

UNGVÁRI ÁLMOS

Az Európai Unió egyes tagállamai által a koronavírus-járvány kezelése érdekében hozott intézkedések összehasonlító jogi vizsgálata

Bevezetés

A koronavírus-járvány képében az Európai Unió tagállamainak eddig nem tapasztalt globális egészségügyi válsághelyzettel kellett szembenézniük. A mindegyiküket hasonló mértékben érintő rendkívüli helyzet pedig azonos – vagy legalábbis rendkívül hasonló tartalmú – válságintézkedések elfogadását eredményezte, ám azok jogszabályi keretei és elfogadásuk körülményei változatos képet mutatnak. Így indokolt megvizsgálni, hogy a járványhelyzet kezelése érdekében az egyes tagállamok alkotmányos szinten rögzített különleges jogrendi állapotot vezettek-e be, mely állami szereplőket, illetve milyen formában ruházták fel kivételes hatalomgyakorlási hatáskörrel a gyors és hatékony válságkezelés érdekében, valamint milyen jogszabályi felhatalmazás alapján és milyen mértékben valósult meg az alapvető jogok korlátozása. Vizsgálatunk tárgyául – a magyar mellett – három, a járványhelyzetet eltérően kezelő állam szabályozását választottuk. A jogalkotó koronavírus-járványra adott válaszában vizsgálata Lengyelország – mint a Visegrádi Együttműködés másik állama – esetében a magyarországihoz hasonló történelmi háttér, közjogi-, illetve politikai kultúra, Svédország vonatkozásában a – relatíve – enyhe korlátozó intézkedések miatti kritikák, és a sajátos közigazgatási berendezkedés, Olaszország kapcsán pedig amiatt indokolt, mert a koronavírus-járvány Európában itt jelent meg először, illetve az Olasz Köztársaság egyike a járvány által leginkább sújtott országoknak. A lengyel, a svéd valamint az olasz szabályozás elemzésével lehetőség nyílik arra, hogy egy összehasonlító jogi vizsgálatra alapozott képet kapjunk a hazai joggyakorlatról.

Magyarország

A koronavírus-járvány megjelenésére reagálva 2020 márciusában Magyarország kormánya rendeletével – az Alaptörvényben¹ a hat különleges jogrendi² esetkör egyikeként rögzített –

¹ Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptv.) 48–54. cikk.

veszélyhelyzetet hirdetett, az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, illetve a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében.³ Időbeli hatályát azonban nem határozta meg, annak megszüntetéséről – az alaptörvényi rendelkezés értelmében⁴ – a kihirdetéséről is döntő szerv jogosult rendelkezni, abban az esetben, ha az elrendelésre okot adó körülmények már nem állnak fenn. Ennek megfelelően a járványhelyzet enyhülésének hatására a magyar kormány a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény alapján, az Országgyűlés felhívására, június 18-i hatállyal megszüntette a különleges jogrendi helyzetet. Ugyanakkor számos intézkedés és korlátozás fenntartásának indokoltsága miatt, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készsülségről szóló 2020. évi LXVIII. törvény (a továbbiakban: Járványügyi készsülség tv.) alapján járványügyi készsülséget⁵ hirdetett. Rövid rendes jogrendi időszakot követően, a járványhelyzet súlyosbodásával azonban újra különleges jogrendi állapot bevezetését tartotta szükségesnek a kormány, így novemberben⁶ illetve februárban⁷ ismét veszélyhelyzetet hirdetett.

Az Alaptörvény értelmében veszélyhelyzet idején – sarkalatos törvényben foglaltak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztő, rendelkezéseiktől eltérő rendeletet alkothat a kormány, valamint további rendkívüli intézkedéseket is hozhat.⁸ E jogkörével – a szükségesség és arányosság kritériumainak szem előtt tartásával – élt is a kormány, a koronavírus-járvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása érdekében.⁹ A veszélyhelyzeti kormányrendeletek főszabály szerint tizenöt napig maradnak hatályban, amelyet kizárólag az Országgyűlés felhatalmazása alapján hosszabbíthat meg a kormány. E szabályozással összhangban mind a tavaszi¹⁰, mind pedig az őszi-téli¹¹ veszélyhelyzet idején törvény hatalmazta fel a kormányt arra, hogy rendeletei hatályát meghosszabbítsa. Megállapítható, hogy a veszélyhelyzet kapcsán e kivételes intézkedések hatálya vonatkozásában érvényesül a törvényhozó hatalom kontroll funkciója.

