



A MAGYAR KÖZLÖNY MELLÉKLETE
2020. április 1., szerda

Tartalomjegyzék

II. Törvényekhez tartozó indokolások

Végző előterjesztői indokolás a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényhez

518

II. Törvényekhez tartozó indokolások

Végső előterjesztői indokolás a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényhez

ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

A tavalyi évben Kínából indult COVID-19 fertőzés mára világjárvánnyá változott, s az európai kontinens valamennyi országát, köztük hazánkat is súlyosan érinti. Az orvostudomány jelenlegi állása szerint a járvánnyal szemben globális megoldás nem ismert, ezért a koronavírus elleni küzdelem során minden ország maga dolgozza ki védekezési stratégiáját. Ez a helyzet számunkra, magyarok számára nem ismeretlen, ugyanis ugyanezzel a feladattal néztünk szembe a pénzügyi szektor összeomlása elleni küzdelem, az árvízi védekezés és a bevándorlási válság kezelése kapcsán is. Mindezek mellett a vírus elleni védekezés során Magyarország részt vesz minden nemzetközi együttműködésben, s különösen szoros együttműködést alakít ki a szomszédos országokkal. Mára azonban egyértelművé vált, hogy a koronavírus elleni küzdelem és a magyar emberek megvédése a mi közös feladatunk, a felelős döntéseket pedig az Országgyűlésnek és a Kormánynak kell meghoznia.

A fentieket szem előtt tartva Magyarország Kormánya 2020. március 11-ei hatállyal a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére különleges jogrendet, veszélyhelyzetet hirdetett ki. Az azóta eltelt időszakban a Kormány számos intézkedést vezetett be, amelyek célja a COVID-19 fertőzés elterjedésének akadályozása, lassítása, illetve a fertőzés elleni küzdelem támogatása és az emberi egészség megóvása, a későbbiekben pedig az országot a világjárványból adódóan sújtó negatív gazdasági hatások enyhítése.

Az Országgyűlés tudatában van annak, hogy vészterhes időkben felelős döntéseket kell hozni, és hogy az eddig megtett – és a potenciálisan előttünk álló – intézkedések szokatlan és idegen korlátozásnak tűnnek, de ezek betartása, az összefogás és a fegyelmezettség a magyarság legfontosabb erőtartaléka lehet. A közös cselekvés, a nemzeti összefogás, az egészségügyben és a rendfenntartásban dolgozók, illetve valamennyi érintett áldozatos munkája a lehető legszélesebb körű nemzeti egység sarokpontjai. Az Országgyűlés tagjai a javaslat elfogadásával járulhatnak hozzá a vészterhes időkben szükséges nemzeti egység megteremtéséhez és fenntartásához.

Az Alaptörvényünk, amely jogrendszerünk alapja, nemzetközi összehasonlításban is rendkívül részletesen és garanciákkal körülhatárolt módon rögzíti, hogy rendkívüli helyzetekben mi a teendő és melyik alkotmányos szervnek mi a feladata. A veszélyhelyzet hatályának 15 napon túl történő meghosszabbítása ennek értelmében az Országgyűlés felelőssége.

Mindezek alapján a javaslat célja, hogy az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján a Kormány által kihirdetett, a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) szerinti, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet kihirdetésével egyetértve, az azóta meghozott valamennyi intézkedést megerősítse és azok hatályát az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján meghosszabbítsa.

A javaslat további célja, hogy Magyarország Kormánya abban az esetben is megalkothassa és hatályában fenntarthassa a rendkívüli rendelkezéseket tartalmazó rendeleteit, ha az Országgyűlés bármely, a COVID-19 fertőzés okozta tömeges megbetegedést okozó, 2020. évben bekövetkezett humánjárvánnyal összefüggő okból nem ülészik.

A törvényjavaslat benyújtását követően az ellenzéki pártok nem támogatták a határozati hárszabályi rendelkezésektől való eltérésre vonatkozó kezdeményezést, így a törvényjavaslatot az Országgyűlés 2020. március 24-én nem fogadhatta el. E tényre tekintettel a Kormánynak az emberek életének védelmében és a veszélyhelyzet negatív hatásainak mérséklése érdekében a járványügyi helyzetre tekintettel a törvényjavaslat

hatálybalépését megelőzően hozott azon gyors és hatékony intézkedései, amelyek hatályát az Országgyűlés felhatalmazása hiányában a Kormány nem tudja meghosszabbítani, azok hatályukat veszítették.

