



Fábián Adrián¹

Közigazgatás – (egészségügyi) veszélyhelyzetben

Kivételes megtiszteltetés a Tamás András Professzor Úr 80. születésnapja alkalmából megjelenő ünnepi kötetben publikálni. Őszinte sajnálatomra, Professzor Úrral viszonylag ritkán kerültem kapcsolatba, azokon a konferenciákon, háttérbeszéléseken, amikor viszont volt szerencsém Professzor Úr előadásait, hozzászólásait meghallgatni, minden alkalommal nagy hatással volt rám az a szikár logikai rend és tudományos alaposág, amelyek alapján kikezdehetetlen következtetéseit megfogalmazta. Írásomban hozzá hasonló és méltó logikai rendszerben igyekszem a konklúzióig eljutni. Isten éltesse, Professzor Úr!

Bevezető

Vitathatatlan, hogy a 2020-ban bekövetkezett Covid-19-világjárvány új helyzet elé állította nemcsak az érintett nemzetközi egészségügyi szervezeteket, illetve a nemzetközi közösséget egyetemlegesen, hanem a hatásokat, következményeket „elviselni” kénytelen nemzetállamokat is, azok döntéshozóit és közigazgatási szervezeteit. Ez a rendkívül összetett (jogi és tényleges) veszélyhelyzet – a kézirat leadásakor – még nem múlt el, és szemmel láthatóan jelentős kihívást okoz a kormányzati döntéshozó és végrehajtó alrendszerekben egyaránt.

Másrészt vitatható ugyan, hogy milyen kormányzati, közigazgatási végrehajtási (jogi és nem jogi) eszközök alkalmazásával kerülhet sor egy ilyen – az állam és társadalom normális működésétől különböző – szituáció kezelésére, az viszont leszögezhető, hogy a közigazgatás „bevetése” szükségszerű és elkerülhetetlen.

Írásom utóbbi megállapítás okaival és hazai megvalósulásának egyes („korai”, 2020. márciusi) elemeivel foglalkozik. Ugyanakkor e sorok megírásakor a veszély és a veszélyhelyzet is fennáll, a közigazgatás folyamatos mozgásban, „bevetésben” van, így csak korlátozottan van lehetőségem következtetéseket megfogalmazni.

¹ Dékán, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; habilitált egyetemi docens, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: fabian.adrian@ajk.pte.hu.

A közigazgatás veszélyelhárító funkciója²

A közigazgatásnak meg kell küzdenie különféle veszélyekkel és veszélyhelyzetekkel, minimalizálnia kell veszélyek bekövetkeztének kockázatát. Nos, ez a funkció egyáltalán nem számít újdonságnak, sőt tulajdonképpen a közigazgatás egyik legfontosabb karakterjegyének is tekinthető.

A polgári forradalmakat megelőzően, a közigazgatásnak tulajdonképpen egyetlen rendeltetése a veszélyelhárítás volt, pontosabban a közrendet és a közbiztonságot fenyegető veszélyek megelőzése, illetve a veszélyhelyzetek elhárítása. Ezt nevezték és nevezzük a mai napig rendészeti tevékenységnek.³

Az más kérdés, hogy az abszolút monarchiák időszakában a közrend és a közbiztonság fenntartása nem volt „önzetlen” állami cselekvés abban az értelemben, hogy végső célja az állami és a meglévő hatalmi rend fenntartása volt. Hiszen azok a legtagabb értelemben vett veszélyek (gazdasági válság, járvány, lázadás, felvilágosult gondolatok stb.), amelyek a közrendet veszélyeztették, igazából – közvetve vagy közvetlenül – a hatalmi *status quót* is fenyegették. Ennek megfelelően épültek ki a veszélyelhárító mechanizmusok: erőszakszervezet, cenzúra, karantén, titkosrendőrség stb.

A veszély, amennyire benne rejlik a mindennapi természetes folyamatokban és emberi tevékenységekben, legalább ilyen mértékben áthatja az egész jogrendszert. A jogalkotó mindig is számolt a veszélyhelyzetekkel és az azokat megelőző veszélyhelyzetekkel: jogszabályok segítségével igyekezett kivédeni azokat. A különféle veszélyekre, fenyegetésekre ugyanúgy tekintettel van a munkajog (például veszélyes munkakör), mint a polgári jog (például veszélyes üzem).