Különleges jogrend idején lehetőség nyílik az alapvető jogok felfüggesztésére, illetve az Alaptörvény általános alapjog-korlátozási klauzulájától eltérő, fokozottabb korlátozására.¹² A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) pedig részletezi, hogy melyek azok az alkotmányos jogok – mint például tulajdonhoz, a szabad mozgáshoz, a gyülekezéshez valamint a magánélet tiszteletben tartásához való jog – amelyek veszélyhelyzet idején korlátozhatók.¹³ E rendelkezéseknek megfelelően

² A különleges jogrend magyarországi szabályozása kapcsán lásd bővebben: JAKAB András – TILL Szabolcs: *A különleges jogrend*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország Alkotmányos Intézményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2020. 435–460.

³ A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) kormányrendelet.

⁴ Alaptv. 54. cikk (3) bek.

⁵ A járványügyi készsülség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) kormányrendelet.

⁶ A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) kormányrendelet.

⁷ A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) kormányrendelet.

⁸ Alaptv. 53. cikk (2) bek.

⁹ A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 2. § (2) bek.

¹⁰ A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény.

¹¹ A koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény.

¹² Alaptv. 54. cikk (1) bek.

¹³ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 47–51. §.

a koronavírus-járvány leküzdése érdekében a kormány számos alapjog-korlátozó intézkedést fogadott el, amelyek – a járvány sajátosságából adódóan – az emberek interakciójának minimalizálására irányultak, így elsősorban a mozgásszabadságot, a tartózkodási hely szabad megválasztását, illetve a gyülekezési jogot érintették. Megemlítendő, hogy a Járványügyi készültség tv. rendelkezései alapján a veszélyhelyzet 2020. júniusi megszüntetését követően is jogosult volt arra a kormány, hogy meghatározott területeken korlátozó intézkedéseket hozzon.

A hazai koronavírus-járvány kezelést számos kritika érte az elrendelt különleges jogrend alkotmányosságának megkérdőjelezése, a 2020. márciusi veszélyhelyzet határozatlan időtartama illetve a kormányrendeletek időbeli hatálya kapcsán is. Többen rámutattak a veszélyhelyzeti intézkedések részletszabályait rögzítő Kat. Alaptörvénnyel való összhangjának hiányára.¹⁴ Az ugyanis a tömeges megbetegedést okozó humánjárványt az elemi csapás és az ipari szerencsétlenség mellett harmadik kategóriaként meghatározott, a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó egyéb eredetű veszélyek körébe utalja.¹⁵ Említésre érdemes, hogy az Alaptörvény – 2020. december közepén elfogadott – kilencedik módosítása által megvalósított átfogó különleges jogrendi reform orvosolja a koronavírus-járvány kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzet során felfedett hiányosságokat.

Lengyelország

A Lengyel Köztársaságban – a Visegrádi Együttműködés államai közül egyedülként¹⁶ – annak ellenére nem hirdettek különleges jogrendet, hogy az alkotmány a – kizárólag különös veszély és az általános alkotmányos intézkedések elégtelensége esetén bevezethető – rendkívüli intézkedésekről szóló rendelkezései¹⁷ között nevesíti a veszélyhelyzetet (*stan kleski żywiołowej*).¹⁸ Azt a Minisztertanács jogosult – az ország területének egészére vagy valamely részére – kihirdetni természeti katasztrófa, vagy ahhoz hasonló jellegű műszaki baleset következményeinek megelőzése vagy elhárítása céljából.¹⁹ Az emberi fertőző betegségeket pedig e körbe utalja a *veszélyhelyzetről szóló törvény*. Már az első lengyelországi regisztrált megbetegedések előtt elfogadtak azonban egy, a koronavírus-járvány okozta válsághelyzet leküzdéséről szóló, a járványkezelés alapelveit, különböző eljárásokat és a közigazgatási szervek feladatait rögzítő kerettörvényt²⁰, amely – számos más jogszabály mellett – jelentős mértékben módosította az *emberi fertőzések megelőzéséről és leküzdéséről szóló törvényt* (a továbbiakban: *Járványügyi tv.*). E törvény korábban is lehetőséget biztosított arra, hogy az egészségügyért fele-

¹⁴ HORVÁTH Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle* 4 (2020) 17–25.

