

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Békési Gábor

MUNKAJOG VESZÉLYHELYZETBEN
A Covid-19 járvány hatása a munkajogi jogalkotásra és jogalkalmazásra

Doktori (PhD) értekezés



Témavezetők:
Dr. habil. Bankó Zoltán
egyetemi docens
Dr. habil. Berke Gyula
egyetemi docens

Pécs
2025

Kézirat lezárva: 2025. március 18.

Támogatások

Az értekezés alapjául szolgáló kutatás egyes részei az alábbi támogatások felhasználásával készültek:

AZ INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI MINISZTERIUM ÚNKP-20-3 KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJA



A KULTURÁLIS ÉS INNOVÁCIÓS MINISZTERIUM ÚNKP-21-3 KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJA



A KULTURÁLIS ÉS INNOVÁCIÓS MINISZTERIUM ÚNKP-23-3 KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJA



Rövidítések jegyzéke

Abtv.	Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
Ebtv.	Az egészségbiztosításról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény
Eszjtv.	Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény
Eütv.	Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény
Hszt.	A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
Kat.	A katasztrófavédelemről és hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény
Kit.	A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény
Kttv.	A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény
Mt.	A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
Mvt.	A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény
Szjtv.	A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény
Sztrájkvt.	A sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény
Tbj.	A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény
Vbő.	A védelmi és biztonsági tevékenység összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény
Vmtv.	A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvény

Vtv.	A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény
------	---

Tartalom

I. Bevezető	8
1. A kutatás tárgya	9
2. A kutatás módszertana	11
II. A különleges jogrend alkotmányjogi szabályozása.....	14
1. A különleges jogrend jogi természete.....	14
2. A különleges jogrend szabályozása Magyarországon a rendszerváltástól 2011-ig.....	17
3. A különleges jogrend alakulása az Alaptörvény hatályba lépésétől a pandémiás időszakig.....	20
4. A különleges jogrendi szabályozás reformja: a kilencedik Alaptörvény-módosítás.....	25
5. A Covid-19 járvány és veszélyhelyzet Magyarországon	31
6. Háborús veszélyhelyzet Magyarországon.....	36
7. Részösszegzés	38
III. Munkajog a veszélyhelyzet kezdeti időszakában	40
1. Az Mt.-től való eltérés lehetősége.....	40
1. 1. Az Alkotmánybíróság 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzése	43
2. Látvány-csapatsportok	44
3. A veszélyhelyzeti (munkajogi tárgyú) szabályok hatályon kívül helyezése	45
3. 1. Az Alkotmánybíróság 3426/2021. (X. 25.) AB határozata	46
4. Foglalkoztatási és rendelkezésre állási kötelezettség teljesítése.....	50
4. 1. BH 2022.10.271. (Kúria Mfv. 10.004./2022/4.).....	53
5. Járványhelyzettel összefüggő atipikus munkajogi tényállások	55
6. Munkaviszony megszüntetése	57
6. 1. Fővárosi Ítéltábla Mf. 31.198/2022/5.	58
7. A közszolgálat joga.....	59
IV. A járványhelyzet társadalombiztosítási jogi aspektusai	62
1. Keresőképtelenségi tényállások a járványhelyzettel összefüggésben	62
2. Covid-19 és a foglalkozási megbetegedés	65
3. A biztosítási jogviszony szünetelése a járványhelyzettel összefüggésben.....	66
V. Munkahelymegtartó bértámogatások a Covid-19 járvány idején	68
1. A részmunkaidős foglalkoztatás kormányzati támogatása	68
1. 1. Debreceni Ítéltábla Mf. 50.042/2022/11.	74
2. A kutató-fejlesztő tevékenységet végző munkavállalók kormányzati támogatása.....	75
3. Ágazati bértámogatás a Covid-19 járvány második és azt követő hullámai során	79
VI. Távmunka, otthoni munkavégzés	82
1. A távmunka, valamint az otthoni munkavégzés a járványhelyzetet megelőzően.....	82
1. 1. Az otthoni munkavégzés	82

1. 2. Távmunka	83
2. Távmunkára, valamint az otthoni munkavégzésre vonatkozó szabályok alakulása veszélyhelyzetben	86
3. Távmunka, valamint az otthoni munkavégzés lehetősége a közszférában	91
VII. A védőoltás felvételére kötelezés a függő munka jogviszonyaiban	94
1. Az egészségügyi ágazatra vonatkozó szabályozás	94
1. 1. Az Alkotmánybíróság 3537/2021. (XII. 22.) AB határozata.....	97
1. 2. Az Alkotmánybíróság 3192/2022. (IV. 29.) AB határozata	99
1. 3. Kúria Mfv. 10.121/2023/4.	101
2. A munkavállaló védőoltásra kötelezése	103
2. 1. Az Alkotmánybíróság 3088/2022. (III. 10.) AB végzése	108
3. A védőoltás kötelezővé tétele a közszférában.....	109
3. 1. Az Alkotmánybíróság 3128/2022. (VI.1.) AB határozata.....	114
4. A védőoltás felvételére kötelezés és a „fegyverpénz”	118
4. 1. Az Alkotmánybíróság 3296/2022. (VI. 24.) AB határozata	119
4. 2. Fővárosi Ítéltábla Kf. 700.258/2023/4.....	120
5. A munkavállaló védőoltásra kötelezésének alapjogi vonatkozásai	123
5. 1. Kúria Mfv. 10.093/2023/5. számú határozata.....	123
5. 2. Az Alkotmánybíróság 3201/2024. (V. 31.) végzése.....	126
5. 3. Az Alkotmánybíróság 3009/2025. (I. 21.) AB végzése	127
VIII. A pedagógusok sztrájkjoga a Covid-19 alatt és után.....	131
1. Az elemzés alapjául szolgáló tényállás és a kapcsolódó bírósági döntések	131
2. A pedagógussztrájk szabályozása a Covid-19 járvány alatt és azt követően	132
2. 1. Elégséges szolgáltatásra vonatkozó veszélyhelyzeti rendelkezések.....	132
2. 2. Elégséges szolgáltatásra vonatkozó törvényi rendelkezések	134
3. Alkotmánybírósági döntések a pedagógusok sztrájkjogával összefüggésben.....	136
3. 1. Az Alkotmánybíróság 3282/2022. (VI. 10.) végzése	136
3. 2. Az Alkotmánybíróság 1/2023. (I. 4.) AB határozata	138
3. 3. Az Alkotmánybíróság 3099/2023. (III. 1.) AB végzése	141
3. 4. Az Alkotmánybíróság 3243/2023. (VI. 2.) AB végzése	142
4. Pedagógussztrájktól az ún. státusztörvényig.....	143
5. A légi forgalmi irányítók sztrájkjoga	144
XI. Összegzés	146
XII. English summary	154
XIII. Irodalomjegyzék	161
XIV. Forrásjegyzék	166

I. Bevezető

A 2020. tavaszán megjelenő Covid-19 járvány az egész világot váratlanul érintette. Noha az államok számára nem ismeretlen a különböző válságok megjelenése, kezelése, egy ilyen típusú világjárványra a 21. század – enyhe túlzással élve – nem volt felkészülve. Kétségtelen, hogy a felkészültség kérdését az adott állam társadalmi, gazdasági, évi illetve jogi berendezkedése tükrében lehet és kell is értékelni, a Covid-19 színrelépése következtében – a válaszul bevezetett intézkedések mennyisége és minősége okán – a váratlan jelző használatát általánosságban elfogadhatónak ítélem. A járvány megjelenése, elterjedése az életviszonyok jelentős részére kiemelt hatást gyakorolt, a különböző társas érintkezési formáktól kezdve az egészségügyi és az oktatási rendszer működésén át a gazdasági és munkaerőpiaci folyamatokig. Rendkívül rövid időn belül nyilvánvalóvá vált: a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodás jogalkotói beavatkozás nélkül kivitelezhetetlen. A jogalkotói beavatkozásra a járványhelyzettel érintett államok tekintetében két módon került sor: különleges jogrendi állapot elrendelésével, illetve a normál jogrend adta jogszabályi keretek között. A koronavírus kezelésével összefüggésben különleges jogrendi állapotot vezetett be Magyarország mellett Csehország, Románia, Spanyolország, Szlovákia, az Egyesült Királyság, Finnország, Lettország, Románia és Spanyolország, míg a járvány normál jogrendben történő kezelésére került sor Ausztria, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Németország, Dánia, Norvégia, Svédország, Észtország, Litvánia és Olaszország esetében. Ezzel összefüggésben fontos hangsúlyozni, hogy a különleges jogrendet alkalmazó országok között a különleges jogrendi kategóriák alapján további különbségtétel látható, míg a járványhelyzetet a rendes jogrend keretein belül kezelő országok vonatkozásában aszerint differenciálhatunk, hogy mely ágazati jogszabályokat alkalmazták a járvány elhárítása érdekében, illetve, hogy meglévő, vagy a járványhelyzetre válaszul bevezetett jogintézmények segítségével törekedtek orvosolni a kérdést.¹ Az egyes államok járványkezelési módjától függetlenül azonban kétségtelenül megállapítható, hogy a pandémia – természeténél fogva –, valamint a megfékezése, következményei elhárítása érdekében bevezetett intézkedések alapvetően átalakították a fennálló társadalmi, gazdasági, illetve jogi viszonyokat. Különösebb magyarázat nélkül belátható, hogy ezen életviszonyok közé tartozik a munkaviszony is.

A munkaviszonyt – közvetlenül vagy közvetve – érintő rendelkezések megalkotására két cél együttes figyelembevétele mellett került sor. A bevezetett intézkedéseknek egyaránt kellett szolgálnia az állampolgárok életének és egészségének védelmét, valamint az adott ország (illetve a gazdasági közösségek) gazdasági és munkaerőpiaci érdekeit. E korántsem egyszerű helyzetet

¹ *Hojnák Dávid – Ungvári Álmós: Összegzés – A koronavírus járvány kezelésének tapasztalatai a vizsgált államokban.* In: *A különleges jogrend és nemzeti szabályozás modelljei* (szerk. Nagy Zoltán – Horváth). Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest 2021. 611-613. o.

bonyolította továbbá az alapjogok érvényesülésének problematikája, ugyanis – ahogy látni fogjuk – a járványhelyzetre adott jogalkotói reakció – a munkajog területén is – számos esetben alapjogkorlátozással járt. Kétségtelen tehát, hogy a Covid-19 járvány megjelenése, elterjedése a munka világát (is) váratlanul érintette, annak ellenére, hogy a munkajog történetében sem ismeretlen jelenség a különböző válsághelyzetek megjelenése, kezelése, elég csak a 2008-as gazdasági világválság gazdasági és munkaerőpiaci aspektusaira gondolni.

1. A kutatás tárgya

A kutatás a Covid-19 járványhelyzet okán kihirdetett veszélyhelyzet ideje alatt született munkajogi tárgyú jogszabályok vizsgálatára, értékelésre törekszik a vonatkozó bírósági és alkotmánybírósági döntések bemutatásán keresztül. A pandémia okán kihirdetett veszélyhelyzet – egy kisebb megszakítással – tartalmi értelemben 2020. március 11. és 2022. május 31. között állt fenn, így a vizsgálat tárgyát az ezen bő két esztendő alatt született, kifejezett munkajogi tárgyú rendelkezéseket tartalmazó veszélyhelyzeti kormányrendeletek – valamint a kapcsolódó joggyakorlat – képezi. A 2022. május 25-én kihirdetett – és tartalmi értelemben a kézirat lezárásának időpontjában fennálló – háborús veszélyhelyzet munkajogi szempontú értékelésére a dolgozat nem törekszik, szükség esetén azonban utal az egyes – munkajogi tárgyú – veszélyhelyzeti kormányrendeletek vonatkozásában a két veszélyhelyzet kapcsolatára.

A kutatás a hazai jogalkotásra és joggyakorlatra fókuszál, egyes jogintézmények vizsgálatával összefüggésben azonban ismerteti a külföldön alkalmazott módszereket, tapasztalatokat. A járványhelyzettel összefüggő, a munka magánjogát érintő intézkedések – valamint a vonatkozó bírósági döntések – bemutatásán, értékelésén túl a dolgozat részét képezi az ún. közszolgálat jogot érintő joganyag, joggyakorlat bemutatása is. A kutatás részét képezi továbbá a járványhelyzettel összefüggő társadalombiztosítási jogi kérdések bemutatása, a vonatkozó társadalombiztosítási jogi rendelkezések ismertetésével, tekintettel arra, hogy a munkaviszony és a járványhelyzet kapcsolata vizsgálatával összefüggésben a téma kifejtése megkerülhetetlen. A dolgozatban bemutatott jogszabályok kiválasztása aszerint valósult meg, hogy azon veszélyhelyzeti (vagy veszélyhelyzettel összefüggő) normák képezik a kutatás részét, amelyek kifejezett munkajogi tárgyú rendelkezéseket tartalmaztak, illetve amelyeknek a munka világára gyakorolt hatásuk – társadalmi és jogi szempontból – kiemelt jelentőségűnek tekinthető. A kutatásnak nem célja valamennyi, a munka világát – közvetve vagy közvetlenül – érintő rendkívüli intézkedések bemutatása, értékelése. A kutatás kiterjed azonban azon munkajogi tárgyú törvényi rendelkezések – és a vonatkozó bírósági döntések – vizsgálatára, amelyek közvetlen összefüggésbe hozhatók a járványhelyzet kihirdetésével, megszüntetésével, különös tekintettel az „átmeneti” szabályokkal.

A kifejezett munkajogi tárgyú rendkívüli intézkedések bemutatásán túl a kutatás kiemelt figyelmet szentel a tárgykörre vonatkozó joggyakorlat bemutatására, különös tekintettel az alapjogok érvényesülése kérdéskörére. A dolgozatban kifejtett – veszélyhelyzettel kapcsolatos – munkajogi rendelkezésekkel összefüggésben született valamennyi alkotmánybírósági döntés ismertetése az értekezés részét képezi, valamint a vonatkozó kúriai döntések dolgozatba való átemelése során is a teljesség igényére való törekvés jellemzi a munkát, amely megállapítást a kézirat lezárásának időpontjára visszamenőleg kell figyelembe venni. Az alsóbb szintű bírósági döntések kiválasztása során – némi önkényesség mellett – a jogvita alapját képező tényállás, illetve a döntés relevanciája szolgált alapul.

Figyelemmel arra, hogy a Covid-19 járvány kezelésére Magyarországon különleges jogrendi állapot bevezetésével került sor, a különleges jogrend jogi természete, történeti előzményei, illetve a hatályos szabályozás ismertetése nélkülözhetetlen, továbbá az indokoltság kérdését a téma alapjogi vonatkozásai is egyértelműen megalapozza. A különleges jogrenddel kapcsolatos alkotmányossági kérdések, alapjogi dilemmák nem képezik a kutatás szerves részét, szükség esetén azonban – a különböző álláspontok, véleménykülönbségek bemutatásával – a dolgozat utal a téma alapjogi jelentőségére. A jogkérdések alapjogi szempontból történő vizsgálatára a munkajogi tárgyú intézkedések vonatkozásában kerül sor, amelynek végső soron a különleges jogrendi állapot képezi az egyik pillérét.

A Covid-19 járvány gazdasági és munkaerőpiacra gyakorolt hatásainak globális és hazai szinten történő vizsgálata már a járvány kezdeti időszakában megkerülhetetlenné vált. A járvány megfékezése, következményei elhárítása érdekében bevezetett intézkedések országhatárokat átívelően átalakították a nemzetgazdaságok társadalmi, gazdasági berendezkedését. A világjárvány megjelenését követően számos nemzetközi és hazai felmérés, kutatás, tanulmány született a tárgykörben.² A dolgozatnak nem célja e munkák részletes ismertetése, elemzése, összefoglalása, azonban a kutatás tárgyával – különösen annak indokoltságával – összefüggésben a gazdasági és munkaerőpiaci folyamatokban bekövetkező alapvető változásokra feltétlen szükséges utalni, tekintettel arra, hogy a járványhelyzettel összefüggésben bevezetett intézkedések – globális és hazai szinten egyaránt – a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodás céljából egyaránt szolgálták az emberi élet megóvását, illetve ezzel összefüggésben a megváltozott gazdasági és munkaerőpiaci

² Pl.: *Abrendt* Daphne – *Cabrita* Jorge – *Clerici* Elenora – *Hurley* John – *Leončikas* Tadas – *Mascherini* Massimiliano – *Riso* Sara – *Sándor* Eszter: *Living, working and Covid-19*. Publications Office of the European Union. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg 2020., *Béresné Mártha* Bernadett – *Maklári* Eszter: *A Covid-19-járvány gazdasági és munkaerőpiaci hatásai az elmúlt egy évben az Európai Unióban, különös tekintettel Magyarországra*. International Journal of Engineering and Management Sciences / Műszaki és Menedzsment Tudományi Közlemények 2021/4. sz. 67-79. o., *Varga* Erika – *Szira* Zoltán: *Munkaerőpiaci folyamatok, kompetenciák és azok változásai a pandémia alatt*. ACTA CAROLUS ROBERTUS 2022/2. sz. 13-23. o.

folyamatokhoz való alkalmazkodást. A Covid-19 járvány, valamint a bevezetett rendkívüli intézkedések munkaerőpiacra gyakorolt hatásait – a rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján – az adott tárgykört vizsgáló fejezetben kerülnek ismertetésre.

2. A kutatás módszertana

A kutatás célja, hogy – a fentebb kifejtett szempontok alapján – átfogó képet nyújtson a munka világában bekövetkező azon változásokról, melyek közvetlen összefüggésbe hozhatók a Covid-19 pandémiával.

A kutatás elsődlegesen leíró, elemző és összehasonlító módszer alkalmazásával valósult meg. A módszertan leíró jellegét a vizsgált jogszabályi rendelkezések részletes – esetenként szó szerinti – ismertetése alapozza meg. A kifejezett munkajogi tárgyú veszélyhelyzeti kormányrendeletek, valamint a veszélyhelyzeti jogalkotás közvetlen következményeként született törvényi szabályok teljeskörű bemutatása elengedhetetlen a munka világában bekövetkező változások érzékeltetése, valamint a vonatkozó joggyakorlat elemzése vonatkozásában. A módszer indokoltságát támasztja alá azon – a következtetések során kifejtett – megállapítás, hogy a releváns jogszabályi rendelkezések a vizsgált időszakban számos esetben módosultak, ennek okán a normák részletes ismertetése a jogalkotási folyamatok átláthatóságát, valamint a munka világában bekövetkező változások megértését szolgálja. Tekintettel a gyakori jogszabálmódosításokra, a dolgozat – a következtetességnek való megfelelés céljából – azon vizsgált normák tekintetében, ahol a módosítások érdemben kihatnak a kutatás felépítésére, a jogszabály hatályosságára vonatkozó állapot a lábjegyzetben feltüntetésre kerül.

A vonatkozó bírósági és alkotmánybírósági döntések ismertetésére – az adott fejezetben – szintén a leíró módszer alkalmazásával kerül sor. A vizsgált jogesetek feldolgozása elsődlegesen anyagi jogi szempontból valósult meg, az eljárásjogi szabályok csak akkor és olyan mértékben szerepelnek az ismertetésben, amikor és amennyiben a jogkérdés megértése, átláthatósága, következetes felépítése feltétlen szükségessé teszi. Az egyes bírósági és alkotmánybírósági döntések az adott tárgykört részletező fejezethez csatolva, önálló részfejezetben kapnak helyet.

A kutatásban bemutatott jogszabályi rendelkezések, valamint a kapcsolódó joggyakorlat összegző elemzésére, értékelésére – megállapítások, következtetések levonásával – tárgykörönként és összességében a dolgozat végén, önálló részben kerül sor, ennek okán az egyes fejezetek végén – a tárgykörre vonatkozó – részösszegzés nem található.³ A vizsgált jogszabályok bemutatása során

³ E megállapítás alól némiképp kivételt jelent a különleges jogrendi állapottal vonatkozó fejezet – a kérdés viszonylagos önállósága, elkülönültsége okán – a különleges jogrendre vonatkozó jogi rendelkezések ismertetését követően – a szükséges mértékben – megtörténik a konzekvenciák levonása, kizárólag a különleges jogrendi állapotra vonatkozó szabályok alakulásával összefüggésben.

azonban a kutatás részletesen kitér a veszélyhelyzeti munkajogi jogalkotási folyamat, illetve a munkajogi normák – tartalmi szempontú – minősítésére, a kritikai szemléletmód előtérbe helyezésével.

A járványhelyzet következtében előállt munkajogi problémák kétségtelenül felhívták a figyelmet a munkajog különböző jogintézményeire, azonban – a kezelésükre adott – jogalkotói reakcióból a pandémiás időszakon túlmutató következtetések vonhatók le. Noha a jogalkotás elsősorban egy átmeneti időszakra kívánt megoldást nyújtani, az egyes problémákra adott jogalkotói beavatkozás alapjaiban kihathatott a vizsgált jogintézmény – járványhelyzeten átívelő – további sorsára. Másképp megfogalmazva: az egyes munkajogi kérdésekre kétségtelenül a Covid-19 hívta fel a figyelmet, azonban – a megváltozott gazdasági és munkaerőpiaci körülmények okán – a jogalkotási folyamat eredményei túlmutatnak a pandémiás időszakon.

A tárgykörrel kapcsolatos joggyakorlat ismertetése, elemzése felhívja a figyelmet azon munkajogi dilemmákra, problémákra, amelyek a járványhelyzettel összefüggésben felmerültek. A vizsgált jogkérdésre adott jogalkalmazói döntések alapján megismerhetővé válik a járványhelyzettel kapcsolatos munkajogi ítélkezési gyakorlat, amely iránymutatásul szolgálhat egy – a járványhelyzettel azonos vagy hasonló –, a későbbiekben esetlegesen bekövetkező rendkívüli állapot esetén. A tárgykörrel kapcsolatos alkotmánybíróági döntések kétségtelenül felhívják a figyelmet az alapjogok munkajogi jogviszonyokban való érvényesülésének kérdésére a különleges jogrendi állapottal összefüggésben. A vizsgált döntésekből levonható következtetések alapján – végső soron – kirajzolódik az Alkotmánybíróság álláspontja a veszélyhelyzetben való alapjogkorlátozás szintjére, mértékére vonatkozóan.

A Covid-19 a hazai munkajogra gyakorolt hatásainak értékelése során nem hagyható figyelmen kívül más országok – munkajogot érintő – járványkezelési mechanizmusa. Noha a munkajogi tárgyú különleges jogrendi intézkedések hatásai a haza munkaerőpiaci folyamatokban érzékelhetőek elsősorban, a járványhelyzet megjelenése, elterjedése okán a nemzetgazdaságok – munkajogi szempontból is – azonos, vagy hasonló problémákkal, körülményekkel szembesültek. Ennek okán a járványhelyzettel összefüggő azon munkajogi kérdések, amelyek az európai térség különböző államaiban egyaránt megjelentek, a kutatás során kiválasztott országok vonatkozásában kerülnek bemutatásra. A külföldön tapasztalható járványkezelési minták munkajogi szempontból történő bemutatása végső soron – az alkalmazott módszerek mennyiségét és minőségét tekintve – az összehasonlítás alapjául szolgál. Az összehasonlító módszer alkalmazásával pedig egyértelműen kirajzolódnak – egy adott munkajogi probléma vonatkozásában – a különböző államok által alkalmazott módszerek közti hasonlóságok, különbségek.

A Covid-19 munkajogi jogalkotásra és jogalkalmazásra gyakorolt hatásait bemutató, összegző munka a kézirat lezárásának időpontjáig nem született. A veszélyhelyzet kezdeti időszakában a munkajogász közösség kiemelt érdeklődéssel szemlélte és vizsgálta az eseményeket, a szakma képviselői – különböző tárgykörök vonatkozásában – kifejtették gondolataikat, melyek a kutatásba beépítésre kerültek. A veszélyhelyzet későbbi időszakaiban az érdeklődés – a munkajogi jogalkotási termékek mennyisége és minősége okán – kétségtelenül háttérbe szorult, kivételt ez alól a védőoltás felvételére kötelező jogszabály képez. A kutatás tárgyával összefüggő csekély számú szakirodalom a kutatás során felhasználására került, a kutatás alapját azonban a munkajogi tárgyú veszélyhelyzeti kormányrendeletek, valamint az azok alapján indult eljárásokban született jogalkalmazói döntések képezik. Ezen döntések jelentős része a munkajogi szakirodalomban – a kézirat lezárásának időpontjában – nem lelhető fel. Noha a védőoltás felvételével kapcsolatos kormányrendeletek alapjogi kérdéseivel – a tárgykörben született első alkotmánybíróági döntések nyomán – több szerző foglalkozott, az egyedi ügyekben hozott bírósági döntéssel összefüggő alkotmánybíróági döntések feltárása, bemutatása ez ideáig nem valósult meg.

II. A különleges jogrend alkotmányjogi szabályozása

1. A különleges jogrend jogi természete

Az állam létezése óta számtalanszor előfordult, hogy olyan rendkívüli helyzetekkel szembesült (háborúk, járványok, természeti katasztrófák stb.), amelyek orvoslására az általánostól eltérő, különleges módszereket, eszközöket kellett alkalmaznia. A mai értelemben vett különleges jogrend fogalom⁴ kétségtelenül az alkotmányos demokráciákban értelmezhető, azonban a jogintézmény gyökerei az ókorig nyúlnak vissza. Az államtörténelem során számos olyan kivételes helyzettel találkozhattunk, ahol az addig kialakult államműködési rendet valamely rendkívüli esemény bekövetkezte kivételes hatalomgyakorlásra készítette. Példaként említhető az athéni demokráciában a sztratégoszok szerepe és jelentősége a háború alatt, valamint az ókori Rómában ismert diktátori intézmény szükséghelyzetekben. Kr. e. 200-ig bevett gyakorlat volt, hogy az államot fenyegető külső vagy belső veszélyhelyzetben a legfőbb hatalmat egyetlen magisztrátus, a diktátor gyakorolta, személyét a konzulok egyike nevezte ki a szenátus egyetértésével.⁵ Már ebben az időszakban is vizsgálódás tárgyát képezte e rendkívüli helyzetek megítélése hatalomelméleti szempontból. Arisztotelész ismert művében⁶ kifejti, hogy az államot fenyegető veszély esetén hatékonyság szempontjából kétségtelenül előnyösebb, ha a hatalmat egy vagy néhány személy gyakorolja.

A polgári átalakulásig a kérdés háttérbe szorult, tekintettel a középkori államok azon sajátosságára, hogy az uralkodói hatalom jog általi korlátozottsága – noha korszakonként és államonként eltérő mértékben – csekély mértékű volt. Másképp: az uralkodói hatalom – a korlátozottság mértékétől függetlenül – magában foglalta azt a jogot, hogy különleges intézkedések meghozatalával orvosolja a rendkívüli helyzeteket. A polgári átalakulás következtében a kartális alkotmányokban megjelenik a különleges jogrend fogalma, valamint az államformában bekövetkező változások (hatalmi ágak szétválasztása, jogforrási hierarchia stb.) okán a kérdés szabályozása az alkotmányosság organikus részévé vált.⁷

Államelméleti szempontból a polgári államok létrejöttével egyidejűleg kérdésessé vált a rendkívüli helyzetek és az azokra adott különleges intézkedések jogi megítélése. Mindenekelőtt arra a kérdésre kell választ adnunk, hogy mit tekintünk olyan rendkívüli helyzeten, ami adott esetben indokolja a különleges jogrend alkalmazhatóságát. Mészáros Gábor szerint „különleges helyzetek

⁴ A különleges jogrend fogalmat a magyar jogi terminológiába az Alaptörvény vezette be, alkotmánytörténeti szempontból a „kivételes hatalom”, „kivételes állapot (joga)”, valamint „különleges állapot (joga)” kifejezések tekinthetők a jogintézmény előzményének. A dolgozat a továbbiakban – az egységességre törekedvén – a különleges jogrend fogalmat alkalmazza.

⁵ Benedek Ferenc – Pókecz Kovács Attila: Római magánjog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2015. 24. o.

⁶ Arisztotelész: Politika. Gondolat, Budapest 1984.

⁷ Trócsányi László: A különleges jogrend elméleti kérdései. In: A különleges jogrend és nemzeti szabályozás modelljei (szerk. Nagy Zoltán – Horváth). Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest 2021. 26-30. o.

alatt azokat az emberi ráhatással bíró, vagy közvetlen emberi ráhatás nélküli eseményeket értjük, amelyek potenciálisan veszélyt jelentenek az állam, a társadalom működésére, a lakosság egészére, vagy jelentős részére, hatásukat tekintve pedig azokat jelentősen befolyásolják. További fontos kritérium, hogy ezekkel a változásokkal (különleges helyzetekkel) szemben a védekezés, a biztonság érdekében a rendes jogrend, az alkotmányos rend által nem biztosított rendkívüli, jogkorlátozó intézkedések is szükségessé válhatnak.”⁸ Jól érzékelhető, hogy a különleges helyzet fennállta önmagában nem feltétlen alapozza meg a különleges jogrend alkalmazhatóságát. Ezzel összefüggésben Jakab András és Till Szabolcs is arra utal, hogy a különleges állapotok olyan állam-, illetve alkotmányveszélyeztető helyzetek, amelyeket alkotmányos keretek között nem, vagy nem a szükséges gyorsasággal, hatékonysággal lehet elhárítani.⁹ E különleges helyzetek értelemszerűen sokfélék lehetnek (háború, természeti katasztrófa, forradalom, járvány stb.), azonban hely és idő függvényében taxatív felsorolásuk nem lehetséges. Közös jellemzőjük ugyanakkor, hogy a fennálltuk kétségtelenül veszélyt jelent az államra, a társadalomra, illetve az alkotmányos berendezkedésre, orvoslásukra pedig olyan sajátos, különleges intézkedések útján kerül(het) sor, ami túlmutat a „békeidőben” alkalmazandó alkotmányos rend által biztosított lehetőségeken.

A különleges jogrend alkalmazása igazolására többféle elmélet született.¹⁰ Jakab András és Till Szabolcs a különleges helyzetekre vonatkozó elméleteket két fő csoportra osztja: államközpontú és alkotmányközpontú elméletekre. Az államközpontú elméletek lényege abban foglalható össze, hogy az állam önvédelmi jogából kifolyólag a különleges helyzetekben a pozitív jog felett áll, tekintettel arra, hogy az alkotmány rendelkezései – rendeltetéséből fakadóan – rendkívüli állapotokban nem alkalmazhatók. E természetjogi alapokon nyugvó érvelés értelmében tehát az államot különleges helyzetekben nem köti az alkotmány. Megkérdőjelezhetetlen ugyan, hogy ezen elméletek mögött meghúzódó érvelés célja az állam és a társadalom védelmének biztosítása bizonyos rendkívüli helyzetekben, azonban az alkotmányos elvek, értékek esetleges figyelmen kívül hagyása a visszaélések melegágyát képezheti. Az alkotmányközpontú elméletek értelmében minden esetben az alkotmányban rögzítetteknek megfelelően kell eljárni. Az alkotmányközpontú érvelések támogatói elismerik a különleges helyzetekben alkalmazható különleges jogrend létjogosultságát, fontosságát, azonban hangsúlyozzák, hogy különleges

⁸ Mészáros Gábor: Uralhatja-e a jog a kivételes állapotot? *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. sz. 31. o.

⁹ Jakab András – Till Szabolcs: A különleges jogrend. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei (szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt). HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2014. 469-472. o.

¹⁰ A kivételes állapot alkotmányelméleteiről ld.: Mészáros Gábor: Alkotmányosság válságban? Különleges helyzetek és kezelésük modelljei az alkotmányos demokráciákban. Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó, Budapest 2018. 76-124. o.

jogrendben történő hatalomgyakorlás csak és kizárólag az alkotmányban megszabott keretek között, feltételekkel valósítható meg.¹¹

A különleges jogrend fogalmára is számos meghatározás létezik. Általános értelemben a különleges jogrend alatt egy olyan különleges helyzet elhárítása, következményei csillapítására létrejött állami szabályrendszer értünk, amely fogalmi elemei közül kiemelendő az alkalmazás feltétlen szükségessége, az időbeli korlátozottság, valamint a rendes jogrend, a hagyományos állami működés helyreállítása. E fogalmi elemekkel összefüggésben Csink Lóránt az alábbi megállapításokat¹² teszi:

1. A különleges helyzet valamilyen védett célt (alkotmányos rend, érték) sért vagy veszélyeztet, ennek okán van szükség az állami beavatkozásra.
2. A különleges jogrend ultima ratio jellege: a veszélyt (vagy annak a közelségét) a „normális” állami működési rend nem, vagy nem megfelelő gyorsasággal, hatékonysággal tudja elhárítani.
3. A kivételes jogrend célja az alkotmányos rend „hagyományos” állapotba történő visszaállítása.

