



PÁZMÁNY *1635*
— *a l a p i t v a*

Pázmány Law Working Papers

2020/10

Halász Zsolt

**VESZÉLYHELYZET SZABÁLYOZÁSÁNAK
EGYES PÉLDÁI**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest

<http://www.plwp.eu>

VESZÉLYHELYZET SZABÁLYOZÁSÁNAK EGYES PÉLDÁI

Szabályozási megoldások Svájcban és Magyarországon

HALÁSZ ZSOLT

egyetemi docens (PPKE-JÁK)

1. Bevezetés

Napjaink egyik sokakat foglalkoztató jogi szabályozási kérdése, hogy bizonyos veszélyhelyzek, mint például a Korona-vírus járvány esetén, a végrehajtó hatalmat gyakorló Kormány milyen jogi felhatalmazás alapján és milyen speciális szabályok alkalmazásával veheti át a Parlament jogalkotó hatásköreit. E kérdés alapvető fontosságú, hiszen a jogállamiság egyik alapvető eleme a hatalommegosztás elve, amely szerint a végrehajtó és a törvényhozó hatalom elkülönül egymástól – és természetesen a bírói hatalmi ágtól is –, azonban előfordulhatnak olyan speciális jogrend alkalmazását igénylő helyzetek, amelyek az általános hatalommegosztási elv alkalmazásának átmeneti felfüggesztését teszik szükségesé. Jelen dolgozat e kérdéskört a svájci és a magyar szabályozási példák áttekintésével elemzi.

2. A magyar szabályozási rendszer

Magyarország Alaptörvénye öt különböző célú és jellegű *különleges jogrend* bevezetését lehetővé tevő keretrendszert szabályoz, amely magában foglalja a rendkívüli állapotot, a szükségállapotot, a megelőző védelmi helyzetet, a terrorveszélyhelyzetet és a veszélyhelyzetet¹.

Rendkívüli állapot kinyilvánítására háború közvetlen veszélye, *szükségállapot*ra a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló nem háborús fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén van Országgyűlésnek, illetve akadályoztatása esetén a köztársasági elnöknek lehetősége. *Megelőző védelmi helyzet* kihirdetésére - külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében – szintén az Országgyűlésnek van hatásköre, e helyzet meghatározott időre hirdethető ki. *Terrorveszélyhelyzet* terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén hirdethető ki szintén határozott, de meghosszabbítható időre. A különleges jogrend eddig felsorolt valamennyi fajtája esetében a különleges jogrend adott fajtájának bevezetéséhez az Országgyűlés 2/3-os döntése szükséges, amely rendkívüli állapot és szükségállapot esetében az összes képviselő, megelőző védelmi helyzet és terrorveszélyhelyzet esetében pedig a jelenlévő képviselők 2/3-ának szavazata szükséges. E különleges helyzetekben a Kormány illetve a Honvédelmi tanács felhatalmazást kap az Országgyűléstől rendeleti jogalkotásra, egyes törvények alkalmazásának felfüggesztésére, illetve azoktól való eltérésre, valamint rendkívüli intézkedések meghozatalára.

¹ Alaptörvény 48-54.cikk

Az ötödik különleges jogrendi helyzet, a *veszélyhelyzet* szabályozása tartalmilag és formailag is eltér részben az előbbiektől. A legfontosabb formai eltérés, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésére az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján nem az Országgyűlés, hanem a Kormány jogosult mégpedig élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében, azonban e helyzetben alkalmazható rendkívüli intézkedéseket sarkalatos törvényben kell meghatározni. Az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése alapján a különleges jogrendet annak bevezetésére jogosult szerv szünteti meg, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.

A veszélyhelyzet kihirdetése és megszüntetése az Alaptörvény alapján tehát a Kormány kizárólagos hatásköre.

Hasonlóképpen a már említett különleges helyzetekhez, a Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány ezen intézkedései azonban legfeljebb 15 napig maradhatnak hatályban, hatályukat meghosszabbítani akkor lehet ha arra az Országgyűlés felhatalmazást ad. Tehát 15 napon túl az Országgyűlés által megadott törvényi felhatalmazásra van szüksége a Kormánynak az intézkedések fenntartására és szükség esetén további intézkedések (beleértve a jogalkotási intézkedéseket is) meghozatalára.