Sőt egész jogágak épülnek a veszély (és a veszélyhelyzet) fogalma köré, gondolunk itt a büntetőjogra, amely a „társadalomra veszélyességet” veszi alapul, de ugyanez elmondható a szabálysértési jogról is, amely a „társadalomra veszélyesség csekély foka” mellett a „közigazgatásra való veszélyességet” is tárgykörébe vonja.

² Ennek az alpontnak a megírásához felhasználtam korábbi írásomat: Gondolatok a „közigazgatási jogi” veszélyről. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A rendészettudomány határkövei: tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2012. 279–286.

³ Bővebben: Ernyes Mihály: *A magyar rendőrség története*. Budapest, BM, 2002. 23; Petrovics László: *Körendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat*. Budapest, Pannonia, 1884. 12–13; Szamel Lajos: *A modern rendészettudomány és következményei*. Pécs, Sudia Juridica Universitas Pécs Publicata, 1995. 261; Nyíri Sándor: A rendészeti igazgatás elvi kérdései. *Beliügyi Szemle*, 1. (1998). 3–11; Baraczk Róbertné – Szikinger István: A rendészeti igazgatás. In Ficzer Lajos – Forgács Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai kitekintéssel*. Budapest, Osiris, 1999. 383; Balla Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 50. (2000), 1. 18–21; Beregnyei József: Rendvédelem, rendészet értelmezése, viszonya és kapcsolata a határőrséghez. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I.* Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2002. 28; Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

A különféle fenyegetések, veszélyek elhárítására vonatkozó közigazgatási jogi normákat meglehetősen nehéz aszerint kategorizálni, hogy adott esetben vajon „csupán” hatósági jogalkalmazásról van szó, vagy kifejezetten rendészeti tevékenységről. Számos határeset mellett találunk azonban „vegytiszta” rendészeti előírásokat is a közigazgatási jogban, vagyis olyan veszélyeket, amelyek kifejezetten a közrendet, a közbiztonságot veszik célba.

Veszélyt, veszélyhelyzetet számtalan körülmény idézhet elő (például természeti erők vagy emberi magatartás), de a közigazgatási jogban a veszély szinte mindig kapcsolódik az emberhez, az emberi tevékenységhez.

Először is azért, mert a veszélyek az embert fenyegetik. (Azok a fenyegetések, amelyek az embert, annak valamely érdekét, értékét nem érintik, kívül esnek a közigazgatási jogon.) A veszély – másképpen fogalmazva – a jogrend által védett értékekre van (vagy lehet) káros hatással, ilyen – az emberhez kötődő – értékek különösen az élet, testi épség, az egészség, a vagyonbiztonság, a természetes és az épített környezet.

A közigazgatási jog, illetve a közigazgatás a veszélyt vagy úgy próbálja elhárítani, hogy a veszélyforrást semlegesíti különféle jogi (hatósági) eszközökkel, vagy úgy, hogy a veszély „célpontjainak” (az embereknek) a figyelmét hívja fel a fokozott óvatosságra, a veszély kockázatára.

A veszéllyel rokon fogalom a jogban a *vis maior* (erőhatalom, elháríthatatlan veszély) *terminus technicus*, amely a polgári (kötelmi) jog tipikus veszélye. A veszély és a *vis maior* annak ellenére, hogy közös bennük az, hogy nemkívánatos állapotot eredményezhetnek, nem azonos kategóriák:

- a veszély általában emberi tevékenységből fakad, míg a *vis maior* a természeti erő okozza;
- a *vis maior* dolgokat veszélyeztet, rongál, vagy semmisít meg, illetve meggátol valamilyen kötelezettség teljesítésében, míg a veszély – közvetve vagy közvetlenül – az embert veszi célba;
- a *vis maior* előreláthatatlan és kivédhetetlen.⁴

A közigazgatási jogban a veszélyek – kissé önkényesen – két csoportra oszthatók, az egyik csoportba azok a fenyegető tényezők tartoznak, amelyek előre nem láthatók, az ellenük való védekezés lehetőségei ezért igencsak behatároltak. Ezekre az általános vagy „ismeretlen” veszélyekre vonatkozó jogi szabályozást jórészt a közigazgatási eljárásjogban találjuk meg.

A másik csoportba azok a veszélyek, fenyegetések tartoznak, amelyek olyan emberi tevékenységekkel függnek össze, amelyeknek az effajta kockázata ismert.

⁴ A *vis maior*ról bővebben lásd Lábady Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1997. 235.