A különleges jogrend által elérni kívánt célokat jogalkotói oldalról egyrészt alapjogkorlátozással, másrészt átstrukturált hatalommegosztási technikával lehet a legjobban elérni. Csink Lóránt ezzel összefüggésben a következő kérdést teszi fel: *„e két okból indokolt-e a különleges jogrendi szabályok intézményesítése?”* Elsőként hangsúlyozza, hogy különleges jogrend alkalmazására akkor van szükség, ha el kívánunk térni a hagyományos alkotmányjogi szabályoktól. Az alapjogkorlátozással összefüggésben felhívja a figyelmet arra, hogy a különleges jogrend bevezetése csak abban az esetben indokolt, ha az alapjogkorlátozásra a rendes jogrend által biztosított körülmények között nincs lehetőség. Hangsúlyozza, hogy *„az alanyi jogok érvényesíthetősége csak annyiban korlátozható, amennyiben ez a szükségesség és arányosság feltételeinek megfelel.”* Ezzel összefüggésben utal arra, hogy az alapjog lényeges tartalmát, korlátozhatóságát – tekintettel arra, hogy az alapjogkorlátozás sosem objektív módon történik – kizárólag a helyzet „különlegessége” határozza meg, nem pedig a jogrend minősége. Példaként említi, hogy háború alatt a gyülekezés szabadságának korlátozása a jogrend minőségétől függetlenül alkotmányos, míg „békeidőben” különleges jogrend idején is alkotmányellenes lenne. Másképp: a visszaélészerű alapjogkorlátozás különleges jogrend idején is alkotmányértő. Álláspontja szerint pusztán az alapjogkorlátozás mint eszköz, nem igazolja a különleges jogrend intézményesítését, bevezetését. A közhatalmi döntésmechanizmus átalakításával összefüggésben kifejti, hogy szervezeti (pl. egyes demokratikus intézmények

¹¹ Jakab – Tilk: i. m. 469-472. o.

¹² Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? Iustum Aequum Salutare 2017/4. sz. 9-10. o.

működésképtelensége a különleges helyzet okán), illetve hatékonysági szempontok indokolhatják az általánostól eltérő szabályok intézményesítését, azonban hangsúlyozza az alkotmány általi felhatalmazás szükségességét, valamint felhívja a figyelmet a hatalomkoncentráció esetleges veszélyeire.¹³

Jól érzékelhető, hogy az alkotmányos demokráciákban a különleges helyzetek adott esetben igazolhatják a különleges jogrend bevezetését, azonban minden esetben alapvető kérdés a beavatkozás feltétlen szükségessége, célja, terjedelme, időbeli meghatározottsága. A rendkívüli helyzetek sokféleségéből, bekövetkezése váratlanságából, az államra és a társadalomra veszélyességéből fakadóan elengedhetetlen a megfelelő válságkezelési mechanizmus kialakítása, alkalmazása, amely végső esetben – alkotmányos felhatalmazás alapján – a különleges jogrendként definiált alkotmányjogi intézményben ölt testet.

2. A különleges jogrend szabályozása Magyarországon a rendszerváltástól 2011-ig

Noha a dolgozat kifejezett célja, hogy bemutassa és értékelje a Covid-19 okán kihirdetett veszélyhelyzetben hozott munkajogi tárgyú intézkedéseket, valamint a tárgykörben született releváns bírósági döntéseket, alkotmánytörténeti szempontból nem hagyható figyelmen kívül, hogy a különleges jogrendre (akkori kifejezéssel: kivételes hatalomra) vonatkozó általános érvényű törvényi szabályozás Magyarországon először a 20. század elején született. A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk megszületésének előzményei, rendelkezéseinek bemutatása, valamint a törvény utóélete – különösképp a második világháború előestéjén született honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk – nem képezi az értekezés részét, azonban szükséges utalni rá, ahogy a téma átfogó vizsgálatára számos szerző kísérletet tett.¹⁴

Magyarországon az alkotmányos demokrácia kikiáltásának egyértelműen meghatározó időpontja van: 1989. október 23-án hirdették ki a köztársasági államformát, valamint ekkor született meg tartalmi értelemben az új, köztársasági alkotmány. Noha az alkotmány formailag továbbra is a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) volt, a módosított tartalom totális alkotmányrevíziót eredményezett, így – tartalmi értelemben – tulajdonképpen egy új alkotmány lépett hatályba. Az Alkotmányt a következő két évtized során

¹³ Csink: i. m. 12-16. o.

¹⁴ Ld.: Domaniczky Endre: A különleges jogrend magyar szabályozásának történeti fejlődése (a kezdetektől 2011-ig). In: A különleges jogrend és nemzeti szabályozás modelljei (szerk. Nagy Zoltán – Horváth). Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest 2021. 78-96. o., Kelemen Roland: A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere. Gondolat Kiadó, Budapest 2022., Mezey Barna: A kivételes hatalom jogi természete. Jogtörténeti Szemle 2015/4. sz. 25-34. o., Tóth Árpád: A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén. Acta Juridica Et Politica. Szeged 1996.

számos alkalommal módosították, de ezen módosítások nem érintették az Alkotmány alapszerkezetét.¹⁵ Ennek okán az Alkotmány nem tartalmazott külön fejezetet a különleges jogrend tekintetében, a vonatkozó szabályokat a „rendes” alkotmányjogi szabályok körében találhattuk. Az Alkotmányban rögzítésre kerültek a különleges jogrend típusok, a kihirdetésre, valamint a feladat- és hatáskörre vonatkozó rendelkezések, továbbá az intézkedések hatályára vonatkozó rendelkezések. Fontos rögzíteni, hogy e tekintetben az Alkotmány rendelkezett azon alapjogokról, amelyek felfüggesztésére, korlátozására még különleges jogrend fennállta esetén sem volt lehetőség.¹⁶

Az Országgyűlés jogkörébe tartozott a hadiállapot kinyilvánítása és a békekötés, hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén a rendkívüli állapot kihirdetése és Honvédelmi Tanács létrehozása, valamint az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén a szükségállapot kihirdetése.¹⁷ Abban az esetben, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva volt, az imént említett jogköröket a köztársasági elnök gyakorolhatta.¹⁸ A szabályozás értelmében az Országgyűlés a rendkívüli állapot kihirdetését követően Honvédelmi Tanácsot hozott létre, mely döntött a Magyar Honvédség, illetve külföldi fegyveres erők belföldi vagy külföldi bevetéséről, állomásozásáról, valamint külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről. A Honvédelmi Tanács rendeletében egyes törvények alkalmazását felfüggeszthette, illetőleg azoktól eltérhetett, továbbá egyéb különleges intézkedéseket hozhatott, azonban az Alkotmány alkalmazását nem függeszthette fel. A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszítette, kivéve abban az esetben, ha az Országgyűlés meghosszabbította azt. Fontos garanciális szabályként került rögzítésre, hogy az Alkotmánybíróság működése rendkívüli állapot idején sem volt korlátozható.¹⁹

Ugyan a szükségállapot kihirdetése – az akadályoztatás esetét kivéve – az Országgyűlés hatáskörébe tartozott, a kihirdetést követően a külön törvényben megállapított rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezethette be. E tekintetben számos garanciális jellegű szabályt tartalmazott az Alkotmány: a rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatni kell az Országgyűlés elnökét, a szükségállapot alatt az Országgyűlés – az akadályoztatás esetét

¹⁵ *Petrétei* József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor, Pécs 2016. 35-36. o.

¹⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 8. § (4) bekezdés.

¹⁷ Alkotmány 19. § (3) g), h), i) pontjai.

¹⁸ Alkotmány 19/A. §

¹⁹ Alkotmány 19/B. §

kivéve – folyamatosan ülésezik, az Országgyűlés, illetve a Honvédelmi Bizottság a rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti, valamint a rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban (kivéve, ha a hatályukat az Országgyűlés vagy – akadályoztatása esetén – a Honvédelmi Bizottság meghosszabbítja).²⁰

E különleges jogrend típusok köre bővült 2004-ben a megelőző védelmi helyzettel. Előzményként az a politikai igény említhető, hogy békeidőben a hadkötelezettség ne legyen visszaállítható. Ezzel összefüggésben a helyzetet az Alkotmánybíróság az állam eszköztelenségére hivatkozva alkotmányellenes mulasztásként értékelte. Ennek kiküszöbölésére az Alkotmány megelőző védelmi helyzetben a Kormány hatáskörébe utalta a szükséges intézkedések megtételét.²¹ A megelőző védelmi helyzet kezdeményezésének joga a Kormányt illette, de a kihirdetésre és a meghosszabbításra az Országgyűlés volt jogosult.²² A Kormány a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethetett be. A szabályozás értelmében az ekként bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés döntéséig, de legfeljebb 60 napig tartott, melyekről a Kormány a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságait folyamatosan tájékoztatta.²³

Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (veszélyhelyzet) érdekében a Kormány kötelessége volt megtenni a szükséges intézkedéseket, illetve ezzel összefüggésben az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhatott.²⁴ Veszélyhelyzetben a Kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhatott, valamint a veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára volt szükség.²⁵

A váratlan támadásra vonatkozó rendelkezések kodifikálására a délszláv háború hatására került sor. Az Alkotmány 19/E. § (1) bekezdése értelmében „Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőkkal való oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint – a támadással arányos és erre

²⁰ Alkotmány 19/C. §

²¹ *Jakab – Tilk* i. m. 480-481. o.

²² Alkotmány 19. § (3) bekezdés n) pont.

²³ Alkotmány 35. § (1) bekezdés m) pont.

²⁴ Alkotmány 35. § (1) bekezdés i) pont.

²⁵ Alkotmány 35. § (3) bekezdés.

felkészített erőkkal – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.” A Kormánynak az intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatnia kellett az Országgyűlést, a köztársasági elnököt a további intézkedések megtétele érdekében.²⁶ Váratlan támadás esetén tehát – a különleges jogrendi állapot kihirdetésére vonatkozó szabály hiányában – a Kormány azonnali döntési lehetőséggel rendelkezett a szükséges intézkedések meghozatalát illetően a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetését megelőzően is.

Az Alkotmány – taxatív módon – meghatározta a különleges jogrend típusokat, azonban nem szabad megfeledkezni arról, hogy a különleges jogrend szabályai nem különültek el a rendes jogrendre vonatkozó rendelkezésektől. Jól látszik, hogy az Alkotmány a különleges jogrend fennállta esetén alkalmazható rendkívüli intézkedések tekintetében lényegében a rendeleti kormányzás intézményével kívánta lehetővé tenni a helyzet hatékony orvoslását. Fontos megemlíteni, hogy az Alkotmány különleges jogrend vonatkozásában számos garanciális szabályt tartalmazott, melyek célja kétségtelenül – a túlzott hatalomi koncentráció megakadályozása érdekében – az alkotmányos demokrácia védelme volt.

3. A különleges jogrend alakulása az Alaptörvény hatályba lépésétől a pandémiás időszakig

Az Alaptörvény hatályba lépésével fontos újítás következett be a különleges jogrend szabályrendszerében. Az új szabályozás szerkezeti, formai és tartalmi szempontból is újításokat eszközölt. Amellett, hogy az Alaptörvény bevezette a különleges jogrend fogalmát (korábban hiányzott a jogi értelemben vett összefoglaló elnevezés), a korábbi megoldástól eltérően egy különálló részben rendelkezik a különleges jogrendről. Tartalmi értelemben is számos módosítás történt, azonban dogmatikailag, eljárásjogi szempontból, illetve a hatáskörök tekintetében gyökeres átalakításról nem beszélhetünk. Az egyes különleges jogrendi típusok bemutatása előtt álljon itt egy rövid összefoglaló²⁷ a tartalmi újítások vonatkozásában:

1. Az Alaptörvény – az Alkotmányhoz képest – pontosabban elhatárolta egymástól az egyes különleges jogrendi tényállásokat.
2. Pontosításra kerültek egyes eljárásjogi szabályok (rendkívüli állapot kihirdetése, veszélyhelyzet esetén a Kormány rendeletének hatálya, különleges jogrend megszüntetésének szabályai stb.).

²⁶ Alkotmány 19/B. § (2) bekezdés.

²⁷ Az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó formai, szerkezeti és tartalmi újításairól ld.: Horváth Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In: A különleges jogrend és nemzeti szabályozás modelljei (szerk. Nagy Zoltán – Horváth). Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest 2021. 122-130. o.

3. Jelentősen szűkült azon alapvető jogok köre, amelyek különleges jogrend idején sem függeszthetők fel, korlátozhatók (az új szabályozás értelmében csak az élethez és az emberi méltósághoz való jog és az ahhoz kapcsolódó tilalmak, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog bizonyos garanciái élveznek feltétlen érvényesülést).
4. Az új szabályozás kiterjesztette az Alaptörvény felfüggesztésének tilalmát, valamint az Alkotmánybíróság működésének korlátozhatatlanságát valamennyi különleges jogrendi kategóriára.
5. 2016-tól bekerült az Alaptörvénybe a terrorveszély, mint különleges jogrendi kategória.

Az Alaptörvény kilencedik módosításáig a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezések különálló részben, a 48-54. cikkeken kerültek szabályozásra, azzal, hogy a részletszabályokat a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: régi Hvt.), illetve a Kat. tartalmazta. A vizsgált időszakban öt különleges jogrend típust tartalmazott az Alaptörvény, a már említett 2016-os bővítést megelőzően: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan külső támadás, veszélyhelyzet.

Az Alaptörvény 48. cikke tartalmazta a rendkívüli állapotra és a szükségállapotra vonatkozó közös szabályokat: „az Országgyűlés hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre, míg a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki.” Az egyes különleges jogrendi állapotok tartalmi értékelésén túlmenően a közös szabályok rögzítése, valamint a rendszertani elhelyezés is kétségtelenül arra utalt, hogy a rendkívüli állapot, valamint a szükségállapot a lehető „legsúlyosabb” különleges jogrend típus. Mindkét különleges jogrendi állapot kihirdetéséhez valamennyi országgyűlési képviselő szavazatának kétharmadára volt szükség, azzal, hogy az Országgyűlés akadályoztatása esetén az említett jogköröket a köztársasági elnök gyakorolhatta.²⁸

A rendkívüli állapottal összefüggésben az Alaptörvény 49. cikke tartalmazta a Honvédelmi Tanács szervezetére, feladat- és hatáskörére, jogkörére vonatkozó szabályokat. A Honvédelmi Tanács összetétele a következőképpen alakult: elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, valamennyi országgyűlési képviselőcsoport vezetője, a miniszterelnök, valamint a kormánytagok. Érdeemes megemlíteni, hogy a Honvéd Vezérkar főnöke – ugyan kizárólag

²⁸ Az akadályoztatásra vonatkozó részletes szabályokat ld.: Alaptörvény 48. cikk 2)-6) bekezdés. (hatályos: 2012.01.01. – 2022.10.31.).

tanácskozási joggal – szintén résztvevője volt a testületnek. A Honvédelmi Tanács gyakorolta az Országgyűlés által – külön törvényben előzetesen, vagy a rendkívül állapot alatt – rá ruházott jogköröket, a köztársasági elnök és a kormány jogköreit. A Honvédelmi Tanács jogkörébe tartozott a Magyar Honvédség, illetve külföldi fegyveres erők belföldi vagy külföldi bevetéséről, állomásozásáról szóló döntés, valamint a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetése. A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothatott, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggeszthette, illetőleg azoktól eltérhetett, továbbá egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhatott. A rendkívüli állapot megszűnésével a Honvédelmi Tanács rendelete hatályát veszítette, azzal, hogy az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbíthatta.²⁹ Tekintettel arra, hogy a vizsgált időszakban rendkívüli állapot kihirdetésére nem került sor, valamint a vonatkozó rendelkezések a kilencedik Alaptörvény-módosítással hatályukat veszítették, a rendkívüli állapot szabályozásával kapcsolatos elméleti dilemmák, eljárásjogi részletkérdések bemutatása nem képezi a kutatás részét.³⁰

Az Alkotmányhoz képest a szükségállapot tényállási elemei tekintetében „szűkítés” érhető tetten, ugyanis az „elemi csapás”, valamint az „ipari szerencsétlenség” kikerültek a kihirdetésre okot adó körülmények köréből. Szükségállapot esetén – lényegében az Alkotmányban rögzített szabályokkal egyezően³¹ – a Magyar Honvédséget akkor lehetett felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem bizonyult elegendőnek. Az Országgyűlés akadályoztatása esetén erről a köztársasági elnök dönthetett. Szükségállapotban a köztársasági elnök – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – rendeletet alkothatott, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggeszthette, illetőleg azoktól eltérhetett, továbbá egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhatott. A bevezetett rendkívüli intézkedésekről a köztársasági elnöknek haladéktalanul tájékoztatnia kellett az Országgyűlést, valamint az intézkedések 30 napig maradtak hatályban (az Országgyűlés általi meghosszabbítás esetét kivéve), azzal, hogy a köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszítette.³² Míg a rendkívüli állapot kihirdetésére hadiállapot, háborús veszély esetén volt lehetőség (másképp: háborús helyzet valamilyen formájának beállta vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén), addig a szükségállapotra okot adó körülmények alatt elsősorban olyan belső fegyveres cselekményeket kellett érteni, amelyek célja az alkotmányos rend megdöntése (pl.: polgárháború, lázadás), illetve az életet-és vagyonbiztonságot olyan tömeges mértékben veszélyeztető erőszakos cselekmények,

²⁹ Alaptörvény 49. cikk (hatályos: 2012.01.01. – 2022.10.31.).

³⁰ Ld.: *Mészáros: Alkotmányosság válságban?...* 284-289. o.

³¹ Alkotmány 40/B. § (2) bekezdés.

³² Alaptörvény 50. cikk (hatályos: 2012.01.01. – 2022.10.31.).

amelyek kezelésére a jogrend normális körülmények között nem, vagy nem kellően hatékonyan képes.

A megelőző védelmi helyzetre vonatkozóan az Alaptörvény rögzítette, hogy „*az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet időtartama meghosszabbítható.*”³³ A rendkívüli állapot tényállási elemei között szereplő „háborús veszély” és a vizsgált rendelkezésben szereplő tényállás tekintetében fontos hangsúlyozni, hogy a megelőző védelmi helyzet különleges jogrendi állapotként történő kodifikálása egyfajta átmenetet (egyúttal mérlegelési lehetőséget) kívánt biztosítani az Országgyűlésnek, hogy a veszély fokához igazodóan tudjon dönteni a megfelelő különleges jogrend típus kihirdetéséről. A megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez, meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata volt szükséges.³⁴ A megelőző védelmi helyzetre vonatkozó szabályok – kisebb módosításokkal ugyan, de – lényegében megegyeztek az Alkotmányban rögzítettekkel.

Az 52. cikk (1) bekezdése rendelkezett arról, hogy „a Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erővel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erővel azonnal intézkedni köteles.” A szabályozás tulajdonképpen megegyezett az Alkotmányban foglaltakkal, azzal, hogy az köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv már nem volt szükségszerű tényállási elem, ezáltal megteremtve a gyorsabb és hatékonyabb reagálás lehetőségét. Az Alaptörvény – az Alkotmánnyal egyezően – haladéktalan tájékoztatási kötelezettséget írt elő a Kormánynak az Országgyűlés és a köztársasági elnök felé. A Kormány – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – rendeletet alkothatott, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggeszthette, illetőleg azoktól eltérhetett, továbbá egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhatott. A Kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszítette.³⁵ E különleges jogrendi állapot több tekintetben is sajátosságokat mutat, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem rendelkezett a kihirdetésre vonatkozó szabályokról (ezzel lényegében lehetővé tette a bármely jogi formában való kihirdetés lehetőségét), továbbá a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére utaló tényállási elem is egyértelműen utal a jogintézmény sajátos,

³³ Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés (hatályos: 2012.01.01. – 2022.10.31.).

³⁴ Alaptörvény 51. cikk (2) bekezdés (hatályos: 2012.01.01. – 2022.10.31.).

³⁵ Alaptörvény 52. cikk (hatályos: 2012.01.01. – 2022.10.31.).

átmeneti jellegére, amellyel az alkotmányozó kétségtelenül az előre nem látható különleges helyzet váratlan bekövetkezése esetén kívánt gyors, hatékony cselekvési lehetőséget biztosítani.

Az Alaptörvény hatálybalépésével pontosan elkülönült egymástól a szükséghelyzet és a veszélyhelyzet kihirdetésének feltételei. Az életet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás korábban mindkét tényállásban megtalálható volt, ezáltal az elhatárolás feltehetően aszerint történhetett, hogy az adott szituáció tömeges mértékben veszélyezteti-e az élet- és vagyonbiztonságot.³⁶ Az Alaptörvény rögzítette, hogy az életet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás és az ipari szerencsétlenség esetén – valamint a következmények elhárítása érdekében – a Kormány veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetőleg azoktól eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány – veszélyhelyzet során – hozott rendelete tizenöt napig maradt hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbította, egyébiránt a Kormány rendelete a veszélyhelyzet végével hatályát veszítette.³⁷ A veszélyhelyzet több tekintetben is sajátosságot mutatott az egyéb különleges jogrendi állapotokhoz képest. A veszélyhelyzet volt az egyetlen olyan különleges jogrend típus, amely nem az állam fegyveres védelmével összefüggésben állapított meg rendelkezéseket, továbbá a veszélyhelyzet kihirdetése, valamint a veszélyhelyzet megszűnésének megállapítása kizárólag a Kormány hatáskörébe tartozott.

A hatodik Alaptörvény-módosítással a terrorveszélyhelyzet új, a hatodik különleges jogrendi állapotként került be az Alaptörvénybe. Arra vonatkozóan, hogy szükség volt-e a különleges jogrend típusok bővítésére, vagy pedig a meglévő különleges jogrendi kategóriák képesek és alkalmasak lettek volna a terrorveszély kezelésére, megoszlanak a jogirodalmi álláspontok.³⁸ A módosítás³⁹ értelmében: *„az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható.”* A terrorveszélyhelyzet sok tekintetben hasonlóságokat mutatott a megelőző védelmi helyzettel (kihirdetés szabályai, Kormány hatásköre, tájékoztatási kötelezettsége), azzal, hogy terrorveszélyhelyzet kezdeményezésére kizárólag a Kormány volt jogosult, valamint a bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés

³⁶ Horváth: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon... 125. o.

³⁷ Alaptörvény 53. cikk (hatályos: 2012.01.01. – 2022.05.24.).

³⁸ A terrorveszélyhelyzet alaptörvényi beiktatásával kapcsolatos eltérő álláspontok összefoglalásáról ld.: Horváth: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon... 128-130. o.

³⁹ Alaptörvény 51/A. cikk (1) bekezdés (hatályos: 2016.07.01. – 2022.10.31.).

terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb tizenöt napig tartott (szemben a megelőző védelmi helyzetre vonatkozó hatvan napos szabállyal).⁴⁰

4. A különleges jogrendi szabályozás reformja: a kilencedik Alaptörvény-módosítás

Az Országgyűlés 2020. december 15-én elfogadta Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítását, amely jelentősen átalakította a különleges jogrendi szabályozást. Hangsúlyozandó, hogy a módosítások eredetileg 2023. július 1-jén léptek volna hatályba, azonban az Országgyűlés az orosz-ukrán háborúra való tekintettel az Alaptörvény kilencedik módosításának hatályba lépését előrehozta, 2022. november 1-jére.⁴¹ Az előzményeket tekintve érdemes ismételtten utalni rá, hogy a rendszerváltást követően a különleges jogrend típusok száma – a megváltozott nemzetközi helyzetnek „köszönhetően”, valamint a korábban nem szokványos fenyegetések előtérbe kerülésével – fokozatosan emelkedett, ennek okán felmerültek a (túl)szabályozással kapcsolatos kérdések.⁴² Közvetlen előzményként említendő továbbá a Covid-19 járvány következtében kihirdetett veszélyhelyzet jogalkotási és jogalkalmazási tapasztalataiból levont következtetés alapján a különleges jogrendi szabályrendszer felülvizsgálatának esedékessége. Az Alaptörvény kilencedik módosítása indokolása értelmében az átfogó reform célja, *„hogy a különleges jogrendi szabályozás átláthatóbb legyen, a normál jogrendi működés és válságkezelés szabályaihoz igazodva illeszkedjen a fokozatosság elvéhez és ezáltal a legsúlyosabb kihívásokra és fenyegetésekre fókuszáljon, de mindezt korszerű módon, a változó biztonsági környezethez igazodva és a hatályos szabályozáshoz mérten további garanciák beiktatásával valósítsa meg.”*⁴³ A különleges jogrendre vonatkozó módosítás tartalmi értelemben az alábbiak szerint foglalható össze:

1. A módosítás következtében – a korábbi hat különleges jogrendi állapothoz képest – három különleges jogrend típust nevesít az Alaptörvény: hadiállapot, szükségállapot, veszélyhelyzet.
2. A különleges jogrend kezelésére, elhárítására vonatkozó szabályok tekintetében jelentős hatáskörváltozás érhető tetten, azáltal, hogy valamennyi különleges jogrendi állapot idején a Kormány jogosult rendkívüli intézkedések meghozatalára, rendeletalkotásra.
3. A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok bizonyos többletgaranciákkal egészültek ki.

⁴⁰ Alaptörvény 51/A. cikk 2)-6) bekezdés (hatályos: 2016.07.01. – 2022.10.31.).

⁴¹ Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása.

⁴² A túlszabályozással, valamint a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos konstrukció esetleges inkonzisztenciájáról szóló szakirodalmi álláspontok összefoglalását ld.: Horváth: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon... 143-144. o.

⁴³ Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása végső előterjesztői indokolása.

4. Mindhárom különleges jogrendi kategória tekintetében a „hirdet” igét a „hirdethet” kifejezés váltotta fel, ami felvet(het)i a Kormány, illetve az Országgyűlés mérlegelési lehetőségét a kihirdetést illetően.⁴⁴

A hadiállapot, mint különleges jogrend kihirdetésére – képviselők kétharmadának szavazatával – az Országgyűlés jogosult háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély, továbbá külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, illetve kollektív védelemre irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítése esetén.⁴⁵ Érdemi változás, hogy míg korábban a hadiállapot nem minősült különleges jogrendnek, annak kinyilvánítása a rendkívüli állapot kihirdetésének alapjául szolgálhatott, addig a hatályos szabályozás értelmében a hadiállapot, mint nevesített különleges jogrendi állapot kihirdetését – többek között – a háborús helyzet kinyilvánítása alapozhatja meg. A hadiállapot az Alaptörvény kilencedik módosítása indokolása értelmében kétségtelenül a korábbi rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet szabályait olvasztotta magába, Mészáros Gábor és Horváth Attila szerint azonban ténylegesen arról van szó, hogy a hadiállapot valójában ötvözi a valamennyi korábbi katonai típusú különleges jogrendet, így a váratlan támadást, illetve bizonyos esetekben terrorveszélyhelyzetet is.⁴⁶

A szükségállapot tényállása is módosult: „*az Országgyűlés az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény, vagy az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén szükségállapotot hirdethet ki.*”⁴⁷ Szembeötlő, hogy kodifikálásra került az „alkotmányos rend felforgatása” mint új tényállási elem, továbbá a „fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények” kifejezés helyébe a „jogellenes cselekmény” lépett, mely kétségtelenül rugalmasabbá teszi e különleges jogrend típus alkalmazhatóságát.⁴⁸ Érdemi változás, hogy a szükségállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, továbbá a szükségállapot harminc napra hirdethető ki, azonban – szintén az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – ez harminc nappal meghosszabbítható, ha a szükségállapot kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll.⁴⁹

⁴⁴ Horváth: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon... 136. o.

⁴⁵ Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdés.

⁴⁶ Horváth: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon... 131-133. o., Mészáros Gábor: Exceptional Governmental Measures without Constitutional Restraints. Magyar Helsinki Bizottság, Budapest 2022. 4-7. o.

⁴⁷ Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés.

⁴⁸ Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása végső előterjesztői indokolása: „[...] a kihirdethetőség tekintetében az alkotmányos rend megdöntése mellett az annak felforgatására irányuló cselekmények is bekerülnek a szabályozásba, míg az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető cselekmények vonatkozásában nemcsak a hatályos fegyveres és felfegyverkezett, hanem további jogellenes cselekmények is lehetővé teszik a tényállás felhívását. E módosításokat elsődlegesen a létfontosságú infrastruktúrákkal, illetve az információs technológiával összefüggő változások és ezek felforgató, ártó, támadó célra való alkalmazhatóságának nemzetközi példái és potenciális jövőbeli megvalósulásai indokolják.”

⁴⁹ Alaptörvény 50. cikk (2)-(3) bekezdés.

A veszélyhelyzet szabályai már a különleges jogrendi szabályrendszert érintő átfogó reform hatályba lépését megelőzően is módosultak. Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása értelmében 2022. május 25-i hatállyal az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében „a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás” szövegrész helyébe „a Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás” szöveg lépett. A módosítás indokolása értelmében a 2022. november 1-jéig hatályos átmeneti rendelkezést a szomszédban dúló orosz-ukrán háború humanitárius és gazdasági tapasztalatai tették szükségessé, azzal, hogy csak háborús cselekmény megvalósulásakor – azaz háborús veszély esetén nem – volt lehetőség a veszélyhelyzet kihirdetésére.⁵⁰ A hatályos szabályozás értelmében a tényállás a korábbi állapothoz képest annyiban módosult, hogy az „élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény” tekintetében immáron csak példálózó jelleggel nevesíti az Alaptörvény az elemi csapást, illetve az ipari szerencsétlenséget, azaz egyéb – a tényállásban foglaltaknak megfelelő – esetben is lehetőség van a veszélyhelyzet kihirdetésére. Érdemi változás, hogy a veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki, azonban a Kormány a veszélyhelyzetet az Országgyűlés felhatalmazása alapján meghosszabbíthatja, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll.⁵¹ Szükséges utalni rá, hogy a korábbi szabályozás értelmében a veszélyhelyzetet a Kormány – lényegében belátása szerinti időpontban – szüntette meg, azzal, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt hozott rendeletek 15 napig maradtak hatályban, kivéve ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbította. A módosítás értelmében tehát nem a veszélyhelyzet ideje alatt hozott veszélyhelyzeti rendeletek, hanem a veszélyhelyzet időtartamának meghosszabbításához szükséges az Országgyűlés felhatalmazása.

Az Alaptörvény kilencedik módosításával a különleges jogrend kezelésére, elhárítására vonatkozó szabályok tekintetében jelentős hatáskörváltozás érhető tetten. Az 53. cikk (1) bekezdés értelmében – valamennyi különleges jogrendi állapot esetén – a Kormány rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány általános jellegű rendeletalkotási jogköre deklarálásával lényegében megszűnt a köztársasági elnök válságkezelő szerepe,⁵² valamint a Honvédelmi Tanács intézménye, ugyanis mind hadiállapot, mind szükségállapot esetén – a korábbi szabályozástól eltérően – a Kormány

⁵⁰ Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása végső előterjesztői indokolása.

⁵¹ Alaptörvény 51. cikk.

⁵² Noha a módosítás következtében a köztársasági elnök válságkezelési szerepe jelentős mértékben csökkent, bizonyos esetekben mégis megilletik jogosultságok. Az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése értelmében „a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kihirdetésére, a szükségállapot kihirdetésére és meghosszabbítására, valamint arra, hogy felhatalmazza a Kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van.”

jogosult rendeletalkotásra, illetve rendkívüli intézkedések meghozatalára. A módosítás oka – az indokolás értelmében – az, „*hogy a különleges jogrend kihirdetését követően gyors, operatív és mind politikai mind jogi értelemben felelős döntéshozatal biztosítása szükséges, amire a magyar alkotmányos rendszerben a Kormány mutatkozik alkalmasnak.*”⁵³ A Kormányt már a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetését megelőzően is megilletik – a kihirdetésre okot adó körülmény azonnali kezeléséhez szükséges mértékben – azon jogosultságok, amelyek a különleges jogrend fennállása alatt rendelkezésére állnak, abban az esetben, ha a Kormány kezdeményezte a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetését, azonban erre vonatkozó országgyűlési döntés még nem született. Az „átmeneti időszakban” hozott rendelet hatálya „*a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésére vonatkozó döntésig, de legfeljebb a kihirdetés Kormány általi kezdeményezésétől számított hatvan napig, hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetése esetén legfeljebb a hadiállapot vagy a szükségállapot megszűnéséig tart.*”⁵⁴ Abban az esetben, ha nem kerül sor a különleges jogrendi állapot kihirdetésére, az Országgyűlés törvényt alkot a rendkívüli intézkedésekkel összefüggő szabályozási átmenetről.⁵⁵ A különleges jogrend ideje alatt – valamint a hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően – hozott kormányrendeleteket az Országgyűlés hatályon kívül helyezheti, azzal, hogy a hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja.⁵⁶ A Kormány által valamennyi különleges jogrend idején – a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint – hozott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti.⁵⁷ A módosítás értelmében megállapítható, hogy abban az esetben, ha a rendelet nem rendelkezik a hatályvesztés időpontjáról, valamint a Kormány, illetve az Országgyűlés – a különleges jogrend ideje alatt – nem helyezi hatályon kívül, a hatályvesztés a különleges jogrend megszűnésekor következik be.