Az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Alkotmány ennél jóval szűkebb hatáskört biztosított az Országgyűlés számára, mivel pusztán arról rendelkezett, hogy veszélyhelyzetben a Kormány az Országgyűlés egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendelkezéseket hozhat; az Országgyűlés az ilyen törvényt minősített többséggel, a jelen lévő képviselők 2/3-ával fogadhatta el (35. §).

A veszélyhelyzet részletes szabályait meghatározó sarkalatos törvény a katasztrófavédelemről 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat.). A hatályos szabályozás kialakulásának sajátossága, hogy az Alaptörvény 2011-ben történt elfogadását megelőzően a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályokat a korábbi Alkotmányban nem, csak törvényi szinten szabályozta a magyar jogrendszer részben a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény, részben pedig a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény. A téma az alkotmányi szintű szabályozásban elsőként a 2011-ben elfogadott Alaptörvény keretében jelent meg.

A rendszerváltást követően a jogállami alkotmányi keretek között a különleges jogrend országos szintű kihirdetésére és bevezetésére első alkalommal a 2020 tavaszán kitört Koronavírus járvány okán került sor. A Korona-vírus járvánnyal összefüggésben a Kormány 2020 március 11-én kelt 40/2020 (III. 11.) Korm. rendeletével hirdette ki a veszélyhelyzetet, amely az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján első lépésben 15 napig volt hatályban. Tekintettel a járvány okozta veszélyhelyzet elhúzódó jellegére szükségesnek bizonyult a veszélyhelyzet és az az alapján tett intézkedések hatályának fenntartása, amelynek okán a Kormány törvényjavaslatot² nyújtott be az Országgyűlésnek “A koronavírus elleni védekezésről” címmel. Mivel a törvény több tekintetben is sarkalatosnak minősült, ezért annak elfogadásához a képviselők 2/3-ának szavazatára volt szükség. Az Országgyűlés ennek

² T/9790.

megfelelően fogadta el 2020. március 30-án a törvényt, amely a 2020. évi XII. törvényként vált a magyar jogrend részévé.

A törvény elfogadása szükséges volt számos tekintetben (így pl. a gyülekezésre és a közterületen való tartozkodásra, a tankötelezettség teljesítésére, az egyes pénzügyi kötelezettségek teljesítésére vonatkozó szabályok Kormány általi meghatározása és fenntartása tekintetében), ugyanakkor sem az Alaptörvényben nem szerepel, sem pedig az Országgyűlés saját maga nem határozott meg semmilyen olyan rendelkezést, amely az Országgyűlés munkáját érdemben korlátozta volna. Az Országgyűlés a veszélyhelyzet időszakában ténylegesen folyamatosan tovább működött³ és noha a veszélyhelyzetben adott felhatalmazást nem határozott időre adta, fenntartotta azon jogát, hogy a veszélyhelyzet megszűnését megelőzően a Kormány részére adott felhatalmazást visszavonja⁴. A törvény emellett speciális rendelkezéseket határozott meg a helyi önkormányzatok és az Alkotmánybíróság működésére, illetve a veszélyhelyzet időszaka alatt megtiltotta az időközi választás tartását valamint országos vagy helyi népszavazás kezdeményezését és megtartását.

A Kormány a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló rendelete mellett a veszélyhelyzet 2020. március 11. és június 18. közötti időszakában összesen 158 olyan rendeletet alkotott amely a koronavírussal volt összefüggésben és amelyeket veszélyhelyzeti speciális felhatalmazás alapján hozta. A veszélyhelyzeti általános intézkedéseket az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben határozta meg a Kormány. E két rendeleten túl a Kormány nagyszámú olyan rendeletet hozott, amely a gazdaság és a társadalom működésének részleteit szabályozták a veszélyhelyzet idején. Ennek keretében került sor a nemzetközi gyakorlatból is ismert számos védelmi intézkedés bevezetésére, de olykor egészen egyedi szabályozásra is (például a vízkészletjárulék fizetése, vagy a Pénzügyi Békéltető testület működése tekintetében).

A járvány első hullámának lecsengésével az Országgyűlés 2020. június 16-án a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020 évi LVII. törvény elfogadásával felhívta a Kormányt, hogy a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzetet az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése szerint szüntesse meg. Az Országgyűlés rendelkezett továbbá a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény (a Felhatalmazási törvény) hatályon kívül helyezéséről. A Kormány másnap, a törvény kihirdetését követően 2020. június 17-én rendeletet alkotott a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről (282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet).