A jogalkotó a jogi szabályozás útján igyekszik a veszély bekövetkeztének esélyét, annak kockázatát minimalizálni.

Elsőként az általam „ismert” veszélynek nevezett fenyegetésekre vonatkozó normatív szabályozás jellegzetességeit vizsgáljuk meg. Szintén találunk rá példát, amikor a veszély lehetőségét magában hordozó emberi tevékenység fokozott hatósági kontroll alatt áll, beleértve természetesen a hatósági engedélyezést is.

Nemcsak a veszély forrását próbálja biztonságossá tenni, hanem a veszély célpontját is igyekszik megóvni a közigazgatási jog. Ha példának okáért az engedélyes nem követi a jogszabályi előírásokat, azaz a veszély kockázata növekszik, ebben az esetben a hatóság a veszély forrását igyekszik felszámolni. Látható, hogy a jogi szabályozásban rendszerint elkülönül a veszélyeztetés és magának a veszélynek a bekövetkezése. A közigazgatási jog elsődlegesen a veszélyeztetés (vagyis a veszélyt megelőző helyzet) szabályozására koncentrál.

A veszélyeztető helyzet kialakulása önmagában elegendő különféle közigazgatási jogi szankció alkalmazására (például pénzbírság, engedély visszavonása). Amennyiben a veszély (és ezáltal a védett jogi értékekben negatív hatás, „károkozás”) bekövetkezik, akkor az így kialakult helyzet sokkal súlyosabb, rendszerint büntetőjogi (például közveszélyokozás) vagy akár alkotmányjogi (például szükséghelyzet) megítélés alá is eshet.

A fenti példák is jól illusztrálják továbbá, hogy az „ismert” veszélyek elhárításában a közigazgatási jogban a hatósági jogalkalmazásnak meghatározó szerepe van. Ez a hatósági jogalkalmazás bizonyos esetekben – ahogy látni fogjuk – egyértelműen rendészeti tevékenységet jelent.

„Ismeretlen” veszélyek alatt azokat a veszélyeket értem, amelyek előre nem láthatók, korábban nem fordultak elő, de tulajdonképpen bármikor bekövetkezhetnek, és hatással lehetnek az emberi életre.

A közigazgatás feladatai, funkciói⁵ között meglátásom szerint fontos, bizonyos szempontból kiemelkedő szerepet tölt be a közigazgatás veszélyelhárító, veszélymegelőző funkciója. A közigazgatás mindazonáltal nemcsak a veszélyek bekövetkezését törekszik megakadályozni, hanem a kialakult veszélyhelyzetek többségét is közigazgatási szervek hárítják el.

A rendőrség, a polgári védelem, a katasztrófaelhárítás feladatai között kifejezetten megtalálható a veszélyek semlegesítése. Könnyen belátható, hogy az emberi tevékenységek további specializálódásával a veszélyek, a veszélyforrások köre is egyre differenciáltabbá fog válni.

A közigazgatási jognak annak érdekében, hogy a jövőben is eleget tudjon tenni veszélymegelőző és veszélyelhárító funkciójának, rugalmasan kell követnie

⁵ Bővebben: Lőrincz Lajos – Takács Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel, 2001. 145.

a tényleges állapotokat. Ez vonatkozik mind a szervezetre, mind a veszélyek kivédése érdekében igénybe vehető – adott esetben jogi – eszközökre.

A közjog területén nemcsak a közigazgatási jog, hanem az alkotmányjog is foglalkozik a veszély kategóriájával. Az Alaptörvény maga is meghatároz olyan veszélyforrásokat, illetve veszélyhelyzeteket (például természeti katasztrófa, háborús helyzet), amelyek jelentőségüknél fogva indokolják az alaptörvényi szabályozást. Az Alaptörvényben nevesített veszélyek bekövetkezésének elhárítása legfőképpen a közigazgatás feladata, a jogszabályi keretek viszont lényegesen változhatnak.

Ezzel együtt a veszélyek elhárításában szinte valamennyi alkotmányos államhatalmi szervnek juthat szerep, pontosabban feladat. Megállapítható tehát, hogy az alkotmányjog a veszélyek „minősített” eseteit szabályozza. Azokat a fenyegetéseket, amelyek nem érik el az alkotmányos szabályozás küszöbét, alacsonyabb szintű (és különböző jogágakhoz tartozó) jogszabályok rendezik.