A különleges jogrendre vonatkozóan – Országgyűlés jogkörén (hadiállapot és szükségállapot kihirdetése, szükségállapot és veszélyhelyzet meghosszabbítása, különleges jogrendi kormányrendeletek hatályon kívül helyezése) túl – számos garanciális jellegű szabályt⁵⁸ is tartalmaz az Alaptörvény a Kormány általános válságkezelési jogkörével szemben (mely rendelkezések a hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően is érvényesek):

⁵³ Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása végső előterjesztői indokolása.

⁵⁴ Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdés.

⁵⁵ Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdés.

⁵⁶ Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés, 54. cikk (6) bekezdés.

⁵⁷ Alaptörvény 53. cikk (5) bekezdés.

⁵⁸ Alaptörvény 52. cikk (3)-(4) bekezdés, 53. cikk (2)-(3) bekezdés, 54. cikk (2)-(7) bekezdés.

1. Különleges jogrend idején az Országgyűlés folyamatos működésének Kormány általi biztosítása.⁵⁹
2. A Kormány tájékoztatási kötelezettsége a különleges jogrendi rendelet(ek)ről a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottság irányába.
3. Különleges jogrend idején az Alkotmánybíróság működése korlátozásának tilalma, illetve a Kormány intézkedési kötelezettsége az Alkotmánybíróság folyamatos működésének szavatolása tekintetében.
4. Az Országgyűlés által hatályon kívül helyezett rendelet azonos tartalommal történő megalkotásának tilalma (kivéve a körülmények jelentős változása esetén).

Az Országgyűlés működésének folyamatos biztosítása érdekében az Alaptörvény rögzíti, hogy hadiállapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel, valamint tartalmazza a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlés összehívásával, valamint – a különleges jogrenddel összefüggően – az országgyűlési képviselők megválasztásával kapcsolatos részletszabályokat.⁶⁰

Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése értelmében „*a Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.*” Szükséges utalni rá, hogy e válságkezelési jogkör megilleti a Kormányt hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően a kihirdetésre okot adó körülmény azonnali kezeléséhez szükséges mértékben. Míg a 2022. november 1-jei állapotot megelőzően a különleges jogrend alatt hozható intézkedések körét a régi Hvt., illetve a Kat. tartalmazta, addig a dolgozat lezárásának időpontjában „a sarkalatos törvényben meghatározottak szerint” kifejezés alatt tulajdonképpen a Vbö. 80-81. §-ait kell érteni, tekintettel arra, hogy a – 2022. november 1-jétől hatályos – honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Hvt.) nem határozza meg részletesen a különleges jogrendi intézkedések körét, illetve a Kat. vonatkozó rendelkezéseit (44-51.A §) – szintén 2022. november 1-jei hatállyal – a jogalkotó hatályon kívül helyezte.⁶¹ A Vbö. 80. § (1) bekezdése tulajdonképpen megismétli a Kormány válságkezelési jogkörére vonatkozó alaptörvényi rendelkezést, azzal, hogy a Kormány e jogkörét különleges jogrend idején – valamint a hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és

⁵⁹ Kérdésként merülhet fel, hogy a Kormány milyen módon képes szavatolni az Országgyűlés, illetve az Alkotmánybíróság működését különleges jogrend idején? Ezzel kapcsolatos észrevételeket ld.: Horváth: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon... 140-141. o.

⁶⁰ Alaptörvény 55. cikk.

⁶¹ Vbö. 92. § (5) bekezdés f) pont (jogszabályállapot: 2022.11.01.).

jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében gyakorolhatja. A következő bekezdés tartalmazza a Kormány válságkezelési hatáskörét szabályozási tárgykörökre lebontva, azzal, hogy a Kormány e hatáskörét a felsorolásban nem szereplő, egyéb, a különleges jogrendet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő szabályozási tárgykörökben (is) gyakorolhatja.⁶² Tulajdonképpen ezen általános felhatalmazás egyfajta korlátjaként a Vbö. 80. § (3) bekezdése rögzíti, hogy „a Kormány az (1) bekezdés szerinti hatáskörét – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.” Amellett, hogy az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdése tartalmazza a különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása korlátozásának, felfüggesztésének lehetőségét, a Vbö. 81. § (1)-(2) bekezdése értelmében az alapvető jogok korlátozására kizárólag a különleges jogrendet kiváltó eseményhez igazodó feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jogok felfüggesztésére pedig kizárólag akkor kerülhet sor, ha az alapvető jogok korlátozása a különleges helyzet kezelése érdekében nem elégséges, és a különleges jogrendet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása más módon nem garantálható.

A Hvt. – noha a régi Hvt.-vel ellentétben nem határozza meg a különleges jogrend idején hozható rendkívüli intézkedések körét – rendelkezik a honvédelmi válsághelyzetről és a váratlan támadás elhárításáról.⁶³ Fontos hangsúlyozni, hogy ezen helyzetek nem minősülnek különleges jogrendi állapotnak, azonban kétségtelenül kapcsolódnak hozzájuk. A honvédelmi válsághelyzet tulajdonképpen a veszélyhelyzet, illetve a hadiállapot „előszobájaként” értelmezhető. Noha a korábban ismertetett szakirodalmi álláspontok szerint a hadiállapot magában foglalja a váratlan támadást, mint korábbi különleges jogrendi kategóriát, a Hvt. alapján a jogintézmény törvényi megfogalmazást nyert. Tekintettel arra, hogy különleges jogrendi állapotok, valamint a honvédelmi válsághelyzet és a váratlan támadás kihirdetésének feltételei több esetben átfedést mutatnak, felmerül az elhatárolási kérdések tisztázásának szükségessége. A Hvt. ugyan meghatározza a Kormány hatáskörét a különleges jogrendi állapotnak nem minősülő katonai válsághelyzet kezelését illetően, a szabályozás tartalma, megfogalmazása adott esetben értelmezési nehézségekhez vezethet.⁶⁴

⁶² Vbö. 80. § (2) bekezdés.

⁶³ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 107-108. §

⁶⁴ A különleges jogrend és a honvédelmi válsághelyzet és a váratlan támadás kapcsolatáról, elhatárolási kérdésekről, valamint hatásköri kérdésekről ld.: *Mészáros*: Exceptional Governmental Measures... 18-20. o.

A különleges jogrendi szabályrendszer átfogó reformjával összefüggésben felmerült a kérdés, hogy szükség volt-e egyáltalán a módosításra, illetőleg hogyan értékelhető az Alaptörvény kilencedik módosításával bevezetett reform? A korábbi különleges jogrendi rész túlszabályozottsága (értve ezalatt a különleges jogrendi állapotok számát, illetve a szabályozás terjedelmét), valamint a megváltozó nemzetközi helyzet, illetve a korábban nem tapasztalt új típusú fenyegetések megjelenése okán kétségtelenül megállapítható, hogy egy egyértelműbb, átláthatóbb, konzisztensebb helyzet teremthető a különleges jogrendi szabályozást illetően, azonban nem szabad elmenni azon kritikus hangok mellett sem, amelyek felhívják a figyelmet a Kormány kizárólagos, jelentős mértékben megnövekedett válságkezelő szerepére, illetve az ezzel kapcsolatos alkotmányos aggályokra, dilemmákra.⁶⁵

5. A Covid-19 járvány és veszélyhelyzet Magyarországon

A 2020. évben megjelent Covid-19 járvány terjedésének hazai megfékezése érdekében a Kormány a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletével (a továbbiakban: 40/2020. Korm. rendelet) az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki. Az 1990 utáni magyar alkotmánytörténetben a különleges jogrendi állapotok közül kizárólag a veszélyhelyzet hatályosult: a rendszerváltást követően – a Covid-19 járvány megjelenését megelőzően – tizenhat alkalommal került sor a veszélyhelyzet kihirdetésére. A korábbi veszélyhelyzetek azonban több szempontból is eltértek a 2020. március 11-én kihirdetett állapottól, ugyanis azok területi hatálya rendszerint korlátozott volt, rövid(ebb) időtartamra szóltak, valamint a bevezetett rendkívüli intézkedések tárgyköre jellemzően egy specifikus, lokális problémára (jellemzően árvíz és belvíz) korlátozódott.⁶⁶

A Covid-19 járvány kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzet kapcsán az alkotmányjogászok körében eltérő álláspontok alakultak ki a tekintetben, hogy szükség volt-e egyáltalán a különleges jogrend kihirdetésére. Többen amellet érveltek, hogy a kivételes helyzet hatékony kezelésére elegendő lett volna a rendes jogrend keretein belül meghozható intézkedések köre, tekintettel arra, hogy az Eütv. ismerte az egészségügyi válsághelyzet fogalmát, valamint tartalmazta a járványhelyzet fennállta esetén bevezethető speciális intézkedések körét. A dolgozat a kérdés átfogó vizsgálatára nem törekszik, csupán felhívja a figyelmet az eltérő szakirodalmi

⁶⁵ *Mészáros*: Exceptional Governmental Measures...

⁶⁶ *Horváth* Attila: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel. In: A különleges jogrend és nemzeti szabályozás modelljei (szerk. Nagy Zoltán – Horváth). Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest 2021. 149-151. o.

álláspontokra.⁶⁷ Felmerült továbbá a veszélyhelyzet kihirdetésének alkotmányellenessége, azáltal, hogy az Alaptörvény nem, csak a Kat. tartalmazta a „tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszélyt” mint veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó rendkívüli körülményt. Ennek okán a veszélyhelyzet kihirdetésével kapcsolatban kérdésessé vált az Alaptörvény veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezéseinek és a Kat. veszélyhelyzettel kapcsolatos részletszabályainak viszonya, összhangja, több szerző utal a kihirdetéssel összefüggő alkotmányos aggályokra.⁶⁸

A 40/2020. Korm. rendelet 2020. március 11-én lépett hatályba. A rendelet a veszélyhelyzet kihirdetésén túlmenően a miniszterelnököt jelölte ki a veszélyhelyzet elhárításáért felelős miniszternek, valamint rendelkezett arról, hogy miniszterelnököt e feladatának ellátásában a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs segíti. A rendeletet rögzítette, hogy a veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedésről külön kormányrendeletek rendelkeznek, valamint, hogy a Kormány a veszélyhelyzet fennállásának indokoltságát folyamatosan felülvizsgálja. Az Alaptörvény értelmében veszélyhelyzet kihirdetése kizárólag a kormány hatáskörébe tartozott, azzal, hogy a veszélyhelyzet megszűnésének megállapítására – a veszélyhelyzetben meghozott rendeletek hatályától függetlenül – szintén a Kormány volt jogosult.⁶⁹ A Kormány eredeti jogalkotási hatáskörének legitimációja az Alaptörvény által biztosított volt, az ezzel kapcsolatos részletszabályokat a Kat. tartalmazta. A rendeletek hatályával összefüggésben az Alaptörvény rögzítette, hogy Kormány veszélyhelyzetben hozott rendelete tizenöt napig marad hatályban (kivéve, ha az Országgyűlés felhatalmazása alapján a Kormány a rendelet hatályát meghosszabbítja), azzal, hogy a Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.⁷⁰ Fontos hangsúlyozni, hogy ezen szabály kizárólag a veszélyhelyzetben született rendeletekre vonatkozott, a veszélyhelyzetet kihirdető rendelet hatályát nem érintette. A 40/2020. Korm. rendelet alapján született rendeletek hatályának meghosszabbítására a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény (a továbbiakban: 2020. évi XII. törvény) rendelkezése alapján került sor. Ezzel a jogszabállyal az Országgyűlés felhatalmazta a Kormányt, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályát a 40/2020. Korm. rendelet alapján kihirdetett

⁶⁷ Mészáros Gábor, valamint Halmai Gábor és Kim Lane Scheppele azt az álláspontot képviselik, hogy a Covid-19 járvány okozta válsághelyzet kezelhető lett volna a rendes jogrendi állapotban is [ld.: Mészáros Gábor: Indokolt-e a különleges jogrend koronavírus idején? – Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről, Fundamentum 2019/3-4. sz. 63-72. o., Halmai Gábor – Kim Lane Scheppele: Orbán is Still the Sole Judge of his Own Law. VerfBlog 2020/4/30. <https://verfassungsblog.de/orban-is-still-the-sole-judge-of-his-own-law/> (2024.07.22.)]. Horváth Attila pedig összességében azt az álláspontot képviselte, hogy Covid-19 járvány hatékony kezelése aligha valósulhatott volna meg a veszélyhelyzet kihirdetése nélkül [ld.: Horváth: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet... 152-155. o.].

⁶⁸ A veszélyhelyzet kihirdetésének alkotmányos aggályairól, erre vonatkozóan az Alaptörvény és a Kat. kapcsolatáról ld.: Horváth: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet... 156-159. o., Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. MTA Law Working Papers 2020/9. sz. 15-17. o.

⁶⁹ Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés (hatályos: 2012.01.01. – 2022.10.31.).

⁷⁰ Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés (hatályos: 2012.01.01. – 2022.10.31.).

veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbíthassa. Ezen felhatalmazás alapján a Kormány rendelkezett a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról.⁷¹ Továbbá a 2020. évi XII. törvény rendelkezett arról is, hogy a Kormány a veszélyhelyzetben – a Kat.-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Ezen – tulajdonképpen⁷² általános felhatalmazást biztosító – jogszabályt is számos kritika érte alkotmányossági szempontból.⁷³ A Covid-19 járvány 2020. évi tavaszi hullámát követően – az enyhülés következtében – a Kormány az Országgyűlés felhívására⁷⁴ 2020. június 18-i hatállyal megszüntette a veszélyhelyzetet.⁷⁵ Megjegyzést érdemel, hogy a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény értelmében a 2020. évi XII. törvény is hatályát veszítette. A Vmtv. rendelkezett a különleges jogrend megszűnését követő átmeneti időszakban alkalmazandó szabályokról. A törvény a veszélyhelyzet megszűnésével hatályosult, azzal, hogy a törvény bizonyos rendelkezései hatálybalépésének időpontját a jogszabály külön megjelölte. Megjegyzést érdemel, hogy a Kormány – a Vmtv. Eütv.-t módosító rendelkezési alapján – a veszélyhelyzet megszűnésével egyidejűleg az ország egész területére járványügyi készültséget vezetett be,⁷⁶ amely – annak ellenére, hogy a járványügyi készültség nem minősül különleges jogrendi állapotnak – az Eütv.-ben meghatározottak szerint⁷⁷ biztosított – a veszélyhelyzetnél jelentősen szűkebb – mozgásteret a Kormánynak a szükséges intézkedések megtételére. A járványügyi készültség – az azt kihirdető rendelet többszöri módosítása következtében végül – 2022. december 18-án szűnt meg. A Vmtv. értelmében a Kat. veszélyhelyzettel összefüggő szabályai is módosultak. A módosítás értelmében a Kat. 51/A. § (1) bekezdése akként rendelkezett, hogy: „a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett

⁷¹ A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 73/2020. (III. 31.) Korm. rendelet.

⁷² A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 2. § (2) bekezdése értelmében a Kormány ezen jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatta.

⁷³ *Mészáros Gábor*: Carl Schmitt in Hungary: Constitutional Crisis in the Shadow of Covid. MTA Law Working Papers 2020/17. sz. 11-15. o., *Szente*: A 2020. március 11-én kihirdetett... 15-17. o., *Drinóczi Tímea*: Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of the COVID-19 Crises. MTA Law Working Papers 2020/13. sz. 19-21. o., *Vörös Imre*: Warum Europa nicht auf Ministerin Varga hereinfliegen sollte. Verfassungsblog. <https://verfassungsblog.de/warum-europa-nicht-auf-ministerin-varga-hereinfliegen-sollte/> (2025.02.17.).

⁷⁴ A veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény 1. §

⁷⁵ A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 282/2020. Korm. rendelet) 1. §

⁷⁶ A járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 1. §

⁷⁷ Eütv. 232/D. §.

veszélyhelyzetben – a 21–24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.” A módosítás következtében lényegében intézményesült a Kormány általános rendeletalkotási hatásköre veszélyhelyzetben, amit korábban a 2020. évi XII. törvény szabályai tettek lehetővé. Garanciális szabályként említhető – a tényállásban meghatározott feltételeken túl –, hogy a Kormány – az imént említett – jogkörét szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja. A rendelkezés tartalmi értelemben megegyezett a 2020. évi XII. törvény szabályozásával, ezért ismételten szükséges utalni a korábban hivatkozott szakirodalmi állásfoglalásokra, kritikákra.

A Kormány a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendeletével (a továbbiakban: 478/2020. Korm. rendelet) a Covid-19 járvány újbóli elterjedése miatt 2020. november 3-án ismét kihirdette Magyarország egész területére a veszélyhelyzetet.⁷⁸ Az Országgyűlés a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvénnyel (a továbbiakban: 2020. évi CIX. törvény) – a 40/2020. Korm. rendelet alapján bevezetett veszélyhelyzethez hasonlóan – ismételten felhatalmazta a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbíthassa, mely felhatalmazás alapján a Kormány számos veszélyhelyzeti kormányrendeletet hatályát a 2020. évi CIX. törvény hatályvesztéséig meghosszabbította.⁷⁹ A 2020. évi CIX. törvény 2020. november 11. és 2021. február 7. között volt hatályban, tekintettel arra, hogy a jogszabály akként rendelkezett, hogy a törvény a kihirdetését követő 90. napon hatályát veszti. A Kormány a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 26/2021. (I. 29.) Korm. rendeletével a veszélyhelyzetet 2021. február 8-i hatállyal megszüntette, a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendeletével (a továbbiakban: 27/2021. Korm. rendelet) pedig ugyanezen a napon ismételten kihirdette. Sajátos jogtechnikai megoldásként a veszélyhelyzetet kihirdető rendelet rögzítette a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. Korm. rendelet szerint – a veszélyhelyzet ideje alatt – kiadott azon rendeletek körét, amelyek a 2021. február 7-én hatályos szöveggel, a 27/2021. Korm. rendelet hatálybalépésének időpontjában ismételten hatályba lépnek. E jogalkotási lépésre azért volt

⁷⁸ A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet 1. §

⁷⁹ A dolgozat szempontjából releváns, hogy e rendeleti körhöz tartozott a veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról szóló 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet.

szükség, mert az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése értelmében a Kormány veszélyhelyzet ideje alatt kiadott rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti. E megoldás eredményeként tulajdonképpen a Kormány „hatályban tartotta” a korábbi veszélyhelyzet ideje alatt meghozott veszélyhelyzeti kormányrendeletek jogszabályban meghatározott körét. Jogalkotási szempontból kétségtelenül nem túl elegáns megoldás, tekintettel arra, hogy a rendelkezés a jogfolytonosság elve alapján ténylegesen „hatályban tartotta” az érintett rendeleteket, annak ellenére, hogy a hatályvesztés időpontja (a veszélyhelyzet megszűnése), valamint a hatálybalépés időpontja (veszélyhelyzet ismételt kihirdetése) – az időbeli azonosság ellenére is – két különálló jogcselekmény. Az érintett rendeletek „újboli hatálybaléptetését” a 27/2021. Korm. rendeletben foglalt eltérésekkel a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény (a továbbiakban: 2021. évi I. törvény) értelmében az Országgyűlés „jóváhagyta”,⁸⁰ valamint ezen jogszabály rendelkezett ismételten arról, hogy a Kormány veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát e törvény hatályvesztéséig meghosszabbíthassa.⁸¹ Ezen felhatalmazás alapján a Kormány több alkalommal rendelkezett a 2021. február 8. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő (egyres) rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról.⁸² A 2021. évi I. törvény – jogtechnikai szempontból szintén nem túl elegáns – folyamatos módosításai⁸³ értelmében végül 2022. május 31-ig volt hatályban. A 27/2021. Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetésére – 2022. június 1-jei hatállyal – a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 181/2022. (V. 24.) Korm. rendelettel került sor.⁸⁴ Szükséges utalni a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvényre, amely az átmeneti szabályok deklarálásán túl egyes törvények módosításáról is rendelkezett.⁸⁵

⁸⁰ A koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény (a továbbiakban: 2021. évi I. törvény) 2. § (4) bekezdés: *az Országgyűlés jóváhagyja a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet [...]*.

⁸¹ 2021. évi I. törvény 2. § (1) bekezdés.

⁸² Ld.: a 2021. február 8. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 80/2021. (II. 22.) Korm. rendelet, a 2021. február 8. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának újboli meghosszabbításáról szóló 271/2021. (V. 21.) Korm. rendelet.

⁸³ Ld.: a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény módosításáról szóló 2021. évi XL. törvény (2)-(3) bekezdés, a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény módosításáról szóló 2021. évi CII. törvény (1)-(2) bekezdés, valamint a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény 84. §

⁸⁴ Megjegyzendő, hogy – szintén sajátos jogtechnikai megoldásként – ezen rendelet rendelkezett – egyfajta szükséges deregulációként – a korábbi veszélyhelyzetek megszüntető rendeletek [282/2020 (VI. 17.) Korm. rendelet, valamint a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet] hatályon kívül helyezéséről.

⁸⁵ Ld.: A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény III. fejezet (jogszabályállapot: 2022.06.01.).

6. Háborús veszélyhelyzet Magyarországon

Magyarország Kormánya az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek elhárítása érdekében Magyarország egész területére 2022. május 25-i hatállyal veszélyhelyzetet hirdetett ki, továbbá a miniszterelnököt jelölte ki a veszélyhelyzet következményei elhárításáért felelős kormánytagnak, valamint rögzítette, hogy veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről külön kormányrendeletek rendelkeznek.⁸⁶ Ezzel összefüggésben két – korábban már részletesen ismertetett – dologra feltétlen szükséges utalni:

1. A Kormány Covid-19 járvány okán (ismételten) kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetésére 2022. június 1-jei hatállyal került sor.
2. Az Alaptörvény tizedik módosítása értelmében 2022. május 25-i hatállyal módosultak a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályok („szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” veszélyhelyzet kihirdetési feltételként való kodifikálása).

A jogalkotó tehát egyidejűleg – két külön jogszabályban – rendelkezett a háborús veszélyhelyzet kihirdetéséről, valamint a Covid-19 járvány miatt elrendelt veszélyhelyzet megszüntetéséről, azzal, hogy az utóbbi rendelet 2022. június 1-jén lépett hatályba.

A Kormány a Covid-19 járvány okán kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetésével összefüggésben az egyes, a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása céljából kihirdetett veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 190/2022. (V. 26.) Korm. rendeletében (a továbbiakban: 190/2022. Korm. rendelet) rögzítette azon – a Covid-19 járvány miatt kihirdetett – veszélyhelyzet ideje alatt kiadott rendeletek körét, amelyek 2022. május 31-én hatályos szöveggel 2022. június 1-jén ismételten hatályba léptek. Az érintett rendeletek „újboli hatálybaléptetését” az Országgyűlés a 190/2022. Korm. rendeletben foglalt eltérésekkel a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvénnyel, 2022. június 8-i hatállyal „jóváhagyta”,⁸⁷ valamint ezen jogszabály rendelkezett ismételten arról, hogy a Kormány veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát e törvény hatályvesztéséig meghosszabbíthassa.⁸⁸ Ezen

⁸⁶ Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet.

⁸⁷ A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény 4. §

⁸⁸ A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény 2. § (1). bekezdés.

felhatalmazás alapján a Kormány rendelkezett a 2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő (egyres) rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról.⁸⁹

Tekintettel arra, hogy a különleges jogrendi szabályrendszer reformjára – az Alaptörvény tizedik módosítása értelmében – végül 2022. november 1-jei hatállyal került sor, a Kormány rendeletével⁹⁰ a kihirdetett háborús veszélyhelyzetet 2022. november 1-jén hatállyal megszüntette.

A különleges jogrendi szabályrendszer reformja hatálybalépésével – illetve ezzel összefüggésben a korábbi háborús veszélyhelyzet megszüntetése okán – a Kormány 2022. november 1-jei hatállyal Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében Magyarország egész területére – ismételten – veszélyhelyzetet hirdetett ki, lényegében a korábbi háborús veszélyhelyzetet kihirdető rendelet tartalmával azonos rendelkezésekkel.⁹¹ A különleges jogrendi szabályrendszer módosítása értelmében a veszélyhelyzet főszabály szerint 30 napra hirdethető ki, azzal, hogy az Országgyűlés – a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény további fennállása esetén – felhatalmazhatja a Kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására. Ezzel összefüggésben szükséges utalni a védelmi és biztonsági tevékenység összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénynek a veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXXII. törvényre, amellyel a Vbö. egy új, 82/A. §-sal lépett hatályba: „*az Országgyűlés Alaptörvény 51. cikke (3) bekezdése szerinti döntését kezdeményező javaslat a felhatalmazás alkalmanként legfeljebb 180 napos időtartamú megadására irányulhat.*” Ennek értelmében a Kormány főszabály szerint ugyan legfeljebb 30 napra hirdethet veszélyhelyzetet, azonban kezdeményezheti a meghosszabbítását, amelyre, ha az Országgyűlés felhatalmazását adja, a kihirdetett veszélyhelyzet – alkalmanként – további 180 napig maradhat hatályban. Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelettel – 2022. november 1-jei hatállyal – kihirdetett háborús veszélyhelyzet a dolgozat lezárásának időpontjában hatályban van, ugyanis a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján –

⁸⁹ Ld.: a 2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 203/2022. (VI. 8.) Korm. rendelet.

⁹⁰ Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 423/2022. (X. 28.) Korm. rendelet.

⁹¹ Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet (1)-(3) bekezdés.

rendeleteivel⁹² folyamatosan meghosszabbította a veszélyhelyzetet. A 2022. november 1-jén kihirdetett háborús veszélyhelyzet meghosszabbítására eredetileg a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény (a továbbiakban: 2022. évi XLII. törvény) 2. § (1) bekezdése adta meg a felhatalmazást, ezt követően az Országgyűlés „szükséges időközönként” a 2022. évi XLII. törvény folyamatos módosításával⁹³ biztosította a Kormány számára a veszélyhelyzet meghosszabbításának lehetőségét. A Kormány a veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendeletével (a továbbiakban: 425/2022. Korm. rendelet) rendelkezett azon – korábban kihirdetett – veszélyhelyzet(ek) ideje alatt kiadott rendeletek köréről, amelyek 2022. október 31-én hatályos szöveggel, a 425/2022. Korm. rendelet hatálybalépésének időpontjában (2022. november 1.) ismételten hatályba léptek. A korábbi gyakorlatnak megfelelően a 2022. évi XLII. törvény az érintett rendeletek „újboli hatálybaléptetését” a 425/2022. Korm. rendeletben foglalt eltérésekkel „jóváhagyta”.⁹⁴ E ponton szükséges utalni arra, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása értelmében, ha a különleges jogrendi rendelet nem rendelkezik a hatályvesztés időpontjáról, valamint a Kormány, illetve az Országgyűlés – a különleges jogrend ideje alatt – nem helyezi hatályon kívül, a hatályvesztés a különleges jogrend megszűnésekor következik be.

7. Részösszegzés

Ahogy arra Chronowsky Nóra rámutat,⁹⁵ a különleges jogrend – ide nem értve a dogmatikai és alkotmánytörténeti kérdések vizsgálatát és értékelését – a Covid-19 járvány megjelenését megelőzően nem tartozott a magyar alkotmányjogi szerzők kiemelt érdeklődési körébe, azonban átfogó munkaként mindenképp szükséges megemlíteni Mészáros Gábor monográfiáját.⁹⁶ Ennek ellenére a rendszerváltást követő közel három évtizedben folyamatosan változott a különleges

⁹² az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzet meghosszabbításáról szóló 479/2022. (XI. 28.) Korm. rendelet, valamint az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.), Korm. rendelet módosításáról szóló 167/2023 (V. 11.), 515/2023 (XI. 22.), 86/2024. (VI. 17.), 330/2024. (XI. 14.) Korm. rendeletek.

⁹³ Ld.: A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2023. évi XI., 2023. évi LXXII., 2024. évi VIII., 2024. évi LIV. törvények.

⁹⁴ A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény 3. §: „Az Országgyűlés jóváhagyja a veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendeletet [...]”

⁹⁵ Chronowsky Nóra: Különleges jogrend? – The state of art. <https://jog.tk.hu/blog/2024/03/kulonleges-jogrend-the-state-of-art> (2024.07.18.).

⁹⁶ Mészáros: Alkotmányosság válságban?...

jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozás. Az Alaptörvény kilencedik módosítása hatályba lépéséig a különleges jogrendi állapotok száma folyamatosan emelkedett, aminek oka a megváltozó nemzetközi helyzet, illetve a korábban nem tapasztalt új típusú fenyegetések megjelenésével (pl.: délszláv háború, migrációs válság okozta következmények) függ össze. Az Alaptörvény hatálybalépésével ugyan fontos újítás következett be a különleges jogrend szabályrendszerében – különösen formai és szerkezeti szempontból (különleges jogrend fogalmának bevezetése, az Alaptörvény különálló részében történő szabályozás) –, tartalmi értelemben azonban dogmatikailag, eljárásjogi szempontból, illetve hatáskörök tekintetében gyökeres átalakításról nem beszélhetünk. Az Alaptörvény kilencedik módosításával bevezetett reform célja – a változó biztonsági igények, valamint a korábbi rendszer túlszabályozottsága okán – a letisztultabb, logikusabb, átláthatóbb szabályozás kialakítása, valamint a – Kormány válságkezelési szerepének növelésével – a gyors, hatékony döntéshozatal biztosításának megteremtése volt.

A rendszerváltást követően egyedül a veszélyhelyzet került kihirdetése, azonban a Covid-19 járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet hívta fel a figyelmet – jogalkotási és jogalkalmazási szempontból egyaránt – e különleges jogrendi kategória alkotmányjogi vizsgálatára, értékelésére. A veszélyhelyzetet kihirdető kormányrendeletek értelmében – kisebb megszakítással ugyan⁹⁷ – 2020. március 11-e óta a dolgozat lezárásának időpontjáig Magyarországon különleges jogrendi állapot van. A kutatás részletesen kitért a veszélyhelyzet(ek) kihirdetésének és megszüntetésének jogi folyamatára, az erre vonatkozó alaptörvényi, valamint törvényi szabályozásra, illetve szükség esetén utalt a szakirodalomban fellelhető alkotmányos kritikákra, aggályokra. Ezzel összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy a dolgozat ebben a fejezetben elsődlegesen a különleges jogrendi állapotok alkotmányjogi és törvényi rendelkezéseinek bemutatására törekedett, a különleges jogrend (újra)szabályozásával kapcsolatos folyamat alkotmányjogi értékelésére csak a lehető legszükségesebb mértékben tért ki, tekintettel arra, hogy a különleges jogrend – különösen a Covid-19 járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet – mélyebb, átfogóbb alkotmányjogi elemzése, értékelése nem szerepel a dolgozat célkitűzései között.

A különleges jogrendi reform, valamint a veszélyhelyzetet kihirdető (és meghosszabbító) kormányrendeletek alkotmányjogi szempontból való vizsgálata a szakirodalmat kétségtelenül foglalkoztatta, azonban az Alkotmánybíróság – benyújtott indítvány hiányában – nem vizsgálta a kérdést.⁹⁸

⁹⁷ 2020. június 18. és 2020. november 3. közti időszak.

⁹⁸ *Chronos*ky: i. m.