¹⁵ Lásd pl. DRINÓCZI Tímea: Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of the COVID-19 Crisis. *MTA Law Working Papers* 13 (2020) 18.; MÉSZÁROS Gábor: Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? *Fundamentum* 3–42 (2019) 65–66.; SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers* 9 (2020) 15–17.

¹⁶ Lásd: HOJNYÁK Dávid – UNGVÁRI Álmos: A Visegrádi Együttműködés országainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Iustum Aequum Salutare* 1 (2021) 305–323.

¹⁷ Lengyel Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: Lengyel Alkotmány) 228–234. cikk.

¹⁸ A Lengyel Köztársaság különleges jogrendi szabályozásáról lásd bővebben: SZMULIK, BOGUMIL. – SZYMANEK, Jaroslaw: *Introduction to the Constitution of the republic of Poland*. Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Varsó, 2019. 131–134.

¹⁹ Lengyel Alkotmány 232. cikk.

²⁰ A COVID-19 és más fertőző betegségek, valamint az általuk okozott vészhelyzetek megelőzésével és leküzdésével kapcsolatos speciális megoldásokról szóló törvény (a továbbiakban: Lengyel COVID-19 tv.)

lős miniszter rendeletével járványveszélyt (*stanu zagrożenia epidemicznego*) vagy a járványhelyzetet (*stanu epidemii*) hirdessen ki, és annak megfelelő intézkedéseket alkalmazzon. A *Járványügyi tv.* módosítása azonban – az illetékes kormányzati, illetve önkormányzati szervek lehetőségeit meghaladó mértékű járvány esetére – feljogosítja a Minisztertanácsot, hogy megfelelő korlátozó intézkedéseket hozzon.²¹ E törvényi szabályozásnak megfelelően az egészségügyért felelős miniszter rendeletével előbb járványveszélyt²², majd pedig március 20-tól járványhelyzetet hirdetett ki a Lengyel Köztársaság egész területére.²³ Sem a járványveszély, sem pedig a járványhelyzet vonatkozásában nem rögzít határidőt a *Járványügyi tv.*, így az visszavonásig hatályban marad.²⁴ Az, hogy nem hirdettek veszélyhelyzetet – amelynek elrendelése egyes vélemények szerint megalapozott lett volna – hanem az alkotmány megkerülésével egy új, a különleges jogrendi szituációk jellemzőit magán hordozó kvázi rendkívüli intézkedést fogadtak el, komoly közjogi viták alapját képezte.²⁵

A koronavírus-járvány kezelése érdekében bevezetett intézkedések a koronavírus-járvány okozta válsághelyzet leküzdéséről szóló kerettörvény, valamint az általa módosított törvények felhatalmazása alapján, illetve azok végrehajtása érdekében kibocsátott rendeletek. Utóbbiak közül kiemelhetők a *Járványügyi tv.* rendelkezése alapján a Minisztertanács által hozott alapjog-korlátozó rendeletek. Ezek vonatkozásában a parlamenti kontroll értelemszerűen a törvényszöveg Képviselőház és Szenátus általi elfogadásában áll. Emellett a Minisztertanács köteles a koronavírus-járvány okozta válsághelyzet leküzdéséről szóló kerettörvény végrehajtása kapcsán minden hónapban jelentést tenni a Képviselőháznak.²⁶

A Lengyel Köztársaság a magyarhoz hasonló alkotmányos szabályozással rendelkezik az alapjogok korlátozása kapcsán. Eszerint az alapvető szabadságjogok gyakorlását – azok lényeges tartalmának sérelme nélkül – kizárólag törvény korlátozhatja, ha az a demokratikus államban biztosított biztonság, közrend, természetes környezet, egészség, közérkölc, valamint mások szabadságai és jogai védelmében elengedhetetlen.²⁷ A *Járványügyi tv.* rögzíti, hogy járványhelyzet idején a Minisztertanács rendeletében mely szabadságjogok gyakorlását, mely intézmények működését, illetve mely üzleti tevékenységeket korlátozhat ideiglenesen.²⁸ Ez alapján a Minisztertanács *koronavírus-járvány kapcsán megállapított korlátozásokról és tilalmakról szóló rendeletei* a szabad mozgáshoz és a szabad gyülekezéshez való jogot érintő intézkedéseket vezettek be, megtiltották bizonyos orvosi gépek exportálását, illetve korlátozták egészségügyi eszközök kereskedelmét. Az olyan intézmények működését pedig, mint az éttermek, szórakozóhelyek, sportlétesítmények, színházak, mozik, könyvtárak korlátozták, vagy felfüggesztették. Annak ellenére, hogy a *Járványügyi tv.* megfelelő törvényi keretet biztosít az alapjogok korlátozásához, számos vitát váltott ki az alkotmányos jogok minisztertaná-

²¹ Az emberi fertőzések megelőzéséről és leküzdéséről szóló törvény (továbbiakban: Járványügyi tv.) 46a. cikk.