3. A svájci szabályozási rendszer

3.1 Az alkotmányi szintű szabályozás

³ Az Országgyűlés 2020. március 31 és 2020. június 18. között egyéb feladatai mellett 45 törvényt tárgyal meg és fogadott el.

⁴ 3. § (2) bekezdés

A svájci szabályozás alapját a Szövetségi Alkotmány (Bundesverfassung) 185. cikke képezi, amely meghatározza a Kormány (Szövetségi Tanács – Bundesrat) hatáskörét Svájc külső biztonságának, függetlenségének és semlegességének védelme illetve a belső biztonság fenntartása tekintetében. A Szövetségi Alkotmány alapján a Szövetségi Tanács rendeleteket és utasításokat hozhat a közrend illetve a belső vagy külső biztonság bekövetkező vagy közvetlenül fenyegető súlyos zavarainak kiküszöbölésére. Az ilyen rendeletek hatálya határozott időre szólhat a Szövetségi Alkotmány rendelkezése alapján. Sürgős esetekben a Kormány katonai csapatokat telepíthet meghatározott helyszínre, de ha a hadsereg több mint 4000 tagjának aktív szolgálatára kerül sor, vagy ha ez a bevetés várhatóan három hétnél tovább tart, akkor azonnal össze kell hívni a Parlamentet (Szövetségi Gyűlést – Bundesversammlung).

A svájci Szövetségi Alkotmány⁵ 185. cikke tehát a Szövetségi Tanácsra telepíti a jogalkotási és intézkedési hatásköröket mind katonai, mind pedig a nem katonai veszélyhelyzetben. Nem szabályozza egyenként a különböző típusú veszélyhelyzeteket, hanem egy általános szabályozási keretet ad.

A Szövetségi Tanács rendeletalkotási jogkörét a Szövetségi Alkotmány nem korlátozza, pusztán annyi kikötést ír elő, hogy a szóban forgó rendeletek időbeli hatályát meg kell határozni, de maximális időtartamot a hatály teintetben nem ír elő. A Szövetségi Alkotmány nem korlátozza a határozott időbeli hatályú kormányrendeletek és utasítások Szövetségi Tanács általi megújításának lehetőségét sem. A Szövetségi Tanács veszélyhelyzetben hozott rendeleteinek utólagos parlamenti megerősítésére nincs szükség.

A svájci szövetségi alkotmányos szabályozás értelmében veszélyhelyzetben – az említett aktív katonai műveletek kivételével – nem szükséges a Szövetségi Tanács intézkedéseinek utólagos Parlament általi megerősítése, illetve hosszabb időszakra a Szövetségi Tanács külön felhatalmazása sem a rendeleti formájú szabályozás megalkotására. E felhatalmazást a Szövetségi Alkotmány önmagában biztosítja.

Összességében tehát a svájci Szövetségi Alkotmány rendkívül széleskörű felhatalmazást ad a Szövetségi Tanács részére járványügyi veszélyhelyzetben történő intézkedésekre, közülük kifejezetten nevesíti a rendeletalkotást, amelynek tekintetében előírja a veszélyhelyzetben megalkotott rendeletek határozott idejű időbeli hatályának meghatározását, de nem tiltja annak későbbi szükség szerinti kiterjesztését, vagy a rendelet ismételt elfogadását.

3.2 A járványhelyzet törvényi szabályozása

Járványügyi helyzetben alkalmazadó alapvető szabályokat a svájci Szövetségi Alkotmány mellett a Járványügyi törvény (Epidemiegesetz⁶) határozza meg. E törvény a járványhelyzetben a lakosság széles körének megfertőződését megakadályozását célzó, valamint e helyzetet kezelését szolgáló intézkedéseket rögzíti.

⁵ A Szövetségi Alkotmány szövege e linken érhető el: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>

⁶ Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html>

A részletszabályok megalkotása terén Svájc egyértelműen előremutató és követendő példát állított a Járványügyi törvény megalkotásával 2012-ben. Megjegyzendő, hogy nem e jogszabály volt Svájc első járványügyi törvénye, hanem megtalálhatjuk közvetlen előzményét 1970-ből⁷, valamint történelmi előzményét 1947-ből⁸. A járványügyi intézkedések, feladat és hatáskörök szabályozása tehát meglehetősen hosszú időre tekint vissza az alpesi országban.