A veszélyhelyzet egy társadalmi-gazdasági abnormalitás, amely – szélsőséges esetben – gyökeresen és rapid módon változtathatja meg a közigazgatás környezetét. A közigazgatás környezetének változása – jogállami keretek között – önmagában nem elegendő a közigazgatás reakciójának kiváltásához, ennek elsődleges feltétele a vonatkozó jogi szabályozás, mindenekelőtt a törvényi szabályozás (felhatalmazás) megléte. Ezt követően kerülhet sor a közigazgatás konkrét veszélyelhárító tevékenységére, méghozzá lényegében a „hagyományos” formákban: közigazgatási jogalkotás és (hatósági) jogalkalmazás útján.

A Covid-19 mint komplex veszély

„A közigazgatás szervezeti szisztémájának ésszerűsége térben és időben határozható meg, mint célokat kijelölő és feladatokat megoldó tevékenység rendszere. Független a céloktól és mindazon körülményektől, amelyek a feladatok megoldására hatást gyakorolnak” – állapítja meg Tamás András.⁶ És ez a megállapítás érvényes a körülmények gyors, előre nem látható veszélyekkel terhelt változásakor is.

Egy olyan veszély, mint a Covid-19 okozta tényleges veszélyhelyzet, komplex kihívás elé állítja a közigazgatási rendszert. Főleg akkor, ha ehhez hozzávesszük (ismeretlenségéből fakadó) meglepetésének erejét és ennek következményét, hogy a világjárvány felkészületlenül érte a nemzeti kormányokat. (Az más kérdés, hogy elvárható-e egyáltalán a nemzeti kormányzatoktól az ilyen helyzetekre való felkészültség.)

Olaszországban a komplexitás például abban jelentkezett, hogy hamar kiderült az egészségügyi ellátórendszer kapacitásainak végeessége, hiánya, a köz-

⁶ Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997. 265.

igazgatási hatóságok addig nem tapasztalt nyomás alá kerültek, a járványhelyzet felerősítette a korábbi strukturális problémákat, a regionális beosztás miatt hatásköri problémák is előjörtek a központi kormányzat, a regionális kormányzat és a helyi közigazgatási szervek között, valamint még nyilvánvalóbbá vált az Észak- és Dél-Olaszország közötti politikai és gazdasági megosztottság.⁷

Ha abból indulunk ki, hogy a jogállami közigazgatás aktivitásához – jogszabályi felhatalmazás mellett – szükséges a megfelelő személyzet (szervezeti keretek közé tagolva), infrastruktúra és információ, akkor ennek a kiindulási pontnak igaznak kell lennie egy veszélyhelyzetben is. Legyen szó – Forsthoff szóhasználatával – akár a „szolgáltató”, akár a „beavatkozó” (hatósági) közigazgatásról.⁸

Természetesen a járvány okozta tényleges veszély, veszélyhelyzet komplexitását jelzi az is, hogy ez az abnormális szituáció a közigazgatás mindkét fő tevékenységi formáját érinti, tulajdonképpen csak az arányok kérdésesek. Szükséges a közigazgatás szolgáltató funkcióit (különösen az egészségügyi ellátást, de az oktatást is), valamint a közigazgatási szervek hatósági feladatellátását is az új körülményekhez igazítani.

Az első reaklási szint a fentiekből következően a jogalkotás (legyen az törvényalkotás vagy rendeletalkotás), ezt követheti a személyzet, a szervezet, az infrastruktúra és az információs rendszerek átalakítása⁹ annak érdekében, hogy a veszélyhelyzet (legyen az járvány okozta vagy más eredetű) megelőzése, de főleg elhárítása minél gyorsabban, hatékonyabban bekövetkezzen, ezzel megóvva a társadalmat, a gazdaságot a további veszteségektől.

És itt felszínre is kerül a veszélyelhárításban lévő legnagyobb ellentmondás, vagy – ha úgy tetszik – kihívás. Közigazgatást fejleszteni, átalakítani – elméletileg és gyakorlatilag is – roppant idő- és költségigényes folyamat, még akkor is, ha kevésbé koncepcionális annak a menete.¹⁰ A veszélyhelyzet viszont a lehető leggyorsabb reakálást kívánja meg.

Másrészt a személyzet, az infrastruktúra, egyáltalán a közigazgatás kapacitásának növelése roppant költséges művelet, és még a szükséges források rendelkezésre állása mellett sem biztos, hogy megvalósítható, különösen nem rövid idő alatt (a szakemberek száma adott időpillanatban véges, a tárgyi eszközökhöz való hozzáférés nehézkes lehet stb.).

