

Alkotmányosság és járványveszély¹

I. A rendkívüli állapot nem kivételes állapot

A járványidőszak azt is megmutatta, hogy az európai országok kormányai milyen döntési helyzet kialakításában tudnak a leggyorsabban és leghatékonyabban reagálni a folyamatosan változó problémákra – vagy éppen mire nem voltak képesek. Az általánosan megfogalmazott elvárás természetesen az volt, hogy a kormányzati politikának ebben a speciális helyzetben is összhangban kell állnia a jogállam keretein belüli lehetőségekkel. Ám voltak Magyarországgal kapcsolatban olyan kritikai felvetések (pl. Donald Tusk megjegyzése a Spiegelben a magyar miniszterelnökről, amely szerint Orbán Viktorra büszke lehetne az a Carl Schmitt német jogi és politikai gondolkodó, akiről közismert, hogy a kivételes állapottól nem rettent vissza és a nemzetiszocialista rendszer első éveiben buzgón támogatta Hitlert), melyek vagy teljes ismerethiányról vagy a politikai ellenszenv kifejeződéséről tanúskodnak.

Tanulmányunk célja, hogy megvilágítsuk, hogy a normál alkotmányos helyzettől miben és milyen alkotmányos felhatalmazással tért el a magyar kormányzat, továbbá ezt összehasonlítjuk más országokban – elsősorban a közép-európai országokban alkalmazott megoldásokkal. Mindehhez először szemügyre vesszük a német és az osztrák reagálást, majd külön is foglalkozunk a V4-ek (köztük Magyarország) intézkedéseinek alkotmányosságával.

Vizsgálódásunk elején érdemes néhány fogalmi pontosítást elvégezni. Ennek során Carl Schmitt és a hozzá kapcsolódó Giorgio Agamben munkáira támaszkodunk. Mindkét gondolkodó olyan történelmi-politikai helyzetek elemzője, amelyben a jog normális, megszokott világa nem érvényesül, konkrétan a rendkívüli, a kivételes helyzetről értekeztek. Schmitt száz évvel ezelőtt, míg Agamben napjainkban. Hatástörténetük következtében e témakör klasszikusai közé számíthatók. Ezt követi a közép-európai országok kormányok jogi reakcióinak bemutatása a járvány által előállt vészhelyzetre, majd a magyar alkotmányos helyzet értelmezése. Nem csupán jogi, alkotmányjogi kérdésekről van szó, hanem eminensen politikai, s azon belül is biztonsági kérdésekről. A normál állapotban (amikor a megszokott életfolyamatot nem borítja fel természeti katasztrófa, országokat érintő politikai-hadügyi válság) a kiszámíthatóság által biztonságot ad a jogélet megszokott működése, ám vannak olyan – a normál állapottól eltérő – helyzetek, amikor az élet biztonságos védelméhez nem elegendők a hagyományos jogi formális követelmények, hanem elsősorban magát a vészhelyzetet kell megoldani. Egy társadalom biztonságát nemcsak fegyveres konfliktus veszélyeztetheti, hanem természeti katasztrófa is, vagy éppen adott esetben egy járvány. A tömegesen fellépő egészségügyi probléma épp oly súlyos lehet, mint az utcákon tapasztalható erőszakos cselekedetek sokasága. Erre a helyzetre felkészülve a jogállamok alkotmányos rendje jogi lehetőséget ad a normál helyzettől való eltérésre. Hangsúlyozzuk: jogilag szabályozott módon lehet a normál jogi helyzettől eltérni. Ennyiben a rendkívüli helyzetekkel való szembenézés, noha módosítja a jogalkotás megszokott rendjét, része a jogállami működésnek.

¹ A tanulmány a Danube Institute szuverenitást vizsgáló jogi kutatócsoportjának közös munkája. A kutatócsoport vezetője: Karácsony András egyetemi tanár, ELTE ÁJK Jog- és Társadalomelméleti Tanszék (karacsony@ajk.elte.hu). Tagok: Hegedős Soma abszolutóriummal rendelkező PhD hallgató, ELTE ÁJK Jogtudományi Doktori Iskola (soma.hegedos@danubeinstitute.hu), Monostori Markus, abszolutóriummal rendelkező PhD hallgató, ELTE ÁJK Jogtudományi Doktori Iskola (drmonastery@gmail.com)

A jog normál állapottól eltérő helyzetét Carl Schmitt a szuverenitás kérdésköre kapcsán vizsgálta. Két könyvét kell e tekintetben felidézni: *Die Diktatur* (1921), mely a szuverenitásprobléma eszmetörténetét vizsgálta és a *Politische Theologie* (1922). Az 1921-es munkájában a *pouvoir constitué* (alkotmányos hatalom) és a *pouvoir constituant* (alkotmányozó hatalom) alapján kétféle diktatúráról beszélt. A „komiszár” (azaz egy konkrét feladattal megbízott) és a „szuverén” diktátorról. A megkülönböztetés alapját a következő kérdés adja: mi adhat biztonságot az adott normák érvényesülésének, illetve miként teremthető új norma?

A komiszár a létező alkotmányos rendből indul ki és annak megvalósítására törekszik egy olyan helyzetben, amikor az alkotmányos *eljárások* alkalmazása nem biztosítja a politikai közösség számára elfogadott alkotmányos rend létét. Ebben a kivételes állapotban (Ausnahmezustand, State of Exception) az a feladata, hogy *helyreállítsa* a normál jogi (alkotmányos) állapotot. Ez a diktatúra egy időben korlátozott uralom. Schmitt erre a római köztársaság időszakából vette a példát, amikor is az egy évre választott diktátor feladata volt, hogy a súlyos külső fenyegetés esetén a jogi normák és a jogérvényesítés (a jog megvalósulásának) normája közötti ellentétet politikai döntésekkel áthidalja a vészhelyzet megoldása érdekében. Röviden: a komiszár jellegű diktátor felfüggeszti az alkotmányt, mégpedig azért, hogy ugyanezen alkotmányt megvédje. Ezt a szituációt Schmitt az ostromállapothoz (Belagerungszustand, state of siege) hasonlította.

Ezzel szemben a *szuverén* diktátor nem egyszerűen egy fennálló, konkrét alkotmányt függeszt fel a jog alapján, hanem a felfüggesztés által olyan állapotot akar teremteni, melyben egy új alkotmányos rend lehetségessé válik. Tevékenységét a *pouvoir constituant*, vagyis az alkotmányozó hatalom jellemzi. A *pouvoir constituant* csak jogokat ismer, míg kötelezettséget nem, a *pouvoir constitué* viszont fordítva: csak kötelezettségeket, s jogokat nem. A *pouvoir constituant* és a *pouvoir constitué* viszonyát a természettel analógiában mint *natura naturans* (teremtő természet) és a *natura naturata* (teremtett természet) különbségét ragadta meg Schmitt. Ami viszont közös a Schmitt által elemzett diktatúra két fajtájában, hogy mindegyik bekövetkeztének lehetősége jogilag szabályozott és mindkettő célja egy alkotmányos normálállapot megteremtése. Az egyik a régit megerősítve, a másik egy újat létrehozva.