III. Munkajog a veszélyhelyzet kezdeti időszakában

E a fejezet a 40/2020. Korm. rendelettel bevezetett veszélyhelyzet kezelésével összefüggő kifejezett munkajogi tárgyú kormányrendeletek tartalmával, illetve a jogalkalmazásra gyakorolt hatásával foglalkozik, azzal, hogy az otthoni munkavégzésre vonatkozó szabályok, valamint munkahelymegtartó bértámogatások részletes ismertetésére a dolgozat különálló fejezeteiben kerül sor. Megjegyzést érdemel, hogy az érintett időszakban számos olyan szabály megalkotására is sor került, amelyek – ugyan nem képezik a kutatás részét, de – közvetve érintették a munkaviszonyt.⁹⁹

1. Az Mt.-től való eltérés lehetősége

A veszélyhelyzet kihirdetését (2020. március 11.) követően pár nappal megszületett a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 47/2020. Korm. rendelet), mely a kihirdetését követő napon lépett hatályba. A veszélyhelyzet kihirdetését követően ez a jogszabály tartalmazott elsőként kifejezetten munkajogi tárgyú rendelkezéseket. Érdemes megemlíteni – ahogy erre korábban több szerző¹⁰⁰ felhívta a figyelmet –, hogy a 47/2020. Korm. rendelet munkajogi tárgyú szabályainak megalkotására a Kormánynak nem volt felhatalmazása, a felhatalmazást (ideiglenesen) a 2020. évi XII. törvény adta meg, e törvény hatályvesztésével (2020. június 17.) egyidejűleg pedig a Kat. veszélyhelyzettel összefüggő szabályainak módosítása következtében intézményesült a Kormány általános rendeletalkotási hatásköre veszélyhelyzetben. A munkajogi tárgyú rendkívüli szabályok ily módon történő megalkotása – amellet, hogy a járványhelyzetre adott jogalkotói válaszreakcióra kétségtelenül gyorsan került sor – felhívta a figyelmet a rendkívüli helyzet váratlanságára, a munka világára gyakorolt hatásaira.

A 47/2020. Korm. rendelet 6. §-a tartalmazott kifejezett munkajogi tárgyú rendelkezéseket, azzal, hogy az Mt.-t a veszélyhelyzet megszűnését követő harminc napig a rendeletben foglalt eltérésekkel kellett alkalmazni. A rendelet három tárgykörben biztosította az Mt. bizonyos szabályaitól való eltérés lehetőségét. Ilyen szabály volt, hogy a munkáltató a közölt munkaidő-beosztást az Mt. 97. § (5) bekezdése szerinti közlési szabályoktól eltérően módosíthatta, ami tulajdonképpen azt jelentette, hogy a munkáltató a munkaidőbeosztást bármikor módosíthatta. Gyulavári Tamás és Kártyás Gábor utalt arra, hogy – leszámítva veszélyhelyzettel összefüggő

⁹⁹ A veszélyhelyzet kezdeti időszakában alkotott a veszélyhelyzet kezelésére vonatkozó munkajogot érintő kormányrendeletek listáját ld.: Veszélyhelyzet kezelésére vonatkozó kormányrendeletek. <https://www.liganet.hu/10556-veszelyhelyzet-kezelesere-vonatkozo-kormanyrendeletek.html> (2024.11.27.).

¹⁰⁰ Berke Gyula: Munkajog veszélyhelyzetben. In: Visegrád 17.0. A XVII. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai (szerk. Pál Lajos – Petrovics Zoltán). Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2020. 23-24. o., Gyulavári Tamás: Veszélyhelyzet a munkajogban: szerződési szabadság és munkáltatói hatalom. Fundamentum 2020/1. sz. 77. o.

korlátozások bevezetése utáni pár napot – a rendelkezés hosszú távon szükségtelen, valamint a kiszámíthatatlanság és a rendkívüli munkavégzésért járó bérpótlék tekintetében aránytalan terhet ró a munkavállalóra.¹⁰¹ Szintén a munkáltatói hatalom kiterjesztése érhető tetten azon rendelkezésben, amely szerint a munkáltató a munkavállaló számára az otthoni munkavégzést és a távmunkavégzést egyoldalúan elrendelhetette. Az otthoni munkavégzésre, valamint a távmunkára vonatkozó veszélyhelyzeti szabályok alakulásával a dolgozat egy önálló fejezete foglalkozik. A harmadik Mt.-től való eltérést biztosító szabály értelmében a munkáltató a munkavállaló egészségi állapotának ellenőrzése érdekében szükséges és indokolt intézkedéseket megethette. Berke Gyula és Gyulavári Tamás szerint ez a rendelkezés szintén indokolatlan volt, ugyanis – a rendelkezést pontosító szabály hiányában – a munkáltatót a veszélyhelyzettől függetlenül megilleti a jogosítvány.¹⁰²

A munkajogi veszélyhelyzeti jogalkotás eredményeként született további kormányrendeletek közül figyelemre méltó a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet munkajogi szabályainak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő kiegészítéséről szóló 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 104/2020. Korm. rendelet), amely a kihirdetését követő napon lépett hatályba. E jogszabály bővítette a 47/2020. Korm. rendeletben meghatározott Mt.-től való eltérési lehetőségek tárgykörét, azzal, hogy a munkáltató legfeljebb huszonnégy havi munkaidőkeretet rendelhetett el, valamint a korábban (a rendelet hatálybalépését megelőzően) elrendelt munkaidőkeretet huszonnégy havi időtartamra meghosszabbíthatta.¹⁰³ A veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján elrendelt (vagy meghosszabbított) munkaidőkeret szerinti foglalkoztatást a veszélyhelyzet megszűnése nem érintette.¹⁰⁴ A rendelkezés EU joggal való összhangjának vizsgálatával összefüggésben Gyulavári Tamás megjegyezte, hogy a heti maximális munkaidő számítására vonatkozóan a rendelet nem tartalmazott különös szabályt, kollektív szerződéses rendelkezés hiányában a heti munkaidő tartamát négy, illetve hat hónapon belül átlagban kellett figyelembe venni,¹⁰⁵ ennek okán a 24 hónapos munkaidőkeret alkalmazása – a vírusválság sajátosságaira figyelemmel – „alkalmatlan eszköz a válság kezelésére.”¹⁰⁶ A 104/2020. Korm.

¹⁰¹ Gyulavári: Veszélyhelyzet a munkajogban... 78. o., Kártyás Gábor: Veszélyhelyzetre veszélyes munkajogi szabályok. <https://www.klaw.hu/2020/03/19/kartyas-gabor-munkajog/> (2024.11.27.).

¹⁰² Berke: Munkajog veszélyhelyzetben... 25. o., Gyulavári: Veszélyhelyzet a munkajogban... 79. o.

¹⁰³ A koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet munkajogi szabályainak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő kiegészítéséről szóló 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 104/2020. Korm. rendelet) 1. § (1)-(2) bekezdés.

¹⁰⁴ 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet 4. §

¹⁰⁵ Mt. 99. § (7) bekezdés.

¹⁰⁶ Gyulavári: Veszélyhelyzet a munkajogban... 79-80. o.

rendelet „némi fáziskéséssel”¹⁰⁷ rögzítette, hogy az Mt. 99. §-ában, valamint az Mt. 104-106. §-aiban foglaltaktól nem lehet eltérni, azaz e jogszabályi rendelkezések kógensnek minősültek a kollektív szerződés, valamint a felek megállapodása vonatkozásában egyaránt, azzal, hogy az érintett szabályok kógens természete nem vonatkozott az Mt. 135. § (4) bekezdésben foglalt eltérési lehetőségre.

Figyelemre méltó, hogy mindkét rendelet akként rendelkezett, hogy a munkajogi tárgyú szabályoktól eltérő kollektív szerződéses rendelkezéseket a rendeletek hatályának időtartama alatt nem lehet alkalmazni. A rendeletek nem tartalmaztak szabályt a rendelkezések jogi természetét illetően a munkaszerződés vonatkozásában, ami arra enged következtetni, hogy a felek individuális megállapodása tartalmazhatott a szóban forgó szabályoktól eltérő rendelkezést. A kollektív megállapodások szabályozás alóli kiemelésével, tulajdonképpen figyelmen kívül hagyásával összefüggésben Berke Gyula utalt arra, hogy egy átfogó kollektív szerződéses szabályrendszer kialakítása a vírushelyzet készítette jogalkotási folyamat szempontjából bonyolultabb és időigényesebb lett volna, Gyulavári Tamás pedig a jelenséget a Kormánynak a kollektív szerződések szerepének, jelentőségének szánt viszonyával hozta összefüggésbe.¹⁰⁸ Ezzel összefüggésben érdemes megemlíteni, hogy a 104/2020. Korm. rendelet Mt.-től való eltérést tiltó rendelkezése tulajdonképpen még szűkítette is a kollektív megállapodások normatív szerepét az Mt. egyes relatív diszpozitív szabályainak (Mt. 99. §, Mt. 104-106. §) kógenssé minősítésével.

A munkajogi veszélyhelyzeti jogalkotás legjelentősebb, legnagyobb visszhangot kiváltó rendelkezése kétségtelenül a 47/2020. Korm. rendelet 6. § (4) bekezdésében foglalt szabály volt, mely szerint a munkavállaló és a munkáltató az Mt. rendelkezéseitől külön megállapodásban eltérhettek. A munkajog közel két évszázados fejlődése során kialakított és (házánkban) az Mt. hatálybalépésével kikristályosodott jogforrási hierarchiát „megszégyenítve” az érintett rendelkezés alkalmazása tulajdonképpen azt a következményt vonta maga után, hogy az Mt. valamennyi szabályától a felek individuális megállapodásukkal – bármely irányba, tetszésük szerinti tartalommal – eltérhettek. Más kifejezéssel: a jogalkotó ezzel az egy mondatlall lényegében diszpozitívvá tette az Mt.-t, figyelmen kívül hagyva a kógens, illetve az ún. relatív diszpozitív szabályok szerepét, jelentőségét. Az érintett rendelkezés korlátait illetően a következő megállapításokat célszerű szemügyre venni. A célhoz kötöttség elv alapján az eltérés célja kizárólag veszélyhelyzetben, a koronavírus vilájárvány nemzetgazdaságot és az állampolgárokat érintő hatásának enyhítése

¹⁰⁷ Utalva a koronavírus vilájárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 47/2020. Korm. rendelet) – későbbiekben részletesen ismertetett – azon rendelkezésére, mely szerint a munkavállaló és a munkáltató az Mt. szabályaitól megállapodásban eltérhettek.

¹⁰⁸ Berke: Munkajog veszélyhelyzetben... 33. o., Gyulavári: Veszélyhelyzet a munkajogban... 78. o.

lehetett.¹⁰⁹ Vizsgálendő továbbá a rendelkezés az Mt.-ben nem nevesített munkajogi jogforrásokhoz való viszonya. Pontosabban: tartalmazhatott-e a felek individuális megállapodása adott esetben olyan rendelkezést, ami alaptörvény-ellenes, vagy EU jogi normába ütközik? Gyulavári Tamás szerint¹¹⁰ az alkotmányos rendelkezések, valamint a nemzetközi, illetve uniós jogok a rendelkezés egyfajta korlátjaként voltak értelmezhetők, azonban a jogkövetkezmények esetleges alkalmazása esetén a kérdés árnyaltabb megközelítési módszert igényelt volna.¹¹¹ Figyelemre méltó a 104/2020. Korm. rendelet „tiltott tárgykörökre” vonatkozó rendelkezése, tekintettel arra, hogy a vizsgált szabály a munkaidőről szóló 2003/88/EK irányelv rendelkezéseinek megfelelő bizonyos rendelkezéseket kógenssé nyilvánított, azonban egyéb nemzetközi jogi, illetve EU jogi hatásra kodifikált jogokról, valamint alkotmányos normákról nem rendelkezett. Ebből következik, hogy a jogalkotó vagy evidenciaként tekintett e jogok feltétlen érvényesülésére és a munkaidőre vonatkozó egyes rendelkezések kógenssé minősítésével elsősorban a jogalkalmazás számára kívánt útmutatást és bizonyos garanciákat biztosítani, míg a másik lehetséges forgatókönyv szerint – a vírushelyzetre adott jogalkotási folyamat körülményeire tekintettel – „elsiklott” a jogforrási hierarchiát alapjaiban meghatározó részletszabályok szerepe, jelentősége felett. Az munkajogunkat lényegében félretevő (pontosabban: diszpozitívva tevő) szabály nem tartalmazott rendelkezést a kollektív szerződésre vonatkozóan. Ebből (is) következik, hogy a beavatkozás nem változtatott a kollektív szerződések jogi szerepén, jelentőségén, érintetlenül hagyva a munkaszerződés és a kollektív szerződés viszonyát. Ez azt jelentette, hogy míg a munkaszerződés (elvileg) az Mt. bármelyik rendelkezésétől eltérhetett akár a munkavállaló hátrányára is, a kollektív szerződés vonatkozásában továbbra is a főszabály érvényesült, tehát a felek individuális megállapodása a kollektív szerződés rendelkezéseitől csak a munkavállaló javára engedélyezte az eltérést.

1. 1. Az Alkotmánybíróság 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzése

2020. május 22.-én 52 országgyűlési képviselő az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítványukkal (a továbbiakban: utólagos normakontroll) az Alkotmánybírósághoz fordult, és kérte a 47/2020. Korm. rendelet 6. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének, valamint a nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását. Az indítványozók álláspontja szerint a különleges jogrendben érvényesülő alapjog-korlátozásra az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi

¹⁰⁹ A Magyar Munkajogi Társaság elnöksége, a Munkajog folyóirat szerkesztőbizottsága: Összefoglaló egyes munkajogi szabályok alkalmazásáról a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt veszélyhelyzet időtartama alatt (a továbbiakban: Covid-19 Munkajogi Összefoglaló). <https://jogkodex.hu/doc/2589124> (2024.11.27.).

¹¹⁰ Gyulavári: Veszélyhelyzet a munkajogban... 81. o.

¹¹¹ Utolván az Alaptörvénybe, valamint az uniós jogba ütköző munkajogi rendelkezések sorsára. Kiss György (szerk.) Munkajog, Dialóg Campus, Budapest 2020. 59–68. o.

csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében van lehetőség, nemzetgazdasági stabilitási szempontból nincs, így a vitatott rendelkezés a 2020. évi XII. törvény 2. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a pihenéshez és a munkához való jogot, valamint az egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályoktól való eltérés lehetősége sérti az Alaptörvényben rögzített diszkrimináció tilalmát, valamint az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét. Továbbá a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdésében foglaltakat, tekintettel arra, hogy a jogalkotó elmulasztotta megalkotni a pihenéshez való jog érvényesülését biztosító garanciákat. Az indítványozók a hivatkozott jogszabályi rendelkezést nemzetközi szerződésbe ütközőnek állították, tekintettel arra, hogy számos nemzetközi egyezmény tartalmazza az egyenlő bánásmód, valamint az éves fizetett szabadságra vonatkozó követelményeket, mely rendelkezések az Mt. szabályai közt nyertek törvényi megfogalmazást, azoktól való eltérés lehetőségének engedélyezése nemzetközi kötelezettségszegésként értékelendő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók által megjelölt nemzetközi szerződések rendelkezései a magyar jogrendszer (így az Mt.) részévé váltak, a hivatkozott nemzetközi szerződések és a támadott jogszabályi rendelkezés között közvetlen összefüggés nincs, és erre vonatkozó részletes érvelést az indítvány sem tartalmazott, ennek okán az indítvány nem felelt meg a törvényi követelményeknek, ezért az indítványt az Alkotmánybíróság visszautasította. A 47/2020. Korm. rendelet 6. § (4) bekezdésének alaptörvény-ellenességének vizsgálatával összefüggésben az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy főszabályként a hatályos jogszabályok alaptörvény-ellenességét jogosult és köteles vizsgálni, kivéve, hogy ha a hatályon kívül helyezett jogszabály konkrét ügyben még alkalmazandó. Erre tekintettel az indítványt az Alkotmánybíróság visszautasította, azzal az indokolással, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés 2020. június 18-án hatályát veszítette, így az alaptörvény-ellenességének vizsgálata utólagos normakontroll formájában nem lehetséges. Érdemes megemlíteni, hogy a 47/2020. Korm. rendelet megalkotása körülményeivel (felhatalmazás hiánya) összefüggésben nem fordultak az Alkotmánybírósághoz.

2. Látvány-csapatsportok

Noha az érintett gazdasági ágazatra vonatkozóan – a koronavírus világjárvánnyal összefüggésben is – az utóbbi időszakban számos jogalkotói beavatkozás történt, munkajogi szempontból kiemelt jelentőségűnek kell értékelni a veszélyhelyzet idején alkalmazandó egyes munkajogi szabályokról szóló 142/2020. (IV. 22.) Korm. rendeletet. A rendelet értelmében a veszélyhelyzet ideje alatt a Magyar Labdarúgó Szövetség által kiírt versenyrendszerben szereplő sportszervezet (labdarúgóklub) az általa munkaviszony vagy megbízási jogviszony keretében foglalkoztatott

hivatásos sportolót, illetve munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében foglalkoztatott sportszakembert megillető rendszeres havi díjazást a labdarúgóklub írásbeli nyilatkozatával egyoldalúan csökkenthette, azzal, hogy csökkentés mértéke legfeljebb 70 % lehetett. Egyéb országos sportági szakszövetség erre irányuló döntése alapján a sportszervezetek szintén ugyanilyen döntési jogkörrel rendelkezettek. Feltehetően a látvány-csapatsportok támogatásának adójogi szabályai¹¹² indokol(hat)ták e rendelkezések bevezetését, azonban munkajogi szempontból – a viszonylag szűk személyi hatály ellenére – figyelemre méltóak. Noha a veszélyhelyzet ideje alatt a 47/2020. Korm. rendelet 6. § (4) bekezdésével bevezetett szabály (Mt.-től való eltérő megállapodás bármilyen tárgyban és irányban) kétségtelenül rendkívüli beavatkozásként értékelhető a munkajogi jogforrási rendszer vonatkozásában, a szerződéses szabadság tulajdonképpeni figyelmen kívül hagyásával történő munkáltatói egyoldalú beavatkozás a sportolók jogviszonyaiba példátlan és a magánjog szellemiségétől kifejezetten idegen megoldásként értékelhető.

3. A veszélyhelyzeti (munkajogi tárgyú) szabályok hatályon kívül helyezése

A 40/2020. Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzetet a Kormány az Országgyűlés felhívására 2020. június 18-i hatállyal megszüntette, azzal, hogy a Vmtv. rendelkezett a különleges jogrend megszűnését követő átmeneti időszakban alkalmazandó szabályokról. E törvény 56. §-a rendelkezett munkajogi tárgyú szabályokról, akként, hogy a 47/2020. Korm. rendelettel bevezetett Mt.-től való eltérő szabályokat 2020. július 1-jéig kellett alkalmazni, azzal, hogy a veszélyhelyzet tartama alatt egyoldalúan vagy a felek megállapodása alapján elrendelt munkaidőkeretben történő foglalkoztatást a munkaidőkeret végéig a veszélyhelyzet megszűnése nem érintette. A törvény tulajdonképpen megismételte a 104/2020. Korm. rendelet 4. §-ban rögzített szabályt, azzal „hogy az állami foglalkoztatási szervként eljáró Békés Megyei Kormányhivatal – az állami foglalkoztatási szerv honlapján közzétettek szerint benyújtott munkáltatói kérelem alapján – engedélyezheti, hogy a munkáltató új munkahelyteremtő beruházás esetén munkaidőkeretet vagy elszámolási időszakot – az Mt. vonatkozó rendelkezéseiben foglaltakra figyelemmel – legfeljebb huszonnégy hónap alapulvételével alkalmazzon, amennyiben a beruházás megvalósítása nemzetgazdasági érdek.”

A 47/2020. Korm. rendelet 6. § (4) bekezdése alapján létrejött megállapodások időbeli hatályával összefüggésben Berke Gyula kifejtette,¹¹³ hogy e megállapodások jogalapja 2020. július 1-jével megszűnt, pontosabban azokban az esetekben, ha az adott megállapodás 2020. július 1-je után az Mt. 43. §-ában foglalt szabályba ütköző rendelkezést tartalmazott. Ebben az esetben az adott megállapodás – a továbbiakban – kétségtelenül munkaviszonyra vonatkozó szabályba

¹¹² A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 22/C. §

¹¹³ Berke. Munkajog veszélyhelyzetben... 28. o.

ütközött, jogkövetkezményeit tekintve – 2020. július 1-jei hatállyal – az érvénytelenség szabályait kellett alkalmazni. Erre utal a 104/2020. Korm. rendelet 4. §-a, amely kifejezetten kimondta, hogy a 47/2020. Korm. rendelet 6. § (4) bekezdése alapján létrejött megállapodásnak megfelelően elrendelt munkaidőkeret szerinti foglalkoztatást a veszélyhelyzet megszűnése nem érinti. E szabályozási megoldásból – valamint a tárgykörre vonatkozó további különös jogszabályi rendelkezés hiányában – a jogalkotói szándék az Mt.-től való eltérő megállapodások tekintetében egyértelműen meghatározható.

3. 1. Az Alkotmánybíróság 3426/2021. (X. 25.) AB határozata

2020. október 29-én az indítványozó országgyűlési képviselők utólagos normakontroll formájában a Vmtv. 56. § (3) és (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozók álláspontja szerint a Vmtv. hivatkozott rendelkezései sértik a jogbiztonságból fakadó normavilágosság követelményét,¹¹⁴ a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező fegyver egyenlőség elvét,¹¹⁵ valamint az egyenlő bánásmód követelményét.¹¹⁶ Sérelmezték továbbá, hogy a Vmtv. általi munkaidőkeret alkalmazásának lehetősége – a napi és heti pihenőidő korlátozásával – az egészséghez való jog és a magán és családi élethez való jog korlátozását jelenti.¹¹⁷ Tekintettel arra, hogy az indítványozók négy alapjog-sérelemre hivatkoztak, az Alkotmánybíróság külön-külön értékelte a támadott rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangját.

A normavilágosság követelményével összefüggésben az indítványozók arra hivatkoztak, hogy *nemzetgazdasági érdek*, valamint az *új munkahelyteremtő beruházás* nem körülhatárolt, egyértelmű fogalmak, az értelmezési nehézség kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára, valamint a normaszöveg értelmezése teret enged szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. Az Alkotmánybíróság a normavilágosság elvével összefüggésben – korábbi alkotmánybírósági döntések felhívásával – elsőként kifejtette, hogy mindaddig, amíg egy szabályozás nem minősül értelmezhetetlennek a jogalkalmazó számára, illetve túl általános megfogalmazása okán nem enged teret szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, nem sérül a normavilágosság követelménye. Utalt arra is, hogy a nem kellő pontossággal megfogalmazott rendelkezés önmagában nem sérti a jogbiztonság elvét, csak abban az esetben, ha a rendelkezés bizonytalansága a törvény alkalmazásával sem oldható fel. Az Alkotmánybíróság két jogszabály¹¹⁸ rendelkezéseinek felhívásával rámutatott arra,

¹¹⁴ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés.

¹¹⁵ Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés.

¹¹⁶ Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés.

¹¹⁷ Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés, XVII. cikk (4) bekezdés, XX. cikk (1) bekezdés.

¹¹⁸ A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LVIII. törvény.

hogy az érintett fogalmak értelmezése vonatkozásában jogszabályi előírások állnak rendelkezésre, valamint utalt ezen előírásokhoz fűzött indokolásra, a joggyakorlatra, valamint a szakirodalmi „értelmezési segédletekre”. Szintén a normavilágosság követelményével összefüggésben utalt a Vmtv. 56. § (4) bekezdésben foglalt rendelkezés eljárásjogi részletszabályaira. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a normavilágosság sérelme nem állapítható meg.

Az indítványozók álláspontja szerint „*a munkaidőkeret alkalmazása korlátozza a napi és heti pihenőidőhöz való jogot és a magán- és családi élethez való jogot, mivel arra ad lehetőséget (engedély alapján) a munkáltatónak, hogy az Mt. főszabályát képező pihenőidőt akár egy éven keresztül folyamatosan csökkentse.*”¹¹⁹ Ezzel összefüggésben hivatkoztak továbbá arra, hogy a korlátozás szükségessége és arányossága nem igazolt. Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra, hogy az indítványozók által sérelmezett rendelkezések közvetlenül nem érintik a pihenőidőre vonatkozó szabályokat, valamint utalt arra, hogy a Vmtv. 56. § (4) bekezdése kifejezetten előírja az Mt. vonatkozó rendelkezéseinek – így a pihenőidőre irányadó általános garanciális szabályoknak – való megfelelést. Hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság korábban vizsgálta a munkaidőkeret jogintézményét és annak tartalmát nem találta ellentétesnek az Alaptörvény rendelkezéseivel, azonban tekintettel arra, hogy az Mt.-től eltérő munkaidőkeret alkalmazása közvetetten kihathat a pihenőidőhöz való jogra, az Alkotmánybíróság lefolytatta az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjog-korlátozási tesztet. Megállapította, hogy a támadott rendelkezés célja a Vmtv. 2. §-a alapján a jogbiztonság és nemzetgazdasági stabilitás, mint alkotmányos érték védelme: „*célja a veszélyhelyzet idején lehetővé tett, kivételes munkaidőkeret tartam, s ezáltal az ebben érintett tartós jogviszonyok tekintetében a jogbiztonság megtartása, másrészt a gazdasági krízishelyzetben a beruházások ösztönzése, az új beruházások támogatása, valamint a munkaerő megtartásának, illetve a munkaerő létszámának a bővítése.*”¹²⁰ Ezek után vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a támadott rendelkezés általi korlátozás nem lépte-e túl a feltétlenül szükséges mértéket. Az Alkotmánybíróság különválasztotta a veszélyhelyzetben egyoldalú munkáltatói intézkedéssel bevezetett Mt.-től eltérő munkaidőkeret fenntartását a Vmtv. 56. § (4) bekezdés általi munkaidőkeret alkalmazásától, azzal, hogy előbbi bevezetésének szükségessége ugyan jelen ügyben nem vizsgálendő, de a veszélyhelyzeti jogalkotás indokául szolgáló szempontok

¹¹⁹ Az Alkotmánybíróság 3426/2021. (X. 25.) AB határozata, Indokolás [36].

¹²⁰ Az Alkotmánybíróság 3426/2021. (X. 25.) AB határozata, Indokolás [46]. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „*fontos kiemelni, hogy a célszerűség vizsgálata, azaz, hogy az alkotmányossági vizsgálat alá vont norma a legalkalmasabb eszköz-e a kívánt jogalkotói cél elérésére, csak korlátozott keretek között kaphat szerepet, ugyanis a gazdaságpolitikai szempontok önmagukban nem minősülnek alkotmányossági kérdésnek {a vonatkozó korábbi gyakorlatot összefoglalóan áttekintette a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [113]–[117]}.* Eszerint a gazdaságpolitika meghatározása, ezen belül egyes tevékenységek támogatása, befektetések ösztönzése vagy éppen háttérbe szorítása önmagában nem tekintendő alkotmányossági kérdésnek, csak akkor válik azzá, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sért, vagy diszkriminációt valósít meg.” Id.: Az Alkotmánybíróság 3426/2021. (X. 25.) AB határozata, Indokolás [47].

jelen vizsgálat során is értékelendők. A veszélyhelyzet ideje alatt egyoldalúan elrendelt munkaidőkeret veszélyhelyzeten túli fenntartása jogbiztonsági, munkabiztonsági, valamint a felek közti elszámolás biztonsága érdekében volt indokolt. A Vmtv. 56. § (4) bekezdése alapján alkalmazandó munkaidőkeret kapcsán az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Mt. munkaidőkeret elrendelésére vonatkozó szabályokat úgy egészítette ki a jogalkotó, hogy – amellett, hogy az Mt.-ben rögzített garanciális szabályoktól továbbra sem lehet eltérni – a legfeljebb 24 hónapos munkaidőkeret elrendelését az állami foglalkoztatási szerv előzetes engedélyéhez kötötte, ennek okán – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – a munkaidőkeret alkalmazás kiterjesztése a feltétlenül szükséges mértéket nem lépi túl. Az arányosság vizsgálatával összefüggésben ismételten hangsúlyozta az Mt.-ben rögzített garanciális szabályok feltétlen érvényesülését, kifejezetten felhívva az Mt. 99. §. (7) bekezdés b) pontjában foglaltakra a figyelmet, mely szerint, ha munkaidőkeret a kollektív megállapodásban foglaltak szerint meghaladja a tizenkét hónapot, a beosztás szerinti heti munkaidő tartamát tizenkét hónapon belül átlagban kell figyelembe venni. E rendelkezés – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – irányadó a Vmtv. 56. § (4) bekezdése alapján elrendelt munkaidőkeret tekintetében is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság egy korábbi ügy kapcsán megállapította, hogy az Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy „[...] ha a munkaidőkeret (vagy az elszámolási időszak) alkalmazására a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 2019. január 1. napjától hatályos 94. § (3) bekezdése alapján kerül sor, és az a kollektív megállapodásban foglaltak értelmében meghaladja az egyéves időtartamot, akkor a heti pihenőidő és a munkavállaló által teljesített rendkívüli munkavégzés átlagban történő elszámolása tekintetében – a munkavállaló által teljesített heti munkaidő figyelembevételére vonatkozó szabályhoz hasonlóan – az Mt. 99. § (7) bekezdés b) pontjában rögzített időtartamot, nem pedig a munkaidőkeret (elszámolási időszak) teljes időtartamát kell figyelembe venni.”¹²¹ E ponton ismételten szükséges utalni rá, hogy Gyulavári Tamás a 104/2020. Korm. rendelet alapján egyoldalúan elrendelhető munkaidőkeret kapcsán – de a hivatkozott alkotmánybírósági döntést megelőzően – kifejtette, hogy a 12 hónapos számítási módra – kifejezett különös szabály hiányában – csak kollektív szerződéses rendelkezés esetén van lehetőség, az egyoldalúan elrendelt munkaidőkeret tekintetében az általános szabályok értelmében a heti munkaidő tartamát négy, illetve hat hónapon belül kell átlagban figyelembe venni.¹²² Az Alkotmánybíróság további garanciális szabályként utalt a munkaidőkeret alkalmazásának a hatósági engedélyhez kötött jellegére is. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vmtv. támadott rendelkezései arányos korlátozást valósítanak meg.

¹²¹ Az Alkotmánybíróság 18/2021. (V. 27.) AB határozata, Rendelkező rész 3.

¹²² *Gyulavári*: Veszélyhelyzet a munkajogban... 80. o.

Az indítványozók a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező fegyver egyenlőség elv sérelmét abban látták, hogy a Vmtv. 56. §-a a kormányhivatal számára nem tette kötelezővé a kérelmek alapján született döntések közzétételét. A munkavállalók kizárólag a bírósági eljárás során szerezhettek tudomást azon okokról, amely alapján a 24 hónapos munkaidőkeretet engedélyezték, így a vélt vagy valós jogsérelem miatti igényérvényesítés számukra jelentősen megnehezült – továbbá a szakszervezetek igényérvényesítését is gyengítette – azáltal, hogy „*a jogvitára okot adó időpontban teljes egészében tisztában legyenek a jogérvényesítés ténybeli és jogi feltételeivel.*”¹²³ Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a munkaügyi kapcsolatokra vonatkozó szabályoktól eltérni a Vmtv. rendelkezése alapján sem lehetett, így a szakszervezetek tájékoztatási jogosultsága változatlan maradt. Az Alkotmánybíróság kifejtette továbbá, hogy a munkaidőkeret kezdő és befejező időpontját az Mt. 93. § (4) bekezdése értelmében írásban meg kell határozni és közzé kell tenni, e szabály a Vmtv. 56. § (4) bekezdése alapján elrendelt munkaidőkeret esetében is alkalmazandó volt. Az Alkotmánybíróság a vitatott alapjog-sérelem tekintetében egyéb kérdésben nem határozott, ezáltal – közvetett módon ugyan, de – kifejezte, hogy kormányhivatal döntése mögött meghúzódó okok nem vonhatók alkotmányossági vizsgálat alá, ezáltal a kérelmek alapján hozott döntések közzé nem tétele nem nehezítette az egyéni érdekérvényesítést.

Az indítványozók álláspontja szerint a Vmtv. 56. § (3) és (4) bekezdése sértette az egyenlő bánásmód követelményét, tekintettel arra, hogy megfelelő indok nélkül, a szükségességi-arányossági tesztet megsértve eltérőként kezelt azonos (homogén) csoportba tartozó munkavállalókat. Érvelésük alapja az volt, hogy Mt.-ben rögzített garanciális szabályok a Vmtv. 56. § (4) bekezdése alapján elrendelt munkaidőkeretben foglalkoztatott munkavállalókra nem irányadóak. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt leszögezte, hogy a munkaidőkeret alkalmazása (vagy az alkalmazás mellőzése) – érintheti ugyan az indítványozók által megjelölt alapjogokat, de – önmagában nem minősül alapjog-korlátozásnak, ezért szükségességi-arányossági teszt helyett az a kérdés vizsgálendő, hogy a megkülönböztetésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka. Az Alkotmánybíróság – az érintett alapjog vizsgálatával összefüggésben is – megállapította, hogy a munkaidőkeretre vonatkozó Mt.-ben rögzített garanciális szabályok a Vmtv. 56. § (4) bekezdése alapján elrendelt munkaidőkeret esetén is irányadóak, mely szabályt a vizsgált rendelkezés kifejezetten rögzít is. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványban sérelmezett hátrányos megkülönböztetés nem valósult meg.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Vmtv. 56. § (3) és (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása és a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítése iránti indítvány elutasította.