⁷ Lucia Rubinelli: The Italian state, its regions and the virus. *The Political Quarterly*, 91. (2020), 3. 553–650.

⁸ Ernst Forsthoff: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. München–Berlin, Beck, 1958. 119, 322.

⁹ A megbízható információ, információáramlás jelentőségéről a Covid-világjárvánnyal összefüggésben lásd Jean Seaton – Amy Sippitt – Ben Worth: Fact checking and information in the age of Covid. *The Political Quarterly*, 91. (2020), 3. 578–584.

¹⁰ Bővebben: Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.

Jól látható tehát, hogy a sikeres veszélyelhárítás, különösen, ha a Covid-19 okozta világjárvánnyal van szó, számos – egymással sorosan összefüggő – feltétel, tényező, körülmény figyelembevételével valósulhat meg a siker reményével. Ezek – a fent szóba hozott feltételek – nagyon is dogma jellegűnek minősíthetők: nem lehet őket figyelmen kívül hagyni, megkerülni, vagy más dogmákkal helyettesíteni.

Szemelvények közigazgatásunk első „reakcióiból” (2020. március)

A magyar közigazgatásnak a világjárvánnyal összefüggő reakcióit – az előzőek alapján – a jogalkotáson, illetve a jogalkalmazáson, valamint a személyzet, a szervezet, az infrastruktúra és az információs rendszerek terén bekövetkezett változásokon keresztül lehet vizsgálni.

Ugyanakkor dokumentált válaszokra kizárólag a jogalkotási produktumok adnak alapot, hiszen nem áll rendelkezésre megbízható adat arra vonatkozóan, hogy a magyar közigazgatás a személyzetét (összetételét, létszámát), az (anyagi, tárgyi) infrastruktúráját és információs rendszereit milyen tényleges változtatások érintették. A szervezeti változásokra a vonatkozó jogszabályokból tudunk következtetni.

A veszélyhelyzetet a 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet vezette be, a 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szüntette meg, és az 2020. március 11-től 2020. június 18-ig tartott. A 40/2020. (III. 11.) Kormányrendeletből különösen az alábbiak érdemelnek kiemelés:

- a) kifejezetten alaptörvényi felhatalmazás alapján alkották meg;¹¹
- b) a kormányrendelet a miniszterelnököt nevezte meg mint azt a kormánytagot, aki felelős a veszély elhárításáért;
- c) a jogszabály általános célja „a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása” (felhívom a figyelmet az állampolgársági kitételre!);
- d) a kormányrendelet létrehoz egy új, a miniszterelnököt (nem a kormányt!) „segítő” tanácsadó testületet: Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs.¹²

¹¹ Írásomban nem kívánok belemenni a kormányrendelettel kapcsolatos alkotmányossági aggályokba, ezekről kimerítően lásd Sente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020), 3. 115–139; Drinóczi Tímea: Hungarian abuse of constitutional emergency regimes – Also in the light of the COVID-19 crisis. *MTA Law Working Papers*, 13. (2020); Mészáros Gábor: Carl Schmitt in Hungary: Constitutional crisis in the shadow of Covid-19. *MTA Law Working Papers*, 17. (2020).

¹² A Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzset a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról szóló 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat lényegében megerősítette működésében, összetételében, funkcióiban, majd a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról szóló 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat visszavonásáról szóló 1324/2020. (VI. 17.) Korm. határozat 2020. június 17-én megszüntette.

A veszélyhelyzet kihirdetését követően jogalkotási szempontból az figyelhető meg, hogy a különleges periódusnak az első szakaszában a kihirdetett jogszabályok egy része összefügg a veszélyhelyzettel, másik részük viszont továbbra is az ország, a közigazgatás „normális” működését hivatott elősegíteni.

Ha megvizsgáljuk a veszélyhelyzettel összefüggésben született jogszabályokat, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy kettős cél vezeti/vezette a jogalkotót:

- a) egyrészt a megelőzés, másrészt az elhárítás, azzal, hogy tulajdonképpen egyetlen eszközt alkalmaz ezek érdekében, ez pedig az emberi érintkezések visszaszorítása a karantén (elkülönítés, távmunka, távoktatás, „digitális munkarend”, rendezvények korlátozása, halasztása, bevásárlási idősav stb.) különféle formáinak az alkalmazásával, illetve újabb tanácsadó testületek létrehozására került sor (akciócsoport elnevezéssel), kijelölt miniszter vezetésével;
- b) másrészt – a gazdasági hatások kivédésére/mérséklésére – költségvetési intézkedések is történtek (előirányzat-átcsoportosítás, fizetési moratórium).