Schmitt ezt követően, alig egy évvel később publikálta könyvét a politikai teológiáról, amiben már nem esett szó a komiszárról, hanem csak a szuverénról. Fogalmazhatunk úgy is, hogy radikalizálta mind a szuverénnel mind pedig – ezzel összhangban – a kivételes állapottal kapcsolatos álláspontját. A mű első mondatát – „Szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt” – megszámlálhatatlanul sokan idézték.² Schmitt itt a *végső döntést*, a jogi normából nem levezethető döntést állította középpontba (már ez mutatja a jogállami elvtől való elszakadását). Ennek hátterében azon meggyőződése állt, hogy az állam (a politika) elsődleges a joghoz képest. A jogi rend megszűnése nem jelenti mindenféle rend megszűnését, mert ott áll az állam (politika) rendje. Közbevetőleg megjegyezzük, hogy itt rejlik Schmittnek Kelsenrel való vitája, mivel Kelsen az állami rendet csak a jogi szabályozás összefüggésében értelmezte és a normál élethelyzetet elemezte. Schmittnél a szuverén hatalma önmagából fakad, nem származtatott, s nem valamilyen normából levezett hatalom. Ám ez a szuverén már nem ugyanaz, mint az egy évvel korábban írt szuverén diktátor, az ugyanis kötődött az alkotmányos helyzethez, míg ez a szuverén már nem. A szuverén tehát önmagában áll, mögötte csak az erő van, ami által szuverénként tevékenykedhet, s hatalmi lehetőségének végpontja a létező jogrend felfüggesztése. Röviden: a kivételes állapotban

² „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.” Carl Schmitt: *Politische Theologie*. Duncker und Humblot, München – Leipzig, 1934. 11. o.

nincs jogrend, hanem csak a politikai akarat által alkotott rend. Mi az, amit Agamben hozzátett Schmitt szuverenitásra vonatkozó gondolataihoz?³

Világossá tette, hogy a kivételes állapot egy olyan helyzetet mutat, amikor egyfelől vannak érvényes törvények, melyeket *nem* alkalmaznak, és másfelől vannak cselekvések, melyeknek *nincs* helyük a törvények alapján. Erejük ugyan van, de az nem törvényerő. A kivételes állapot egyszerűen összefoglalva: a *senkiföldje*. Senkiföldje a közjog és a politikai tények, a jogrend és az élet között. Határhelyezetről van tehát szó, nem csupán az egyén, hanem az adott közösség szempontjából. Nemcsak a totalitárius berendezkedéseket jellemzi a kivételes állapot bevezetése. Agamben szerint ugyanilyen módon kivételes állapotot teremtett az Amerikai Egyesült Államokban a 2001. október 26-án elfogadott *Patriot Act*, és ehhez kapcsolódóan további rendelkezések, melyek többek között lehetővé tették, hogy bírói vizsgálat nélkül évekig fogva tartsanak gyanúsítottnak ítélt személyeket. Ez persze egy paradox helyzet, mivel maga a jog szabályozza az alapvető jogok felfüggesztését. A kivételes állapot tehát egy olyan jelenség, amikor az élet és a jog feszültségbe kerül, amikor a jog és a politika döntési tartománya eltér egymástól.

Mi köze van mindennek a magyarországi járványügyi vészhelyzetben bevezetett rendkívüli állapothoz? Röviden azt mondhatjuk: semmi. Ugyanis Schmitt szemében a kivételes állapot mindig egy a jogot zárójelbe tevő állapot, amikor csupán a politikai erő nyilvánul meg, míg a hazai rendkívüli állapot bevezetése az alkotmányos rend alapján történt. Ám épp ezen különbözőség világossá tétele miatt kellett felidézni a schmitti kivételes állapot értelmezését, hogy lássuk: mily téves ebben a járványügyi helyzetben hozott döntések rokonítása a kivételes állapottal.

II. Normál és rendkívüli állapot – közép európai példák

A jogelméleti és jogtörténeti bevezető után az alábbiakban néhány konkrét példán keresztül mutatjuk be, hogy milyen intézkedésekkel törekedtek a közép európai államok felvenni a harcot a járványveszéllyel és egyúttal megőrizni az alkotmányosság követelményeit is. A COVID-19 vírus okozta járvány a 2020. év első hat hónapjában alapvetően próbára tette az európai államokat, és a gyakorlatban is megmutatta, hogy a különféle válsághelyzetekre adott reagálás képessége milyen szinten áll az egyes országokban, értve itt a jogszabályi háttérrel, az intézményrendszert és az infrastruktúrát, illetőleg a nemzeteket koordináló politikai vezetést.

A válsághelyzetek alapvető jellemzője, hogy a hétköznapi élet szokványos jogi keretei, rendszerei közül szükséges kilépni, gyors és határozott reakciókat adni, amelyre lehetőséget a rendkívüli állapot intézménye szolgáltat. Miként áttekintésünkben látható lesz, a járvány miatt bevezetett rendkívüli állapotnak semmi köze a Carl Schmitt nevéhez köthető kivételes állapothoz (*Ausnahmezustand, State of Exception*). Az utóbbi ugyanis a jog felfüggesztését jelenti, míg a most alkalmazott megoldások mind az alkotmányos rend, a jogrend alapján álltak.

II. 1. Németország

A schmitt-i felfogás szemszögéből kiindulva jóval nehezebb megítélni a lockdown időszaka alatt kialakult német alkotmányos helyzetet. Ennek a nehézségnek az oka alapvetően két körülményből következik: az egyik, hogy Németország szövetségi köztársaság, a

³ Agamben, Giorgio: *State of Exception*. London, The University of Chicago Press, Ltd., 2005.

Szövetség (Bund) és a tartományok között megoszlanak az alkotmányos kompetenciák, a tartományoknak így önálló mozgásterük van. A másik lényeges körülmény, hogy a szövetségi szintű német alaptörvény (Grundgesetz) nem tartalmaz explicit rendelkezéseket a kivételes állapot, illetőleg a különleges jogrend alkalmazására vonatkozólag, legalábbis nem a magyar Alaptörvényhez hasonló általános jelleggel. Ami a német alaptörvényi szabályozás utóbbi jellegzetességét illeti, ennek természetesen jelentős politika-, illetőleg jogtörténeti okai vannak, amelyeknek mélyebb vizsgálata a kivételes állapot körüli jogi viták jelentőségére is jól rámutat.

A német jogtörténeti előzményeket, igaz csak az 1919-es ún. weimari alkotmány megszületésétől, illetve a jelenlegi alkotmányossági dilemmákat részletesebben vesszük szemügyre mint a későbbiekben elemzésre kerülő országok alkotmányos helyzetét. Ennek három oka van: (a) a kivételes állapotról, a rendkívüli állapotról szóló szakirodalom erőteljesen kötődik ennek e korszaknak az elemzéséhez, így Schmitt és Agamben munkái is. (b) 1945 után a német alkotmányjogi, jogelméleti gondolkodás, éppen a nemzetiszocializmus tapasztalata alapján, elméletileg különösképp érzékenyen és gazdag szellemi muníciót felvonultatva viszonyult a kivételes állapot / rendkívüli állapot kérdéséhez. (c) Végezetül: a többi bemutatásra kerülő ország esetében az alkotmányjogi szakirodalom sem az elmúlt egy-két évtizedben, sem pedig a járvány alatti időszakban nem mutatott fel figyelemreméltó elemzéseket a kivételes/rendkívüli állapot témakörében. Az elmúlt hónapokban megjelent írások is inkább publicisztikai jellegűek, sem mint jogtudományi vizsgálódások.

A weimari alkotmányjog speciális karakterét az adta, hogy az addigiaknál jóval szélesebb körben kísérelte meg garantálni a birodalmi polgároknak az alkotmányos alapjogokat, mindazonáltal mégsem helyezett elegendő hangsúlyt a kivételes, illetőleg szükségállapotot eredményező – egyúttal az alapjogok korlátozásával is együtt járó – krízishelyzetek alkotmányjogi körülbástyázására. Ennek döntő jelentősége volt. A weimari alkotmány 48. szakasza – anélkül, hogy különbséget tett volna külső, vagy belső fenyegetettség, illetőleg szükségállapot között – a birodalmi elnöknek átfogó felhatalmazást biztosított szükségállapot esetére. A 48. szakasz 2. bekezdése szerint a birodalmi elnöknek felhatalmazása volt arra, hogy a közrend, vagy közbiztonság jelentős zavara, illetőleg veszélyeztetettsége esetén meghozza a „szükséges intézkedéseket”, akár karhatalommal is beavatkozzon, mégpedig anélkül, hogy előzetesen kihirdette volna a kivételes állapotot (szükségállapotot). A birodalmi elnöknek lehetőségében állt ezen túlmenően olyan alapjogoknak is az ideiglenes hatályon kívül helyezése, mint amilyen a személyi és gyülekezési szabadság, a lakás sértetlensége, a posta-, a levél és a telegráf-titok, valamint a tulajdon-, a vélemény- és sajtószabadság. Tekintettel arra, hogy a weimari alkotmány 25. és 53. szakasza ugyancsak a birodalmi elnök hatáskörébe sorolta a birodalmi gyűlés (Reichstag) feloszlásának, valamint a birodalmi kancellár kinevezésének és leváltásának jogát is, így a weimari alkotmány lényegében olyan jogosítványokat biztosított a birodalmi elnöknek, amelyet az utókor kritikusan a birodalmi elnök diktatórikus hatalma megalapozásának tart.