²² Az egészségügyi miniszter 2020. március 13-i rendelete a járványveszély Lengyel Köztársaság területén való bevezetéséről.

²³ Az egészségügyi miniszter 2020. március 20-i rendelete a járványhelyzet Lengyel Köztársaság területén való bevezetéséről. (továbbiakban: Járványhelyzetről szóló rendelet)

²⁴ Járványhelyzetről szóló rendelet 1. §.

²⁵ Lásd pl. BAŁA, Paweł: Constitutional Failure. Regulacja stanów nadzwyczajnych i zblizonych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. a praktyka ustrojowa zwalczania epidemii COVID-19/SARS-CoV-2. *Przegląd Konstytucyjny* 2 (2020) 110–119.

²⁶ Lengyel COVID-19 tv. 35. cikk.

²⁷ Lengyel Alkotmány 31. cikk (3) bek.

²⁸ Járványügyi tv. 46b. cikk.

csi rendeletekkel való – különleges jogrend kihirdetése nélküli – korlátozása, elsősorban a gyülekezési jog kapcsán.²⁹

Olaszország

Az Olasz Köztársaság Alkotmánya nem tartalmaz részletes különleges jogrendi szabályozást, abban nincs kidolgozva egy – sok más európai alkotmányban megtalálható – alkotmány az alkotmányban mechanizmus. Egyedüli klasszikus különleges jogrendi helyzetként a hadiállapot (*stato di guerra*) van megemlítve, azonban az sincs átfogóan szabályozva. Így a koronavírus-járvány megjelenésére reagálva 2020. január 31-én hat hónapra nemzeti szintű szükségállapotot (*stato di emergenza*) rendelt el³⁰ a Minisztertanács, amelyet később több alkalommal is meghosszabbított. Legutóbb 2021. április 21-i rendeletével hosszabbította meg a Minisztertanács a nemzeti szintű szükségállapotot 2021. július 31-ig.³¹ Annak szabályait a Polgári Védelmi Kódex³² rögzíti, előírva, hogy az természeti csapások, vagy emberi tevékenység nyomán bekövetkező szerencsétlenségek esetén rendelhető el – kiterjedésük függvényében – regionális vagy országos szinten. Utóbbira akkor van lehetőség, ha az események kezeléséhez azok intenzitása illetve kiterjedtsége miatt azonnali intézkedésre, rendkívüli eszközökre valamint kivételes felhatalmazásra van szükség.³³ A szükségállapot kihirdetését követően február elején el is fogadták a polgári védelmi szabályoknak megfelelő, a szükséges beavatkozások összehangolásáról, és a lakosság megsegítéséről szóló rendelkezéseket. A meghozott válságintézkedések jogszabályi kereteit azonban a Minisztertanács törvényerejű rendeletei határozták meg.³⁴ Az alkotmány rögzíti ugyanis a sürgősségi rendleti kormányzás (*decretazione d'urgenza*) intézményét, amely alapján rendkívüli és sürgős esetben, olyan természeti vagy társadalmi események esetén, amelyek veszélyt jelenthetnek az emberek életére, biztonságára vagy vagyonára, a Minisztertanács saját felelősségére törvényerejű rendeletet alkothat, amelyet törvénnyé alakítás céljából még aznap köteles bemutatni a parlament kamaráinak.³⁵ A 2020 februárjában³⁶ – majd pedig márciusban³⁷ – elfogadott, a *koronavírus következtében jelentkező járványügyi szükségállapot kezelésére irányuló sürgős intézkedésekről szóló törvényerejű rendelet* megteremtette annak lehetőségét, hogy a koronavírus-járvány kezelése és leküzdése érdekében a miniszterelnök rendeletében a szükségesség és arányosság követelményeinek megfelelő – a szükségállapot végéig meghosszabbítható – sürgős intézkedéseket hozzon. A rendeletalkotás során azonban figyelembe kell vennie az

²⁹ DRINÓCZI Tímea – BIEN-KACALA, Agnieszka: COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism, *The Theory and Practice of Legislation. The Theory and Practice of Legislation* 1–2 (2020) 189–191.