Ezen indokolás a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 18. § (3) bekezdése, valamint a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 20. §-a alapján a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Indokolások Tárában közzétételre kerül.

RÉSZLETES INDOKOLÁS

Az 1. §-hoz

A javaslat egyértelművé teszi, hogy a felhatalmazás adása és a speciális szabályok megalkotása kifejezetten a Kormány által kihirdetett, a Rendelet szerinti, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzetre vonatkozik.

A szabályozás egyértelművé teszi, hogy más veszélyhelyzetben a szabályozás nem alkalmazható, a szabályozás kizárólag erre a különleges jogrendi helyzetre vonatkozik.

A 2. §-hoz

Az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdésére, valamint 54. cikk (1) bekezdésére figyelemmel a javaslat 2. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy a Kormány a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon kívül megteheszen minden olyan intézkedést és megalkothasson minden olyan normatív rendelkezést, amely a COVID-19 fertőzés okozta tömeges megbetegedést okozó 2020. évben bekövetkezett humánjárvánnyal összefüggésben az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében szükséges.

A javaslat 2. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az (1) bekezdés szerinti normatív rendelkezések és intézkedések célja kizárólag a Rendelet szerinti humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása lehet. Figyelemmel a helyzet rendkívüliségére és a szükséges intézkedések előre nem látható voltára, a javaslat nem határozza meg taxatívan azon intézkedéstétel és normaalkotás körét, amelyet a Kormány gyakorolhat.

A javaslat ugyanakkor az intézkedéstétel és normaalkotás céljának rögzítésével – az Alaptörvényre, az alkotmányos elvekre és a jogállami követelményekre is figyelemmel – a humánjárvány sajátosságai által megkövetelt mozgásteret állapít meg a Kormány részére. A javaslat 2. § (2) bekezdése szerinti szabályozás értelemszerűen biztosítja azt is, hogy a Kormány a legszükségesebb intézkedéseket hozza meg, továbbá mérlegelje a beavatkozás arányosságát.

A 3. §-hoz

A javaslat 3. §-a az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése szerinti felhatalmazást tartalmazza. A felhatalmazás tárgyi és időbeli kereteinek meghatározásakor a javaslat figyelemmel van arra, hogy a Kormány intézkedéseit, illetve vonatkozó normáit több kormányrendelet tartalmazza, ezért a hatály-meghosszabbítással érintett kormányrendeletek körét nem merev hivatkozás útján állapítja meg, hanem a rendkívüli intézkedések bevezetésére vonatkozó jogalkotói hatáskört megalapozó alaptörvényi rendelkezés feltüntetésével. Lényeges, hogy ez a felhatalmazás a Kormány jövőben meghozandó intézkedéseire is vonatkozik.

A felhatalmazás időbeli hatályát tekintve a javaslat elsősorban arra a helyzetre felkészülve fogalmaz meg kellően absztrakt időbeli keretet, ha az Országgyűlés bármely, a COVID-19 fertőzés okozta tömeges megbetegedést okozó 2020. évben bekövetkezett humánjárvánnyal összefüggő okból nem ülésezik, ide értve különösen, ha az Országgyűlés határozatképesen ülésezni nem tud, továbbá ha határozatképes ülésének megtartása a COVID-19 fertőzés okozta járvány terjedésének megfékezése érdekében nem ésszerű. A javaslat emiatt a veszélyhelyzet megszűnéséig biztosítja az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése szerinti felhatalmazást, ugyanakkor a javaslat 3. §

(2) bekezdése egyértelművé teszi, hogy e döntés visszavonható, továbbá értelemszerűen a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 10. § (3) bekezdés a) pontja szerinti hatáskör is az Országgyűlés rendelkezésére áll.