Noha az alkotmány szövegezése szerint a kivételes állapotra/szükségállapotra vonatkozó elnöki jogköröket a birodalmi gyűlés elviekben erősen korlátozhatta volna, így például a birodalmi elnök intézkedéseit a „Reichstag követelésére” hatályon kívül kellett helyezni, az első világháborút követő évtizedben azonban mégis olyan politikai, illetőleg társadalmi folyamatok kezdődtek el, amelyek végül a birodalmi elnök törvényerővel rendelkező szükségrendeletei (Notverordnung) alkalmazásának kiterjedéséhez vezettek. Így például a politikai – sokszor utcai – összetűzések és nyugtalanságok kezelése érdekében Friedrich Ebert birodalmi elnök már 1919 és 1925 között 136 rendeletet hozott, sok esetben a karhatalom alkalmazására vonatkozó tartalommal. Ez a tendencia pedig később tovább erősödött, amit jól mutat, hogy a Reichstag 1931-ben már csak 34, 1932-ben pedig

mindössze 5 törvényt fogadott el összesen és hasonlóan drámai módon csökkent a parlamenti ülések száma is. A végrehajtó hatalom aránytalan megerősödése tehát már Hitler hatalomátvételét megelőzően, különösen a Brüning- és Papen-kabinetek ideje alatt megkezdődött. Egy korabeli, a Hitler-éra előtti megállapítás szerint „birodalmi szinten a parlamenti élet gyakorlatilag befejeződött”.

Ezek voltak tehát azok a jogtörténeti előzmények, amelyek a kivételes állapot, illetőleg a különleges jogrend hatályos német alkotmányjogi szabályozását közvetlenül megelőzték. Mindazonáltal ki kell még emelni a második világháborút követően a német kapituláció jogi kihatásait is, ugyanis a szövetséges hatalmak 1945. június 5-én jogi értelemben is átvették a végrehajtó hatalom gyakorlását a német kormánytól, néhány hónappal később pedig feloszlattak valamennyi német fegyveres erőt, ezt pedig 1949-ben – közvetlenül az új és máig hatályos alaptörvény (Grundgesetz) elfogadása előtt – egy statútumban ismételten megerősítették. Ez volt az oka annak, hogy a német alkotmánytörténetben először létrejött egy olyan állam, amelynek az alkotmányszövege alapján lényegében nem volt alkotmányos lehetősége az önvédelemre, illetőleg fegyveres erők bevetésére sem. Ennek megfelelően – érthető okokból – a német alaptörvény szövegezése nélkülözötte a szükségállapot különböző eseteinek alkotmányjogi szabályozását is, annak ellenére, hogy korábban az ún. herrenchiemsee-i konvent rendkívül részletes alkotmánytervezetet dolgozott ki a különleges jogrend vonatkozásában is.

A német jogtudomány természetesen tisztában volt a Grundgesetz hiányosságaival, annak pótlására azonban – mintegy évtizedes jogi és politikai vitákat követően – csak 1968-ban került sor az ún. Notstandsverfassung-klauzulák elfogadásával.⁴ A szükséghelyzetekre vonatkozó alkotmánymódosító, illetőleg az alkotmányt kiegészítő rendelkezések parlamenti elfogadását jelentős politikai és társadalmi vita övezte, tematizáló hatással bírt például az 1968-as diáktüntetésekre is Németországban. Egyes kritikusok, így Otto Schily, a weimari alkotmány csúfos kudarca alapján egyenesen úgy találták, hogy a különleges jogrend alkalmazásának széleskörű alkotmányos garantálása ismételten a demokratikus rend feloldódásához fog vezetni.⁵ Jelentősrészt éppen ebből a félelemből következett, hogy a Notstandsverfassung végül nem biztosított a német alaptörvényben általános jellegű felhatalmazást a végrehajtó hatalomnak rendkívüli helyzetek esetére, ehelyett inkább egyes konkrét kiegészítések kerültek diffúz jelleggel az alaptörvény szövegébe. A Notstandsverfassung legjelentősebb kiegészítése egyértelműen a feszültséghelyzetre és a védelmi helyzetre (Spannungsfall, Verteidigungsfall) vonatkozó szabályozási szisztéma kialakítása volt, ezek azonban ún. külső veszélyeztetettség, lényegében fegyveres konfliktusok veszélyével járó esetekre vonatkoztak. A végrehajtó hatalom szerepének „körültekintő” szabályozására jellemző, hogy a német alaptörvény szerint még a szövetségi állam területét érő támadások esetén is a védelmi helyzetet (Verteidigungsfall) – a Bundesrat hozzájárulásával – a Bundestag kétharmados döntéssel tudja kinyilvánítani (lásd: 115a. szakasz), amely meglehetősen körülményes szabályozásnak tűnik egy közvetlen katonai konfliktussal fenyegető válsághelyzetben. A Notstandsverfassung támogatói további jelentős vívmánynak tartották, hogy nemcsak a végrehajtó hatalom szerepét sikerült viszonylag erősen körülhatárolni, hanem a szabályozás alapján egyúttal az alapjogok korlátozására is csak ún. „kímélő” jelleggel kerülhet sor. A weimari alkotmánnyal szemben a Grundgesetz nem határozza meg egy külön szakaszban a szükséghelyzetben korlátozható alapjogok széles körét, inkább kifejezetten egy-egy alapjog tekintetében ún. jogfenntartásokkal él. Erre példa a mozgás szabadságának alapjoga (11. szakasz), amelynek második bekezdése olyan esetkörökkel egészült ki, amelyek vonatkozásában az alapjog – törvénnyel, vagy már hatályos törvényi rendelkezés alapján – korlátozhatóvá válik. Ilyen eset áll fenn például a természeti

⁴ Ernst Benda: Die Notstandsverfassung. Olzog Verlag, München, 1966., 56. oldaltól

⁵ Otto Schily: Das Notstandsrecht des Grundgesetzes. In: EuGRZ, Berlin, 2005. 290. o.

katasztrófák, súlyos szerencsétlenségek esetén, illetőleg a demokratikus alaprendet fenyegető, vagy éppen egy járványügyi veszély elhárításának szükségessége vonatkozásában is.

A járványügyi veszély még egy alapjog esetében került kifejezetten megnevezésre, mégpedig a lakás-lakóhely sértetlensége korlátozhatóságának esetkörei között. A Notstandsverfassung részeként megerősítésre került továbbá a föderalizmus elve, vagyis a szövetségi állami szint (Bund) és a tartományok (Land) közötti együttműködés és kompetencia-megosztás, továbbá az ún. szükséghelyzeti törvényhozási eljárás (Notstandsgesetzgebung), amelynek keretében lerövidíthetőkké váltak a törvényalkotási procedúrák is. Általánosságban tehát elmondható, hogy a Grundgesetz kísérletet tett arra, hogy a szükség-, illetőleg kivételes állapot különböző – és általában nehezen prognosztizálható – eseteit a parlamentarizmus keretein belül, törvényi szabályozás útján kezelje és csak törvényi felhatalmazás alapján biztosít tágabb mozgásteret a kormány számára.