³⁰ Massimo LUCIANI: Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza. *Rivista AIC* 2 (2020) 116–119.

³¹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/04/30/21A02610/SG> (2021.05.10.)

³² A polgári védelemről szóló 2018. évi I. törvény (továbbiakban: Pvtv.).

³³ Pvtv. 7. cikk.

³⁴ Marco OMIZZOLO – Pina SODANO: The Covid-19 Between State of Emergency and Exception in Italy and Its Consequences on Human Rights. *European Journal of Social Sciences* 2 (2020) 138.

³⁵ Olasz Köztársaság Alkotmánya 77. cikk (2) bek.

³⁶ A koronavírus következtében jelentkező járványügyi szükségállapot kezelésére irányuló sürgős intézkedésekről szóló 2020/6. törvényerejű rendelet.

³⁷ A koronavírus következtében jelentkező járványügyi szükségállapot kezelésére irányuló sürgős intézkedésekről szóló 2020/19. törvényerejű rendelet (továbbiakban: 2020/19. tvr.)

egészségügyért felelős miniszter javaslatát, illetve köteles más miniszterekkel is konzultációt folytatni.³⁸

A járvány későbbi hullámai³⁹ során – a szükségállapot meghosszabbításával párhuzamosan – több alkalommal is módosított sürgős intézkedésekről szóló törvényerejű rendelet felhatalmazást ad a miniszterelnöknek arra, hogy egyes alapvető szabadságjogokat a szükségállapotra való tekintettel rendeletével korlátozzon.⁴⁰ Az érintett alapjogokat pedig példalózó felsorolásban határozza meg.⁴¹ Ez alapján elrendelhető a szabad mozgáshoz való jognak – így a lakó és tartózkodási hely elhagyásának, és az ország területére való szabad belépés jogának – illetve a gyülekezési jognak a korlátozása. Ennek megfelelően a szükségállapot során több más európai államéhoz hasonló jellegű és terjedelmű korlátozásokat vezettek be a miniszterelnök rendeletei.⁴² Így például korlátozták vagy felfüggesztették a kulturális-, és sportesemények látogatását, a vallási szertartások megtartását, az oktatást, valamint üzleti tevékenység folytatását. Ezen intézkedések, és a hatásukra kibontakozó diskurzus rámutatott az olasz alkotmányos szabályozás azon hiányosságára, miszerint nincsenek rögzítve az alapjogok korlátozásának alapvető feltételei. Azonban a rendelkezések által – a járvány jellegéből adódóan – leginkább érintett szabad mozgáshoz való jog és a gyülekezési jog vonatkozásában meghatározza az alkotmány hogy milyen jog, illetve érdek érvényesülése céljából hozhatók korlátozások. Előbbi kapcsán az egészséghez való jogot, utóbbi vonatkozásában pedig a közérdeket rögzíti.⁴³ Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányellenességét⁴⁴ a jogtudomány képviselőinek egy része arra hivatkozva utasította el, hogy az állam egészség védelmére irányuló kötelezettsége valamennyi korlátozó intézkedés alapjául szolgálhat.⁴⁵

Kritikák tárgyát képezte az is, hogy a válságintézkedések keretszabályként elfogadott törvényerejű rendelet a miniszterelnök hatáskörébe utalta a szükségállapot kezelése érdekében szükséges intézkedések meghozatalát.⁴⁶ Elsősorban azért, mert ezáltal a parlament ellenőrző funkciója a szükségállapot során jelentős mértékben gyengült. Mert bár a törvényerejű rendelet hatályát veszti abban az esetben, ha azt a parlament két kamarája nem alakítja át hatvan napon belül törvénnyé, egyrészt jelen esetben az nem tartalmaz zárt felsorolást a

³⁸ 2020/19. tvr. 1–2. cikk.

³⁹ Umberto ALLEGRETTI: Osservazioni sulla lotta al coronavirus all'inizio della seconda fase. *Forum di Quaderni Costituzionali* 3 (2020).

⁴⁰ Alberto LUCARELLI: Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria. *Rivista AIC*, 2020/2. 573–577.