Ki kell emelni, hogy az Országgyűlésnek a soron következő határozatképes ülésein a fenti konstrukció alapján a felhatalmazás fenntartásáról nem szükséges dönteni – az ex lege fennmarad –, döntés csupán a felhatalmazás visszavonásának igénye esetén szükséges. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a felhatalmazás visszavonására az Országgyűlésnek az intézkedéseket tartalmazó egyes kormányrendeletek kihirdetését követő 16. naptól van lehetősége az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésének megfelelően. A felhatalmazás tárgyi keretei alapján pedig az Országgyűlésnek lehetősége van továbbá arra, hogy csupán a Kormány által hozott egyes intézkedések tekintetében vonja vissza a felhatalmazását.

Emellett pedig a javaslat 3. § (3) bekezdése kimondja, hogy az Országgyűlés a Rendelet hatálybalépését követően a javaslat hatálybalépéséig megalkotott, rendkívüli intézkedéseket tartalmazó kormányrendeleteket megerősíti, ezáltal az Országgyűlés politikailag elismeri a Kormány eddigi, a járvány megakadályozására tett lépéseit.

A 4. §-hoz

Figyelemmel arra, hogy az Országgyűlés által meghatározott intézkedési és normaalkotási keretek szélesek, illetve a kormányrendeletek hatálya konkrétan időben nem meghatározott, a javaslat előírja, hogy a Kormány a veszélyhelyzet elhárítása érdekében az intézkedések hatályának fenntartásáig megtett intézkedésekről rendszeresen, az Országgyűlés ülésén – annak hiányában az Országgyűlés elnöke és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői részére – tájékoztatást adjon.

Az 5. §-hoz

Hangsúlyozván azt, hogy az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként működő Alkotmánybíróság működése különleges jogrend idején különös garanciális jelentőséggel bír a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében, a javaslat előírja, hogy Alkotmánybíróság elnöke és az Alkotmánybíróság főtítkára gondoskodjon az Alkotmánybíróság veszélyhelyzetben történő folyamatos működéséről, és tegye meg az ehhez szükséges szervezeti működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési intézkedéseket.

A javaslat ezzel lehetőséget teremt arra, hogy ha a folyamatos ülésezés biztosítása az Alkotmánybíróság működésére vonatkozó hatályos rendelkezésektől eltéréssel lehetséges, azt az Alkotmánybíróság elnöke, illetve az Alkotmánybíróság főtítkára megtehesse. A javaslat kifejezetten utal az elektronikus kommunikációs eszköz igénybevételével történő ülésezés lehetőségére, azonban arra nem automatikusan, hanem kizárólag az Alkotmánybíróság elnökének döntése alapján kerülhet sor. Úgyszintén kifejezett hatáskört kap az Alkotmánybíróság elnöke arra, hogy az Alkotmánybíróság Ügyrendjétől eltérést engedélyezzen.

A 6. §-hoz

Az Alaptörvény 35. cikk (4) bekezdése alapján a képviselő-testület – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kimondhatja feloszlását. A javaslat szerinti – az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése és 35. cikk (4) bekezdése alapján sarkalatos törvényi – szabály zárt időintervallumban átmenetileg kimondja, hogy a helyi önkormányzat vagy a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete feloszlásának kimondása esetén e döntés hatálya a veszélyhelyzet megszűnését követő napon áll be. Ez az eset vonatkozik arra is, amikor a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdés alapján a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja.

Az Országgyűlés a fenti indokok alapján a nemzetiségi önkormányzatok képviselő-testülete vonatkozásában is e szabályokat állapítja meg.

Figyelemmel továbbá arra, hogy a választási és népszavazási eljárások során valamennyi választópolgár személyes részvétele válna szükségessé, az a humánjárvány megelőzését, illetve következményeinek elhárítását súlyosan veszélyeztetné. Tekintettel arra, hogy ezen eljárások veszélyhelyzetre vonatkozó szabályokat nem tartalmaznak, a javaslat rendelkezik arról, hogy a veszélyhelyzet idején a választási és népszavazási eljárási határidők

megszakadjanak, valamint időközi választás vagy népszavazás nem tartható, azonban az így elmaradt választás, illetve népszavazás időpontját a veszélyhelyzet megszűnését követő tizenöt napon belül ki kell tűzni.