A német alaptörvény fent ábrázolt jogi szisztematikája a szükségállapot vonatkozásában mindazonáltal számos dilemmát felvetett és ezek a dilemmák jól megmutatkoztak a COVID-19 típusú koronavírus-járvány nemzetközi szintű terjedése miatt kialakult válságkezelés során is. Ahogyan arra alkotmányjogi elemzésükben Pierre Thielbörger és Benedikt Beehrt is rámutatott,⁶ a koronavírus-válság során egyértelművé vált, hogy a Grundgesetz különleges jogrendi szabályozása erősen hiányos, nehezen átlátható, továbbá túlságosan is kiszolgáltatott a politikai kompromisszumokon alapuló megoldásoknak. Speciális problémaként mutatkozik, hogy a hatályos német alkotmányjog alapján a COVID-19 elleni állami válaszingedmények – úgy tűnik – jobbra tartományi hatáskörbe esnek. Erősebb szövetségi szintű jogosítványokat a Grundgesetz elsősorban ún. külső veszélyeztetettség, tehát a Spannungsfall, illetőleg a Verteidigungsfall esetére garantál, ebben az esetben azonban szó sem volt külső fegyveres konfliktus, illetőleg támadás veszélyének fennállásáról, ezért a 115a., vagy a 80.a szakaszok alkalmazása fel sem merülhetett. A német alaptörvény 35. szakasza sem szolgálhatott valódi jogi megoldással a krízishelyzet kezelésére, tekintettel arra, hogy ezek a szakaszok pusztán a tartományok egymás, valamint a szövetségi kormányzat közötti karhatalmi együttműködést szabályozzák katasztrófa-helyzetek esetére. Nem véletlen, hogy a Bund és a tartományok képviselőinek 2020. március 16-ai tárgyalásán pusztán intézkedési direktívákat határoztak meg, a szövetségi kormánynak nem volt felhatalmazása utasítást adnia a tartományoknak meghatározott intézkedések meghozatalára. Ebből következően az egyes német tartományok némiképpen eltérően is kezelték a válsághelyzetet.

Ugyancsak gyakorlati jelentőséggel is bíró problémaként mutatkozik – különösen egy járványveszély idején –, hogy a Grundgesetz nem tartalmaz rendelkezéseket arra az esetre, amennyiben a legfőbb szövetségi állami szervek – így például a Bundestag – akadályozottá válnának és nem tudnának döntéseket hozni. Thielbörger és Beehrt szerint a fentiekhez képest legalább ennyire nyugtalanító az alapjogok korlátozásának kérdése is a szükségállapot szabályozással összefüggésben. A szövetségi kormány és a tartományok találkozásánál az Angela Merkel kancellárasszony által a tartományoknak átadott javaslatcsomag – jogi átültetésüket követően – az alapjogok rendkívül erős korlátozását eredményezte. Olyan alapvető fontosságú alkotmányos jogok sérültek, mint a 4. szakaszban garantált vallásszabadság (az istentiszteletek és tömeges összejövetelek betiltása miatt), a személy szabadságának joga (2. szakasz), a demonstrációk korlátozása miatt a gyülekezési szabadság (8. szakasz), vagy éppen az üzemek, a vendéglátóhelyiségek, stb. bezárása miatt a foglalkozási szabadság (12. szakasz). A német alaptörvény nagy problémája – ahogyan azt már fentebb érintettük –, hogy lényegében csak a szabad mozgáshoz való jog (11. szakasz)

⁶ Thielbörger – Beehrt: COVID-19 und das Grundgesetz: Neue Gedanken vor dem Hintergrund neuer Gesetze. In: Verfassungsblog on Matters Constitutional. 2020. Március 30.

vonatkozásában tartalmaz szükségállapot jogfenntartásokat az alapjog korlátozására vonatkozóan. Az összes többi alapjog tekintetében nincsen semmilyen olyan alkotmányos kitétel, amely alapján azokat jogszerűen korlátozni lehetne ilyen mértékben. Természetesen számos esetben előfordul, hogy az alapjogokat nem valamilyen előre meghatározott alkotmányos kikötés, hanem lényegében egy másik alkotmányos érték, vagy éppen egy másik alapjog érvényesítése érdekében korlátozzák (a német alkotmányjogban ezeket nevezik az ún. „verfassungsimmanente Schranken” eseteinek). Általános jelleggel pedig valóban megállapítható, hogy az egyéni szabadságjogok rendkívüli helyzetekben a közérdek mögé kellene, hogy lépjenek. Mindazonáltal a koronavírus-járvány, illetőleg például a gazdasági visszaesés társadalmi szintű következményeinek mérlegelése a közérdek szemszögéből már önmagában is túlságosan komplex kérdés ahhoz, hogy az alapjogok ennyire drasztikus korlátozását a közérdekre való általános hivatkozás önmagában megalapozhassa – tehetjük hozzá.

A szövetségi kormány az alkotmányjogi és politikai szempontból is kritikus helyzetet egy köztes megoldással igyekezett áthidalni, amikor március 27-én elfogadtatott egy jogszabálysomagot, amelynek keretében módosították a német járványügyi törvényt (Infektionsschutzgesetz) és megerősítették a német egészségügyi minisztérium jogköreit. Miközben a német alkotmánybíróság egyik korábbi elnöke, Hans-Jürgen Papier szerint ez a változtatás alkotmányjogilag még elfogadható volt, addig a Bundestag egy tudományos szaktanácsának jelentése szerint a járványügyi törvény módosítása is súlyos alkotmányjogi aggályokat vet fel, tekintettel arra, hogy a törvényt módosítás alapján az egészségügyi miniszter lényegében rendeletek útján korlátozhat alapjogokat, ráadásul a rendeleteit a tartományi szintet megjelenítő Bundesratnak sem kell jóváhagynia. Ez pedig súlyosan sérti a föderalista alkotmányos berendezkedést is.

Mások mellett például Jens Kersten alkotmányjogász a koronavírus-válság első időszakában még úgy foglalt állást, hogy a válság, illetőleg annak kezelése nem eredményezi az alkotmányos helyzet felfüggesztését, a helyzet a német alaptörvény intézményi keretein belül kezelhető, ezáltal kivételes állapotról sem lehet beszélni – a fentiek alapján valójában ennél jóval összetettebb a kép. Úgy tűnik, hogy a weimari alkotmány kudarcát követően az 1949-ben elfogadott Grundgesetz és annak az ún. Notstandsverfassung keretében történő módosítása sem tudott megfelelő egyensúlyt biztosítani a végrehajtó és törvényhozó hatalom között a szükséghelyzetek kezelése vonatkozásában. Ugyan a német válságkezelés járványügyi szempontból kielégítőnek bizonyult, ezekhez a kormányzati eredményekhez azonban a Grundgesetz különleges jogrendre vonatkozó szabályai lényegében semmivel sem járultak hozzá. Ahogyan azt Thielbürger és Belehr is megjegyzi, szükségessé vált a német alaptörvény szükséghelyzetre vonatkozó szabályainak megreformálása, mert nem biztos, hogy a legközelebbi válsághelyzet esetén a német vezetés ugyanazt a társadalmi - politikai támogatást és együttműködést fogja élvezni, mint a koronavírus-járvány kezelésének vonatkozásában.

Végül megjegyzendő, hogy már a lockdown időszaka alatt is számos sürgősségi alkotmányjogi panasz futott be a német Szövetségi Alkotmánybírósághoz. A német alkotmánybíróság – legalábbis a sürgősségi eljárások vonatkozásában – jól láthatóan igyekezett nem akadályává válni a járványügyi intézkedések hatékony érvényesítésének, az állami intézkedések objektívebb alkotmányjogi megítéléséhez valószínűleg még hosszabb időre lesz szükség.