⁴¹ Angelo JR. GOLIA – Laura HERING – Carolyn MOSER – Tom SPARKS: Constitutions and contagion: European constitutional systems and the COVID-19 pandemic. *Max Planck Institute for Comparative Law and International Law, Research Paper Series* 42 (2020) 24.

⁴² HOJNYÁK Dávid – UNGVÁRI Álmos: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle* 1 (2020) 136–138.

⁴³ Olasz Köztársaság Alkotmánya 16–17. cikk.

⁴⁴ Lásd bővebben: Marco BIGNAMI: *Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali al tempo del coronavirus*. https://www.questionegiustizia.it/articolo/chiacchiericcio-sulle-liberta-costituzionali-al-tempo-del-coronavirus_07-04-2020.php (2021.05.10.)

⁴⁵ Paolo BONETTI: La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente. *Osservatorio sulle Fonti* 2 (2020) 692–703.; Giuseppe MOBILIO: La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da COVID-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti. *Osservatorio sulle Fonti* különszám (2020) 365–369.

⁴⁶ Luca LORENZO: DPCM e Costituzione – Un approfondimento per interrogarsi sugli strumenti giuridici utilizzati in emergenza coronavirus e sulla loro adeguatezza rispetto al dettato costituzionale. Mobilio, 2020. 354–357. <https://www.altalex.com/documents/news/2020/05/11/dpcm-e-costituzione> (2020.05.10.)

miniszterelnök rendkívüli intézkedései vonatkozásában, másrészt pedig a járványhelyzet körülményei, és az idő szűkössége miatt nem kerül sor érdemi parlamenti vitára. Mindez pedig a hatalommegosztás elvének sérelmét eredményezheti.⁴⁷

Svédország

Svédország alkotmánya formáját tekintve közbülső helyet foglal el az írott, kontinentális (chartális) és az íratlan (történeti) angol alkotmány között. Az ugyanis nem egy egységes dokumentum, hanem négy úgynevezett alaptörvény együttesen alkotja. Központi alaptörvényként a leginkább alkotmány jellegű, a hatalomgyakorlás alapjait, az alapvető jogokat, illetve az államszervezet felépítését és működését rögzítő kormányzatról szóló törvényre szoktak hivatkozni. A különleges jogrend tárgyköre kapcsán is ez bír relevanciával. Svédországban alkotmányos⁴⁸ szinten nincs békeidejű különleges jogrendi helyzet rögzítve, kizárólag a háború és a háborús veszély szabályait tartalmazza a *kormányzatról szóló törvény*.⁴⁹ Az annak nem minősülő válsághelyzetek kezelése rendes jogrend szerint – a jogállamiság alapelveinek megtartásával – történik, annak jogszabályai kell, hogy folyamatosan frissüljenek a kivételes állapotra való hatékony reakció érdekében.⁵⁰ Ennek megfelelően Svédországban rendes jogrendi keretek között zajlik a koronavírus-járvány elleni küzdelem, amelyet alapjaiban határoz meg a közigazgatási hatóságok – alkotmányos szinten garantált⁵¹ – kormányzattól való függetlensége.⁵² Az alapján a járványhelyzet kezelését elsősorban – a járványügyi tevékenység nemzeti szintű koordinációjáért felelős, közegészségügyi kérdésekkel foglalkozó, a lakosság egészségügyi fenyegetésektől való megóvásáért munkálkodó kormányzati hatóság – a Közegészségügyi Ügynökség (*Folkhälsomyndigheten*) jogilag kötelező erővel nem bíró ajánlásai határozzák meg. Ezek mellett jogszabályi szintű intézkedésekről is beszélhetünk, amelyek alapját elsősorban a *fertőzések elleni védekezésről szóló törvény* (a továbbiakban: svéd járványügyi törvény) képezi.⁵³ E törvény az emberi fertőző betegségek között megkülönbözteti a súlyos tünetekkel, hosszas megbetegedéssel, akár életveszéllyel is járó, komoly következményeket kiváltó általános veszélyes betegségeket (*Allmänfarliga sjukdomar*), valamint a társadalmi funkciók súlyos zavarával, vagy annak közvetlen kockázatával járó, éppen ezért rendkívüli intézkedéseket igénylő társadalomra veszélyes betegségeket (*Sambällsfarliga sjukdomar*). A svéd kormány rendeletével elrendelte az általános-, és társadalomra veszélyes betegségekre vonatkozó szabályok koronavírus-járványra való alkalmazhatóságát, ezáltal pedig felhatalmazást kapott a koronavírus elleni küzdelemhez szükséges kiegészítő, és különleges szabályok kiadására.⁵⁴ Később azonban a gyorsabb és hatékonyabb fellépés biztosítása érdekében ideiglenes hatállyal módosították a svéd járványügyi törvényt. Az új ren-

⁴⁷ LUCARELLI, 2020. 581–583.