¹²³ Az Alkotmánybíróság 3426/2021. (X. 25.) AB határozata, Indokolás [51].

4. Foglalkoztatási és rendelkezésre állási kötelezettség teljesítése

A veszélyhelyzeti rendeleti jogalkotás a foglalkoztatási és a rendelkezésre állási kötelezettségre vonatkozó szabályok tekintetében számos változást eszközölt, a tárgykörre vonatkozó Mt.-től eltérő szabályok alkalmazása mellett több esetben kérdéseket vetett fel az Mt. általános szabályainak veszélyhelyzettel összefüggő alkalmazása. A foglalkoztatási kötelezettség, valamint annak teljesítését lehetővé tévő rendelkezésre állási kötelezettség vonatkozásában a koronavírus-világjárvány okozta atipikus helyzetek orvoslására több munkajogi jogintézmény veszélyhelyzettel összefüggő vizsgálata indokolt. A járványhelyzet elterjedése és következményei tekintetében elsősorban az a kérdés vizsgálendő, hogy milyen jogcímenek volt lehetőség a munkavállaló munkahelyen történő munkavégzéstől való – átmeneti – távolmaradására, azzal, hogy a keresőképtelenségi tényállásokkal, valamint az otthoni munkavégzéssel összefüggő kérdések vizsgálatára külön fejezetben kerül sor.

A szabadság és az ún. fizetés nélküli szabadság alkalmazásával összefüggésben a következő megjegyzéseket érdemes szemügyre venni. Noha – elméletileg – mindkét jogintézmény alkalmas volt a járványhelyzet következtében előállt tényállások orvoslására, a szabadságra¹²⁴ – különösen mértékére, kiadására –, valamint a fizetés nélküli szabadságra¹²⁵ – különösen az igénybevételére, díjazására – vonatkozó szabályok a felek közti megállapodás hiányában nem minden esetben tették lehetővé a gyors, hatékony válaszlehetőség biztosítását.

A szabadság kiadásához hasonlóan egyoldalú munkáltatói döntésként minősíthető az az eset, amikor a munkáltató az Mt. 51. § (4) bekezdése alapján mentesítette a munkavállalót munkahelyétől való távoltartására az egészséget nem veszélyeztető, biztonságos munkavégzés körülményeinek munkahelyen való fenntartása érdekében. Abban az esetben, ha a munkavállaló munkahelyi tartózkodása más munkavállaló egészségét veszélyeztette, a munkáltató a szóban forgó intézkedés meghozatalára köteles lehetett. Erre akkor kerülhetett sor, ha a munkáltató az Mt. 51. § (4) bekezdés vonatkozásában az általában elvárható magatartás elve alapján nem volt képes biztosítani a – teljesítésre kész és képes – munkavállaló foglalkoztatását. Kérdésként merült fel, hogy ebben az esetben a foglalkoztatás elmulasztásának kockázatát melyik félnek kellett viselnie. A veszélyhelyzet kezdeti időszakában a Magyar Munkajogi Társaság elnöksége, valamint a Munkajog folyóirat szerkesztőbizottsága azon az állásponton volt, hogy a szóban forgó esetben az elháríthatatlan külső ok fennállta nem állapítható meg, a foglalkoztatás mellőzése nem mentesítette a munkáltatót az állásidő díjazásának megfizetése alól.¹²⁶ Ezzel összefüggésben utaltak továbbá arra, hogy a munkavállalói magatartás felróhatósága (pl.: szándékosan, munkáltatói felhívás ellenére tette ki

¹²⁴ Mt. 115-118. §, 122. §

¹²⁵ Mt. 128-133. §

¹²⁶ Ld.: Covid-19 Munkajogi Összefoglaló.

magát a fertőzés veszélyének) adott esetben azonban megalapozhatta az elháríthatatlan külső ok fennállását.

A Szombathelyi Törvényszék előtt indult ügyekben hozott – a Győri Ítélőtábla által helybenhagyott – ítéletekben¹²⁷ a bíróság kifejtette, hogy a munkáltató az Mt. 51. § (4) bekezdése alapján köteles is lehet a munkavállaló munkahelytől való távoltartására, amennyiben ezt más munkavállaló egészségének védelme indokolja. Ennek fényében az Mt. 6. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően azt kell elbírálni, hogy a – teljesítésre kész és képes – munkavállaló munkahelyen történő foglalkoztatása biztosítható-e vagy sem. A jogszerű munkáltatói intézkedés teljesítésének kockázata azonban nem hárítható át a – teljesítésre kész és képes – munkavállalóra, a foglalkoztatás megghiúsulásának következményeit a munkáltató viseli, tekintettel arra, hogy a foglalkoztatás mellőzését lehetővé tévő körülmény – a vizsgált tényállásokban – nem tekinthető elháríthatatlan külső oknak. A vizsgált tényállásokban a munkáltató mérlegelési jogkörében, tulajdonképpen elővigyázatosságból hozott döntése következtében nem teljesítette a foglalkoztatási kötelezettségét, noha a munkavállaló foglalkoztatása a megfelelő munkáltatói intézkedések megtétele mellett biztosítható lett volna. A bírósági ítéletekből az látszik megállapíthatónak, hogy abban az esetben, ha a munkáltató nem képes a megfelelő intézkedések meghozatalával biztosítani az egészséget és biztonságot nem veszélyeztető foglalkoztatás feltételeit, köteles az Mt. 51. § (4) bekezdése alapján a munkavállalót mentesíteni a munkahelyen történő munkavégzési kötelezettség alól, az elháríthatatlan külső ok fennállhat. Ez csak és kizárólag abban az esetben állapítható meg, ha az 51. § (4) bekezdés alapján történő mentesítés a munkáltató kötelessége (a tőle elvárható módon nem képes megteremteni a munkahelyen történő egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit) és ennek következtében valamennyi munkakörhöz tartozó feladat teljesítése lehetetlenné válik.

A mentesülés a munkavégzési kötelezettség alóli tényállások közül – a keresőképtelenség mellett – a méltányosság alapján történő mentesülés esete bírt relevanciával.¹²⁸ A különös méltánylást érdemlő személyi, családi vagy elháríthatatlan külső ok miatt indokolt távollét mögött meghúzódó – a járványhelyzettel összefüggő – okokat jellemzően a munkavállaló kiskorú hozzátartozójának felügyelete/gondozása miatt otthonmaradási kényszer keletkeztette. A munkavállaló ebben az esetben köteles volt megjelölni és szükség esetén igazolni a mentesülésre alapot adó okot. A felek megállapodásának hiányában ezen időszak alatt a munkavállaló díjazásra nem volt jogosult.¹²⁹

¹²⁷ Győri Ítélőtábla Mf. 30.027/2021/6., Győri Ítélőtábla Mf. 30.025/2021/9., Győri Ítélőtábla Mf. 30.021/2021/8., Győri Ítélőtábla Mf. 30.022/2021/7.

¹²⁸ Mt. 55. § (1) bekezdés k) pont.

¹²⁹ Mt. 146. § (1) bekezdés.

A munkáltatói utasítás megtagadásának lehetőségével¹³⁰ kapcsolatban felmerült a kérdés, hogy a fertőzés veszélyétől való félelem megalapozhatta-e az utasítás megtagadását. Pál Lajos ezzel összefüggésben felhívta a figyelmet, hogy erre – a konkrét eset valamennyi körülményeit figyelembe véve – csak és kizárólag abban az esetben volt lehetőség, ha a munkavállaló kellő alappal számolhatott a fertőzés – egészségét közvetlenül és súlyosan érintő – veszélyével, a szubjektív félelem önmagában nem tette jogszerűvé az utasítás megtagadását. Noha az utasítás megtagadása esetén a munkavállaló köteles volt továbbra is rendelkezésre állni, ebben az esetben az utasítás megtagadásának lehetősége – az eset sajátosságaira figyelemmel, a helyes jogszabályi értelmezés alapján – a rendelkezésre állási köteleességre vonatkozott.¹³¹ Tekintettel arra, hogy az utasítás megtagadása nem hat ki a díjazásra, az utasítás jogszerű megtagadása esetén a munkáltatói érdek egyéb munkajogi eszköz fogatosításban realizálódhatott (pl.: szabadság kiadása).

Sajátos problémát vetett fel 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.) sz. 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet, amely egyes munkáltatók működését korlátozta (pl.: sportrendezvények, kulturális intézmények látogatásának tilalma, vendéglátó üzletekben való tartózkodás korlátozása). A munkáltató működését részben vagy egészben ellehetetlenítő jogszabály vagy hatósági döntés vonatkozásában kérdésként merült fel, hogy ennek következtében a foglalkoztatási kötelezettség nem teljesítése megalapozza-e az állásidőre járó alaphérfizetési kötelezettség alóli mentesülést. Másképp: a munkáltató működését korlátozó, ellehetetlenítő jogszabályi rendelkezés (hatósági döntés) elháríthatatlan külső oknak minősült-e? A Kúria egy kötbér megfizetése tárgyában hozott határozatában¹³² azt az elvi megállapítást tette, hogy *vis maior* helyzet megállapítására sor kerülhet járvány, az ezzel összefüggő állami korlátozó intézkedések esetén, de ez minden esetben bizonyítási kérdés. A veszélyhelyzet kezdeti időszakában a Magyar Munkajogi Társaság elnöksége, valamint a Munkajog folyóirat szerkesztőbizottsága azt az álláspontot képviselte, hogy „a munkáltató működésének jogszabály általi korlátozása minősülhet elháríthatatlan külső oknak, azaz foglalkoztatás hiányában a munkavállaló nem lesz díjazásra (alaphérré) jogosult. Ismét hangsúlyozzuk, hogy ennek megítélése az eset összes körülményének vizsgálatával lehetséges. A munkáltatói működés teljes - jogszabály általi - megszüntetése (tilalma) a munkáltató alaphérfizetési kötelezettségét megszünteti.”¹³³ Az eset összes körülményének vizsgálatával összefüggésben különösen a munkáltató tevékenységének,

¹³⁰ Mt. 54. § (2) bekezdés.

¹³¹ Pál Lajos: Munkajogi elvi kérdések: a foglalkoztatási és rendelkezésre állási köteleesség teljesítése a veszélyhelyzet tartama alatt. Glossa Iuridica 2020. Különszám. 172. o.

¹³² Kúria Pfv. 20.470/2020/4.

¹³³ Covid-19 Munkajogi Összefoglaló.

illetve a munkavállaló munkakörének volt jelentősége. A tárgykörben több – részben korábban vizsgált – ítélet született,¹³⁴ a továbbiakban egy Kúriáig jutott ügyben hozott megállapításokat képezi az értekezés részét.

4. 1. BH 2022.10.271. (Kúria Mfv. 10.004./2022/4.)

A tényállás szerint az alperes kézilabda sportágban, látvány-csapatsportban működő, Országos Sportszövetség által kiírt versenyrendszerben szereplő sportszervezet. A felperest a határozott idejű munkaszerződés szerint 2018. július 1-jétől 2020. június 30-ig hivatásos sportoló munkakörben foglalkoztatták. A felperes munkaköri feladataihoz kapcsolódóan köteles volt többek között a munkáltató által előírt edzéseken, edzésmérkőzéseken részt venni, a bajnoki mérkőzéseken a munkáltató rendelkezésére állni, továbbá az edzéseken, sporteseményeken, fizikai felméréseken sporttevékenységre alkalmas állapotban megjelenni és a megjelölt időtartamot sporttevékenységgel tölteni, tőle elvárható legmagasabb szintű teljesítményt nyújtani.

A 2020. márciusában kihirdetett veszélyhelyzetre tekintettel a városi sportcsarnok üzemeltetője március 16-i hatállyal elrendelte a sportcsarnokban és a sportudvaron való edzés, valamint a versenyek megtartásának szüneteltetését. A Magyar Kézilabda Szövetség március 14-től a bajnokság és a kupasorozat mérkőzéseit felfüggesztette, illetve a mérkőzőssorozatot befejezetté nyilvánította. Az alperes március 31-én tájékoztatta a felperest, hogy a veszélyhelyzetre tekintettel a foglalkoztatási kötelezettségének nem tud eleget tenni, a további kormányzati intézkedésekig állásidőre helyezte, azzal, hogy az elháríthatatlan külső okra való hivatkozással alaphéti részére nem fizetett. A felperes az áprilistól júniusig tartó időszakra állásidőre járó alaphéti megfizetését kérte kamatostól, a költségre kiterjedően. Álláspontja szerint a veszélyhelyzet alapján az elháríthatatlan külső ok nem volt megállapítható. Az alperes a kereset elutasítását kérte, arra való hivatkozással, hogy a sportcsarnokok jogszabályi előírás alapján történő bezárásával a foglalkoztatás tárgyi feltételei megszűntek, a bajnokság befejezése végett a foglalkoztatás pedig lényegét veszítette.

Az elsőfokú bíróság ítélete alapján a mérkőzőssorozat felfüggesztése, valamint a bajnokság befejezése, továbbá a sportcsarnok, sportudvar bezárása az alperes foglalkozási kötelezettségét ellehetetlenítette, azaz az elháríthatatlan külső ok fennállt, az alperes tőle független körülmények miatt nem tudta a felperest foglalkoztatni. Mindezek alapján megállapította, hogy a felperes április 1-jétől a veszélyhelyzet megszüntetéséig (2020. június 17.) alaphétre nem volt jogosult, azonban a veszélyhelyzet megszűnését követően a határozott idő lejártáig (2020. június 30.) az elháríthatatlan

¹³⁴ A dolgozatban hivatkozott ítéleteken kívül ld.: Fővárosi Ítéltábla Mf. 31.001/2022/9., Fővárosi Ítéltábla Mf. 31.127/2022/5.

külső ok már nem állt fenn, ennek okán erre az időszakra megalapozottnak ítélte az alpbér megfizetését.

A felperes fellebbezése alapján a másodfokú bíróságnak mindenekelőtt arról kellett állást foglalnia, hogy a mérkőzéssorozat felfüggesztése és a bajnokság befejezése, továbbá a sportcsarnok, sportudvar bezárása értékelhető-e olyan elháríthatatlan külső okként, amely mentesíti az alperest az állásidő alatt az alpbérfizetési kötelezettség alól. A másodfokú bíróság a felperes munkakörhöz tartozó feladataival összefüggésben megállapította, hogy – noha a foglalkoztatás végső célja a bajnokságon való eredményes szereplés – a munkavállaló a munkaszerződésben nem meghatározott eredmény elérését vállalja, hanem munkaerejét (sportképességeit) a munkáltató rendelkezésére bocsátja. A felek egybehangzó nyilatkozata alapján lehetőség lett volna pl. szabadtéri futás vagy bérelt kondicionáló terem használatával a szerződés céljának – alternatív foglalkoztatás keretében – történő megvalósítására. Mindezek alapján a bíróság megállapította, hogy nem helytálló az elsőfokú bíróság azon érvelése, mely a bajnokság felfüggesztését, befejezetté nyilvánítását, valamint a sportcsarnok bezárását elháríthatatlan külső okként értékelte a foglalkoztatás tekintetében. Utalt arra, hogy a veszélyhelyzet idején alkalmazandó egyes munkajogi szabályokról szóló 142/2020. (IV. 22.) Korm. rendelet alapján a Magyar Kézilabda Szövetség Elnöke határozatával úgy rendelkezett, hogy a hivatásos sportolók rendszeres havi díjazása a munkáltató írásbeli nyilatkozatával egyoldalúan csökkenthető, a csökkentés mértéke legfeljebb 70 % lehet, mely bércsökkentés lehetőségével az alperes az általa továbbfoglalkoztatni kívánt sportolók tekintetében élt, a felperes azonban nem részesült munkabérben. A bíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy a jogalkotó, valamint a Magyar Kézilabda Szövetség sem értékelte a veszélyhelyzetet e területen elháríthatatlan külső okként. Ezek alapján arra a következtetésre jutott, a hivatásos sportolók foglalkoztatása a kézilabda sportágban alternatív foglalkoztatási lehetőségekkel a munkaidejük minimum 30 %-ra terjedt ki. A Magyar Kézilabda Szövetség határozata ugyan május 1-jén született (ezt követően volt lehetőség a munkabér egyoldalú csökkentésére), a bíróság álláspontja szerint azonban a munkáltató alpbérfizetési kötelezettsége az e dátumot megelőző időszakban is csak az alternatív foglalkoztatási lehetőség arányában állt fenn. A másodfokú bíróság mindezek alapján a veszélyhelyzet időszakára az alpbér 30 %-ának megfelelő díjazás megfizetését írta elő, egyebekben helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét.

A felperes a felülvizsgálati kérelmében arra hivatkozott, hogy az ítéletábra jogalap nélkül vizsgálta az alternatív formában megvalósítható munkaköri feladatok ellátásához szükséges munkaidő teljes munkaidőhöz viszonyított arányát az állásidőre járó díjazás megállapítása érdekében. Szükséges utalni rá, hogy a felperes vonatkozásában munkáltató nem élt az egyoldalú munkabércsökkentési lehetőséggel, állásidőre helyezte, részére alpbért nem fizetett. A felperes

álláspontja szerint a másodfokú bíróság által alkalmazott arányosításra a jogszabályok nem adnak alapot, a másodfokú bíróság a döntésének indokolását vélelmezett jogalkotói szándékra alapozta, továbbá az arányosítást az egyoldalú munkabércsökkentést lehetővé tévő határozat meghozatalát megelőző időszakra is alkalmazta, amely gyakorlat ellentétes a visszaható hatály általános tilalmának alapelveivel. A Kúria döntésében rámutatott, hogy az ítélet tábla arra a téves következtetésre jutott, hogy az elháríthatatlan külső ok az ellátandó munkaköri feladatok arányában is értelmezhető, a munkavállaló akkor is eleget tesz a rendelkezésre állási, valamint a munkavégzési kötelezettségének, ha a munkaköri feladatainak csak egy részét teljesíti, mert egyéb feladatainak ellátására az adott időszakban nincs szükség vagy lehetőség. Ebből következően elháríthatatlan külső okról csak és kizárólag akkor beszélhetünk, ha valamennyi munkakörhöz tartozó feladat teljesítése lehetetlenné válik. A tényállásban a kialakult helyzetet a munkáltató sem tekintette teljes egészében elháríthatatlan külső oknak, tekintettel arra, hogy azon sportolók esetében, akiket az idény lejártát követően tovább kívánt foglalkoztatni, élt az egyoldalú munkabércsökkentési lehetőségével. A perbeli esetben a díjazás egyoldalú csökkentésére vonatkozó írásbeli nyilatkozat, valamint *vis maior* hiányában a felperes alaphérének csökkentése, illetve teljes megvonása jogellenes munkáltatói intézkedésnek minősült. Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy az eljáró bíróságok jogszabálysértően döntöttek a felperes kereseti kérelmének részbeni elutasításáról, ezért a Kúria a jogerős ítélet felülvizsgálati kérelemmel nem támadott rendelkezését nem érintette, abban a részében, amelyben az elsőfokú bíróság további kereseti kérelmet elutasító rendelkezését helyben hagyta, hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta.

5. Járványhelyzettel összefüggő atipikus munkajogi tényállások

A Covid-19 járvány következtében számos olyan – elsősorban egészségvédelemmel kapcsolatos – munkajogi kérdés merült fel a gyakorlatban, amelyek megoldására a veszélyhelyzeti jogalkotási termékek nem minden esetben tartalmaztak alkalmazandó rendelkezést. Tipikusan: koronavírus-teszt elvégzésére kötelezés, maszkviselés elrendelése (jogszabályi rendelkezés hiányában), magáncélú külföldi utazás megtiltása, munkavállaló belépésének megtiltása a munkahelyre stb. A járványhelyzettel kapcsolatos bármely kérdés elbírálására vonatkozóan kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában a munkavégzésre irányuló szabályok általános rendelkezései voltak alkalmazandók. Ebből kifolyólag – ha például a magáncélú külföldi utazással kapcsolatos kérdést vesszük alapul – a következő rendelkezéseket kellett figyelembe venni. Az Mt. alapján a felek kötelesek egymást minden olyan tényről, adatról, körülményről vagy ezek változásáról tájékoztatni,

amelyek a munkaviszony szempontjából lényegesnek minősülnek.¹³⁵ A másik fontos szabály a tárgykört illetően: a munkáltató biztosítja az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeit.¹³⁶ Ez alapján az, hogy a vírushelyzetre való tekintettel a külföldi magáncélú utazást előre be kellett-e jelenteni a munkáltatónak, elsősorban a járványhelyzet – és azzal összefüggésben a különböző kormányzati intézkedések – aktuális állapota, valamint a munkakör jellege alapján volt megállapítható. Abban az esetben, amikor a járványhelyzet súlyossága indokoltta tette, a munkáltató előzetes munkavállalói bejelentéshez köthette a magáncélú külföldi utazást (természetesen a vonatkozó adatvédelmi rendelkezéseknek megfelelően), azonban a megtiltására még ebben az esetben sem volt lehetősége.¹³⁷ Másképp: az idézett tájékoztatási kötelezettség, valamint az egészséget nem veszélyeztető munkakörülmények biztosítására vonatkozó szabály egyértelműen megkíván(hat)ta, hogy a munkáltató előzetesen tudomást szerezzen a munkavállaló külföldi utazásáról. A külföldi utazással járó esetleges kockázat kihat(hat)ott mind az érintett munkavállaló munkaviszonyára (például karanténkötelezettség), mind a munkáltatónál foglalkoztatott egyéb munkavállalók munkaviszonyára (például megfertőzés lehetősége). Az egyéb kérdések – maszkviselés, munkavégzés helyének megváltoztatása stb. – esetén is az imént leírtak voltak az irányadók. A kölcsönös együttműködés, az általános tájékoztatási kötelezettség, valamint az egészséget nem veszélyeztető munkakörülmények biztosításának követelményéből következően a munkáltatónak lehetősége lehetett – bizonyos esetekben pedig kötelesség volt e – a szükséges intézkedéseket meghozni. Természetesen e döntési jogkörnek több korlátja is volt, illetve van. Elsősorban a már többször is említett összefüggés a járványhelyzet aktuális állapotával. Másképp megfogalmazva: a szükségesség és arányosság követelményének minden esetben meg kellett felelni, azaz a korlátozásnak szükségszerűen kapcsolódni kellett a járványhelyzet súlyosságához, valamint arányosnak kellett lennie az elérni kívánt célkitűzéssel (például járvány visszaszorítása a munkahelyen). Egyéb – de korántsem elhanyagolható – korlátként említhető a munkavállaló emberi méltósága, személyiségi jogainak tiszteletben tartása, a munkavállaló érdekeinek a méltányos mérlegelés alapján való figyelembevétel, a diszkrimináció tilalma, illetve az adatvédelmi rendelkezések betartása. Az imént tárgyalt különböző munkáltatói döntésekhez természetesen számos járulékos kérdés kapcsolódott. Példának okáért: az, hogy a munkahelyi testhőmérséklet-mérést követően a fertőzésgyanús munkavállaló munkahelyre való belépésének megtiltását követően milyen jogai és kötelezettségei vannak a feleknek (orvoshoz

¹³⁵ Mt. 6. § (4) bekezdés.

¹³⁶ Mt. 51. § (4) bekezdés, a rendelkezéssel kapcsolatos részletszabályok pedig az Mvt.-ben találhatók.

¹³⁷ A járványhelyzet időszakában nem volt olyan jogszabályi rendelkezés – ideértve az általános szabályokat is – amelyekből a külföldi utazás munkáltatói megtiltásának lehetősége következett.

utalás, munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás stb.) szintén az általános szabályok alapján volt meghatározható.

6. Munkaviszony megszüntetése

Annak ellenére, hogy a munkaviszony megszűnésére, megszüntetésére vonatkozó kifejezett szabály a veszélyhelyzeti rendeleti jogalkotás eredményeképpen nem született, a kérdés vizsgálata már a járványhelyzet kezdeti időszakában is nélkülözhetetlenné vált, mely következtetés alapjául a munkaerőpiaci folyamatok 2020-as alakulására vonatkozó adatok szolgálnak.¹³⁸ Noha kifejezett munkaviszony megszüntetésére vonatkozó szabályt a veszélyhelyzeti kormányrendeletek nem tartalmaztak, a kutatásban vizsgált munkajogi tárgyú rendelkezések között találhatók olyanok, amely közvetve érintették a kérdést (pl.: az ún. létszámtartási kötelezettség a foglalkoztatási támogatások vonatkozásában), valamint a koronavírus rendelkezésre állási, valamint a foglalkoztatási kötelezettségre gyakorolt hatásai és a munkaviszony megszüntetése közötti összefüggéseket a jogirodalom, illetve – az eddig bemutatott ítéletek alapján – a jogalkalmazás meglehetősen pontosan szemléltette.

A munkaviszony megszüntetésével összefüggésben a járványhelyzet kezdeti időszakában kérdésként merült fel, hogy a járványhelyzettel közvetlen összefüggésben álló bevételecsökkenés, forrásfelszabadítás megalapozhatta-e a munkaviszony munkáltató általi felmondását? Arató Balázs arra a megállapításra jutott, hogy „[...] a koronavírus vagy az emiatt elrendelt intézkedéssel közvetlen okozati összefüggésben álló bevételecsökkenés, továbbá a koronavírus miatt a működőképesség megőrzése érdekében szükséges forrásfelszabadítás lehet jogoszerű indoka a határozott időre szóló munkajogviszony munkáltatói felmondásának az Mt. 66. § (8) bekezdés c) pontja alapján.”¹³⁹ Ferencz Jácint és Wellmann Barna Bence ezzel ellentétben azt az – általam is helyesnek vélt – álláspontot képviselte, hogy az Arató által felvetett indok csak a határozatlan idejű munkaviszonyok tekintetében minősülhet jogoszerűnek. Érvelésüket azzal támasztották alá, hogy az Mt. 66. § (8) bekezdés c) pontjában foglalt második konjunktív feltétel, munkaviszony lehetetlenülés a járványhelyzet, valamint a járványhelyzet miatt elrendelt intézkedések következtében objektíve nem valósul meg. A megállapításukkal összefüggésben utaltak rá, hogy a lehetetlenülés abban az esetben állhat fenn, ha valamely jogszabályi rendelkezés konkrétan megtiltja a munkáltató működését, azaz elismerték a jogalkotói beavatkozás *vis maior* körülményként való minősítését, azonban – a tárgykörre vonatkozó joggyakorlat megjelenését megelőzően – megítélésük szerint vita tárgyát képezhette, hogy ebben az esetben vajon a

¹³⁸ Munkaerőpiaci folyamatok, 2020. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mpf/mpf204/index.html> (2024.11.22.).

¹³⁹ Arató Balázs: Az Mt. 66. § (8) bekezdésének c) pontja a koronavírus tükrében. Munkajog 2020/3. sz. 23. o.

munkaviszony fenntartása vagy a „csupán” a tényleges foglalkoztatás vált-e lehetetlenné.¹⁴⁰ Álláspontom szerint abban az esetben, ha a járványhelyzetre adott jogalkotói lépés következtében valamennyi munkakörhöz tartozó feladat teljesítése lehetetlenné válik, a határozott idejű jogviszonyok tekintetében a jogviszony Mt. 66. § (8) bekezdés c) pont szerinti felmondás jogszerű, valamint a tényállás megalapozza az állásidőre járó alapbérfizetési kötelezettség alóli mentesülést.

A munkaviszony fenntartása érdekében a gyakorlatban felmerült az a megoldás, hogy a munkaviszonyt közös megegyezéssel megszüntetik azzal, hogy a megszüntető nyilatkozatban a munkáltató a járványhelyzet megszűnését követően vállalja munkavállaló továbbfoglalkoztatását. E tényállással kapcsolatban a feltétel tisztességével összefüggő aggályok, valamint az előszerződés jogintézménye alkalmazása vethet fel kérdéseket. Az alábbiakban bemutatott jogeset a jogkérdéssel kapcsolatos bizonytalanság tekintetében iránymutatásul szolgálhat.

6. 1. Fővárosi Ítéltábla Mf. 31.198/2022/5.

A tényállás szerint a felperes 2004 óta állt munkaviszonyban az alperesnél egy kávézóban, 2020-ban pultos munkakörben. 2020. március 15-én a felek munkaszerződés-módosítással részmunkaidőre módosították a foglalkoztatást, a felperes munkabérét erre tekintettel csökkentették. Az alperes 2020. április 1-jei hatállyal ismételten módosítani kívánta a szerződést, a módosítás értelmében a felperes munkaideje heti 1 óra, a bérezése ennek megfelelően csökken. A módosítás indokaként az alperes a járványhelyzetre, és azzal összefüggésben a veszélyhelyzeti kormányrendelet vendéglátóipari üzletek működését korlátozó rendelkezésére hivatkozott. A módosítással összefüggésben az alperes vállalta, hogy a veszélyhelyzet megszűnését követően a felperest az eredeti (a módosítás hatálybalépését megelőző) feltételek szerint továbbfoglalkoztatja. A felperes a szerződésmódosítást kifejezetten a továbbfoglalkoztatási szándéknyilatkozatra való tekintettel fogadta el. Az alperes 2020. október 13-án felmondással megszüntette a felperes munkaviszonyát, jognyilatkozatát a munkáltató működésével összefüggő okkal indokolta. A felperes 2020. november 5-én megtámadta keresetében a munkaszerződés-módosítást megtevesztésre hivatkozva, valamint vitatta a felmondás jogszerűségét.

A munkaszerződés-módosításokkal összefüggésben a bíróság rögzítette, hogy a felperes a megtevesztésre való hivatkozás tekintetében a hat hónapos jogvesztő határidőt túllépte. A felperes az általános magatartási követelmények (joggal való visszaélés, jóhiszeműség és tisztesség követelménye, együttműködési és a tőle elvárható magatartás tanúsítására vonatkozó kötelezettségek), valamint a jóerkölcsbe ütköző szerződés okán kérte a módosítások

¹⁴⁰ Ferencz Jácint – Wellmann Barna Bence: Adalékok az Mt. 66. § (8) bekezdésének c) pontja szerinti munkaviszony-megszüntetéséhez, a koronavírus-járvánnyal összefüggésben. Munkajog 2020/4. sz.

semmisségének megállapítását. A felperes érvelése szerint ugyanis az alperes a munkaszerződés-módosítások megkötésekor tudta, hogy nem kívánja fenntartani hosszú távon a felperes munkaviszonyát, azonban először módosítás következtében csökkentette a megszüntetéssel járó költségeket, ezt követően pedig a hat hónapos jogvesztő határidő leteltét követően 13 nappal szüntette meg a felperes munkaviszonyát.

A bíróság elsőként hangsúlyozta, hogy kétoldalú jognyilatkozattal összefüggésben joggal való visszaélésre hivatkozni nem lehet, ezt követően vizsgálta érdemben a felperes érvelését. A bíróság megállapította, hogy a felperes nem bizonyította, hogy az alperes a szerződésmódosítás tekintetében olyan információval rendelkezett, amit tőle elhallgatott, valamint azt sem, hogy az alperes már a szerződésmódosításokkor elhatározta a jogviszony későbbi megszüntetését. A bíróság a perbeli adatok alapján nem találta bizonyíthatónak, hogy az alperes már a szerződésmódosítások aláírásakor tudta, hogy a megtámadási határidő eltelével meg kívánja szüntetni a felperes munkaviszonyát. A bíróság ezzel összefüggésben kifejtette, hogy a jóhiszeműség és tisztesség elve, az együttműködési kötelezettség, valamint a jóerkölcsbe ütközés vizsgálata kapcsán annak volt alapvető jelentősége, hogy a szerződésmódosítások aláírásakor nem volt előre látható a járványhelyzet várható időtartama és annak következményei sem. Ennek fényében a bíróság megállapította, hogy a szerződésmódosítások a járványhelyzet, valamint az arra adott jogalkotási intézkedések tükrében ésszerűnek bizonyultak, tekintettel arra, hogy a vendéglátóipari egységek jogszabályban rögzített korlátozásokkal működhetek.

Mindezek alapján bíróság a keresetet a munkaszerződés-módosítások érvénytelensége körében elutasította, a felmondás jogellenessége kapcsán azonban alaposnak találta, tekintettel arra, hogy az alperes a perben nem bizonyított olyan átszervezést, amely indokolta volna a jogviszony megszüntetését. Az ítélet ellen a felperes fellebbezést nyújtott be, az ítéeltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta, tekintettel arra, hogy a tényállást helyesen állapította meg és érdemben helyes döntést hozott.