Németországban 202.845 megbetegedés ismert (VII.16.), ebből 9.163 fő hunyt el, 187.800-an felépültek, a fennmaradó 5.882 eset továbbra is aktív. Ez a népességre átlagosan lebontva egymillió főre nézve 2.421 megbetegedést és 109 elhalálozást jelent. Németország

6.884.616 tesztet végezett el, ami egymillió főre lebontva átlagosan 82.157. A megbetegedések számát tekintve Németország a 17. helyen áll az országok között.⁷

I.2. Ausztria

A különleges jogrend alkotmányjogi szabályozásával kapcsolatos osztrák helyzet mindenekelőtt abban különbözik a némettől, hogy az osztrák Bundes-Verfassungsgesetz 18. szakasza általános jelleggel megkonstruált joganyaggal szolgál rendkívüli szükséghelyzetek esetére. A 18. szakasz 3. bekezdése szerint abban az esetben, amennyiben a Nemzeti Tanács (Nationalrat) nem tud ülésezni, vagy tevékenységében elháríthatatlan okokból akadályozva van, az államfő (Bundespräsident) a szövetségi kormány javaslatára – és a kormány, illetőleg saját felelősségére – átmeneti hatállyal bíró, akár törvényeket is módosító rendeleteket bocsáthat ki olyan azonnali intézkedést igénylő esetekben, amelyekben jövátéhetetlen károk elhárítása válik szükségessé. A meghozott rendeletekről a szövetségi kormány azonnali hatállyal köteles beszámolni a Nemzeti Tanácsnak, amely legkésőbb négy héten belül dönt a rendelet sorsáról: vagy törvényerőre emeli azt, vagy felszólíthatja a szövetségi kormányt, hogy helyezze hatályon kívül a rendeletet. A 18. szakasz 5. bekezdése szerint a szükséghelyzetben a fentiek szerint kibocsátott rendelet nem határozhat meg alkotmányos szintű rendelkezéseket, illetőleg nem eredményezhet a szövetség, a tartományok, illetőleg az állampolgárok számára hosszabb távú pénzügyi terhet sem. Amennyiben a szükséghelyzet Ausztria egyik tartományát érintené, úgy a fenti jogosultsággal a tartományi kormányzatok rendelkeznek illetékességi területük vonatkozásában. Megjegyzendő, hogy ugyancsak különbséget jelent az osztrák és a német alkotmányjogi szabályozás között, hogy Ausztria alkotmányjogi alaptörvényéből hiányzik az alapjogi katalógus, így az alapjogok korlátozásának esetei is alkotmányjogi mérlegelés alapján bírálhatóak felül.

A koronavírus-járvánnyal összefüggésben Sebastian Kurz kormánya mindazonáltal mégis más utat választott és az ún. COVID-19 törvénycsomag parlamenti elfogadásával, illetőleg az osztrák járványügyi törvény módosításával (Epidemiegesetz) igyekezett kezelni a helyzetet. Ebben egyébként fontos szerepet játszott a Kurz-kabinet parlamenti ellenzékének együttműködése is, amely – legalábbis még márciusban – ugyan kritikával, de alapvetően kooperatívan közelítette meg a kialakult válsághelyzet kormányzati kezelését. Ezt mutatta, hogy az első COVID-19 törvénycsomagot március 14-én még egyhangúlag, a másodikat egy héttel később pedig jelentős többségi támogatással – így részben ellenzéki képviselők támogató szavazatával – fogadták el.⁸ Már a törvénycsomag elfogadását megelőzően, március elején is hozott azonban intézkedéseket az osztrák kormány a válság kibontakozásának megelőzése érdekében. A legjelentősebb ezek közül a fertőzés szempontjából „kockázatosnak” minősített országokból való beutazások korlátozása volt, az – egyéb országok mellett – Kínából, Iránból, valamint egyes észak-olaszországi tartományokból érkező repülőket nem landolhattak Ausztria területén az egészségügyért felelős miniszter március 9-ei rendelete szerint. Fontos kiemelni, hogy ezt a rendeletet a miniszter már az 1950-ben megalkotott járványügyi jogszabály szakaszaira hivatkozással bocsátotta ki, amelyek – a fertőzések megakadályozása érdekében – lehetőséget biztosítanak a közlekedés korlátozására rendeleti úton is. A később kibocsátott rendeletek túlnyomó többségében a törvénycsomag részét képező ún. COVID-19-Maßnahmengesetz rendelkezéseire hivatkoztak jogalapként. Ilyenek voltak például az éttermek, vendégfogadók és különböző szolgáltatóházak nyitvatartási idejének korlátozása, illetőleg bezárására, az otthoni munkavégzés és a kijárási korlátozások előírására vonatkozó rendeletek is.

⁷ www.worldometers.info/coronavirus/

⁸ Lásd: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/A/A_00396/index.shtml#tab-Uebersicht

A Kurz-kabinet tehát nem az osztrák alkotmánytörvény különleges jogrendre vonatkozó szabályait alkalmazta, hanem a részben már meglévő járványügyi jogszabályi keretek között mozgott, valamint a koronavírus-válság kezelésére vonatkozó komplett törvényi keretrendszer állított fel, anélkül, hogy a kormány bármiféle szükségállapot helyzetet kihirdetett volna. Éppen ezt tekinti hiányosságnak Konrad Lachmayer alkotmányjogász is, akinek kritikus elemzése szerint⁹ az osztrák kormány az alapjogokat is drasztikusan korlátozó intézkedései a gyakorlatban azt mutatták a lakosságnak, hogy kivételes állapot áll fenn, annak alkotmányjogi kereteit azonban a Kurz-kabinet elmulasztotta megteremteni, ezáltal az osztrák kormány intézkedései sértették a „rule of law” elvi követelményét. Az osztrák alkotmánybíróság ezzel a véleménnyel csak részben, egy-egy konkrét intézkedés tekintetében értett egyet. Az alkotmánybírói testület úgy találta, hogy a második COVID-19-Maßnahmengesetz lényegi rendelkezései alkotmányjogi szempontból nem kifogásolhatóak, mivel azok megfelelő törvényi felhatalmazással bírnak. Ezzel szemben például a fenti törvény által biztosított felhatalmazás alapján kibocsátott azon miniszteri rendelet, amely a közterekre való belépést tiltotta meg általános jelleggel, alkotmányjogi szempontból már kifogásolható volt, túllépett a törvény által biztosított intézkedési kereteken és túlzott mértékben sértette az osztrák állampolgárok alapjogait.¹⁰

(VII.16.) 19.655 igazolt megbetegedésből Ausztriában 711 személy hunyt el, 17.599 fő felépült, a függőben lévő esetek száma pedig 1.345. Egymillió főre bontva átlagban ez 2.182 fő beteg jelent és 79 elhunytat. Ausztria 798.436 tesztet végzett el, és az esetszámok alapján készített összesítésben a 61. helyen áll.¹¹

II. 3. Csehország

A Cseh Köztársaság jogrendjének rendkívüli állapotát az alkotmány 43.§-a tartalmazza. Ugyanakkor a különleges jogrendet a cseh alkotmány a hadiállapotra korlátozza, egyéb rendkívüli állapotot nem ismer, így a járványügyi rendelkezések bevezetéséhez a cseh törvényhozásnak és kormánynak nem állt rendelkezésére az alkotmányban meghatározott jogi háttér. Ellenben a cseh jogrendnek részét képező, alkotmányos erejű sarkalatos jogszabályok egyike felhatalmazást ad a kormánynak rendkívüli intézkedések megtételére, amennyiben Csehországot közvetlen veszély fenyegetné,¹² így erre a jogszabályra hivatkozva, a belügyminiszter indítványára, a törvényhozás március 12-én harminc napos szükségállapotot vezetett be, melyet később április 30-ig, végül pedig május 17-ig meghosszabbított.¹³

Ennek keretében március 13-i hatállyal felfüggesztették a nappali oktatást, valamint az oktatási intézmények által szervezett valamennyi rendezvényt megtiltották. Hasonlóképpen a 30 főt meghaladó kulturális, vallási és sportrendezvényeket beszüntették, ami alól a politikai és államigazgatási tevékenységek, valamint a temetések kivételt képeztek. 14-étől pedig az alapvető szükségleteket kielégítő boltokat és az E-kereskedelmet leszámítva az üzleteket is bezárták – a nyitvatartó üzletek körét március 26-án bővítették. Szintén 14-én részlegesen visszaállították a határzárát, majd 16-án Csehországban kijárási korlátozást és be- valamint kiutazási tilalmat is bevezettek. Ennek értelmében a szabad mozgás jogát a munkába és onnan haza történő utazás, valamint az alapvető szükségletek kielégítése érdekében történő vásárlás

⁹ Konrad Lachmayer: Austria: Rule of Law Lacking in Times of Crisis. In: Verfassungsblog on Matters Constitutional. 2020. április 28. <https://verfassungsblog.de/rule-of-law-lacking-in-times-of-crisis/>

¹⁰ Verfassungsgerichtshof-Entscheidung: V-363/2020-25, 14. Juli 2020. https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Entscheidung_V_363_2020_vom_14._Juli_2020.pdf

¹¹ www.worldometers.info/coronavirus/

¹² Constitutional Act No. 110/1998 Coll., on the Security of the Czech Republic.