⁴⁸ Lásd: KISS Barnabás: A svéd alkotmányfejlődés főbb elemei. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica* 1 (1991) 168.

⁴⁹ A kormányzatról szóló 1974:152. törvény (továbbiakban: Kormányzati tv.) 15. fejezet.

⁵⁰ Anna JONSSON CORNELL: Författningsberedskap i praktiken – en kommentar med anledning av lagen om ändring i smittskyddslagen. *Svensk Juristidning* 5 (2020) 377.

⁵¹ Kormányzati tv. 12. fejezet 2–3. cikk.

⁵² Johan HIRSCHFELDT: Svensk krishantering i fredstid – de konstitutionella aspekterna och en framåtblick. *Svensk Juristidning* 10 (2020) 1163–1168.

⁵³ Jonas F. LUDVIGSSON: The first eight months of Sweden's COVID-19 strategy and the key actions and actors that were involved. *Acta Paediatr*, 109 (2020) 2464.

⁵⁴ Marika ERICSON – Olof WILSKE: Covid-19 i Sverige – rättsliga perspektiv på krisberedskap och de åtgärder som vidtagits för att hantera pandemin. *Svensk Juristidning* 10 (2020) 1080–1081.

delkezések kiterjesztették a kormány jogalkotó hatáskörét, rögzítve, hogy ha az a koronavírus-járvány kezelése érdekében szükséges, és a parlament szabályozása nem várható, a kormány rendeletet alkothat az egyének kötelezettségei, illetve az egyének és a közösség viszonya vonatkozásában. Garanciális szabályként azonban rögzítették, hogy a kibocsátott rendeleteket a kormány köteles felülvizsgálat céljából haladéktalanul benyújtani a parlamenthez, amely azt törvénnyel módosíthatja, vagy akár hatályon kívül helyezheti.⁵⁵ Később, e kivételes felhatalmazását rögzítő szakaszok hatályon kívül helyezésével egyidejűleg a koronavírus törvényt módosították a svéd járványügyi törvény általános-, és társadalomra veszélyes betegségeket felsoroló mellékletében. Tekintettel arra, hogy az ajánlások és intézkedések ellenére a járványhelyzet az év végére egyre súlyosbodott, a parlament elfogadta a *koronavírus-járvány terjedésének megakadályozására vonatkozó különleges korlátozásokról szóló törvényt*, amely ideiglenes hatállyal felhatalmazta a kormányt – illetve egyes esetekben az önkormányzatokat – hogy a koronavírus-járvány megfékezése érdekében, a szükségesség és arányosság elvének megfelelő korlátozó intézkedéseket hozzon. Azonban a korábbiakban leírtakhoz hasonló ellenőrző funkció gyakorlására jogosult a parlament az e törvény alapján meghozott rendelkezések vonatkozásában is.

Az alapvető jogok koronavírus-járvány idején való korlátozása kapcsán érdemes arra kitérni, hogy bár a szabad mozgáshoz való jog törvényben korlátozható, és helyi szinten, vagy egyes személyeket érintő módon egészségügyi okból is szűkíthető,⁵⁶ ám nincs jogszabályi alapja a mozgásszabadság járványhelyzet által indokolt, nemzeti szintű korlátozásának.⁵⁷ Ezzel szemben a gyülekezési jog korlátozásának lehetősége a *kormányzatról szóló törvény*⁵⁸, és a *Közrendi törvény*⁵⁹ szabályozása alapján kifejezetten biztosított járvány idején. A svéd járványügyi törvény alapján a koronavírus-járvány, mint társadalomra veszélyes betegség leküzdése érdekében a svéd kormány nyilvános összejövetelek megtartásáról és egyes rendezvények tilalmáról szóló intézkedéseket fogadott el. E törvény módosítása feljogosította a gyülekezés, illetve gyógyszerek és különböző orvosi eszközök kereskedelmének korlátozásáról, a bevásárlóközpontok, szórakozó-, és vendéglátóhelyek bezárásáról, valamint egyes jelentős infrastruktúrák működésének leállításáról szóló rendelkezések meghozatalára.⁶⁰ E felhatalmazás korlátját jelentette azonban, hogy a rendeletek nem szűkíthetik azokat az alapvető jogokat és szabadságokat, amelyek a *kormányzatról szóló törvény* alapján kizárólag törvényi szinten korlátozhatók.⁶¹ A *koronavírus-járvány terjedésének megakadályozására vonatkozó különleges korlátozásokról szóló törvény* alapján pedig a kormány a nyilvános összejövetelek és rendezvények, az olyan nyilvános helyek, mint a sportlétesítmények, fürdők és múzeumok, a bevásárló központok, a tömegközlekedés valamint a magánrendezvények vonatkozásában hozhat rendeletével korlátozó intézkedéseket.⁶²