Ezenkívül számos esetben került sor a hatósági, közbeszerzési, végrehajtási, illetve adó- és járulékfizetési kötelezettségre vonatkozó eljárási szabályok – ügyféli szempontból történő – enyhítésére, illetve lazítására.¹³ Ennek egyik nyilvánvaló oka a személyes érintkezések számának, gyakoriságának csökkentése.¹⁴

Megjegyzem, hogy különösen extrém körülmények, alkotmányos alapjogok korlátozása során elvárható a jogalkotótól a precíz, pontos jogszabályi szövegek kiadása. Nos, ennek az elvárásnak a kormány több alkalommal sem tudott eleget tenni.

Rögtön „furcsaságként” értelmezhető példának okáért, amikor a jogalkotó a jogszabályban nem kötelez, hanem *expressis verbis* kér: „A 70. életévüket betöltött személyeket a Kormány arra kéri, hogy lakóhelyüket vagy tartózkodási

2020. június 18-án a járványügyi készség során működő Operatív Törzs feladatairól 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet létrehozott egy újabb „csak” Operatív Törzset, amely a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs jogutódja, és tevékenysége már nem a miniszterelnökhöz, hanem kifejezetten a kormányhoz kapcsolódik.

¹³ Lásd 48/2020. (III. 19.) Korm. rendelet 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 (IV.); 57/2020. (III. 23.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során a végrehajtással kapcsolatban teendő intézkedésekről; 61/2020. (III. 23.) Korm. rendelet a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet közterhekkel kapcsolatos részletszabályairól és egyes új intézkedésekről; 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet alatti engedélykötelezettségről, valamint az ellenőrzött bejelentésről.

¹⁴ Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle*, 13. (2020), 3. 4.

helyüket ne hagyják el.”¹⁵ Talán külön nem is kell arra a jogalkalmazói problémára utalnom, hogy vajon mi lehet a hatósági reakció arra, ha a jogalany ezt a kodifikált „kérést” nem teljesíti.

Továbbra is a normavilágosság követelményénél maradva, a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet – tárgyára tekintettel – talán a legjelentősebb jogalkotási produktum volt az állampolgárok és a magyar közigazgatás szempontjából egyaránt.

A személyes szabadságot korlátozó jogszabályokkal kapcsolatos legfontosabb kritérium talán a normavilágosság, az egyértelműség követelménye. Ehhez képest ez a jogszabály ennek a kitételnek számos ponton ellentmond. A rendelet – példának okáért – az „alapos indok” fogalmából indul ki, és azt a 4. §-ban ki is fejt, konkretizálja, vagy legalábbis megkísérli ezt. A magyarázó rendelkezés alapján sem tudható viszont, mit jelent a „szűk családi kör”, „az üzemanyag-töltőállomás felkeresése”, „a szülői jogok és kötelezettségek” teljesítése.

A kormányrendelet 6. § (1) bekezdése szerint: „Saját és családja érdekében a 65. életévét betöltött személy az ételmiszerüzletet, drogériát, piacot vagy gyógyszertárat 9.00 óra és 12.00 óra közötti időben látogathatja.” Ezek szerint más érdekében a rendelkezésben foglalttól eltérő időpontban is látogatható volt ebben az időszakban idős személy által az ételmiszerüzlet, drogéria, piac vagy gyógyszertár. (Nyilván ez az értelmezés viszont a jogszabály céljával vezetne ellentétes eredményre.)

Az egészségügyi veszélyhelyzet kihirdetését követően majdnem három héttel, a 2020. március 30-i ülésnapján fogadta el az Országgyűlés a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényt.

A törvény célja az 1. szakasza alapján a járvány (a konkrét veszély) „megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása”. Megjegyzem, hogy hasonlóan a 40/2020. (III. 11.) Kormányrendeletéhez, a törvény is kifejezetten a „magyar állampolgárok” egészségének megóvásáról rendelkezik, nem tesz említést más státuszú természetes személyek védelméről, egészségük megóvásáról.