¹³ <https://www.mvcr.cz/mvcren/>

és rokonlátogatás céljára korlátozták, valamint az idegen nemzetiségűek számára megtiltották a belépést, a hazatérő csehek számára pedig kéthetes karantént írtak elő. 18-át követően a csehek megtiltották az egészségügyi termékek és gyógyszerek exportját, 19-én pedig bevezették a közterületen kötelezően az arcmaszk viselését, ami alól még az autóban történő utazás sem volt kivétel, egészen április 9-ig. Az üzletekben korosztályokra történő időszámbontást március 20. és 25. között vezették be. A vírus terjedésének „gyors és hatékony” korlátozására a csehek március 30-án vezették be az „okos karantén” projektet, mely a helyi egészségügyi ellátó intézményekre nagy szerepet ruházott a fertőzött személyek diagnosztizálásában és a potenciálisan fertőzöttek felkutatásában, valamint a rendőrség hatáskörét kiszélesítették a járványügyi rendelkezések betartatására és büntetések kiszabására, illetve a hadsereget is mozgósították, és háromszáz katonát, nagyrészt egészségügyi személyzetet, az ellátórendszer megerősítésére rendelték.

A rendelkezések április 7-vel enyhülni kezdek; az egyéni, vagy két főre terjedő kültéri sporttevékenység során elhagyhatóvá vált a maszk, valamint bizonyos ipari létesítmények, hulladékfeldolgozók újra felvehették a munkát. 9-én újabb boltok nyithattak meg, 20-án további szolgáltatások és kereskedelmi tevékenységek indulhattak újra, azoknak a kivételével, melyeknél a direkt fizikai kontaktus elkerülhetetlen, továbbá a záróéves egyetemi hallgatók számára lehetővé tették az egyéni konzultációk útján tanulmányaik folytatását. Egyúttal az esküvők 10 fővel, illetőleg a profi sportolók felkészülése folytatódhattak, majd 27-vel a templomok is 15 főre korlátozva újraindíthatták az istentiszteletet, majd pedig május 11. és 25. között múzeumok, éttermek, színházak és mozik is kinyithattak, 100 főre terjedő korlátozással, és ezt követően a kijárási korlátozást is enyhítették 10 fős csoportokig bezárólag. Április 14-ét követően a határzár is fokozatosan feloldásra került. Csehország a korlátozásokat teljes mértékben június 22-ig bezárólag oldotta fel.¹⁴

Csehországban 13.475 az ismert esetszám (VII.16.), ebből 355 halálozás, 8.507 személy meggyógyult, további 4.613 fő pedig továbbra is beteg. Ez a népességre átlagosan lebontva egymillió főre nézve 1.258 megbetegedést és 33 elhalálozást jelent. Csehországban 606.878 tesztet végeztek el, ami egymillió főre lebontva átlagosan 56.666. A megbetegedések számát tekintve Csehország a 66. helyen áll az országok között.¹⁵

Míg a járvány a rendkívüli intézkedések bevezetését követő időszakban emelkedett a legmeredekebben (március 24-én 1.394 diagnosztizált eset április 8-áig megnégyszereződött [5.312], ezt követően csak június 23-áig duplázódott meg újra [10.650 fő]). A betegség kéthetes inkubációs idejét tekintve tehát a korlátozások Csehországban hatékonynak mondhatóak, a betegség csúcspontját az ország korán, április 13-án elérte. A korlátozások feloldását követően ugyanakkor azt tapasztaljuk, hogy a járvány kiújult és bár az esetszám emelkedése továbbra is lineáris, de annak görbéje meredekebb lett, amit az is igazol, hogy július 15-re 13.575-re nőtt az ismert megbetegedések száma, ezzel az aktív esetek száma az országban magasabb lett, mint április 26. óta bármikor.

II. 4. Lengyelország

Lengyelországban a rendkívüli jogrendet az alkotmány XI. fejezete (229–234. cikkely) szabályozza, amely a különleges jogrend három esetét ismeri; a hadiállapotot, a vészhelyzetet, valamint a természeti katasztrófából következő szükségállapotot. A rendkívüli állapot 90 napos maximális időbeli hatálya ugyanakkor előre nem tűnt feltétlenül elégségesnek, ráadásul annak bevezetése esetén a májusi elnökválasztást is napolni kellett volna (ez végül a járvány

¹⁴ <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/measures-adopted-by-the-czech-government-against-coronavirus-180545/>

¹⁵ www.worldometers.info/coronavirus/

miatt ettől függetlenül is megtörtént). Erre tekintettel a Szejm március 2-án inkább egy különleges törvényt („*Specustawa*”) fogadott el (a törvényt csak a szélsőjobboldali *Konfederacja* nem támogatta), ami 180 napra különleges jogköröket biztosított a kormánynak. Ez fő rendelkezéseiben felhatalmazta a kormányfőt, az egészségügyi minisztert és a 16 vajdát, hogy kötelező és azonnal hatályba lépő utasításokat adjanak ki – ez a megoldás tehát az osztrák jogalkotással mutat inkább rokonságot. Ennek kapcsán két fontos tényezőt látunk; egyrészt a lengyel szabályozás a kiszélesített végrehajtói jogköröket egyetemlegesen megosztotta a központi és a helyi szervek között – ezzel ellenben Magyarországon például azt láttuk, hogy a helyi önkormányzatokat, amik el akartak rendelni kijárási tilalmat még annak országos bevezetése előtt, elmarasztalták azon a jogszerű alapon, hogy önkormányzati rendelkezés nem sérthet alkotmányos alapjogokat, még rendkívüli állapotban sem. Másrészt a lengyel kormány a törvény megszavazását követően csak 20-án jelentette be a járványhelyzetet, azonban nem hirdették ki a szükségállapotot, a március 2-án elfogadott törvény értelmében ugyanis a járványhelyzet is elegendő volt a rendkívüli intézkedések megtételére, így jogilag tehát Lengyelország puhábban járt el, mint a V4 csoport többi tagállama, igaz, az új törvény értelmében a különleges állapotot 180 napra lehetett a kormányra ruházni, szemben a rendkívüli állapot maximálisan is csak fele akkora időbeli hatályával. (Természetesen számos nyugati, liberális kritika érte emiatt Lengyelországot, mivel technikailag megkerülte az alkotmányt, ugyanakkor valószínűsíthető, hogy amennyiben a Szejm fordítva jár el, és a rendkívüli állapot bevezetésével *ipso facto* a választást is elhalasztotta volna, ugyanezen kritikusok akkor azt a rendelkezést támadták volna, azzal vádolva a lengyel kormányt, hogy a biztos választási vereség helyett rendeleti kormányzást vezetett be – egyébként a választást végül mindentől függetlenül a már hivatalban lévő jobboldali koalíciós elnök, Andrzej Duda nyerte).