A svéd válságpolitikát elsősorban a korlátozó intézkedések – relatív – hiánya, és a koronavírus-járvány következtében elhunytak magas száma miatt érte – jogilag talán kevésbé re-

⁵⁵ A fertőzések elleni védekezésről szóló törvény (továbbiakban: Svéd Járványügyi tv.) 6c. §.

⁵⁶ Kormányzati tv. 2. fejezet 20–21. cikk.

⁵⁷ Lars JONUNG: Sweden's Constitution Decides Its Covid-19 Exceptionalism. *Lund University Department of Economics – School of Economics and Management, Working Paper* 11 (2020) 2–3.

⁵⁸ Kormányzati tv. 2. fejezet 24. cikk.

⁵⁹ A közrendről szóló 1993:1617. törvény 2. fejezet 15. §.

⁶⁰ Svéd Járványügyi tv. 6a. § (1) bek.

⁶¹ JONSSON CORNELI, 2020. 379.

⁶² A koronavírus-járvány terjedésének megakadályozására vonatkozó különleges korlátozásokról szóló törvény 5. cikk.

leváns – kritika. Ugyanakkor újra felmerült a békeidejű válsághelyzet kezelés alkotmányos szintű szabályozásának igénye.⁶³

Összegzés

Megállapíthatjuk, hogy a koronavírus-járvány miatt azonos kihívásokkal szembesülő államok járvány leküzdésére irányuló korlátozó intézkedései hasonlóak, azok alapvetően ugyanazokat az alapvető jogokat érintik hasonló mértékben, ám azok jogszabályi keretei eltérést mutatnak. A vizsgált államok közül egyedül Magyarországon rendeltek el különleges jogrendi helyzetet, Olaszországban és Svédországban viszont ennek lehetőségét nem is teremti meg az alkotmányos szabályozás. Lengyelország és Svédország esetében a járványügyi szabályozás, Olaszországban pedig alapvetően a polgári védelmi szabályozás biztosít jogszabályi keretet a koronavírus-járvány okozta válsághelyzet kezeléséhez. Hasonlóságot jelent azonban, hogy valamennyi vizsgált államban a kormány kapott kivételes felhatalmazást a szükséges korlátozó intézkedések meghozatalára, de minden esetben érvényesül valamilyen szinten a parlament ellenőrző funkciója. Szintén valamennyi ország vonatkozásában megállapítható, hogy annak jogrendszerét felkészületlenül érte a koronavírus-járvány, és a kivételes szituáció kezelése érdekében meghozott döntések nyomán kibontakozó közjogi viták rámutattak a válságkezelési szabályozás hiányosságaira.

ÁLMOS UNGVÁRI

Comparative Analyses of the Measures Taken to Handle COVID-19 Pandemic by the EU Member States

(Summary)

The study presents the measures taken by certain European Union (EU) Member States as a response to the health crisis caused by the coronavirus pandemic. In addition to the Hungarian, the study examines the Polish, Italian and Swedish regulations in the light of the special legal order announced due to the pandemic situation, paying special attention to the regulatory governance for rapid and effective crisis response, the control function of the legislature in relation to regulatory governance and the restriction of fundamental rights during the special legal order. In connection with each aspect of the research, reference is also made to the public law and political debates that have arisen at the national level in connection with the introduction of the special legal order as a result of the governmental measures taken. In parallel with the systematization of the results, the study also analyzes the Hungarian crisis measures, thus providing a comparative picture of where Hungarian legal practice can be placed in relation to the Polish, Italian, and Swedish regulations in the light of the examined aspects.

⁶³ ERICSON – WILSKE, 2020. 1085.