A már kitűzött választások elmaradására tekintettel szükséges továbbá, hogy a jelölteknel, illetve a jelölő szervezeteknél lévő ajánlóívek visszakerüljenek a választási irodákhoz, és a választási eljárásról szóló törvényben foglaltakkal összhangban – figyelemmel a választási eljárás alapelveire – megsemmisítésre kerüljenek.

A 7. §-hoz

A javaslat a veszélyhelyzet azonnali és hatékony kezelése érdekében a hatálybalépést a kihirdetést követő napban határozza meg.

A 8. §-hoz

A javaslat az Országgyűlés későbbi döntésétől teszi függővé azt, hogy ha a Kormány a veszélyhelyzet megszűnését megállapítja, úgy a felhatalmazást tartalmazó törvényt hatályon kívül helyezze, így a javaslat a törvény hatályát nem a veszélyhelyzet tényleges fennállásához köti.

A 9. §-hoz

A javaslatnak a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályok körében a Kormány veszélyhelyzetben történő intézkedéstételére és normaalkotására vonatkozó 2. §-a az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdése alapján, az Alkotmánybíróság működésére vonatkozó 5. §-a az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése alapján, a helyi önkormányzatokra és a nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó 6. § (1) bekezdése az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése és 31. cikk (3) bekezdése alapján, továbbá az országgyűlési, a helyi és nemzetiségi önkormányzati választásokra vonatkozó 6. § (2) bekezdése az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése, 2. cikk (1) bekezdése és 35. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.

A 10. §-hoz

1. A tömeges megbetegedéssel fenyegető koronavírus-járvány jogi státuszának normavilágos jogszabályi rögzítése különösen azért indokolt, mert a járvány a közveszély jogalkalmazói gyakorlatban irányadó, egységes ismérveivel egyező jegyeket mutat. Büntetőjogi közveszély alatt a jogalkalmazás olyan objektív helyzetet ért, amelynek fennállásával meghatározatlan vagy nagyobb számú személy élete, testi épsége sérelmének, illetve előre fel nem becsülhető nagy értékű vagyoni javak megsemmisülésének, megrongálódásának a reális lehetősége következik be.

A koronavírus az egész ország területén fenyeget potenciális és tömeges sérelemmel. Ez a minőség indokolja azt, hogy esetenként a koronavírus-fertőzés is rendelkezzen a közveszély büntetőjogi ismérveivel, és ahol a sérelem potenciális közelségbe kerül azzal, hogy megállapítható a vírus megjelenése, ott mind az ellene irányuló küzdelem, mind a köznyugalom fokozottabb védelmet élvezzen.

A Büntető Törvénykönyvet érintő módosítások egyrészt a térben és időben konkretizálódó, az egészségügyi törvényben ezzel összefüggésben kimondott járványveszély esetére ahhoz hasonló büntetőjogi védelmet nevesítenek, mint amilyen a közveszély okozás esetén irányadó.

Másrészt a járványnak az a következménye, hogy lényegében az ország bármely területén tömegesen felbukkanhat, és ezért a társadalom tömegei érzékenyebbek a vele kapcsolatos zavar és nyugtalanság keltésére alkalmas téves információkra, abban az esetben is a közveszéllyel egyező büntetőjogi védelmet igényel, ha a járvány megjelenése térben és időben még pontosabban nem konkretizálható.

2. A fentiek szerinti kettős fokozott védelem közbiztonságot védő tényállása, a járványügyi védekezés akadályozásának új tényállása büntetni rendeli a járvány jogilag és hatóságilag is kimondott veszélye esetén beinduló intézkedések végrehajtásának aktív akadályozását. A pusztán járványügyi szabályszegésnél fokozottabb veszélyességet és ezáltal a súlyosabb büntetési kereteket az indokolja, hogy ez esetben az elkövetés nem csupán alaki szabályszegésben nyilvánul meg, hanem a konkrét hatósági védekezés akadályozásában is. A tényállás nem értékel eredményt, ezáltal annak megállapításához nem szükséges a védekezés megíúsulása vagy bármilyen zavara. Nem tényállási elem az erőszak vagy a fenyegetés alkalmazása sem, ami ahhoz a következményhez vezet, hogy a védekezésben résztvevő hivatalos személyek elleni erőszakos vagy fenyegetéssel járó fellépés miatt