A kijárási korlátozásokat Lengyelországon március 10. és 12-e között vezették be, melynek értelmében határozott időre bezártak az oktatási intézmények, melynek időtartamát egyszer további határozott időre, majd végül az egész félévre kiterjesztették, ugyanakkor az elemi és a középszintű oktatást online kurzusok formájában folytatták, és azok végzősei számára is lehetővé tették a tanulmányaik befejezését. Az egyetemi képzésben is szünetet rendeltek el az oktatásban, ugyanakkor az ügyintézés és a kutatást lehetővé tették. Ezen felül korlátozták azokat a rendezvényeket, melyek szabadtéren az 1000, zárt térben pedig az 500 főt meghaladják. Március 20-án Lengyelországon hivatalosan is bejelentették a járványhelyzetet, ezt követően tovább szigorították a kijárási korlátozásokat; két főre csökkentették a nyilvános gyülekezést, ami alól a családtagok jelentettek kivételt, valamint továbbra is lehetőség volt egyházi istentiszteletet tartani és azon részt venni, ahogy a munkahelyek többségét sem zárták be, ugyanakkor az utazást a szabályozás a munkába való eljutás és az alapvető szükségletek fedezésének céljaira korlátozta. Lengyelország szintén lezárta a határait, és amennyiben valaki belépett, annak kényszerű kötelező karantént írt elő a korlátozás. Április 1-jével kezdődően a korlátozásokban enyhe szigorításokat vezettek be, melyeknek értelmében kiskorúak kíséret nélkül nem hagyhatták el a lakóhelyüket, valamint számos szolgáltatásban állt be szünet, továbbá bezártak a szállodák is, ugyanakkor az autóval való utazásban a távolságra, maszkviselésre vagy a gyülekezésre vonatkozó korlátozások nem vonatkoztak. A vallási rituálékat és temetéseket is 5 főre korlátozták, ezt a korlátozást azonban április 20-tól kezdődő hatállyal ismét 50 főre emelték.

Június 15-én Lengyelország megnyitotta a határait három szomszédos EU tagállam felé, és Litvánia irányába is enyhített a határzáron. A korlátozások közül ugyanakkor továbbra is hatályban marad egyrészt, hogy a gyalogosok bizonyos kivételektől eltekintve egymástól két méteres távolságot kötelesek tartani, valamint arcukat maszkkal vagy kendővel kötelesek eltakarni, e két korlátozás azonban teljességgel fakultatív, egyidejűleg nem kötelező azokat tartani. Korlátozott továbbá a tömegközlekedés is; a járműveken a helykihasználtság

maximálisan 50 százalékos lehet, kivéve amennyiben azon csak ülőhelyek találhatóak, ebben az esetben ugyanis megengedett a teljes kapacitás kihasználása. A nyilvános rendezvényeket 150 főben maximalizálták, ami nem vonatkozik vallási eseményekre, mivel ott, valamint az üzletekre, bevásárlóközpontokra vonatkozóan is a létszámkorlátozásokat május 30-át követően feloldották. A rendezvényekre vonatkozó létszámkorlátozásokat július 17-vel kezdődően szüntetik meg.

Lengyelországban (VII.16.) 39.054 megbetegedésről tudunk, ebből 1.605 eset volt halálos, 28.928 fő felépült, 8.521 személy pedig továbbra is beteg. Egymillió főre nézve ez átlagosan 1.032 megbetegedést, valamint 42 elhalálozást jelent. Lengyelország 1.886.089 tesztet végzett el, és az ismert esetek számát tekintve a 44. helyen áll.¹⁶

A járványügyi szabályozások hatására Lengyelországban a betegség terjedésének görbéje április 1-jét követően lényegében lineárisan alakult, tehát a hagyományos, járványhelyzetre jellemző haranggörbéhez képest a növekedés nem alakult exponenciálisan. Lengyelországban a járvány első hulláma június 17-én tetőzött, 14.494 fertőzöttel.

II. 5. Magyarország

Magyarországon a járványra való felkészülés már a veszélyhelyzet elrendelését jóval megelőzően is megkezdődött, így a maszkok gyártása, az egészségügyi felszerelések és készletek felhalmozása, valamint az operatív törzs felállítása már hetekkel, hónapokkal korábban megkezdődött. A különleges jogrend intézményének és kategóriáinak legátfogóbb és legrészletesebb alkotmányos szabályozásával a Visegrádi Csoportban Magyarország rendelkezik, így semmiféle eljárásjogi akadályba nem ütközött, mikor március 11-én az operatív törzs javaslatára az Országgyűlés veszélyhelyzet hirdetett ki határozatlan időre – főszabály szerint a veszélyhelyzet időtartama 15 napos, de az Alaptörvény 53. cikk (3) rendelkezése felhatalmazza az Országgyűlést arra, hogy ennél hosszabb időre is hatályban tartsa a különleges jogrendet, amennyiben ezt indokoltnak látja. A rendkívüli jogrend intézkedéseit március 30-án az Országgyűlés törvényi erővel¹⁷ megerősítette, illetőleg a veszélyhelyzet időtartamát kiterjesztette. Szintén ez a törvény a Büntető Törvénykönyvet is kiegészítette a „járványügyi védekezés akadályozása” címmel, mely lényegében *sui generis* büntetőjogi tényállássá emelte a karantén szabályok megsértését.¹⁸ A fenti módosításokat természetesen erős kritikák érték az EU és mind a hazai, mind a nyugati liberális politikai körök részéről, „felhatalmazási törvényként” említve a veszélyhelyzet elrendelését és meghosszabbítását meghatározó szabályokat, mivel azok a kormányra igen széles hatáskört ruháztak rá. Ehhez ugyanakkor tisztázni kell, hogy a felhatalmazás alkotmányos szabályokon alapult, és megfelelt az Alaptörvény rendelkezéseinek, másrészt pedig a március 30-i törvény fenntartotta az Országgyűlés azon jogát, hogy a járványügyi vészhelyzet alapján elrendelt rendkívüli jogrendet visszavonja, de még ha nem is tartalmazott volna ilyen kikötést, akkor is fennállt volna az Alkotmánybíróság normakontrollra vonatkozó joga, nem beszélhetünk tehát még demokratikus berendezkedést sértő intézkedésről sem, nemhogy felhatalmazási törvényről vagy rendeleti kormányzásról.

Március 6-án Magyarország is elrendelte az exporttilalmat azokra az egészségügyi felszerelésekre, amikre a járvány kezelése céljából szükség lehetett, majd lemondták a március 15-i ünnepi programokat, és a Szent László Kórház 145 ágycsészáját szabadított fel karanténzás és kezelés céljára, egyúttal elrendelték az országos látogatási tilalmat az egészségügyi és szociális intézményekben. A veszélyhelyzet kihirdetésekor részlegesen

¹⁶ www.worldometers.info/coronavirus/

¹⁷ 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről

¹⁸ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 322/A.§ (1)–(4)

visszaállt a határzár, és a legfertőzöttebb országokból beutazási tilalom lépett életbe, valamint az egyetemi oktatás is távoktatásban folytatódott, majd március 16-án felfüggesztették az általános- és középiskolai oktatást is, illetve a bíróságokon rendkívüli ítélkezési szünet állt be. Szintén ettől a naptól be- és kiutazási tilalom lépett életbe valamennyi határszakaszon, továbbá a nyilvános rendezvényeket is törölték, majd március 28-tól életbe lépett a kijárási korlátozás, amely a többi V4 tagállam rendelkezéseihez hasonló volt, és csak a munkavégzés, az alapvető szükségletek kielégítését célzó vásárlást, valamint a nem csoportos sporttevékenységet engedélyezte, egyúttal bevezette az üzletekben az idősekre vonatkozó kizárólagos időszakot.

A járványügyi korlátozások hazánkban május 4-én kezdtek enyhülni, mikor Budapesten és Pest Megyén kívül megszűnt a kijárási korlátozás, valamint kinyithattak – egyelőre csak kültéren – az éttermek és kávézók, továbbá bizonyos csoportos rendezvények is megtarthatókká váltak. Május 18-án a vidéki korlátozások tovább enyhültek, valamint ekkor már a fővárosban és annak környezetében is enyhíteni kezdtek a szabályokon, majd május 25-én újra kinyithattak a bölcsődék és óvodák is. A veszélyhelyzetet Magyarországon június 18-án szüntették meg.