Az alábbiakban a szabályozás azon lényeges elemeit mutatom be, amelyek az egyes állami hatóságok (a Szövetségi Tanácsot, vagyis a Kormányt is ideértve) hatáskörére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak. A Járványügyi törvény tárgya az emberek fertőző betegségekkel szembeni védelmének szabályozása, és a szükséges intézkedések meghatározása. A törvény járványhelyzet esetén két, a magyar fogalmaink szerinti speciális jogrendi helyzetet határoz meg és szabályoz: a különleges helyzetet és a rendkívüli helyzetet.

Különleges helyzet két esetben állhat fenn:

a) ha a végrehajtó szervek nem képesek megakadályozni és kezelni a fertőző betegségek kiterjedését és terjedését, és fennáll a megnövekedett fertőzés és terjedés kockázata, vagy a közegészségügy különös veszélyeztetése, vagy a gazdaságot vagy az élet más területeit érintő súlyos hatások bekövetkezése; illetve

b) ha az Egészségügyi Világszervezet (WHO) megállapította, hogy nemzetközi egészségügyi veszélyhelyzet áll fenn, és ez Svájcban közegészségügyi veszélyt jelent.

A törvény megosztja a hatásköröket a Szövetségi Tanács és a kantonális hatóságok között, de a kantonális hatóságok is hozhatnak önálló korlátozó intézkedéseket.

A törvény a különleges helyzetben a Szövetségi Tanács számára lehetőséget biztosít különleges intézkedések meghozatalára és bevezetésére, azonban az intézkedések meghozatala előtt a Szövetségi Tanács köteles a kantonokkal konzultációt folytatni. Ezen a kantonális hatóságok által végrehajtandó intézkedések körébe – amelyek végrehajtását a Szövetségi Belügyminisztérium koordinálja – az alábbiak tartozhatnak:

a) egyes személyeket érintő intézkedések: orvosi felügyelet, karantén, szétválasztás vagy kötelező orvosi vizsgálat;

b) a lakosságot érintő intézkedések: rendezvények betiltása vagy korlátozása; iskolák, egyéb állami intézmények és magánvállalatok bezárása, vagy speciális működési szabályok meghatározása; bizonyos épületekbe és területekre történő belépés és ezekről való kilépés, valamint bizonyos tevékenységek végzésének meghatározott helyeken történő tiltása vagy korlátozása;

c). közreműködési kötelezettség elrendelése az orvosok és más egészségügyi szakemberek számára a fertőző betegségek leküzdésének elősegítésére;

d). kötelező oltás a lakosság veszélyeztetett csoportjaiban, különösen veszélyeztetett személyek valamint bizonyos tevékenységeket végző személyek esetében.

⁷ Bundesgesetz vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz)

⁸ Bundesratsbeschluss über die Anwendung des BG betreffend Massnahmen gegen gemeingefährliche Epidemien auf andere übertragbare Krankheiten

A fentiekén túl a Szövetségi Tanács korlátozhatja a nemzetközi személyforgalmat a fertőző betegségek határokon való áttérjedésének megakadályozása végett és rendeleteket fogadhat el a nemzetközi áruforgalomban olyan termékek szállítására, behozatalára, kivitelére és tranzitjára vonatkozóan, amelyek kórokozók hordozói lehetnek.

Ha a különleges helyzetben hozott intézkedések nem elegendőek a Szövetségi Tanács az ország egészére, vagy egyes részei tekintetében rendkívüli helyzet bevezetéséről dönthet és általános felhatalmazással bármilyen szükséges intézkedés végrehajtásáról dönthet.

Az intézkedések időbeli hatályát tekintve a törvény nem ír elő határozott időtartamot, hanem azt a követelményt támasztja, hogy az intézkedések csak addig tarthatnak, amíg a fertőző betegség elterjedésének megakadályozása és a harmadik személyek egészségének súlyos veszélyének elkerülése szükséges. E feltételek fennállását rendszeresen ellenőrizni szükséges. A törvény nem ír elő szövetségi vagy kantonális parlamenti jóváhagyást, felülvizsgálatot, vagy megerősítési kötelezettséget sem. Végül a törvény nem rendelkezik a Szövetségi Parlament, a Szövetségi Gyűlés (Bundesversammlung) semmilyen vonatkozó feladatáról, vagy különleges hatásköréről sem.