A törvény világossá teszi, hogy e veszélyhelyzet rendkívül komplex: fenyeget élet-, egészség-, személyi, vagyoni- és jogbiztonságot, valamint a nemzetgazdaság stabilitását is. Ez indokolja, hogy a kormány „rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”.¹⁶

¹⁵ 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 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 (III.) 2. § (1) bek.

¹⁶ 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről 2. § (1) bek.

Az lényegében „csupán” jogtechnikai kérdés, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazta a kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa.¹⁷

Az egészségügyi veszélyhelyzet kihirdetése és az azt követően hozott jogszabályok egyértelműen centralizációs hatással jártak a magyar közigazgatás működésére.¹⁸ Ez a megállapítás akkor is helyesnek mondható, ha figyelembe vesszük a helyi önkormányzatok (polgármesterek) egyes, a veszélyhelyzettel összefüggésben hozott intézkedéseit.¹⁹

Az egészségügyi veszélyhelyzettel összefüggésben kibocsátott jogszabályok csupán kisebb része feladat- és hatáskört megállapító vagy szervezeti norma, többségük – Tamás András felosztása alapján – országos hatályú, az (állam)polgárok számára kötelezettséget előíró jogszabályi rendelkezés.²⁰

A feladat- és hatáskört megállapító veszélyhelyzeti jogszabályok jellemzően a rendőrség, illetve rendészeti szervek számára jelöltek ki új funkciókat.²¹ Talán érdekességgként megállapítható, hogy a tárgyat átfogóan szabályozó jogszabály, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény szövege 2020 márciusában (egészen 2020. június 18-ig) változatlan maradt.

Zárógondolatok

A veszélyhelyzetek leküzdésében a modern közigazgatásnak kulcsszerepe van, és nincs alternatívája. Meglepő tény, hogy a Magyarországon 1918 ősze és 1919 eleje között tomboló spanyolnátha-(világ)járvány idején kibocsátott kb. húsz néptörvény közül egyiknek sem volt tárgya a közegészségügyi helyzet. A meghozott kevés számú intézkedés inkább helyi szinten történt, mintsem a központi közigazgatás részéről.²²

Ez még akkor is elgondolkodtató, ha figyelembe vesszük az ország akkori történelmi helyzetét, viszontagságait, de azt is, hogy ismertek voltak idevonatkozó tudományos igényű megállapítások, Concha Győzőt idézem: „Járványok idején a hatóság

¹⁷ 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről 3. § (1) bek.

¹⁸ Balázs–Hoffman (2020): i. m. 8.

¹⁹ Itt csak utalnék a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdésének alkalmazásával, alkalmazhatóságával kapcsolatos gyakorlati problémákra. Bővebben: Balázs–Hoffman (2020): i. m. 7.

²⁰ Lásd Tamás (1997): i. m. 334.

²¹ Különösen például 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet a kijárási korlátozásról 8. § (1)–(2) bek.; 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről, 2–6. §.

²² Lásd: <https://bit.ly/3aVdet7>.

állítja elő a kellő számú gyógyító- és ápolószemélyzetet s gondoskodik azok fizetéséről, a gyógyszerekről, így a magánélet feladatát a járvány idején közfeladattá teszi.”²³

A száz évvel ezelőtti következményekről pedig Szegő Iván Miklós a következőket állapítja meg: „komoly a kormány, a főváros és a közegészségügyi hatóságok felelőssége is: képtelenek voltak az orvos- és gyógyszerhiányon segíteni, a szervezetlenség miatt is nehezen tudtak megbirkózni a járvánnyal”.²⁴

Kérdéses, vajon elvárható-e a modern közigazgatási szervezetektől, hogy egy ilyen veszélyhelyzetet átgondoltan, ütemezetten és – ami talán a legfontosabb – felkészülten tudjanak felszámolni. Egyáltalán a modern közigazgatási rendszerektől elvárható-e, hogy ilyen fenyegetettségre hatékonyan tudjanak reagálni, még annak bekövetkezte előtt? Egyáltalán mi lehet a célja a közigazgatásnak, pontosabban a magyar közigazgatásnak egy olyan szintű veszélyhelyzetben, amelyet a Covid-19-világjárvány idéz elő? Ezekre a kérdésekre legfeljebb hipotetikus válaszok adhatók.

Az a fentiek alapján is egyértelmű, hogy a közigazgatásnak szinte minden veszély esetén, legyen az ismert vagy ismeretlen, emberi vagy természeti okokra visszavezethető, alapvető funkciójából adódóan közre kell működnie a kockázatok csökkentésében és a veszélyhelyzet elhárításában. Ezzel a megállapítással rímelnék a hatásköri és eljárási közigazgatási normák.