Magyarországon (VII. 16.) 4.279 megbetegedés ismert, ebből 595 fő hunyt el, 3.156 fő meggyógyult, az aktív esetek száma pedig 528 fő. Ez a népességre nézve egymillió fős bontásban 443 megbetegedést és 62 elhalálozást jelent. Magyarországon 300.632 tesztet végeztek el. Ezekkel a statisztikákkal Magyarország a 96. helyen áll a legfertőzöttebb országok között.¹⁹

A betegség hazai statisztikáinak tükrében azt tapasztalhatjuk, hogy a rendkívül korán (március 15-én még csak 32 ismert hazai megbetegedés volt) meghozott szigorú korlátozások hatékonyak voltak. Ezt követően a járvány szokványos, haranggörbe-szerű alakulást mutat, tehát az esetszám határozottan emelkedni kezdett, de annak mértéke a többi uniós tagállamhoz képest igen korlátozott volt; csak április 10-re haladta meg a fertőzöttek száma az ezer főt, majd április 21-én a kétezret, május 4-én a háromezret, végül pedig június 7-én a négyezret. Az aktív esetek száma május 4-e óta drasztikus csökkenést mutat.

II. 6. Szlovákia

Szlovákia a rendkívüli állapotot az alkotmány 119. szakaszának n) pontja alapján vezette be, noha az alkotmány fenti rendelkezése csak a „vészhelyzet” bevezetésének lehetőségét ismerteti, de semmiféle rendelkezést vagy szabályozást nem köt ki magára a vészhelyzetre nézve. Ennek ellenére Szlovákia március 12-én jelentette be a vészhelyzetet, és döntött a korlátozások bevezetéséről.

Ennek keretében beszüntette az oktatást (bizonyos körzetekben az oktatást már március 8-án leállították), betiltották a csoportos rendezvényeket is. A hazatérő szlovákok számára bevezették a kötelező karantént, ezt leszámítva pedig életbelépett a határzár és a beutazási tilalom. Március 16-án, tíz nappal az első eset diagnosztizálását követően a gyógyszertárak, valamint élelmiszerboltok kivételével bezártak az üzletek is. A kijárási korlátozást a kormány április 8-án vezette be, mely alól csak a munkavégzés, a szükséges bevásárlás, valamint az egyéni sporttevékenység jelentettek kivételt. Ekkorra már Szlovákiában is széles körben alkalmazták a maszkokat, illetve azok hiányában az orrt és száját eltakaró eszközöket.

Szlovákia a járványügyi intézkedések lazítását április 22-én kezdte meg, így egyebek mellett újra megnyitottak a 300 négyzetmétert meg nem haladó méretű üzletek, a fizikai

¹⁹ www.worldometers.info/coronavirus/

kontaktust nem igénylő sporttevékenységet nyújtó szolgáltatások és szabadtéri piacok. Május 6-án újra megnyitottak a nagyobb üzletek és a szolgáltatók, valamint a kültéri turisztikai látványosságok, könyvtárak, galériák, majd május 20-án kinyithattak a mozik és színházak, továbbá feloldották a kijárási korlátozást, június 1-én pedig újraindulhattak az iskolák és óvodák a félév befejezése érdekében. Az országból való kiutazást is engedélyezték, és a karantén sem volt kötelező, amennyiben valaki huszonnégy órán belül visszatér. Ugyanakkor meghatározott korlátozásokat továbbra is be kellett tartani. A lazítások ellenére változatlanul érvényben vannak bizonyos intézkedések, így beltéren a közforgalmú helyeken kötelező a maszk viselése, a személyek között két méteres távolság megtartása, valamint az üzletek és bevásárlóközpontok továbbra is kell, hogy szolgáljanak kézfertőtlenítési lehetőséggel. A tömeges rendezvényeket 1000 főben maximalizálták az év végéig tartó hatállyal.

(VII.16.) 1.951 igazolt megbetegedéssel a Visegrádi Csoport tagállamai közül Szlovákiában a legkisebb az esetszám, melyből 28 fő hunyt el, 1.514 fő felépült, a függőben lévő esetek száma pedig 409. Egymillió főre bontva átlagban ez 357 fő beteget jelent és 5 elhunytat. Szlovákia 235.772 tesztet végzett el, és az esetszámok alapján készített összesítésben a 115. helyen áll.²⁰

A hatékony járványügyi intézkedések hatására Szlovákiában is kimondottan lapos járványgörbét tapasztalhatunk, a megbetegedések meredek emelkedése március 13. és április 24. közötti időt követően rendkívül lelassult; míg április 24-én 1.360 ismert megbetegedésről tudunk Szlovákiában, egy hónap alatt ez mindösszesen 1.607-re emelkedett. Az intézkedések lazításának hatására ugyanakkor a második hullám Szlovákiában is várható; míg június 19-én mindösszesen 81 aktív esetet tartottak számon, addig július 15-ére ismét 392 megbetegedés volt ismert, ami május 12-e óta nem fordult elő, így tehát a betegség újbóli terjedése a csehországi görbéhez hasonlatos.

III. Összesítés

Összességében a V4 országok a COVID-19 vírus 2019-es járványának első hullámát 2020 első hat hónapja során nagy általánosságban jobban viselték, mint az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, vagy az Európai Unió nyugati tagállamainak nagy része. Ez különösen annak fényében kimagasló, hogy az olyan előzetes modellek, mint amilyen például a Global Health Security Index, amely az országokat egy esetleges járványra való felkészültség szerint rangsorolta, ennél sokkal rosszabb prognózist jósoltak. A GHS valamennyi V4 tagállamot közepes kategóriába sorolt be mind a „megelőzés”, mind a „felismerés”, mind pedig a „reagálás” kategóriájában (egyetlen a Nyugati Civilizációhoz tartozó állam sem kapott gyengébb értékelést közepesnél), míg az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Svájc és Svédország mind „felkészült” kategóriába estek.²¹ A V4 tagállamok sikeres válságkezelése tehát a gyors kormányzati intézkedéseknek tudható be.

Külön érdemes összevetni, hogy míg a V4 tagállamok relatíve gyorsan és hatékonyan reagáltak, valamint az egészségügyi rendszerüket is hamar alkalmassá tették a helyzet kezelésére, addig például az Egyesült Királyság – hála a „nyájimmunitás” koncepciójának és az egyébként is túlterhelt egészségügyi rendszerének – a negyedik legrosszabb halálozási rátával rendelkezik a világ valamennyi országa közül, itt ugyanis egymillió lakosra 664 halálos áldozat jut. A gyakorlatban ez 45.000. főt meghaladó veszteséget jelent, míg összehasonlításként például Spanyolországban, lényegében megegyező esetszám mellett az elhunytak száma nem éri el a 30.000 főt. Az előzetes becslések alapján szintén „felkészült” kategóriába eső Franciaországban az elhunytak száma szintén hasonló nagyságrendű, 30.138

²⁰ www.worldometers.info/coronavirus/

²¹ www.ghsindex.org

fő, ami ugyanakkor a 79.036 gyógyult esethez képest elképesztően magas, 38%-os halálozási arányt jelent, és rámutat a válságkezelés terén az államok felelősségének mindkét arcára; egyrészt a járvány potenciális terjedésének megakadályozására, másrészt a már megfertőzött személyek gondos és sikeres kezelésének fontosságára. Ausztriában a megfelelő támogatottsággal rendelkező Kurz kabinet határozott fellépésének hála a V4 karakterisztikáihoz közelítő statisztikák szerint alakult a járvány, de az egymillió főre eső esetszám (2.182 fő) így is 182%-kal magasabb, mint a V4 tagállamok átlaga (773 fő), a halálos áldozatok aránya (79 fő) pedig 119%-kal rosszabb, mint a Visegrádi Csoportban (36 fő). Németországban ez az arány még gyengébb; egymillió főre nézve 2.421 megbetegedés a V4 tagállamok arányának 313%-a, míg az átlagosan 109 elhalálozás 294%-a.

Mindent egybevetve tehát azt mondhatjuk, hogy a Visegrádi Négyek megfelelő jogi háttérrel, valamint határozott kormányzati intézkedésekkel a COVID-19 járvány első hullámát 2020 januárja és júniusa között objektív értékelés alapján és a többi nyugati államhoz viszonyítva is eredményesen kezelték, miközben az alkotmányos alapértékeket és a jogrend előírásait is tiszteletben tartották.