7. A közszolgálat joga

A magánjogi munkajoggal ellentétben a közszolgálat jogába nem történt érdemi jogalkotói beavatkozás, e jogterület szinte érintetlenül maradt a Covid-19 járvány kezdeti időszakában. A versenyszférában felmerülő – az eddigiekben kifejtett – problémák nem érintették a gyakorlatot, az látszik megállapíthatónak, hogy a közsférában – függetlenül a tényleges teljesítéstől – általános teljes körű díjazás valósult meg, áthidalva ezzel a Covid-19 válsághelyzet okozta atipikus munkajogi problémákat (otthoni munkavégzés, állásidő, jogviszony megszüntetése stb.).

Noha a 47/2020. Korm. rendelet az Mt. rendelkezéseinek alkalmazását érintették, kérdésként merült fel, hogy a közszolgálat azon jogviszonyai tekintetében, amelyekben az Mt. egyes szabályai is alkalmazandók, megengedett-e a – kormányrendelet által biztosított – eltérés lehetősége. A probléma kifejezetten a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. XXXIII. törvény vonatkozásában merült fel. Az uralkodó felfogás szerint, ahol a 47/2020. Korm. rendelet lehetővé tette az eltérést – és az adott rendelkezés a közalkalmazotti jogviszonyban is alkalmazandó volt –, az eltérés lehetősége az érintett jogviszonyban is irányadónak minősült.¹⁴¹

Az egészségügyi ágazatban való foglalkoztatás tekintetében azonban nem hagyható figyelmen kívül a 2020. november 18-ától hatályos Eszjtv. valamint e törvény végrehajtási rendelete.¹⁴² Noha ezen jogszabályok a járványhelyzet kezdeti időszakát követően születtek, valamint nem a veszélyhelyzeti jogalkotás termékei, az Eszjtv. indokolásából a járványhelyzettel való összefüggés egyértelműen megállapítható: „a Kormány elkötelezett a magyar egészségügyi dolgozók és orvosok munkájának megbecsülése mellett, ezt az elvet követték már a koronavírus-járvány előtt is, most a járvány idején pedig még inkább szeretnénk kifejezni megbecsülésünket az orvosok munkája iránt. A magyar orvosok helytállásának is köszönhető, hogy Magyarország eddig sikeresen küzdött meg a koronavírus-járvánnyal. A magyar kórházakban már több ezer fertőzöttet, köztük korábban súlyos állapotban lévő betegeket is sikerült meggyógyítani.”¹⁴³ A járványhelyzet és az Eszjtv. kapcsolatát illetően szükséges utalni az egészségügyi dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendeletre, amely – veszélyhelyzeti kormányrendeletként (!) – az ún. jogviszonyváltással kapcsolatos – az Eszjtv.-től eltérő – rendelkezések alkalmazását írta elő. A rendelet – alapjogi szempontból – leginkább vitatott rendelkezése értelmében az Eszjtv. hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatott egészségügyi dolgozó és egészségügyben dolgozó az egészségügyi szolgáltatónál fennálló jogviszonyát – a rendkívüli megszüntetés kivételével – nem szüntethette meg a – a 478/2020. Korm. rendeletben kihirdetett – veszélyhelyzet ideje alatt.¹⁴⁴ A rendelkezés alaptörvény-ellenessége megállapítása és megsemmisítése tárgyában az Alkotmánybírósághoz fordultak, azonban a testület az eljárást megszüntette, tekintettel arra, hogy a támadott rendelkezést időközben hatályon kívül helyezték.¹⁴⁵ Szükséges utalni rá, hogy a különleges jogrendi jogalkotás eredményeként több veszélyhelyzeti rendelkezés született az egészségügyi szolgálati jogviszony egyes kérdéseit illetően, azonban e szabályok részletes ismertetése – tartalmi és terjedelmi okokból kifolyólag – túlmutat a

¹⁴¹ Covid-19 Munkajogi Összefoglaló.

¹⁴² Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény végrehajtásáról szóló (XI. 28.) Korm. rendelet.

¹⁴³ 2020. évi C. törvény végső előterjesztői indokolása az egészségügyi szolgálati jogviszonyról, Általános indokolás.

¹⁴⁴ Az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet 2. § (hatályos: 2020.11.29. – 2021.06.14.).

¹⁴⁵ Az Alkotmánybíróság 3425/2021. (X. 25.) AB végzése.

dolgozat célkitűzésein, tekintettel arra, hogy az egészségügyi szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogalkotási folyamat eredményeinek feldolgozása, bemutatása önálló kutatást igényel.

IV. A járványhelyzet társadalombiztosítási jogi aspektusai

Kétségtelen, hogy jogalkotási szempontból társadalombiztosítási jogunkat – a munkajoggal ellentétben – kevésbé érintette váratlanul a járványhelyzet. Fogalmazhatunk úgy is, hogy a járványhelyzettel összefüggésben keletkezett társadalombiztosítási jogi problémák orvoslása végett alapvetően nem volt szükség a fennálló jogi szabályozásba történő rendkívüli beavatkozásra. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a járvány terjedésével, következményeinek elhárításával kapcsolatos intézkedések következtében ne merültek volna fel – különösen – a jogalkalmazás szempontjából problematikus esetkörök. Másképp: jóllehet, hogy számos társadalombiztosítási jogintézmény képes volt adekvát választ adni az egyes rendkívüli helyzetekben, azonban a Covid-19 vilájárvány következtében előállt atipikus körülmények felhívták a figyelmet olyan problémákra, amikre a társadalombiztosítási jogunknak reflektálnia kellett.

1. Keresőképtelenségi tényállások a járványhelyzettel összefüggésben

Természetesen a járványhelyzet legfontosabb kihívása társadalombiztosítási szempontból is az egészségügyi szolgáltatás megfelelő biztosítása volt, ennek vizsgálata azonban kívül esik a dolgozat célkitűzésein. A társadalombiztosítás pénzügyi ellátásai közül elsősorban a táppénzellátással összefüggésben merültek fel bizonyos kérdések. Mindenekelőtt arra a(z) – elsőként egyszerűnek tűnő – kérdésre kellett kielégítő választ adni, hogy aki elkapta Covid-19 fertőzést, az keresőképtelennek minősült-e? Lényeges, hogy a keresőképtelenség fennállta önmagában nem alapozza meg a táppénzellátásra való jogosultságot, az ellátás igénybevételéhez további feltételek együttes teljesülése szükséges. A jogosultsági feltételeket az Ebtv. határozza meg: *„táppénzre jogosult az, aki a biztosítás fennállása alatt keresőképtelenné válik és a Tbj.-ben meghatározott mértékű társadalombiztosítási járulék fizetésére kötelezett.”*¹⁴⁶ A biztosítottak körét a Tbj. 6. § (1) bekezdése taxatív felsorolja. A járulékfizetési kötelezettség – mint további feltétel – törvénybe iktatása azért indokolt, mert a Tbj. meghatározza a biztosítottak azon csoportjait, akiket nem terhel a szóban forgó kötelezettség.¹⁴⁷

A járványhelyzet és a keresőképtelenségi tényállások összefüggéseinek vizsgálatát illetően egyszerűbb helyzet állt elő, ha az érintettel szemben hatósági járványügyi intézkedést foganatosítottak, azaz hatósági házi karanténba került.¹⁴⁸ Az Ebtv. értelmében *„keresőképtelen, akit*

¹⁴⁶ Ebtv. 43. § (1) bekezdés.

¹⁴⁷ Tbj. 23 § (1). bekezdés.

¹⁴⁸ A különböző karantén intézményeket a Nemzeti Népegészségügyi Központ: Eljárásrend a 2020. évben azonosított új koronavírusos kapcsolatban (követendő járványügyi és infekciókontroll szabályok). 2020. március 2. (továbbiakban: Covid-19 eljárásrend) részletezte, a dolgozat az egyszerűsítés céljából a „hatósági házi karantén” gyűjtőfogalmat használja, tekintettel arra, hogy a Vmtv.-nyel bekerült az Eütv.-be a hatósági házi fogalma, valamint a jogintézményre

közegészségügyi okból foglalkozásától eltiltanak és más beosztást nem kap, vagy akit közegészségügyi okból hatóságilag elkülönítenek, továbbá aki járványügyi, illetőleg állat-egészségügyi zárlat miatt munkahelyén megjelenni nem tud és más munkahelyen (munkakörben) átmenetileg sem foglalkoztatható.”¹⁴⁹ Társadalombiztosítási jogi szempontból a hatósági házi karantén – az otthoni munkavégzés esetét leszámítva – keresőképtelenségi tényállásnak minősül, vagyis – az egyéb jogosultsági feltételek fennállta esetén – az érintett személy táppénzellátásra lehet jogosult. E főszabály alól kivételt képezett a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 398/2020. (VIII. 12.) Korm. rendelettel – 2020. augusztus 13-i hatállyal – a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendeletbe beiktatott azon rendelkezés, mely értelmében „*az a biztosított, aki részére magánútlevelel, valamint egyéb úti okmánnyal végrehajtott, nem hivatalos célú kevésbé súlyos vagy súlyos fertőzőitési mértékű országból Magyarország területére történő bementéskor hatósági házi karantént rendeltek el, nem minősül keresőképtelennek.*”¹⁵⁰ A rendelkezés 2020. szeptember 1-jei hatállyal annyiban módosult, hogy a fertőzőitési mértékére vonatkozó szövegrész kikerült a normából. E szabály 2021. december 1-jei hatállyal törvényi megfogalmazást nyert.¹⁵¹ A rendeleti és a törvényi rendelkezés egyaránt 2022. június 1-jével veszítette hatályát.¹⁵² Berke Gyula e szabályt a tételes jogi rendelkezés hiányossága, illetve a munkajogi összefüggések elmulasztása okán kritikai megjegyzésekkel ihlette, rámutatva arra a problémára, hogy a hatósági házi karanténban lévő keresőképes munkavállalót – eltérő megállapodás hiányában – rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettség terhelte.¹⁵³ A betegséghez, mint tipikus keresőképtelenségi tényálláshoz képest számos eltérő szabály vonatkozik hatósági elkülönítésre, amik a Covid-19 szempontjából jelentősnek minősültek. Míg a betegség miatti keresőképtelenség megállapítása szakkérdés, addig e keresőképtelenségi tényállás bizonyításához hatósági határozat szükséges.¹⁵⁴ További eltérés, hogy a betegszabadságra vonatkozó rendelkezéseket¹⁵⁵ a hatósági elkülönítés – mint keresőképtelenségi tényállás – esetén nem kell alkalmazni.¹⁵⁶ A hatósági házi karanténnal kapcsolatban további kérdés volt az otthoni munkavégzés esete. A gyakorlatban – főként a járványhelyzet kezdeti időszakában

vonatkozó szabályok. Megjegyzést érdemel, hogy a Covid-19 eljárásrend a veszélyhelyzet időtartama alatt többször módosult.

¹⁴⁹ Ebtv. 44. § g) pont.

¹⁵⁰ A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 41. § (6) bekezdés.

¹⁵¹ Ebtv. 44/A. §

¹⁵² Kétségtelenül nem értékelhető elegáns megoldásként, hogy elsőként egy főként eljárási szabályokkal foglalkozó végrehajtási rendeletben rendelkeztek egy anyagi jogi kérdésről, illetve, hogy a rendelkezés törvénybe iktatását követően a rendeleti szabályt nem helyezték hatályon kívül.

¹⁵³ Ld.: Berke: Munkajog veszélyhelyzetben... 38-39. o.

¹⁵⁴ A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 41. § (5) bekezdés.

¹⁵⁵ Mt. 126. §

¹⁵⁶ Mt. 126. §, Tbj. 46. § (2). bekezdés.

– gyakran felmerült az a kérdés, hogy hatósági házi karantén alatt van-e lehetőség otthonról történő munkavégzésre? A munkavállaló az Mt. alapján a keresőképtelenég időtartamára mentesül a rendelkezésre állási, illetve a munkavégzési kötelezettsége alól,¹⁵⁷ így egyoldalú munkáltatói intézkedéssel csak a járványhelyzet kezdeti időszakában, veszélyhelyzeti rendeleti szabály alapján volt lehetséges az otthoni munkavégzés elrendelése.¹⁵⁸ A felek e tárgykörben való megállapodásának jogi akadálya nem volt.

Vizsgálat tárgyát képezte, hogy hatósági házi karantén hiányában a Covid-19 fertőzés – önmagában – megalapozta-e a keresőképtelenséget? A betegség az Ebtv. értelmében keresőképtelenségi tényállás, pontosan fogalmazva: „*keresőképtelen, aki a betegség miatt nem tudja a munkáját ellátni.*”¹⁵⁹ A betegség miatti keresőképtelenség elbírálásánál az a munkakör irányadó, amelyben az érintett személy a keresőképtelenséget közvetlenül megelőzően dolgozott.¹⁶⁰ Önmagában tehát a Covid-19 fertőzés nem alapozta meg a betegség miatti keresőképtelenséget, ebben az esetben is – ahogy minden egyéb betegség tekintetében – szükséges volt a munka ellátásával való összefüggés vizsgálata.

A harmadik – járványhelyzettel összefüggő – keresőképtelenségi tényállás értelmében „*keresőképtelen a szülő, aki tízenként évesnél fiatalabb beteg gyermekét otthon ápolja és a gyermeket a saját háztartásában neveli.*”¹⁶¹ Lényeges, hogy e tényállás csak arra az esetre vonatkozik, ha a gyermek beteg – a téma szempontjából Covid-19 fertőzött – és ápolásra szorul. Ebből az következik, hogy ha a gyermek bármely más okból (tehát nem a betegsége okán) kényszerül otthon tartózkodni – legyen szó akár hatósági házi karanténról vagy a köznevelési, közoktatási intézmények „átmeneti” bezárásáról – a szülő nem minősül keresőképtelennek, így táppénzellátásra sem lesz jogosult. Ezzel összefüggésben a járványhelyzet kezdeti időszakában Berke Gyula utalt arra a szakszervezetek által felvetett javaslatra, mely szerint indokolt lett volna a szóban forgó esetet is önálló keresőképtelenségi tényállásnak minősíteni.¹⁶²

A járványhelyzettel kapcsolatos társadalombiztosítási ellátások összecsúszása szempontjából különösen figyelemre méltó az Eütv. azon rendelkezése, mely szerint a hatósági házi karantén következtében előállott – a társadalombiztosítás által nem fedezett – kiesett munkajövedelmet (és egyéb fel nem róható, szükséges költségeket) az állam megtéríti.¹⁶³ Ez a rendelkezés azonban csak a fertőzött személyekre vonatkozik, ide nem értve azokat, akikkel

¹⁵⁷ Mt. 55. § (1) bekezdés a) pont.

¹⁵⁸ Értve ez alatt a 47/2020. Korm. rendelet 6. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt szabályt, melynek értelmében a munkáltató a munkavállaló számára az otthoni munkavégzést egyoldalúan elrendelhetette.

¹⁵⁹ Ebtv. 44 § a) pont.

¹⁶⁰ Ebtv. 45. § (1) bekezdés.

¹⁶¹ Ebtv. 44. § e) pont.

¹⁶² Berke: Munkajog veszélyhelyzetben... 38. o.

¹⁶³ Eütv. 70. §

szemben ugyan a járványhelyzet orvoslása végett foganatosítottak hatósági járványügyi intézkedést, de nem voltak igazolt koronavírus fertőzöttek (pl.: fertőzöttel egy háztartásban élő munkavállalók elkülönítése). A szabály gyakorlati alkalmazása – konkrét végrehajtási szabály hiányában – kérdéseket vetett fel, melyek megválaszolása tekintetében az Emberi Erőforrások Minisztériuma tájékoztatása alapján egy 2020 júniusában megvalósuló felső-vezetői szintű tárcaközi egyeztetésen kialakult szakmai álláspont szolgálhat iránymutatásul: „az állammal szembeni az Eütv. 70. § szerinti megtérítési igény polgári jogi követelésként érvényesíthető, ami egyben azt is jelenti, hogy a felmerülő követelések vonatkozásában, anyagi jogi tekintetben a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (továbbiakban: Ptk.) szabályai, míg eljárásjogi tekintetben a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Pp.) szabályai, mint generális szabályok az irányadóak.”¹⁶⁴

2. Covid-19 és a foglalkozási megbetegedés

A Covid-19 foglalkoztatási megbetegedésre gyakorolt hatásáról a tételes jogi rendelkezésekből, valamint a statisztikai adatokból tudunk következtetéseket levonni. Az Ebtv. 52. § (3) bekezdése értelmében: „foglalkozási megbetegedés a munkavégzés, illetve a foglalkozás gyakorlása közben bekövetkezett olyan heveny és idült, valamint a foglalkozás gyakorlását követően megjelenő vagy kialakuló idült egészségkárosodás, amely a munkavégzéssel, a foglalkozással kapcsolatos, a munkavégzés, a munkafolyamat során előforduló fizikai, kémiai, biológiai, pszichoszociális és ergonómiai kóroki tényezőkre vezethető vissza, vagy a munkavállalónak az optimálisnál nagyobb vagy kisebb igénybevételének a következménye.” A Covid-19 okozta fertőzés (SARS-CoV-2) megjelenését követően – az uniós joggal összhangban¹⁶⁵ – a tételes jogi rendelkezések értelmében biológiai tényezőnek minősült,¹⁶⁶ ennek okán a fertőzés okozta betegség foglalkoztatási jellege megállapítható volt. A Covid-19 foglalkoztatási megbetegedésként való elbírálásának eljárásjogi szabályainak bemutatása nem képezi a kutatás részét, e kérdést Tóth Kinga tanulmányában¹⁶⁷ részletesen tárgyalja, kifejezetten utalva a Covid-19 megbetegedések miatt bevezetett egyszerűsített eljárás sajátosságaira. A szerző kutatásából kiderül, hogy míg 2020-ban – a vírushelyzettel összefüggésben – 1400 foglalkozási megbetegedést regisztráltak, 2021-ben már 12 000 bejelentés

¹⁶⁴ <https://www.ajbh.hu/documents/10180/c4bd385f-adb9-35a9-c039-781eb17670c5> (2024.11.29.).

¹⁶⁵ Ld.: 2000/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv III. mellékletének a SARS-CoV-2 vírusnak az emberek számára tudvalevőleg fertőző betegségeket okozó biológiai anyagok listájára való felvétele tekintetében történő módosításáról és az (EU) 2019/1833 bizottsági irányelv módosításáról szóló, 2020. június 3-i 2020/739 bizottsági irányelv.

¹⁶⁶ A biológiai tényezők hatásának kitett munkavállalók egészségének védelméről szóló 61/1999. (XII. 1.) EüM rendelet 3. számú melléklet.

¹⁶⁷ Tóth Kinga: A koronavírus hatása a foglalkozási megbetegedések és a munkabalesetek területén. Munkajog 2022/3. sz. 11-17. o.

érkezett, azzal, hogy az ügyek 70 %-át az egészségügyben dolgozók, 20 %-át pedagógusok, 10 %-át az „egyéb” területen dolgozók tették ki. A szerző utal a visszautasítások csekély számára, valamint egyedi jellegére (pl.: online oktatás alatti megbetegedés), amiből megállapítható, hogy a gyakorlatban nem okozott különösebb problémát a Covid-19 foglalkoztatási megbetegedésként történő minősítése.¹⁶⁸

3. A biztosítási jogviszony szünetelése a járványhelyzettel összefüggésben

A Covid-19 munkaviszonyra gyakorolt hatásai következtében számos olyan tényállással találkozhattunk, amikor a munkavállalók úgy maradtak távol a munkavégzéstől, hogy a távollét tartamára a munkáltatónak nem kellett munkabért fizetnie (és az érintett személy táppénzellátásra sem volt jogosult). Ehhez az esetkörhöz sorolható a megállapodásos alapján történő fizetési nélküli szabadság intézménye,¹⁶⁹ de ide tartozik az az eset is, amikor különös méltánylást érdemlő ok miatt mentesül a munkavállaló a munkavégzési kötelezettsége alól¹⁷⁰ – például, ha a munkavállaló szülő semmilyen más módon nem tudta biztosítani a kiskorú gyermeke gondozását, felügyeletét. Ezeknek a tényállásoknak – amellet, hogy alapvetően munkajogi kérdéssel állunk szemben – korántsem elhanyagolható a társadalombiztosítási jogi vonzata. A társadalombiztosítási jogunk értelmében szünetel a biztosított minőség többek között a fizetés nélküli szabadság ideje, valamint a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés ideje alatt (kivéve, ha erre az időszakra díjazás jár vagy táppénzfizetés történt).¹⁷¹ A biztosított minőség szünetelésének időtartamára nem áll fenn a társadalombiztosítási ellátásokra való jogosultság. A szünetelés további egyik következménye, hogy a biztosítottnak – ha egyéb jogcímen nem jogosult egészségügyi szolgáltatásra – a szünetelés időtartamára egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettsége keletkezik, és egészségügyi szolgáltatást is csak e kötelezettség teljesítése mellett vehetnek igénybe.¹⁷² Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni, hogy a Tbj. – a járványhelyzettől függetlenül – lehetőséget biztosít arra, hogy az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetést a kötelezett helyett annak hozzájárulásával más személy vagy szerv is teljesítheti.¹⁷³ A gyakorlatban kézenfekvőnek tűnhetett az megoldás, hogy a járványhelyzet okán a biztosított minőség fentebb említett szünetelésének tartama alatt a munkáltató átvállalta az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetést. A jogszabály szövegéből azonban egyértelműen következik, hogy az átvállalást csak lehetőségként rögzíti a törvény, így a munkáltató erre irányuló akaratának hiányában – ha más szerv vagy személy sem vállalta át – az egészségügyi

¹⁶⁸ *Tóth*: i. m. 15-16. o.

¹⁶⁹ Mt. 146. § (6) bekezdés.

¹⁷⁰ Mt. 55. § (1) bekezdés k) pont.

¹⁷¹ Tbj. 16. §

¹⁷² Tbj. 43. §

¹⁷³ Tbj. 44. §

szolgáltatási járulékot a szünetelés tartama alatt a munkavállalónak kellett megfizetnie. A járványhelyzet kezdeti időszakában a probléma – átmeneti – megoldásaként volt értékelhető a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. Korm. rendelet azon rendelkezése, melynek értelmében a 40/2020. Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet fennállásának időszakában a veszélyhelyzetből kifolyólag fizetés nélküli szabadságon lévő munkavállalók egészségügyi szolgáltatásra voltak jogosultak, úgy, hogy a rendelet ezzel párhuzamosan a járulékfizetési kötelezettséget a munkáltatóra telepítette.¹⁷⁴ Fontos hangsúlyozni, hogy a rendelet csak a járványhelyzetből kifolyólag fizetés nélküli szabadságon lévő munkavállalókra vonatkozott, egyéb esetekre nem. A vizsgált rendelkezés a veszélyhelyzet megszűnésével (2020. június 18-án) hatályát veszítette, a járványhelyzet későbbi időszakában nem született olyan norma, ami ilyen – vagy ehhez hasonló – rendelkezést tartalmazott.

¹⁷⁴ A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet 20. §

V. Munkahelymegtartó bértámogatások a Covid-19 járvány idején

A Covid-19 járvány alatt a Kormány három jelentős munkahelymegtartó bértámogatási programot hirdetett. A veszélyhelyzet kezdeti időszakában ilyennek tekinthetők a részmunkaidős foglalkoztatás támogatására, illetve a kutató-fejlesztő tevékenységet végző munkavállalók támogatására vonatkozó veszélyhelyzeti kormányrendeletek, azzal, hogy az utóbbi bértámogatási programot a járvány második hullámában „újraindították”. A Covid-19 járvány újbóli elterjedése miatt 2020. november 3-án ismételten kihirdetett veszélyhelyzet következtében született meg az ágazati bértámogatásra vonatkozó kormányrendelet, amely – a korábbi programokhoz képest – széles körben támogatta a munkahelyek megőrzésére vonatkozó állami célkitűzést. A továbbiakban az imént felvázolt munkahelymegtartó bértámogatásokra vonatkozó rendelkezések – valamint a kapcsolódó bírósági döntések – bemutatása képezi a dolgozat részét, továbbá a kutatás statisztikai adatokkal felhívásával törekszik szemléltetni a munkaerőpiaci-folyamatokra gyakorolt hatásukat.

1. A részmunkaidős foglalkoztatás kormányzati támogatása

A veszélyhelyzet idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 105/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 105/2020. Korm. rendelet) 2020. április 16-án lépett hatályba, azonban a kutató-fejlesztő tevékenységet végző munkavállalók veszélyhelyzet idején megvalósuló foglalkoztatásának a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 103/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet, valamint a veszélyhelyzet idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 105/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 141/2020. (VI. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 141/2020. Korm. rendelet) április 29-i hatállyal alapjaiban módosította az alig két hete hatályba lépett jogszabályt, ennek okán a 105/2020. Korm. rendelet április 29-től hatályos rendelkezései kerülnek bemutatásra. Ezzel összefüggésben szükséges utalni rá, hogy módosított rendelkezéseket a 141/2020. Korm. rendelet hatálybalépése előtt folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kellett.¹⁷⁵

A csökkentett munkaidőben történő foglalkoztatás után igényelhető támogatásra vonatkozó rendelkezéseket Kozma Anna tanulmányában¹⁷⁶ részletesen bemutatta, a támogatásra vonatkozó

¹⁷⁵ A veszélyhelyzet idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 105/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 105/2020. Korm. rendelet) 12. §

¹⁷⁶ Kozma Anna: A csökkentett munkaidőben történő foglalkoztatás után igényelhető támogatás. In: Munkajog 2020/2. sz. 44-50. o.

szabályok bemutatása, értelmezése során a hivatkozott dolgozat megállapításaira kutatás nagymértékben támaszkodott. A veszélyhelyzet idején történő támogatás alapvető feltétele volt, hogy a munkavállaló foglalkoztatására a veszélyhelyzet kihirdetését követően csökkentett munkaidőben kerüljön sor. A csökkentett munkaidő fogalmát a rendelet határozta meg: „*a veszélyhelyzet kihirdetését követően módosításra kerülő munkaszerződés szerint háromhavi átlagban legalább a módosítás előtti munkaszerződés szerinti buszonöt százalékát elérő, de a nyolcvanöt százalékát meg nem haladó részmunkaidő.*”¹⁷⁷ A szabályozás célja – így a támogatás igénylésének feltétele – akként fogalmazható meg, hogy a munkavállaló munkaidejét a veszélyhelyzetre való tekintettel részmunkaidőre módosítják, a kiesett munkabérének kompenzálására pedig támogatás formájában kerül sor. A munkavállaló csökkentett munkaidős foglalkoztatásához tehát a munkaszerződés módosítására volt szükség, azonban a rendelet 6. § (6a) bekezdés *ex lege* munkaszerződés módosulásról rendelkezett abban az esetben, ha a felek a kérelem benyújtását megelőzően nem módosították a munkaszerződést. Ez gyakorlati szempontból az jelentette, hogy amennyiben a felek – munkaszerződés módosítása nélkül – a kérelemben rögzítették a csökkentett munkaidő (és a csökkentett alapbér) mértékét, akkor a rendelet erejénél fogva a határozathozatal napján a kérelemben foglaltak szerint módosult a munkaszerződés a támogatás időtartamára a csökkentett munkaidő és egyéni fejlesztési idő vonatkozásában.

A rendelet alapján a munkaadónak és a munkavállalónak együttesen kellett a támogatás iránti kérelmet előterjesztenie, azzal, hogy a jogszabály mindkét alany tekintetében sajátos fogalommeghatározással élt. A munkaadó alatt az Mt. szerinti munkáltatót kellett érteni a rendeletben meghatározott kivételekkel,¹⁷⁸ míg a munkavállaló az Mt. szerinti munkavállaló, leszámítva azon munkavállalót, akire tekintettel a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról szóló 327/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet szerinti akkreditált munkáltató költségvetési támogatásban részesült.¹⁷⁹ Ehhez kapcsolódóan érdemes megemlíteni, hogy a rendelet 5. § (2) bekezdése értelmében nem volt jogosult támogatásra azon munkavállaló sem, akit a munkáltató az Mt. 53. § alapján foglalkoztatott. Figyelemmel a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás sajátosságaira, valamint a korábbi

¹⁷⁷ 105/2020. Korm. rendelet 1. § a) pont.

¹⁷⁸ Nem minősült munkaadónak „[...] az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 1. §-ában felsorolt szervezetek, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 4. § (1) bekezdés m) pontja szerinti, költségvetési támogatásban részesülő fenntartó, a gyermekek védelméről és a gyámsági igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 5. § s) pontja szerinti, költségvetési támogatásban részesülő fenntartó, a költségvetési támogatásban részesülő szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató, intézmény és hálózat, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 88. § (4) bekezdése szerinti költségvetési támogatásban részesülő fenntartó, valamint a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 84. § (3) bekezdése alapján költségvetési támogatásban részesülő fenntartó.” [105/2020. Korm. rendelet 1. § d) pont].

¹⁷⁹ 105/2020. Korm. rendelet 1. § e) pont.

munkajogi tárgyú veszélyhelyzeti szabályokra (otthoni munkavégzés, illetve távmunka egyoldalú elrendelésének lehetősége, az Mt. szabályainak megállapodással történő félretételének lehetősége) feltehetően a „más munkáltatónál” ideiglenesen munkát végző munkavállalókat kívánta elsősorban kivonni a jogalkotó a szabályozás hatálya alól. Erre utal, hogy a 2020. június 18-tól hatályos Vmtv. 66. § (2) bekezdése értelmében a támogatás az Mt. 53. §-a alapján történő foglalkoztatás esetén kivételesen foganatosítható volt, ha a munkavállaló munkaadó általi foglalkoztatása otthoni munkavégzés vagy távmunka keretében, vagy ugyanazon a telephelyen történt. A támogatásra való jogosultság tekintetében a rendelet külön feltételek állapított meg a munkavállalóra, valamint a munkaadóra nézve. A munkavállalóra irányadó feltételek lényege akként foglalható össze, hogy azon munkavállaló, akinek a jogviszonya legkésőbb a veszélyhelyzet kihirdetésének napján jött létre – a munkaviszonyával összefüggő egyéb támogatás hiányában – vállalta a csökkentett munkaidőben történő, jövedelemkieséssel járó foglalkoztatást, a támogatás igénylésekor nem töltötte a felmondási idejét, vállalta az egyéni fejlesztési időben való megállapodást, illetve, hogy az egyéni fejlesztési időben a munkaadó rendelkezésére áll. További feltétele volt a támogatás nyújtásának, hogy az állami foglalkoztatási szerv által végleges határozattal visszakövetelt, támogatással összefüggő fizetési kötelezettsége nem állt fenn. Ezen túlmenően a munkavállalónak vállalnia kellett azt is, hogy abban az esetben, ha támogatás ideje alatt a kérelem szerinti munkaviszonya mellett másik munkaviszony létesít, az újabb munkaviszony létrehozása támogatás időtartamát követően nem lesz akadálya a csökkentett munkaidőt megelőző munkaidőhöz való visszatérésnek.¹⁸⁰ A munkaadóra irányadó feltételként került rögzítésre,¹⁸¹ hogy a támogatás igénybevételekor a munkaadó

1. a munkavállalót a munkavállalói létszám csökkentésének megelőzése érdekében csökkentett munkaidőben foglalkoztatja;
2. legalább hat hónapja működik;
3. az érintett munkavállaló vonatkozásában nem részesül a kérelem benyújtásakor a 103/2020. Korm. rendelet szerinti támogatásban, vagy uniós forrásból finanszírozott munkahelymegőrző, vagy munkahelyteremtő bérjellegű támogatásban;
4. a támogatás időtartamára (valamint további egy hónapig) vállalja a létszámtartási kötelezettséget;¹⁸²

¹⁸⁰ 105/2020. Korm. rendelet 2. § a) pont, 4. § (1)-(2) bekezdés, 5. § (1) bekezdés a) pont.

¹⁸¹ 105/2020. Korm. rendelet 2. § b) pont, 4. § (3) bekezdés, 5. § b) pont.

¹⁸² 105/2020. Korm. rendelet 9. § (1), valamint (5) bekezdése értelmében a munkaadónak a kérelem benyújtásával vállalnia kellett, hogy ha létszámtartási kötelezettségének nem tesz eleget, azaz a támogatással érintett munkavállaló jogviszonyát nem tartja fenn, akkor a Nemzeti Foglalkoztatási Alap számlájára a létszámtartási kötelezettség nem teljesítésének arányában befizetést köteles teljesíteni. Mentésült e kötelezettség alól, ha igazolta, hogy a munkaviszony a munkaadó jogutód nélküli megszűnése, a munkáltató azonnali hatályú felmondása, vagy a munkavállaló felmondása következtében szűnt meg.