3.2 A Szövetségi Tanács (Bundesrat) rendeleti jogalkotása veszélyhelyzet idején

A svájci Szövetségi Alkotmány és különösen a Járványügyi törvény rendelkezései alapján a Koronavírus járvány kitörését követően a Szövetségi Tanács számos járványügyi intézkedést tartalmazó rendeletet fogadott el. E rendeletek sorában megtalálható három időbeli hatályában egymást követő általános rendelet (COVID-19 1./2./3. rendelet), a COVID-19 Különleges helyzet Rendeletet, illetve több, mint 40 specifikus rendelet. (A járványhelyzet idején e rendeletek módosítására: a vírus terjedésének függvényében esetenként szigorításra, esetenként a szabályozás lazítására számos alkalommal sor került).

Amint fentebb bemutattam e rendeletek elfogadásához, vagy hatályuk fenntartásához Parlamenti megerősítés nem szükséges és a későbbiekben a Szövetségi Tanácsot semmi nem akadályozza abban, hogy újabb – akár szigorúbb, akár kevésbé korlátozó intézkedéseket tartalmazó – rendkívüli rendeleteket fogadjon el, illetve e rendeletek időbeli hatályát kiterjessze vagy lerövidítse.

3.2.1 COVID-19 1. Rendelet⁹

E rendelet volt az első jogalkotási reakció a járvány kitörése után, jogalapját a Járványügyi törvény különleges helyzetre vonatkozó rendelkezéseket szabályozó 6. cikke képezte. A rendelet még nem tartalmazott átfogó intézkedéseket, érdemi rendelkezései az 1000 fő résztvevő feletti rendezvények tilalmára irányultak. A rendelet mintegy két hétig, 2020 február 28- tól 2020. március 15-ig volt hatályban.

⁹ Verordnung vom 28. Februar 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19),(COVID-19-Verordnung 1), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200619/index.html>

3.3.2 COVID-19 2. Rendelet¹⁰

Március közepén a járvány erősödésével a COVID-19 1. rendeletet annál sokkal átfogóbb intézkedések sorozatával váltotta fel a COVID-19 2. rendelet. E rendelet jogalapját már nem a Járványügyi törvény különleges intézkedésekre vonatkozó 6. cikke, hanem a sokkal általánosabb felhatalmazást biztosító, a rendkívüli helyzetre vonatkozó rendelkezéseket szabályozó 7. cikke képezte.

A rendelet fő tartalmi elemei: beutazási korlátozások, védekezés szempontjából fontos egészségügyi termékek (védőeszközök) kivitelének korlátozása, lényeges orvosi termékek biztosítása, oktatási intézmények bezárása, rendezvények tilalma, elárusítóhelyek nyilvántartásának korlátozása, 1000 helyett 5 főnél nagyobb csoportosulás tilalma, építkezésekre vonatkozó szabályok, egészségügyi ellátórendszerre vonatkozó szabályok, különösen veszélyeztetett személyekre vonatkozó szabályok, a rendelet szabályainak megsértésével összefüggő büntető törvénykönyvben meghatározottakon kívüli büntetőjogi szabályok.

A rendelet hatályát a Szövetségi Tanács határozott időben: 2020. március 13-tól, illetve 16-tól legfeljebb 6 hónap (2020. szeptember 16-ig) időtartamban rögzítette, azonban a járvány alakulását figyelembe véve már 2020. június 22-én hatályon kívül helyezte és megalkotta a helyébe lépő a COVID-19 3. rendeletet. Megjegyzendő, hogy noha a rendkívüli rendeleteket mindig határozott időbeli hatállyal kell elfogadni, amint ez a COVID-2 rendelet esetében is történt, e rendelet egyértelmű példa arra, hogy nincs akadálya újabb hasonló tartalmú rendelet elfogadásának!

3.3.3 COVID-19 3. Rendelet¹¹, valamint a COVID-19 járvány elleni küzdelemmel kapcsolatos különleges helyzetben hozott intézkedésekről szóló rendelet¹²

2020. június 22-én a COVID 19 2. Rendelet helyébe a 3. Rendelet lépett. E rendelet jogalként nem a Járványügyi törvényre, hanem a Szövetségi Alkotmány 185. cikkére utal.

A 3. Rendelet a járvány enyhülésével összefüggő, a korábbi korlátozásokat érintő könnyítéseket határoz meg. Rögzít ugyanakkor bizonyos beutazási korlátozásokat a járvány által érintett országokból illetve áruszállítási korlátozásokat fontos gyógyászati eszközök, gyógyszerek tekintetében. A Rendelet meghatározza a gyógyszerek országos elosztási rendjét és az ezzel kapcsolatos feladat és hatásköröket, valamint a kórházak működésére vonatkozó szabályokat. Végül a Rendelet különleges szabályokat határoz meg a társaságok közgyűléseire vonatkozóan.