a hivatalos személy elleni erőszakkal valóságos halmazat jön létre. A cselekmény társadalomra veszélyességét jelentősen fokozza a csoportos elkövetés, amely az akadályozás hatóképességét jelentősen növeli. A tényállásban szereplő halálos eredmény minősítő körülménye lényegében egységet jelent a bármilyen típusú akadályozó magatartás és a gondatlan emberölés között; az ezzel kapcsolatos dogmatikai elhatárolási szempontok a joggyakorlatban rögzítettnek tekinthetők. A leginkább előrehozott büntetőjogi védelmet a jogalkotó az előkészület pönalizálásával érheti el, amely eszközzel jelen esetben is élni kíván.

3. A koronavírus-járvány az egész országra vonatkozó különleges jogrend alapját képezi. Az ehhez hasonló általánosabb fenyegetések és a közveszély közötti, nehezen kijelölhető határvonalat – a köznyugalom védelme szempontjából – azzal lehet észszerűen meghatározni, hogy az egész országban az általános nyugtalanság alapját képező fenyegetéssel összefüggő köznyugalom a jogalkotó a közveszély színhelyétől független büntetőjogi védelem alá helyezi. Ez a megoldás azt a világos üzenetet hordozza, hogy ha a fenyegetés olyannyira komoly, hogy amiatt különleges jogrendet kell életbe léptetni, a köznyugalom védelmére hivatott büntető tényállás alkalmazása nem tehető attól függővé, hogy a tömegeket érintő fenyegetés az ország mely kisebb körzeteiben konkretizálódik. Erre szolgál a rémhírterjesztés új, második alapesete, amely a rémhírterjesztés elkövetési helyét kiterjeszti az egész országra. Ezzel fejezhető ki a legvilágosabban, hogy az egész országot kimerítő védekezéssel összefüggésben a szólásszabadság nem terjedhet ki a tudottan valótlan tények állítására, híresztelésére. A büntetőjogi arányosság alkotmányos követelménye azonban azt kívánja, hogy a védekezés eredményességének megzavarására sem alkalmas és ezért a köznyugalomra objektíve hatást nem gyakorló állítás ne legyen büntetendő. Az új alapeset nem tartalmaz büntetőjogi értelemben vett eredményt, ennek következtében az akadályozás vagy a megghiúsítás is megállapítható a bűncselekmény, és büntethető az elkövető, feltéve hogy a cselekménye mindezen sérelmek okozására alkalmas.

A különleges jogrenddel összefüggő védekezés a különleges jogrendet megalapozó körülménytől és annak országra kifejtett hatásaitól függ. A koronavírus-járvány idején hirdetett veszélyhelyzet az ország egészét érinti, a védekezéssel érintett kormányzati intézkedések a társadalom teljes spektrumát átfogják az egészségügytől, az oktatás és a határforgalom korlátozásán keresztül a gazdasági intézkedésekig. Ezen széles körű védett jogtárgy esetében is indokolt ugyanakkor a fokozott büntetőjogi védelem, annak érdekében, hogy a veszélyhelyzet elhárítását célzó védekezés eredményességét a valótlan és ezért zavarkeltő tények állítása, híresztelése se hátráltathassa.

A tényállás jogrendszerbeli elhelyezése azt indokolja, hogy a későbbiekben a szabályozásra okot adó jelenlegi járványhelyzet elmúltával is fennmaradjon a különleges jogrendek idejére fennálló, a köznyugalommal illető fokozottabb védelem.

Az Indokolások Tárát az Igazságügyi Minisztérium szerkeszti.

A szerkesztésért felelős: dr. Salgó László Péter.

A szerkesztőség címe: Budapest V., Kossuth tér 4.

Az Indokolások Tára hiteles tartalma elektronikus dokumentumként a <http://www.magyarokozlony.hu> honlapon érhető el.