5. vállalja, hogy a támogatás ideje alatt a támogatással érintett munkavállaló tekintetében rendkívüli munkaidőben történő munkavégzést nem rendel el;
6. kötelezettséget vállal arra, hogy a támogatás feltételeit vagy a csökkentett munkaidő időtartamát érintő változást két munkanapon belül bejelenti a kormányhivatalnak;
7. vállalja, hogy a támogatással együtt a munkavállaló munkabérének összege a támogatás időtartama alatt eléri a munkavállaló alapbérét;¹⁸³
8. köteles vállalni, hogy az egyéni fejlesztési időre munkabért fizet;
9. igazolással alátámasztva meg kell felelnie a rendezett munkaügyi kapcsolatok feltételeinek az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló kormányrendeletben meghatározottak szerint;
10. nem áll jogerős végzéssel elrendelt végelszámolás, felszámolás alatt, ellene jogerős végzéssel elrendelt csődeljárás vagy egyéb, a megszüntetésére irányuló, jogszabályban meghatározott eljárás nincs folyamatban;
11. bemutatja, hogy a csökkentett munkaidőben történő foglalkoztatás gazdasági indoka a veszélyhelyzettel közvetlen és szoros összefüggésben áll, valamint hitelt érdemlő módon köteles alátámasztani, hogy a munkavállalók megtartása a folyamatos gazdasági tevékenységével összefüggő nemzetgazdasági érdek.¹⁸⁴

A jogosultsági feltételek vonatkozásában érdemes utalni rá, hogy a támogatást a munkavállaló köteles volt visszafizetni, ha támogatás a munkavállalóra vonatkozó feltételek hiányában nem lett volna megállapítható. A munkaadónak abban az esetben kellett visszafizetni a támogatást, ha a rá irányadó feltételek hiányában a támogatás a munkavállalója részére nem lett volna megállapítható.¹⁸⁵

A támogatásra való jogosultság feltételei közül az egyéni fejlesztés, valamint az egyéni fejlesztési idő fogalmának tisztázása indokolt. A munkavállalónak és a munkaadónak – a támogatás igénylésének egyik feltételeként – csökkentett munkaidőn túli egyéni fejlesztési időben kellett

¹⁸³ E tulajdonképpeni bérkiegészítési kötelezettség csak abban az esetben terhelte a munkaadót, ha a csökkentett munkaidő a megelőzően irányadó munkaidő felét meghaladta (és ennek okán egyéni fejlesztési időben állapodtak meg) és a csökkentett munkaidőre járó munkabér, az egyéni fejlesztési időre járó bér, valamint a támogatás összege együttesen nem érte el a munkavállaló megelőzően irányadó alapbérét.

¹⁸⁴ A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a veszélyhelyzet idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatás támogatás feltételeiről szóló hirdetmény – melynek elfogadása a támogatás feltétele volt – a veszélyhelyzettel közvetlenül összefüggő gazdasági indokként a következőket jelölte meg: piacvesztés, beszállítói lánc elakadása/megszűnése, rendelésállomány csökkenése, munkavégzés kapcsán felmerülő egészségügyi kockázatok (COVID), egészségügyi veszélyhelyzet következtében beálló jogszabályi rendelkezés. A hirdetmény a nemzetgazdasági érdek fogalmát nem határozta meg, azzal összefüggésben rögzítette, hogy támogatás akkor nyújtható, ha a munkavállalók megtartása a munkaadó folyamatos gazdasági tevékenységével összefüggő nemzetgazdasági érdek. Ennek keretében a hirdetmény feltételként rögzítette, a munkáltatónál a veszélyhelyzet kihirdetését megelőző egy évben legalább 100 fős csoportos létszámleépítés bejelentésére nem került sor, valamint a munkáltató a munkáltató a működése során a kérelem benyújtását megelőző egy évben és a támogatás folyósítása alatt maradéktalanul megtartotta és megtartja a munkaügyi, illetve munkavédelmi jogszabályok rendelkezéseit. A hirdetmény 2020. április 29-től, valamint 2020. 06. 18-tól hatályos szövegét ld.: <https://nfsz.munka.hu/tart/farticle/601> (2024.09.30.).

¹⁸⁵ 105/2020. Korm. rendelet 9. § (2)-(3). bekezdés.

megállapodni, abban az esetben, ha a csökkentett munkaidő a módosítás előtti munkaszerződés szerinti munkaidő felét meghaladta. A rendelet értelmében az egyéni fejlesztési idő „a munkavállaló a munkaköréhez, vagy a munkaadó tevékenységéhez kapcsolódó fejlesztés érdekében a támogatás időtartama alatt vagy azt követő két éven belül mentesül a csökkentett munkaidő miatt kieső munkaidő harminc százalékának megfelelő mértékben a munkavégzési kötelezettség teljesítése alól.”¹⁸⁶ Mindezek alapján megállapítható, hogy az egyéni fejlesztési időben való megállapodás akkor volt kötelező, ha a csökkentett munkaidő a korábban irányadó munkaidő felét meghaladja, egyéb esetben opcionális. A szabályozásból szintén következik, hogy az egyéni fejlesztési idő nem minősült munkaidőnek, időtartama pedig a munkaidőkülönbözet („eredeti” mínusz csökkentett munkaidő) 30 %-a volt. Az egyéni fejlesztési időben a munkavállalónak rendelkezésre kellett állnia, időtartamára a munkavállaló munkabérre¹⁸⁷ volt jogosult. A szabályozás értelmében az egyéni fejlesztést a támogatás időtartama alatt vagy azt követő két éven belül kellett biztosítani, ezzel összefüggésben azonban Kozma Anna megjegyezte, hogy a fejlesztési idő tartamát csak a támogatás idejére kellett kiszámítani, az ekként kiszámított fejlesztési időt kellett a támogatás ideje alatt, vagy az azt követő két évben biztosítani. Berke Gyula utalt rá, hogy az egyéni fejlesztési időre vonatkozó rendelkezések feltehetően a külföldi tapasztalatok nyomán képezték a szabályozás részét, azonban a szabályozás jellege, valamint hazai tapasztalatok hiánya okán a jogintézmény alkalmazása értelmezési nehézségekhez vezethetett.¹⁸⁸

A támogatás alapja a kérelem benyújtásának napján hatályos alapbér volt, melynek részeként figyelembe kellett venni a felszolgálati díj veszélyhelyzet kihirdetése napja szerinti felszolgálati díjat, amennyiben a munkavállaló felszolgálati díjban részesült.¹⁸⁹ Kozma Anna álláspontja szerint abban az esetben, ha a felek a veszélyhelyzet kihirdetését követően, de még a kérelem benyújtását megelőzően megállapodtak a munkaidő és az alapbér csökkentéséről, akkor a megállapodás megkötése előtti alapbért kellett alapul venni. A támogatás mértéke a nettó alapbér kieső munkaidőre járó arányos részének hetven százaléka volt, azzal, hogy a támogatás havi összegének meghatározásakor a maximálisan figyelembe vehető nettó alapbér összege nem haladhatta meg a kérelem benyújtásakor hatályos, adókkal és járulékokkal csökkentett kötelező legkisebb munkabér kétszeresét. A rendelet az alapbér csökkentésének mértékéről nem rendelkezett, Kozma Anna szerint az alapbér csökkentésének arányban kellett állnia a munkaidő csökkentésével, máskülönben előállhatott volna olyan helyzet, hogy a munkavállalónak nincs bérvesztesége, sőt, a támogatással együtt a jövedelme meghaladta volna a korábbi jövedelmét. A támogatás időtartamát a rendelet

¹⁸⁶ 105/2020. Korm. rendelet 1. § (b) pont.

¹⁸⁷ A 105/2020. n. Korm. rendelet nem rendelkezett arról, hogy tulajdonképpen mit kell munkabér alatt érteni, Kozma Anna álláspontja szerint e tekintetben a felek (fejlesztési időről szóló) megállapodása lehetett irányadó.

¹⁸⁸ Berke: Munkajog veszélyhelyzetben... 29. o.

¹⁸⁹ 105/2020. Korm. rendelet 1. § (f) pont.

három hónapban határozta meg, azzal, hogy a támogatás köztehermentes, valamint fizetés nélküli szabadság idejére nem volt folyósítható.¹⁹⁰

A rendelet 8.§-a értelmében megszűnt a támogatás;

1. ha a munkavállaló és a munkaadó együttes nyilatkozatban kérte;
2. ha a munkavállaló munkaviszonya a támogatás megállapítását követően megszűnt;
3. ha a munkavállaló a támogatással összefüggően valamely kötelezettségének nem tett eleget;
4. ha a munkaadó a támogatásban részesülő munkavállaló tekintetében a 103/2020. Korm. rendelet szerinti támogatásban, vagy uniós forrásból finanszírozott munkahelymegőrző, vagy munkahelyteremtő bérjellegű támogatásban részesült;
5. ha a munkaadó a támogatással összefüggően valamely kötelezettségének nem tett eleget;
6. ha a csökkentett munkaidő a támogatási időtartam alatt módosításra került;
7. ha a támogatás a jogszabályban meghatározott feltételek hiányában nem lett volna megállapítható.

A támogatás iránti kérelmet a munkaadó – a munkavállaló és a munkaadó együttes kérelme alapján – a 40/2020. Korm. rendeletben kihirdetett veszélyhelyzet időtartama alatt vagy a veszélyhelyzet megszűnését követő egy hónapon belül a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat honlapján közzétett erre rendszeresített formanyomtatványon, elektronikus úton nyújthatta be az illetékes kormányhivatalnál.¹⁹¹ A Vmtv. 66. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a Kormány a kérelem benyújtásának határidejét 2020. augusztus 31. napjára módosította.¹⁹² A támogatás iránti kérelem eljárási szabályainak ismertetését mellőzöm,¹⁹³ azonban ehelyütt jelzem, hogy a kormányhivatal döntésével szemben jogorvoslatnak nem volt helye, érte ezalatt a bíróság előtti megtámadás lehetőségének kizárását is.

A támogatás igénybevételére vonatkozó adatok alapján megállapítható, hogy 2020. augusztus végéig országosan kb. 200 ezer munkavállaló részesült munkahelyvédelmi bértámogatásban a csökkentett munkaidőben való foglalkoztatás miatt. Az igénybevételi hajlandóságot tükrözi, hogy míg 2019-ben havi átlagban 7,2 ezer álláshely esetében jelentették a munkáltatók a megállapodás szerinti munkaidő csökkentését, addig a járvány hazai megjelenését követően a csökkentett munkaidővel érintett munkavállalók száma 2020. június végén 260 ezer fő volt, ez a szám 2020.

¹⁹⁰ 105/2020. Korm. rendelet 3. §

¹⁹¹ 105/2020. Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés.

¹⁹² A munkahelyvédelmi bértámogatással kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 290/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 1. § b) pont.

¹⁹³ Ld.: 105/2020. Korm. rendelet 6. §, valamint *Kozma*: A csökkentett munkaidőben...

október végére azonban 123 ezerre csökkent.¹⁹⁴ Noha a jogintézmény a magyar munkajogban előzmény nélküli – jól szemlélteti ezt a támogatásra vonatkozó kialakított szabályrendszer szinte azonnali módosítása –, a statisztikai adatkból levonható következtetések alapján véleményem szerint indokolt lenne a jogintézményt – a megfelelő módosításokkal – „állandósítani” és az esetleges későbbi válsághelyzetek kezelése során alkalmazni.

1. 1. Debreceni Ítéltábla Mf. 50.042/2022/11.

Egy munkaviszony azonnali hatályú felmondása tárgyú ügyben merült fel annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a munkáltatót terhelte-e tájékoztatási kötelezettség a támogatási lehetőség tekintetében, illetve milyen jogkövetkezményekkel járt – a tájékoztatás elmulasztása okán – a pályázat munkáltatói benyújtásának elmulasztása. Az alapügy tényállása szerint a felek 2020. május 18. napjától 2020. július 17. napjáig terjedő időre módosították a felperes munkaszerződését részmunkaidőben történő foglalkoztatásra. A munkaszerződés-módosítás kétségtelenül megfelelt a támogatás feltételeinek, tekintettel arra, hogy a – a veszélyhelyzet kihirdetését megelőzően létrejött – munkaszerződést a veszélyhelyzet időtartama alatt, a veszélyhelyzetre való tekintettel a támogatásról szóló rendelet szerinti csökkentett munkaidőnek megfelelő időtartamra módosították. A felperes – a munkaviszony jogellenes megszüntetésének megállapításán túli – kártérítési igénye tekintetében arra hivatkozott, hogy a csökkentett munkaidős foglalkoztatás keretében történő támogatást lehetővé tévő 105/2020. Korm. rendelet hatálybalépéséről – így a támogatás lehetőségéről – a munkáltató a felpereset nem tájékoztatta, így a munkaszerződés-módosítás hatályba lépése és jogviszony megszüntetése közti időtartamban nettó 127 955 forint kára keletkezett azáltal, hogy a munkáltató nem nyújtott be pályázatot a munkaügyi központ felé, mely mulasztás – a felperesi érvelés szerint – szándékosnak tekintendő. Az alperesi érvelés szerint a munkáltatónak pályázatbenyújtási kötelezettsége sem a jogszabályból, sem a munkaszerződésből nem keletkezett, a hivatkozott munkáltatói mulasztás nem alapozza meg a kártérítési felelősségét. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a munkáltató jogosult volt támogatási kérelmet benyújtani, amelyet elmulasztott, annak ellenére, hogy – a tényállásban ismertetett adatok alapján – a felperest csökkentett munkaidőben foglalkoztatta a veszélyhelyzet tartama alatt. Mulasztásával kárt okozott, tekintettel arra, hogy a felperes munkavállaló elesett a rendelet szerinti támogatástól. Mindezek alapján az elsőfokú bíróság az Mt. 166. § (1) bekezdése alapján kötelezte az alperest az elmaradt támogatás kártérítés címén történő megfizetésére. A felperes fellebbezésében az elsőfokú

¹⁹⁴ Munkaidő-csökkentés az alkalmazottak körében.
<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/munkerohely/munkaidocsokk/index.html#footnote-1>
(2024.09.30.).

bíróság ítéletének kártérítés címén alperest marasztaló rendelkezését nem támadta, az alperes fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte, erre tekintettel a másodfokú eljárás tárgyát a vizsgált rendelkezés nem képezte.

2. A kutató-fejlesztő tevékenységet végző munkavállalók kormányzati támogatása

A kutató-fejlesztő tevékenységet végző munkavállalók veszélyhelyzet idején megvalósuló foglalkoztatásának a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 103/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 103/2020. Korm. rendelet) értelmében az állami foglalkoztatási szervként eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő gazdasági okból támogatást nyújtott a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 3. § 15. pontja szerinti kutató-fejlesztőt foglalkoztató – kivéve költségvetési szerv – munkáltató kérelmére. A hivatkozott szabályok értelmében a rendelet azon munkavállalóknak nyújtott támogatást, akik új ismeret, szellemi alkotás, termék, szolgáltatás, eljárás, módszer, rendszer létrehozásával, fejlesztésével vagy ezt célzó projektek megvalósításának irányításával foglalkoztak. A rendelet 2020. április 15-én lépett hatályba, azonban a 141/2020. Korm. rendelet e támogatás szabályait – ugyan kisebb mértékben – módosította 2020. április 29-i hatállyal. Ezzel összefüggésben szükséges utalni rá, hogy módosított rendelkezéseket a folyamatban lévő támogatásokra is alkalmazni kellett.¹⁹⁵ A kérelmet a munkáltató a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat honlapján¹⁹⁶ közzétettek szerint nyújthatta be. A támogatási kérelem benyújtásának feltételei között szerepelt, hogy a munkavállaló ugyanazon munkaviszonya kapcsán nem részesült egyéb foglalkoztatást elősegítő támogatásban, a munkáltatóval legalább a veszélyhelyzet kihirdetésének napjától kutató-fejlesztőként munkaviszonyban állt, és nem töltötte a felmondási idejét.¹⁹⁷ Munkáltatóra vonatkozó feltételeket a rendelet az alábbiakban határozta meg:

1. a kérelem benyújtásakor legalább 6 hónapja működni kellett;

¹⁹⁵ A kutató-fejlesztő tevékenységet végző munkavállalók veszélyhelyzet idején megvalósuló foglalkoztatásának a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 103/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 103/2020. Korm. rendelet) 12. §

¹⁹⁶ A kutatási, fejlesztési és innovációs szektor bértámogatása.

<https://nfsz.munka.hu/cikk/1357/Kutatok-es-fejlesztok-innovacios-bertamogatasa> (2024.10.01.).

¹⁹⁷ 103/2020. Korm. rendelet 1. § a) pont.

2. a támogatási kérelemben be kellett mutatnia a kérelmét megalapozó gazdasági körülményeit, ezeknek a veszélyhelyzettel való közvetlen és szoros összefüggését,¹⁹⁸ a gazdasági nehézségek áthidalására vonatkozó eddig megtett és várható intézkedését;
3. a kérelemben nevesített munkavállalója ugyanazon munkaviszonya kapcsán nem részesült a kérelem benyújtásakor csökkentett munkaidős foglalkoztatási támogatásban, valamint a kérelemben foglalt munkavállaló tekintetében munkahelyteremtő vagy munkahelymegőrzés támogatásban;
4. a támogatás igénybevételekor vállalnia kellett, hogy a munkavállalót legalább a támogatás időtartamával megegyező időtartamig továbbfoglalkoztatja, a munkavállaló veszélyhelyzet kihirdetésének napja szerinti munkabérét nem csökkenti a támogatás és továbbfoglalkoztatás időtartama alatt, valamint az együttműködési és tájékoztatási kötelezettségén belül a támogatás feltételeit érintő változást két munkanapon belül bejelenti a kormányhivatalnak;
5. meg kellett felelnie a rendezett munkaügyi kapcsolatok – az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló kormányrendeletben meghatározott – feltételeinek, valamint e feltételek fennállását igazolnia kellett;
6. nem állt jogerős végzéssel elrendelt végelszámolás, felszámolás alatt, ellene jogerős végzéssel elrendelt csődeljárás vagy egyéb, a megszüntetésére irányuló eljárás a kérelem benyújtásakor nem volt folyamatban;
7. 2019. december 31-én nem minősült az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet szerint nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak.¹⁹⁹

Megjegyzést érdemel, hogy a 2020. április 29-i jogszabályállapotot megelőzően további feltételként került rögzítésre, hogy a munkáltatónak meg kellett tartania a kérelem kormányhivatalhoz történő benyújtását megelőző hónapban meglévő átlagos statisztikai állományi létszámát.²⁰⁰ A támogatást a munkáltató egészen köteles volt visszafizetni, ha a rendeletben meghatározott feltételek hiányában nem lett volna megállapítható. A támogatást a munkáltató a kötelezettségszegés arányában részben vagy egészen köteles volt visszafizetni, ha a továbbfoglalkoztatási kötelezettségének nem tett eleget. Mentessült a munkáltató a visszafizetési kötelezettség alól, ha igazolta, hogy a munkaviszony azonnali hatállyal a próbaidő alatt, a

¹⁹⁸ Ezzel összefüggésben ld. a részmunkaidős foglalkoztatás kormányzati támogatásánál írtakat, azzal, hogy a veszélyhelyzettel való közvetlen és szoros összefüggésben lévő gazdasági körülményeket e szektor tekintetében – azonos tartalommal – a kutatási, fejlesztési és innovációs szektor magasan képzett munkavállalói munkahelymegőrzésének bértámogatásáról szóló hirdetmény tartalmazta. A kutatási, fejlesztési és innovációs szektor bértámogatása. [https://nfsz.munka.hu/cikk/1357/Kutatok es fejlesztok innovacios bertamogatasa](https://nfsz.munka.hu/cikk/1357/Kutatok_es_fejlesztok_innovacios_bertamogatasa) (2024.10.01.).

¹⁹⁹ 103/2020. Korm. rendelet 1. § b) pont, 3. § (1) bekezdés, 4. § (1) bekezdés.

²⁰⁰ 103/2020. Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés a) pont.

munkáltató azonnali hatályú felmondása, a munkáltató jogutód nélküli megszűnése, vagy a munkavállaló felmondása következtében szűnt meg.²⁰¹

A 103/2020. Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése alapján nem lehetett támogatást nyújtani az Mt. 53. §-a, a 146. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 214. § (1) bekezdés a) pontja szerinti foglalkoztatáshoz. Ezzel a szabállyal a rendelet bizonyos foglalkoztatási formákat (munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás, állásidő, munkaerő-kölcsönzés) egyértelműen kizárt a támogatásból. A Vmtv. 66. § (2) bekezdése értelmében ugyanakkor támogatás az Mt. 53. §-a alapján történő foglalkoztatás esetén kivételesen esetben foganatosítható volt, mégpedig akkor, ha a munkavállaló munkaadó általi foglalkoztatása otthoni munkavégzés vagy távmunka keretében, vagy ugyanazon a telephelyen történt.

A támogatás iránti kérelmet a munkáltatónak a székhelye vagy telephelye szerint illetékes kormányhivatalhoz kellett benyújtania a veszélyhelyzet időtartama alatt vagy a veszélyhelyzet megszűnését követő egy hónapon belül. A Vmtv. 66. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a Kormány e kérelem benyújtásának határidejét is 2020. augusztus 31. napjára módosította.²⁰² A rendelet értelmében a kormányhivatal nyolc munkanapon belül megvizsgálta a kérelem tekintetében a jogszabályi feltételek fennállását és döntött a támogatás nyújtásáról. Ha a kérelem megfelelt a jogszabályi feltételeknek, a kormányhivatal a kérelem alapján támogatást nyújtott a munkáltató részére, akivel hatósági szerződést kötött. Abban az esetben, ha a kérelem elutasításra került, a munkáltató ugyanazon telephely és ugyanazon munkavállalók tekintetében legfeljebb egy alkalommal nyújthatott be ismét kérelmet. E kivételes esetet leszámítva azonos telephely és munkavállalók vonatkozásában egy időben csak egy alkalommal lehetett kérelmet benyújtani.²⁰³

A támogatást²⁰⁴ vissza nem térítendő támogatás formájában nyújtották, a támogatás időtartama legfeljebb 3 hónap volt. A támogatás összege munkavállalóként nem haladhatta meg a 318 920 forintot.²⁰⁵ A támogatás havi összege, ha a munkavállaló veszélyhelyzet kihirdetésének

²⁰¹ 103/2020. Korm. rendelet 8. § (2)-(3) bekezdés.

²⁰² A munkahelyvédelmi bértámogatással kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 290/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 1. § b) pont.

²⁰³ 103/2020. Korm. rendelet 5. §

²⁰⁴ A támogatás az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül, és az Európai Bizottság 2020. április 3-i, C(2020) 2215 final számú közleményével módosított, az „Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából” című, 2020. március 19-i, C(2020) 1863 final számú európai bizottsági közlemény (a továbbiakban: Közlemény) 3.10. szakasza szerinti támogatásnak minősült. [103/2020. Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés].

²⁰⁵ A rendelet alapján nyújtott támogatás havi összege a Közlemény 3.10. szakasza alapján nyújtott egyéb támogatással együttesen sem haladhatta meg az érintett munkavállalók havi, munkáltatói járulékokkal együtt számított munkabérének nyolcvan százalékát. Azonos, vagy részben azonos azonosítható elszámolható költségek esetén a rendelet szerinti támogatás halmozható volt más helyi, regionális, államháztartási vagy uniós forrásból származó, az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Atr.) 2. § 1. pontja szerinti állami támogatásnak

napja szerinti bruttó munkabére 670 000 forint, vagy ezt meghaladó mértékű volt, akkor 318 920 forint volt. Abban az esetben, ha a munkavállaló veszélyhelyzet kihirdetésének napja szerinti bruttó munkabére a 670 000 forintot nem érte el, akkor a 318 920 forintnak a munkavállaló bruttó munkabére és a 670 000 forint arányával számított összegű támogatás került megállapításra. A támogatást a munkáltató részére havonta utólag folyósították.²⁰⁶

A támogatás megszüntetésére a 103/2020. Korm. rendelet 7. §-a értelmében az alábbi esetekben kerülhetett sor:

1. munkáltató maga kérte a támogatás megszüntetését;
2. a munkavállaló munkaviszony megszűnt vagy ugyanazon munkaviszony vonatkozásában csökkentett munkaidős foglalkoztatási támogatásban részesült, illetve nem minősült kutató-fejlesztőnek;
3. ha a munkáltató a rendelet szerinti támogatással összefüggően valamely kötelezettségének nem tett eleget, támogatással érintett munkavállalójának a veszélyhelyzet kihirdetésének napja szerinti munkabérét csökkentette, illetve, ha támogatással érintett munkavállalójára tekintettel munkahelyteremtő vagy munkahelymegőrzés támogatásban részesült;
4. a támogatás a rendeletben meghatározott feltételek hiányában nem lett volna megállapítható.

A rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján megállapítható, hogy a 103/2020. Korm. rendelettel bevezetett szabályozás szerint 2020. augusztus 31-ig mintegy 20 ezer munkavállaló, 2021. május 31-ig pedig további 16 ezer munkavállaló után részesültek támogatásban a munkáltatók.²⁰⁷ A 103/2020. Korm. rendelethez hasonlóan a koronavírus világjárvány elleni védekezés – a jogalkotó álláspontja szerint – a későbbiekben is szükségessé tette a szektor támogatását hasonló támogatási paraméterek mellett, így 2021. januárjától „újraindították” a bértámogatást a kutató-fejlesztőt foglalkoztató munkáltató tekintetében, a bértámogatásra vonatkozó szabályok 2022. június 30-ig voltak alkalmazandók.²⁰⁸

nem minősülő általános foglalkoztatás-támogatási intézkedéssel, és az Atr. 2. § 1. pontja szerinti állami támogatással, feltéve, hogy az ily módon halmozott támogatás a munkáltató tekintetében nem vezetett az érintett munkavállalók bérköltségeinek túlkompenzálásához. [103/2020. Korm. rendelet 6. § (4)-(5) bekezdés].

²⁰⁶ 103/2020. Korm. rendelet 2. § (4)-(5) bekezdés.

²⁰⁷ GINOP-5.3.16-VEKOP-20-2020-00001 "Veszélyhelyzeti bértámogatás kutatásfejlesztési munkahelymegőrzés céljából. https://nfsz.munka.hu/dokumentum/3092/GINOP5316_kiemelt_projekt_eredmenyei.pdf (2024.11.27.).

²⁰⁸ Ld.: A kutató-fejlesztő tevékenységet végző munkavállalók veszélyhelyzet idején megvalósuló foglalkoztatásának támogatásáról szóló 693/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet, valamint a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény 5 § (1) bekezdés.

3. Ágazati bértámogatás a Covid-19 járvány második és azt követő hullámai során

Noha több veszélyhelyzeti jogalkotási termék tartalmazott különböző gazdaságvédelmi intézkedést, amelyek közvetve érintették a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokat, a veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló 485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 485/2020. Korm. rendelet) tekinthető olyan jogszabálynak, amely kifejezett munkajogi tárgyú gazdaságvédelmi szabályokat rendelt alkalmazni széles – munkaviszonyban végzett – tevékenységi körre vonatkozóan. A 2020. november 11-i hatállyal bevezetett intézkedések alapvetően három területet érintettek: adókedvezmények biztosítása, szálláshely-szolgáltatók foglalások kieséséből származó költség megtérítése, valamint bértámogatások igénybevétele. A rendelet – többszöri módosítással – végül 2021. november 30-ig volt hatályban, ennek okán az utolsó hatályos állapot²⁰⁹ szerinti rendelkezései kerülnek bemutatásra, azzal, hogy a rendeletnek a bértámogatásra vonatkozó kifejezett szabályai képezik kizárólag az értekezés tárgyát, noha a munkaadók részére biztosított adókedvezmény is kétségtelenül összefüggésbe hozható a munkahelymegtartó intézkedésekkel.²¹⁰

A bértámogatási program kétségtelenül a járvány által leginkább érintett ágazatokra (vendéglátás, kulturális szolgáltatások, sporttevékenység, turizmus stb.) vonatkozott, a 485/2020. Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése határozta meg részletesen a TEOÁR-csoportozáshoz tartozó ágazatok körét,²¹¹ mely ágazatokban tényleges főtevékenységet²¹² folytató munkaadó részére a munkaviszonyban foglalkoztatott személy bruttó munkabére 50 %-ának megfelelő összegű, 2020. november, december, valamint 2021. január hónapra legfeljebb havi bruttó 241 500 Ft, 2021. február, március, április és május hónapra legfeljebb havi bruttó 251.100 Ft támogatás volt nyújtható, ha a munkaadó vállalta, hogy a támogatás időtartamának utolsó napját követő hónap végéig felmondással vagy közös megegyezéssel a munkavállaló jogviszonyát nem szünteti meg, és a munkaadó a munkavállaló részére a munkabért megfizeti. A munkaadó a támogatás iránti kérelmét a munkaadó székhelye, illetve telephelye szerinti fővárosi vagy megyei kormányhivatalhoz nyújthatta be, amelyről a hivatal 8 napon belül határozatban döntött. A rendelet szerinti szálláshely-szolgáltatás főtevékenységgel rendelkező vállalkozások esetén kérelmet 2020. december 10. napjától 2021. május 31-ig lehetett benyújtani a 2020. december 9. napján érvényes munkaszerződésben szereplő bruttó munkabér alapján, az egyéb főtevékenység esetén a kérelem

²⁰⁹ A veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló 485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet (hatályos állapot: 2021.07.01. – 2021.11.30.) (továbbiakban: 485/2020. Korm. rendelet).

²¹⁰ Az adófizetési kedvezményre vonatkozó rendelkezéseket ld.: 485/2020. Korm. rendelet 1-6. §

²¹¹ Megjegyzést érdemel, hogy rendelet hatálya alá tartozó tevékenységek köre a többször módosult.

²¹² Tényleges főtevékenységnek a 485/2020. Korm. rendelet alkalmazásában azt a tevékenységet kellett érteni, amelyből az adózónak e rendelet hatálybalépését megelőző hat hónapban a legtöbb bevétele, de legalább bevételeinek 30%-a származott [485/2020. Korm. rendelet 5. § (3) bekezdés].

2020. november 11. napjától 2021. május 31-ig volt benyújtható, a 2020. november 10. napján érvényes munkaszerződésben szereplő bruttó munkabér alapján. A 2021. február 1. napjától számított időszakra a korábban megállapított támogatási összeg emelését lehetett kérelmezni, tekintettel a megemelkedett minimálbér/garantált bérminimumra, illetve a havi támogatási plafon változására.²¹³

Ha a határozattal megállapított támogatásra a munkaadó bármely okból – részben vagy teljes egészében – elvesztette a jogosultságot, azt – a munkaerőpiaci programban meghatározottak szerint – haladéktalanul be kellett jelentenie a határozatot hozó fővárosi és megyei kormányhivatalnak. A támogatás, illetve az arányos támogatás a munkáltató részére a munkaerőpiaci programban meghatározottak szerint támogatási előlegként került folyósításra. A munkaadónak a támogatás időtartamának utolsó napját követő második hónap végéig – a munkaerőpiaci programban meghatározottak szerint – igazolnia kellett, hogy a részére folyósított támogatásra jogosult volt. Amennyiben ezen időpontig a munkaadó nem, vagy csak részben igazolta a támogatásra való jogosultságát, a részére folyósított támogatás azon részét, amelyet jogosulatlanul vett igénybe, vissza kellett fizetnie. Ha a munkaadó a fővárosi és megyei kormányhivatal által megállapított visszafizetési kötelezettségének a visszafizetési kötelezettség megállapításától számított harmincadik napig eleget tett, részére további, a visszafizetési kötelezettséghez kapcsolódó szankció nem került megállapításra. A munkaadó a visszafizetési kötelezettség megállapításától számított harmincadik napig fizetési moratórium iránti kérelmet nyújthatott be, amely alapján a fővárosi és megyei kormányhivatal 2022. május 31. napjában állapította meg a visszakövetelés napját, és ettől az időponttól számítva három hónap időtartamra járó részletfizetési kedvezményt biztosított.²¹⁴ A 485/2020. Korm. rendelet módosításai következtében rögzítésre került, hogy a bértámogatás a rendelet szerinti teljes időtartamra külön kérelem benyújtása nélkül – a munkaerőpiaci programban meghatározottak szerint – meghosszabbodott azon munkaadó esetében, aki a módosító rendelkezések hatálybalépése előtt nyújtott be kérelmet, a kérelemben foglalt munkavállalója vonatkozásában, és a fővárosi és megyei kormányhivatalnál nem nyilatkozott arról, hogy nem kívánja a kérelemben foglalt munkavállalója tekintetében a teljes időtartamra igénybe venni a támogatást.²¹⁵

2021. május végéig 165 ezer embert részesült bértámogatásban, a támogatás 38 %-át a vendéglátáshoz köthető ágazatok kapták, a kiskereskedelmi ágazatok a támogatás 20 %-át, a szálláshely szolgáltatások 10 %-át vették igénybe. Az ágazati bértámogatásra jogosult ágazatok munkavállalói létszámának 42 %-a kapott támogatást. A rendelkezésre álló adatok alapján a

²¹³ Ágazati bértámogatási program. [https://nfsz.munka.hu/cikk/1294/Agazati_bertamogatasi_program\(2025.01.22.\)](https://nfsz.munka.hu/cikk/1294/Agazati_bertamogatasi_program(2025.01.22.)).