A 3. Rendelet időbeli hatálya szintén határozott időre, 2020. június 22. és szeptember 13. közötti időszakra lett meghatározva.

¹⁰ Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2), <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html>

¹¹ Verordnung 3 vom 19. Juni 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Verordnung 3) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20201773/index.html>

¹² Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20201774/index.html>

A COVID-19 3. Rendelettel párhuzamosan, azt néhány nappal megelőzően lépett hatályba a COVID-19 járvány elleni küzdelemmel kapcsolatos különleges helyzetben hozott intézkedésekről szóló rendelet (COVID-19 Különleges helyzet Rendelet). Ez utóbbi Rendelet jogalapként a Járványügyi törvény különleges helyzetre vonatkozó 6. cikkét jelöli meg.

A COVID-19 Különleges helyzet Rendelet általános kötelezettségként írja elő a járvány terjedését megakadályozni hivatott higiéniai és magatartási szabályokat, a maszkviselési kötelezettséget, a korábbiaknál enyhébb szabályokat a középületekben, közintézményekben, valamint tömegrendezvényeken (ezek magtartását 1000 főig engedélyezi), valamint speciális rendelkezéseket tartalmaz a munkaszervezésre vonatkozóan.

A COVID-19 Különleges helyzet Rendelet hatálya a gyülekezési joggal kapcsolatos korlátozások kivételével – a Járványügyi törvény rendelkezéseivel ellentétesen – nincs időben korlátozva.

3.3.5 A Szövetségi Tanács specifikus rendkívüli rendeletei

A járvány kitörését követően a Szövetségi Tanács több, mint 40, a gazdaság és a társadalom működésének fenntartását segíteni szándékozó rendeletet alkotott. E rendeletek alapvetően az alábbi fő témakörökben születtek:

- gazdaság és pénzügyek¹³ (szektorális rendelkezések, bérleti jog, csődjog, hitelezés),
- eljárásjog¹⁴,
- munkaügyi kérdések (különösen fizetés kiesés, munkanélküliség)¹⁵,

¹³ Verordnung vom 20. März 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (COVID-Verordnung Kultur), Verordnung vom 20. März 2020 über Begleitmassnahmen im Sportbereich zur Abfederung der Folgen von Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung Sport), Verordnung vom 25. März zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus (COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung), Verordnung vom 27. März 2020 über die Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus im Miet- und Pachtwesen (COVID-19-Verordnung Miete und Pacht), Verordnung vom 1. April 2020 über Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus im Landwirtschaftsbereich (COVID-19-Verordnung Landwirtschaft), Verordnung vom 20. Mai 2020 über die ausserordentliche finanzielle Unterstützung der Deklassierung von Wein mit kontrollierter Ursprungsbezeichnung zu Tafelwein im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-Verordnung Deklassierung von Wein), Verordnung Änderung vom 20. Mai 2020 über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsverordnung, SpoFöV)

¹⁴ Verordnung vom 20. März 2020 über den Stillstand der Fristen in Zivil- und Verwaltungsverfahren zur Aufrechterhaltung der Justiz im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19), Verordnung über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (Verordnung über die elektronische Signatur, VZertES) Änderung vom 1. April 2020, Verordnung vom 16. April 2020 über insolvenzrechtliche Massnahmen zur Bewältigung der Coronakrise (COVID-19-Verordnung Insolvenzrecht), Verordnung vom 16. April 2020 über Massnahmen in der Justiz und im Verfahrensrecht im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-Verordnung Justiz und Verfahrensrecht),

¹⁵ Verordnung vom 20. März 2020 über Massnahmen bei Erwerbsausfall im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung Erwerbsausfall), Verordnung vom 20. März 2020 über Massnahmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) zur Kurzarbeitsentschädigung und zur Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge, Verordnung vom 25. März über Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung), Verordnung vom 25. März 2020 über Massnahmen im Bereich der Stellenmeldepflicht im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-Verordnung Stellenmeldepflicht), Verordnung vom 25.

- oktatásügy, különösen érettségi vizsgák¹⁶,

- vegyes témák (különösen gyógyászat és gyógyszerellátás, menekültügy és migráció, gyermekellátás, légiközlekedés, sajtó, nemzetközi személyforgalom)¹⁷.