Ugyanakkor azt is tudomásul kell venni, hogy ez – különösen – véges kapacitásai miatt nem lehet a közigazgatás abszolút és egyetemleges funkciója, egy erre vonatkozó társadalmi elvárás is illuzórikus lenne. A közigazgatás ugyanis elsődlegesen a reálisan (rutinszerűen, szinte szokásosan) bekövetkező veszélyek elhárítására van berendezkedve.

A távoli, ritkán előforduló vagy korábban egyáltalán nem is ismert fenyegetések hatékony elhárításához olyan állandó szervezetre, személyzetre és infrastruktúrára lenne szükség, tulajdonképpen egyfajta elvont készenléti állapotra, amely az állam és társadalom normális keretei között irreális.

A felkészültség észszerű feltétele ilyen körülmények között olyan részletekig kidolgozott, modellezett, különleges jogrend kilátásba helyezése, amely érvényes, de – normális állami és társadalmi működés esetén – hatálytalan. Ez a potenciális jogrend már önmagában alkalmas lehet arra, hogy a felkészületlenséget, a meglepetés erejét és ezáltal a veszély okozta károkat hatékonyan mérsékelni tudja.

Tehát ezzel a kiindulási ponttal a jogalkotónak nem kell a nulláról kezdenie a veszéllyel, a veszélyforrással szembeni reagálást, és a közigazgatásnak sem. De – ahogy erre korábban már utaltam – még ez a kodifikációs feltétel sem pótolhatja a veszély kiiktatásához szükséges hozzáértő személyzetet, információkat és anyagi/tárgyi infrastruktúrát.

²³ Concha Győző: *Politika. Második kötet: Közigazgatástan*. Budapest, Grill, 1905. 413.

²⁴ Szegő Iván Miklós: *1918 ősze: Magyarországon pusztít a spanyolnátha* (é. n.).

Irodalomjegyzék

- Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle*, 13. (2020), 3. 1–10.
- Balla Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 50. (2000), 1. 18–21.
- Baracza Róbertné – Szikinger István: A rendészeti igazgatás. In Ficzer Lajos – Forgács Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai kitekintéssel*. Budapest, Osiris, 1999. 383–394.
- Beregnyei József: Rendvédelem, rendészet értelmezése, viszonya és kapcsolata a határőrséghez. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I.* Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2002. 27–33.
- Concha Győző: *Politika. Második kötet: Közigazgatástan*. Budapest, Grill, 1905.
- Drinóczi Tímea: Hungarian abuse of constitutional emergency regimes – Also in the light of the COVID-19 crisis. *MTA Law Working Papers*, 13. (2020). Online: <https://bit.ly/2PFu0Fp>
- Ernyes Mihály: *A magyar rendőrség története*. Budapest, BM, 2002.
- Fábián Adrián: Gondolatok a „közigazgatási jogi” veszélyről. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A rendészettudomány határkövei: tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2012. 279–286.
- Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Forsthooff, Ernst: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. München–Berlin, C. H. Beck, 1958.
- Lábady Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1997.
- Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.
- Lőrincz Lajos – Takács Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel, 2001.
- Mészáros Gábor: Carl Schmitt in Hungary: Constitutional crisis in the shadow of Covid-19. *MTA Law Working Papers*, 17. (2020). Online: <https://bit.ly/3udrUel>
- Nyíri Sándor: A rendészeti igazgatás elvi kérdései. *Belügyi Szemle*, 1. (1998), 3–11.
- Petrovics László: *Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat*. Budapest, Pannonia, 1884.
- Rubinelli, Lucia: The Italian state, its regions and the virus. *The Political Quarterly*, 91. (2020), 3. 553–560. Online: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12909>
- Seaton, Jean – Amy Sippitt – Ben Worthy: Fact checking and information in the age of Covid. *The Political Quarterly*, 91. (2020), 3. 578–584. Online: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12910>
- Szamel Lajos: *A modern rendészetfogalom és következményei*. Pécs, Sudia Juridica Universitas Pécs Publicata, 1995.
- Szegő Iván Miklós: *1918 ősze: Magyarországon pusztít a spanyolnátha* (é. n.). Online: <https://bit.ly/3xGlneE>
- Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020), 3. 115–139.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997.