Az említett rendeletek tekintetében a Szövetségi Tanács a járvány időszaka alatt nagy számú módosítást is végrehajtott (amelyeket itt külön nem részletezek).

A Szövetségi Tanács rendkívüli rendeletei és azok módosításai közvetlenül elérhetők Svájc kormányzati honlapján¹⁸.

4. Következtetések

A tömegeket érintő járványok okozta veszélyhelyzet svájci és a magyar szabályozásában számos hasonlóságot, de ugyanakkor szép számban különbségeket is fel lehet fedezni.

Noha a számokat tekintve a magyar Kormány mintegy négyszer annyi rendeletet alkotott mint a svájci Szövetségi Tanács, eszámzski messzemenő következtetéseket nem igazán lehet

März 2020 über die Verwendung von Arbeitgeberbeitragsreserven für die Vergütung der Arbeitnehmerbeiträge an die berufliche Vorsorge im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-Verordnung berufliche Vorsorge),¹⁶ Verordnung vom 16. April 2020 über die Durchführung der Qualifikationsverfahren der beruflichen Grundbildung 2020 im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-Verordnung Qualifikationsverfahren berufliche Grundbildung), Verordnung vom 29. April 2020 über die Durchführung der kantonalen Prüfungen 2020 der eidgenössischen Berufsmaturität und die Promotion angesichts der Pandemie des Coronavirus (COVID-19-Verordnung kantonale Berufsmaturitätsprüfungen), Verordnung vom 29. April 2020 über die Durchführung der kantonalen gymnasialen Maturitätsprüfungen 2020 angesichts der Pandemie des Coronavirus (COVID-19-Verordnung gymnasiale Maturitätsprüfungen), Verordnung vom 13. Mai 2020 über die Durchführung der schweizerischen Maturitätsprüfung 2020 angesichts der Pandemie des Coronavirus (Covid-19-Verordnung schweizerische Maturitätsprüfung), Verordnung vom 27. Mai 2020 über die Massnahmen betreffend die eidgenössische Prüfung in Humanmedizin 2020 angesichts der Pandemie des Coronavirus (Covid-19-Verordnung eidgenössische Prüfung in Humanmedizin),

¹⁷ Verordnung vom 18. März 2020 über die Beschränkung der Abgabe von Arzneimitteln, Verordnung vom 1. April 2020 über Massnahmen im Asylbereich im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-Verordnung Asyl), Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) Änderung vom 16. April 2020, Verordnung vom 22. April 2020 über die Entschädigung von Angehörigen der Armee im Assistenzdiensteinsatz zur Bewältigung der Coronapandemie (COVID-19-Verordnung Entschädigung Angehörige der Armee), Verordnung Änderung vom 22. April 2020 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL), Verordnung vom 13. Mai 2020 über den Pilotversuch mit dem «Swiss Proximity-Tracing System» zur Benachrichtigung von Personen, die potenziell dem Coronavirus (Covid-19) ausgesetzt waren (Covid-19-Verordnung Pilotversuch Proximity-Tracing), Verordnung vom 20. Mai 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) auf die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung (Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung), Verordnung vom 20. Mai 2020 über Übergangsmassnahmen zugunsten der Printmedien im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19-Verordnung Printmedien), Verordnung vom 20. Mai 2020 über Übergangsmassnahmen zugunsten der elektronischen Medien im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19-Verordnung elektronische Medien), Verordnung vom 27. Mai 2020 über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffverordnung, SprstV) Änderung, Verordnung vom 5. Juni 2020 über Erleichterungen im Umweltrecht im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Verordnung Umweltrecht), Verordnung vom 12. Juni 2020 über die Entschädigung von Angehörigen der Armee im Assistenzdiensteinsatz zur Bewältigung der Coronapandemie (COVID-19-Verordnung Entschädigung Angehörige der Armee) Änderung, Verordnung vom 2. Juli 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) im Bereich des internationalen Personenverkehrs (Covid-19-Verordnung Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs)

¹⁸ https://www.admin.ch/opc/search/?text=covid-19&lang=de&facet=&product%5B%5D=oc&language%5B%5D=de&productAll=all&date_range_min=&date_range_max=&d_is_in_force=yes

levonni. A magyar szabályozásra egyértelműen jellemző a részletekbe menő szabályozási vágy (pl. önálló kormányrendelet a virágüzletek anyák napi nyitvatartásának meghatározása), amely a svájci szabályozásban nem érhető tetten. Látható azonban a szabályozási témakörökben jelentős számú hasonlóság (pl. gazdaságvédelmi, eljárási, oktatási, egészségügyi, nemzetközi személy és áruforgalmi szabályok meghatározása), amelyek mindkét országban a szabályozás döntő részét képezik.

A svájci szabályozásban egyértelműen jó szabályozási példaként tekinthetünk az önálló és specifikus Járványügyi törvényre, amely nem új eleme a svájci szövetségi jogrendszernek, de jelen helyzetben egyértelműen egy nagyon hasznos és célszerű szabályozási környezetet biztosított a járvány elleni védekezéshez. Magyarországon sem mondható e kérdéskör szabályozatlannak, de hazánkban a törvényi szabályok döntően a katasztrófavédelmi szabályozásban keresendők, nincs külön járványügyi törvényünk, noha a tapasztalatok alapján jól látható, hogy egy "hagyományos" sokakat vagy nagyobb területet érintő természeti katasztrófa (Magyarországon tipikusan árvíz valamelyik folyónkon) egészen másfajta intézkedéseket és irányítási rendszert tesz szükségessé mint egy országos, illetve világjárvány hatásainak kezelése, tompítása.

Közjogi tekintetben alapvető kérdés a Kormány felhatalmazásának módja, időtartama és terjedelme veszély- illetve járványhelyzet idején. Láthattuk, hogy ebben vannak alapvető különbségek a svájci és a magyar alkotmányos szabályozásban.

A Szövetségi Alkotmány széleskörű intézkedési és rendeletalkotási hatáskört biztosít a Szövetségi Tanács részére, amely nincs semmilyen módon a Parlament (a Szövetségi Gyűlés) külön felhatalmazásához vagy utólagos jóváhagyásához kötve. A veszélyhelyzet fennállását a Szövetségi Tanács állapítja meg és ezáltal a Szövetségi Alkotmány általános felhatalmazásánál fogva aktiválódik a széleskörű intézkedési és rendeletalkotási hatásköre. A Szövetségi Alkotmány a rendeletalkotást annyiban korlátozza, hogy kötelezően előírja a rendeletek időbeli hatályának rögzítését (nem zárja ki azonban az időbeli hatály későbbi kiterjesztését, vagy annak lejáta után a rendelet ismételt megalkotását). A Szövetségi Alkotmány nem rendelkezik specifikus parlamenti kontrollfunkcióról a veszélyhelyzeti kormányzati jogalkotás tekintetében.

A veszélyhelyzet magyar közjogi szabályozása más megoldást követ. Magyarországon a veszélyhelyzet kihirdetésével a Kormány nem vindikálhat magának automatikus és a veszélyhelyzet végéig saját maga általi meghatározásáig tartó intézkedési és rendeletalkotási hatáskört. A magyar Alaptörvény szerint a Kormány veszélyhelyzetben, annak a Kormány általi kihirdetésével pusztán egy 15 napig tartó határozott időszakra kap felhatalmazást. Az ebben az időszakban megalkotott Kormányrendeletek a 15 nap elteltével hatályukat veszítik, kivéve ha az Országgyűlés azokat megerősíti. Mivel a 2020 márciusában előterjesztett javaslat szerint e törvény a Katasztrófavédelemről szóló törvényben meghatározottakon túli intézkedéseket foglalt magában, az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdése alapján sarkalatosnak minősült és elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának igen szavazatára volt szükség.

Ha a veszélyhelyzet 15 napon túl is fennáll, az Országgyűlés adhat felhatalmazást a Kormány számára a további időszakban veszélyhelyzeti intézkedési és rendeletalkotási jogkör gyakorlására. A magyar szabályozás nem írja ugyan elő a veszélyhelyzetben megalkotott rendeletek határozott idejű hatályának alkalmazását, ennek azonban, összehasonlítva a svájci

megoldással ahol kötelező a rendeletek határozott időbeli hatályának rögzítése, érdemi időbeni korlát előírása és az ismétlés kizárása nélkül, nincs érdemi gyakorlati jelentősége, hiszen mindkét szabályozás gyakorlatilag a Szövetségi Tanács, illetve Kormány politikai józanságára bízva, hogy meddig és miként él e különleges felhatalmazással.

(Jelen dolgozat a 2020. július 31-ig ismertté vált intézkedések és jogalkotás figyelembe vételével készült).