²¹⁴ 485/2020. Korm. rendelet 14. § (4a) bekezdés, (5)-(5c) bekezdés.

²¹⁵ 485/2020. Korm. rendelet 16-17/C. §.

támogatott ágazatokban 2020 októbere és 2021 márciusa között 40 ezer fővel csökkent a munkavállalók száma, egyéb rendelkezésre álló adatok hiányában kérdéses maradt a program sikerességének pontos megítélése.²¹⁶

²¹⁶ Krekó Judit – Varga Júlia: Munkahelymegtartó bértámogatások Magyarországon a járvány idején. In. Munkaerőpiaci Tükör 2020 (szerk. Fazekas Károly – Kónya István – Krekó Judit). Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, ELKH, Budapest 2021. 193. o.

VI. Távmunka, otthoni munkavégzés

A Covid-19 megjelenése következtében – munkajogi szempontból – elsők között kétségtelenül az otthoni munkavégzés jogintézményére irányult a figyelem. A tárgykör relevanciája a járványhelyzettel összefüggésben megkérdőjelezhetetlen. Jól szemlélteti ezt a következő felmérés: míg a járványhelyzetet megelőzően a foglalkoztatottak 2-3 %-át érintette a kérdés, addig 2020. májusában a foglalkoztatottak 17 %-a dolgozott otthoni munkavégzés keretében, ez szám a „harmadik hullámot” megelőzően (2021. februárjában) pedig 11 % volt, ami a korábbi évekhez képest ötszörös növekedést jelentett.²¹⁷ Egy másik felmérés²¹⁸ alapján 2021 májusában a munkavállalók (ide nem értve a közsférában foglalkoztatottakat) 16 %-a dolgozott távmunkában, és az érintetteknek csupán az egyötöde tervezett a járványhelyzet megszűnését követően a hét minden napján visszatérni a munkahelyére. A téma jelentőségét tovább növeli azoknak a száma, akik a járványhelyzet következtében – különböző okokból – nem hagyhatták el a lakóhelyüket, hogy számukra az otthoni munkavégzés volt az egyetlen lehetőség a munkaviszonyból származó kötelezettségeik teljesítésére.

Ennek okán – a járványhelyzet munkajogra gyakorolt hatásait vizsgálva – elengedhetetlen a távmunkára, valamint az otthoni munkavégzésre vonatkozó jogalkotási folyamat részletes bemutatása, a vizsgált jogintézmények pontos elhatárolása, valamint e munkavégzési konstrukciókkal összefüggő jogok és kötelezettségek vizsgálata.

1. A távmunka, valamint az otthoni munkavégzés a járványhelyzetet megelőzően

1. 1. Az otthoni munkavégzés

Az otthoni munkavégzés és a távmunka – bár a két konstrukcióra vonatkozó szabályok több helyütt is átfedést mutattak, és ez a veszélyhelyzet ideje alatt, pontosabban a hatályos szabályozást megelőzően fokozottan érvényesült, amely így egy sajátos jogi környezetet teremtett a két jogintézmény számára – a járványhelyzetet megelőzően nem azonos tartalmú szabályozás alá tartozott.

Az otthoni munkavégzés konstrukciójával kapcsolatban – amely egyébként önálló jogintézményként nem létezik a hatályos jogunkban sem – alapvető fontosságú, hogy az Mt. általános szabályai lehetőséget biztosítanak arra, hogy a felek a munkaszerződésben,

²¹⁷ Felértékelődött a távmunka a Covid19 árnyékában. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/koronavirus-tavmunka/index.html> (2022.03.09.).

²¹⁸ Visszatérés az irodába: mit gondolnak erről a magyarok? <https://privatbankar.hu/cikkek/vallalat/visszateres-az-irodaba-mit-gondolnak-errol-a-magyarok-.html> (2022.03.09.).

munkaszerződés-módosításban meghatározottak más, eseti jelleggel a szokásos munkavégzés helyétől elkülönült helyet, ahol a munkavállaló teljesíteni köteles. Ez akár a munkavállaló otthona is lehet, figyelemmel az általános rendelkezésekre.²¹⁹

Az Mt. 53. §-a értelmében a munkáltató – átmenetileg – egyoldalúan is elrendelhet otthoni munkavégzést, abban az esetben, ha ennek tárgyi feltételei – eltérő megállapodás hiányában – a munkáltató által biztosítva vannak, valamint, ha a teljesítési hely ily módon történő meghatározása a munkavállalónak aránytalan sérelmet nem okoz.²²⁰ A munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatásra vonatkozó szabályok tekintetében – az időbeli korláton túl – a téma szempontjából relevánsak tekinthető az a korlátozás, mely a más helységben végzendő munkára kötelezést bizonyos esetekben a munkavállaló hozzájárulásához köti.²²¹

1. 2. Távmunka

A 2002. július 16-án megkötött Európai Távmunka Keretmegállapodás rendelkezéseivel összhangban a magyar munkajogban 2004-től szabályozott távmunkával kapcsolatos rendelkezéseket az Mt. 196. és 197. §-a tartalmazza.²²² A távmunka fogalma az Mt.-ben 2022. június 1-jéig a következő volt: *„távmunkavégzés a munkáltató telephelyétől elkülönült helyen rendszeresen folytatott olyan tevékenység, amelyet számítástechnikai eszközzel végeznek és eredményét elektronikusan továbbítják.”*²²³ A távmunka esetében a munkavállaló olyan tevékenységet végzett a munkáltató részére, amelyet egyfelől a rendszeresség jellemez, így e tekintetben tipikus munkavállalóként volt jelen a jogviszonyban, másfelől ezt a munkáltató telephelyétől elkülönült helyen végezte. Az elkülönült hely adott esetben a munkavállaló otthona is lehetett, de ettől függetlenül, más munkavégzési helyet is ki lehetett jelölni a munkaszerződésben. Lényeges fogalmi elem volt, hogy a munkavállaló a tevékenységét számítástechnikai eszközzel végezte, és a tevékenysége során kialakult eredményt is elektronikusan továbbította. Voltaképpen ez azt jelentette, hogy a piacnak csak bizonyos szegmenseiben lehetett alkalmazni ezt az atipikus konstrukciót (pl. irodai tevékenységet végzők, grafikusok stb. körében). A távmunkavégzésről munkaszerződés keretében kellett megállapodnia a feleknek.²²⁴ A munkáltatónak – az általános szabályok szerinti tájékoztatási kötelezettségén túl

²¹⁹ Marencsák Zsolt: Home office versus távmunka, különös tekintettel a munkaidő-szervezés egyes kérdéseire. In: Visegrád 17.0. A Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai (szerk. Pál Lajos – Petrovics Zoltán): Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2020. 112. o.

²²⁰ Mt. 6. § (3). bekezdés, 51. § (1) bekezdés b) pont.

²²¹ Mt. 53. § (3) bekezdés.

²²² Bankó Zoltán: A távmunka és az úgynevezett „home office” munkavégzés szabályozásának helyzete Magyarországon. In: Visegrád 17.0. A Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai (szerk. Pál Lajos – Petrovics Zoltán). Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2020. 71. o.

²²³ Mt. 196. § (1) bekezdés (hatályos: 2012.07.01. – 2022.05.31.).

²²⁴ Mt. 196. § (2) bekezdés (hatályos: 2012.07.01. – 2022.05.31.).

tájékoztatnia kellett a munkavállalót a munkáltató általi ellenőrzésről, a számítástechnikai vagy elektronikus eszköz használatának korlátozási szabályairól, illetve arról a szervezeti egységről, amelyhez a munkavállaló munkája kapcsolódik.²²⁵ Az általános szabályok szerint a munkáltatónak jogában állt ellenőrizni a munkavállalót a munkaviszonnyal összefüggő magatartása körében, és ehhez adott esetben technikai eszközt is alkalmazhatott, azonban erről írásban előre tájékoztatnia kellett a munkavállalót.²²⁶ A távmunka kapcsán – és majd a későbbiekben látni fogjuk, hogy az otthoni munkavégzés esetében is – lényeges a számítástechnikai eszköz biztosításának kérdése. Amennyiben a felek eltérően nem állapodtak meg, akkor a munkáltató által biztosított számítástechnikai eszközt a munkavállaló csak a munkaviszonyból származó kötelezettségek teljesítése érdekében vehette igénybe, egyszerűen megfogalmazva csak munkavégzési céllal használhatta. A munkáltató ellenőrzési jogköre az általa biztosított eszközön tárolt olyan adatokra terjedt ki, amelyek a munkaviszonnyal összefüggésben álltak. E jogkör abban az esetben is megillette a munkáltatót, ha a munkavállaló saját számítástechnikai eszközt használt,²²⁷ természetesen figyelemmel a személyes adatok, illetve személyiségi jogok védelmére. Abból következően, hogy a távmunkát végző jogállása megegyezik az tipikus munkavállalóéval, továbbá az egyenlő bánásmódra is tekintettel²²⁸ a munkáltató köteles volt minden olyan tájékoztatást megadni, amelyet más munkavállalónak is biztosított.

Az Mt. munkavállalói jogként – ezzel szemben munkáltató kötelezettségeként – említette, hogy a munkavállaló a munkáltató területére beléphetett és más munkavállalókkal kapcsolatot tarthatott.²²⁹ Tulajdonképpen, e rendelkezés a lényege abban foglalható össze, hogy a távmunkát végző munkavállalót is a többi munkavállaló jogállásával azonos jogállás illette meg, amelyhez elengedhetetlen volt az előbbi jogok biztosítása. Nyilvánvaló, hogy ez a rendelkezés a járványhelyzet alatt számos kockázatot hordozott magában, azonban a veszélyhelyzeti jogalkotás orvosolni törekedett a problémát. A munkáltató utasítási joga a távmunka kapcsán főszabály szerint korlátozott volt, és csak a munkavállaló által ellátandó feladatok meghatározására terjedt ki, azonban ettől a felek eltérően is megállapodhattak. Szintén eltérő megállapodás hiányában a munkáltató állapította meg az ellenőrzés módját és a távmunkavégzés helyeként meghatározott területen történő ellenőrzés esetén annak bejelentése és megkezdése közötti legrövidebb időtartamot is. Fontos kiemelni, hogy a munkáltató ellenőrzési joga nem volt korlátlan, ezért nem jelenthetett aránytalan terhet a munkavállaló, illetve a munkavégzés helyeként szolgáló ingatlant

²²⁵ Mt. 196. § (3) bekezdés (hatályos: 2012.07.01. – 2022.05.31.).

²²⁶ Mt. 11/A. § (1) bekezdés.

²²⁷ Mt. 11/A. § (1)-(3), 11/A. § (5) bekezdés.

²²⁸ *Bankó*: A távmunka és az úgynevezett... 72. o.

²²⁹ Mt. 196. § (4)-(5) bekezdés (hatályos: 2012.07.01. – 2022.05.31.).

használó más személy számára. Eltérő megállapodás hiányában a munkavállaló munkarendje kötetlen volt.²³⁰

A munkaeszköz, azaz a távmunka esetében a számítástechnikai eszköz tekintetében az Mt. általános szabályai értelmében – eltérő megállapodás hiányában – a munkáltatót terhelte a munkavégzéshez szükséges feltételek biztosításának kötelezettsége.²³¹ Ezen felül a munkáltató kötelessége volt a munkavállalónak azt a költségét megtéríteni, amely a munkaviszony teljesítésével indokoltan merült fel.²³² Az Mt. e szabálya kimondottan lényeges mind a távmunka, mind az otthoni munkavégzés kapcsán. A vírushelyzetben népszerűvé vált alternatív – munkahelyi – megoldások során a munkavállaló igényt tarthatott a felmerülő költségek indokolt részének megtérítésére. Az általános szabály szerint a munkavállaló – az Szjtv.-nek megfelelően, az összevont adóalap megállapításához elszámolható költségek tekintetében – a távmunkavégzése során, azzal összefüggésben keletkezett költségek megtérítése érdekében a munkáltató által kifizetett bevétellel szemben meghatározott, igazolt kiadások alapján számolható el költséget. Ilyen meghatározott, igazolt kiadásként volt értékelhető többek között az internethasználat díja (ideértve különösen az egyszeri, a havi, a forgalmi díjat) vagy adott esetben a munkáltató székhelyétől, telephelyétől elkülönült munkavégzési hely bérleti díja, rezsije, arra figyelemmel, hogy ha a lakás és a munkavégzési hely műszakilag nem elkülönített, akkor e kiadásokat a távmunkavégzéssel arányosan lehetett csak figyelembe venni.²³³

Az Mt. alapján a munkáltató kötelezettsége biztosítani az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeit,²³⁴ az erre vonatkozó részletes szabályokat pedig az Mvt. tartalmazza. Az Mvt. távmunkára vonatkozó az alapvető rendelkezései közül számos szabály a veszélyhelyzeti jogalkotás következtében változatlan maradt, így ezek ismertetése során a jelen idő használata indokolt. Az Mvt.-ben is eltérő, speciális szabályok találhatók a távmunkavégzéssel kapcsolatban, amely minden kétséget kizáróan ésszerű is, hiszen egy atipikus, a megszokottól nagyban eltérő munkaviszonyról van szó. Az Mvt. 86/A. § (2) bekezdése alapján „*a távmunkavégzés – a munkáltatóval kötött megállapodás alapján – a munkavállaló által biztosított munkaeszközzel is történhet.*” Ezzel összefüggésben a munkáltató kötelezettsége a munkaeszköz egészséget nem veszélyeztető biztonságos állapotával kapcsolatban egy kockázatértékelés elvégzésére terjed ki, amelynek a munkaeszköz használatát megelőzően kell megvalósulnia, ezt követően a munkavállaló kötelezettsége az eszköz egészséget nem veszélyeztető biztonságos állapotának fenntartása. A

²³⁰ Mt. 197. § (1)-(5) bekezdés (hatályos: 2012.07.01. – 2022.05.31.).

²³¹ Mt. 51. § (1) bekezdés.

²³² Mt. 51. § (1)-(2) bekezdés.

²³³ Ld.: a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szjtv) 3. számú melléklet, I. Jellemzően előforduló költségek 24. pont.

²³⁴ Mt. 51. § (4) bekezdés.

veszélyhelyzeti jogalkotást megelőzően munkavállaló kötelezettségeként volt említendő az is, hogy a munkahelyen – amelyet a távmunkavégzésre vonatkozó munkaszerződésben megjelöltek – a munkáltató hozzájárulása nélkül nem változtathatta meg a munkakörülményeket.²³⁵ Az Mt. távmunkára vonatkozó szabályaival összefüggésben a munkáltató ellenőrizhette a munkavállaló munkavégzésre kijelölt helyét, azzal a kritériummal, hogy az nem járhatott aránytalan teherrel. Az Mt. alkalmazásában indokolt esetben minősült a munkáltató ellenőrzése, ha az ellenőrzés arra irányult, hogy a munkakörülmények megfeleltek-e a követelményeknek, a munkavállaló ismerte, illetve megtartotta-e a rá vonatkozó rendelkezéseket, amelyeket az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés érdekében határoztak meg. Ezen felül a munkáltató (vagy megbízottja) korlátozottan léphetett be a távmunkavégzésre szolgáló helyre, csakis abból a célból, hogy ellenőrizze a munkakörülményeket, kockázatértékelést végezzen el vagy balesetvizsgálatot folytasson le. Az Mvt.-ben meghatározott esetekben a hatóság is tarthatott ellenőrzést a távmunkára meghatározott munkavégzési helyen, de ezt 8 és 20 óra között végezhetette, azzal, hogy a munkáltatót és a munkavállalót legalább 3 nappal előbb tájékoztatnia kellett.²³⁶

2. Távmunkára, valamint az otthoni munkavégzésre vonatkozó szabályok alakulása veszélyhelyzetben

A veszélyhelyzet kezdeti időszakában rendeleti úton is biztosították az otthoni munkavégzés, valamint a távmunka keretében történő munkavégzés lehetőségét. A veszélyhelyzeti jogalkotás értelmében: „*az Mt.-t a veszélyhelyzet megszűnését követő harminc napig azszal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy [...] a munkáltató a munkavállaló számára az otthoni munkavégzést és a távmunkavégzést egyoldalon elrendelheti.*”²³⁷ A távmunkával kapcsolatos – az eddigiekben ismertetett – rendelkezések hatályát a rendelet nem érintette, a rendelkezés kizárólag a távmunka (valamint az otthoni munkavégzés) egyoldalú elrendelésével kapcsolatban rögzített munkáltatói jogosultságot. Az otthoni munkavégzésre vonatkozó rendelkezés pedig egyértelműen – ha átmeneti időre is – intézményesítette az ún. *home office*-t.²³⁸ Megjegyzendő, hogy a 47/2020. Korm. rendelet 6.§ (4) bekezdése alapján a felek megállapodással az Mt.-től eltérhettek, így mind az otthoni munkavégzés, mind a távmunka esetén lehetőségükben állt a felekre vonatkozó jogok és kötelezettségek meghatározása. A vonatkozó veszélyhelyzeti rendelkezésekkel összefüggő aggályokat feltehetően érzékelt a jogalkotó, így annak ellenére, hogy többen a jogintézmény(ek) törvényi úton való –

²³⁵ Mvt. 86/A. § (2)-(3) bekezdés (hatályos: 2004.05.01. – 2022.05.31.).

²³⁶ Mvt. 86/A. § (4)-(5), 86/A. § (7) bekezdés (hatályos: 2004.05.01. – 2022.05.31.).

²³⁷ 47/2020. Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés.

²³⁸ Utalva arra, hogy az Mt. általános szabályai alapján korábban is lehetőség volt ilyen tárgyú megállapodás létrehozására, azonban mint jogintézmény előtte önállóan nem szerepelt a jogrendszerben.

hosszú távra berendezkedő – szabályozására számítottak, a veszélyhelyzet ismételt kihirdetésével újra a veszélyhelyzeti jogalkotás eszközével törekedtek szabályozni e kérdéskört.

Az otthoni munkavégzésre vonatkozó további szabályozás hiányában számos kérdés merült fel a részletszabályok vonatkozásában, különösképp a munkavédelmi kötelezettségek érvényesülése, a munkáltató ellenőrzési kötelezettsége, a munkaidő nyilvántartása, valamint a munkaeszközök és a munkafeltételek biztosítása terén. A veszélyhelyzet kezdeti időszakában alapvető kérdésként merült fel, hogy az otthoni munkavégzés esetén hogyan kell értelmezni és alkalmazni a Mvt. általános és a távmunkavégzésre vonatkozó speciális szabályait. Az egyik álláspont értelmében az ideiglenes jellegű otthoni munkavégzés esetén a munkáltatói kötelezettségek körébe kizárólag a munkavégzéshez szükséges eszközök biztosítása, valamint az ezzel kapcsolatos munkavédelmi kötelezettségek (pl.: kockázatelemzés), valamint az Mvt. 42. § a) pontjában foglalt – a veszélyforrásokra és az ellenük való védekezés módjára, valamint az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeire vonatkozó – tájékoztatási kötelezettség tartozott. A másik álláspont szerint az otthoni munkavégzés és a távmunkavégzés tekintetében a munkavédelmi kötelezettségek vonatkozásában érdemi különbség nem volt, így a távmunkavégzésre vonatkozó általános és speciális munkavédelmi szabályokat az otthoni munkavégzés esetén is alkalmazni kellett.²³⁹

A veszélyhelyzeti munkajogi jogalkotás szempontjából kiemelt jelentőségű a (2020. november 12-től hatályos) veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról szóló 487/2020. (XI. 11.) rendelet (a továbbiakban: 487/2020. Korm. rendelet). A 487/2020. rendelet ugyanis eltérést tett lehetővé az Mt. távmunkára vonatkozó szabályaitól, valamint ezzel összefüggésben az Mvt., illetve az Szj. kapcsolódó rendelkezéseitől. A kormányrendelet – 2021. július 3-át megelőzően hatályos szövegének – értelmében: „*a veszélyhelyzet ideje alatt a munkavállaló és a munkáltató a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 196. §-ától megállapodásban eltérhetnek.*”²⁴⁰ Ennek értelmében a munkáltató és a munkavállaló külön megállapodásban a kormányrendelet hatályának fennállásáig, a munkaszerződés módosítása nélkül egy sajátos megoldást, konstrukciót alkalmazhattak. Az Mt. 196. § (1) bekezdés szerinti fogalommeghatározásból kiindulva eltérhettek attól a kitételtől is, hogy csak számítástechnikai eszközzel végezhető munka esetén alkalmazhatók a távmunkára vonatkozó szabályok, amely így kétségek nélkül kiszélesítette az alkalmazási lehetőségeket. Ezzel a rendelkezéssel tulajdonképpen ez az otthoni munkavégzés egyik sajátos formájaként volt értelmezhető, amelyre a távmunkára vonatkozó előnyöket is alkalmazni lehetett. Járványhelyzet kezelése szempontjából kiemelendő,

²³⁹ Ld.: Covid-19 Munkajogi Összefoglaló.

²⁴⁰ A távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról szóló 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 487/2020. Korm. rendelet) 3. § (hatályos: 2020.11.12. – 2021.07.02.).

hogy attól a lényeges szabálytól is el lehetett térni, hogy a munkáltatónak kötelessége biztosítani a munkavállaló számára a munkáltató területére történő belépést és más munkavállalóval való kapcsolattartást.

A munkavédelmi szabályokat tekintve az alábbiakat tartalmazta a rendelet: „a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendeletben kihirdetett veszélyhelyzet ideje alatt a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 86/A. §-át nem kell alkalmazni. Távmunkavégzés esetén a munkáltató tájékoztatja a munkavállalót a munkavégzéshez szükséges, egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkakörülmények szabályairól, és a munkavállaló a munkavégzés helyét ezen munkakörülmények teljesülésére figyelemmel választja meg.”²⁴¹ Ez tulajdonképpen azt jelentette, hogy a korábbiakban részletezett, a távmunkára vonatkozó speciális szabályokat nem kellett alkalmazni, így ennek keretében a munkáltatói és munkavállalói kötelezettségek módosultak. A munkáltató kötelezettsége kimerült abban, hogy a munkavállalót tájékoztatni volt köteles a munkavégzéshez szükséges, egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkakörülmények szabályairól. A továbbiakban a munkavállalót terhelte a tájékoztatásnak megfelelő munkavégzési hely kiválasztásának kötelezettsége.

A távmunkával kapcsolatos költségelszámolás is változott a rendelet hatálybalépésével, pontosabban kibővült az Szjtv.-ben rögzített szabály. A következő lehetőséget biztosította a rendelet: „a veszélyhelyzet ideje alatt igazolás nélkül, költségként elszámolható tételnek minősül a munka törvénykönyvéről szóló törvény távmunkavégzésre vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően, a munkaszerződésében foglaltak szerint távmunkavégzés keretében munkát végző munkavállalónak, a távmunkavégzéssel összefüggésben költségterítés címén fizetett összegből a felek által előzetesen meghatározott, de legfeljebb havonta az adóév első napján érvényes havi minimálbér 10 százalékanak megfelelő összeg (ha a távmunkavégzés nem érinti az egész hónapot, a havi összegnek a távmunkavégzéssel érintett napokkal arányos része), feltéve, hogy a magánszemély a távmunkavégzéssel összefüggésben a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3. számú melléklet I. Jellemzően előforduló költségek cím 24. pont c) és d) alpontja szerint más költséget nem számol el.”²⁴² Tulajdonképpen ez azt jelentette, hogy az internethasználati díjat, illetve a rezsiköltséget legfeljebb a minimálbér 10 %-nak megfelelő összeg erejéig igazolás nélkül költségként számolhatta el a munkavállaló. Természetesen a felek ettől eltérhettek, de legfeljebb a 10 %-os összeghatárig. További lényeges pont e rendelkezésnél, hogy ezt csak abban az esetben lehetett alkalmazni, ha távmunkavégzésre irányuló munkaszerződést kötöttek a felek. Tehát nem vonatkozott az igazolás nélküli költségelszámolás a veszélyhelyzet

²⁴¹ 487/2020. Korm. rendelet. 1. § (1)-(2) bekezdés (hatályos: 2020.11.12. – 2021.07.02.).

²⁴² 487/2020. Korm. rendelet. 2. § (hatályos: 2020.11.12. – 2021.07.02.).

idején alkalmazható szabályra, amely lehetővé teszi, hogy a felek külön megállapodásban is kiköthessék a távmunkát vagy a „hibrid” otthoni munkavégzést. Egyszerűbben kifejezve a munkavállaló akkor tudott élni ezzel a lehetőséggel – a veszélyhelyzet ideje alatt is –, ha távmunkára vonatkozó munkaszerződést kötöttek.

A 487/2020. Korm. rendelet 2021. június 3-i hatállyal történt módosítása²⁴³ számos változást hozott a jogintézmény vonatkozásában. Azzal együtt, hogy a kibővült szabályok egy része konkretizálódott, a távmunkavégzés veszélyhelyzetben történő alkalmazási köre tovább szűkült.²⁴⁴ Az új szabályozás²⁴⁵ értelmében távmunkavégzés esetén a munkavállaló a munkát a munkaidő egy részében vagy egészében a munkáltató telephelyétől elkülönült helyen végzi. Ezzel lényegében megtörtént a „hibrid” otthoni munkavégzés intézményesítése (tehát amikor a munkavállaló a munkát a munkaidejének egy részében végzi csak a munkahelyén), azzal, hogy az otthoni munkavégzés és a távmunka közti határvonal továbbra is csak az Mt. általános szabályainak segítségével volt meghatározható. Annak ellenére, hogy a korábbi veszélyhelyzeti szabályozás(ok)hoz képest (szabad megállapodás útján való rendezés) a szabályok specifikusabbak lettek, az Mt. távmunkára vonatkozó rendelkezéséhez képest továbbra is jelentős mértékű kiterjesztés érhető tetten. Ez leginkább abban érzékelhető, hogy nem csak a számítástechnikai eszközzel munkát végző személyek esetén, hanem lényegében a rendeltetésénél fogva bármely tevékenységet ellátó munkavállalókra alkalmazható volt a konstrukció. A tekintetben továbbra sem történt változás, hogy az ilyen típusú munkavégzésben a munkaszerződésben kellett megállapodni. A rendelet az alábbi részletszabályokat tartalmazta:

1. a munkáltató utasítási joga a munkavállaló által ellátandó feladatok meghatározására terjed ki,
2. a munkáltató az ellenőrzési jogát távolról számítástechnikai eszköz alkalmazásával gyakorolja,
3. a munkavállaló a munkáltató telephelyén a tárgyévben legfeljebb a munkanapok egyharmada esetén végez munkát, és
4. a munkáltató biztosítja, hogy a munkavállaló a területére beléphessen és más munkavállalóval kapcsolatot tartson.

A rendelkezések diszpozitív jogi természetét szem előtt tartva a jogalkotó meghatározta azokat a kritériumokat, amelyek alapján a jogintézmény behatárolhatóbb lett. Másképp: amennyiben a felek csak a távmunkavégzés tényében állapodtak meg, az egyéb kérdések

²⁴³ A veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról szóló 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló 393/2021. (VII. 2.) Korm. rendelet.

²⁴⁴ Tekintettel arra, hogy a 47/2020. Korm. rendelet a korlátok nélküli szabad megállapodást, a 478/2020. Korm. rendelet korábbi szövege pedig az Mt. távmunkára vonatkozó szabályaitól való eltérést tette lehetővé.

²⁴⁵ 487/2020. Korm. rendelet (hatályos: 2021.08.03. – 2022.05.31.).

tekintetében a rendelet rendelkezéseit kellett alkalmazni. Az utasítási joggal kapcsolatos rendelkezés lényegében megegyezett az Mt. eredeti szabályával, az ellenőrzési jog konkrét meghatározásával pedig leszűkült a munkáltató lehetősége az online térre. Abban az esetben, ha a munkáltató az ellenőrzés jogát a távmunkavégzés helyén gyakorolta, akkor az ellenőrzés nem jelenthetett a munkavállaló, valamint a távmunkavégzés helyeként szolgáló ingatlant használó más személy számára aránytalan terhet. A rendelet a távmunkával kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség tekintetében úgy rendelkezett, hogy a munkáltató a távmunkát végző munkavállalónak minden olyan tájékoztatást köteles volt megadni, amelyet más munkavállalónak biztosított (elhagyván a munkáltatónak a távmunkára vonatkozó speciális tájékoztatási kötelezettségét).

A távmunkára vonatkozó munkavédelmi szabályok is módosultak. A rendelet értelmében távmunkavégzés – a munkáltatóval kötött megállapodás alapján – a munkavállaló által biztosított munkaeszkővel is történhetett. Az ilyen munkaeszköz esetén a munkáltató a kockázatértékelés elvégzése során győződött meg a munkaeszköz egészséget nem veszélyeztető és biztonságos állapotáról. A munkaeszköz egészséget nem veszélyeztető és biztonságos állapotának fenntartásáról ebben az esetben a munkavállaló gondoskodott.²⁴⁶ Ez a szabály lényegében megegyezett az Mvt.-ben foglaltakkal, így ezzel kapcsolatban a korábbiakban kifejtetteket itt is irányadónak kell tekinteni. A módosítás következtében azonban a jogszabály különbséget tett a számítástechnikai eszközzel végzett távmunka és a nem számítástechnikai eszközzel végzett távmunka között. Az előbbi vonatkozásában speciális szabályokat állapított meg:

1. a munkáltató írásban tájékoztatja a munkavállalót a munkavégzéshez szükséges, egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkakörülmények szabályairól,
2. a munkavállaló a munkavégzés helyét az 1. pont szerinti munkakörülmények teljesülésére figyelemmel választja meg,
3. a munkáltató a munkavédelmi szabályok megtartását - eltérő megállapodás hiányában - számítástechnikai eszköz alkalmazásával távolról ellenőrizheti.

Az Mt. általános szabályától eltérően tehát nem a munkáltató biztosította az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés körülményeit, hanem lényegében a rendelet korábbi szövegét emelte át azzal, hogy a tárgykörre vonatkozó megfelelő tájékoztatás alapján a munkavállaló választotta meg a munkavégzés helyét, ami lehetett a munkavállaló otthona vagy más helyszín is. Eltérően alakult a szabály a nem számítástechnikai eszközzel történő munkavégzés esetén, ilyenkor a felek írásban állapodtak a munkavégzés helyéről. Ebben az esetben „visszakanyarodtunk” a veszélyhelyzeti jogalkotást megelőző állapothoz, azzal, hogy a munkáltató (vagy megbízottja) köteles volt meggyőződni az egészséget és biztonságot nem veszélyeztető munkakörülmények (és

²⁴⁶ 487/2020. Korm. rendelet (hatályos: 2021.08.03. – 2022.05.31.).

egyéb munkavédelmi szabályok) folyamatos fenntartásáról. Érdemi változás, hogy a munkaviszonyban álló felek a rendeletben foglalt munkavédelmi rendelkezésektől eltérhettek, ugyanis a veszélyhelyzeti jogalkotást megelőzően a munkavédelmi szabályok kógensnek minősültek. A távmunkával kapcsolatos költségelszámolás terén a jogszabálymódosítás nem hozott – a rendelet korábbi állapotához képest – érdemi változást, továbbiakban is a részletezett 10 %-os szabály volt alkalmazandó.

2021. decemberében az Országgyűlés elfogadta a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvényt, amely 2022. január 1-jén hatályba lépett, azzal, hogy a törvény bizonyos rendelkezései a veszélyhelyzet megszűnésével, 2022. június 1-jén léptek hatályba.²⁴⁷ Ez a következőt jelenti: törvény született az otthoni munkavégzés lehetőségéről (a jogszabály továbbra is a távmunka kifejezést használja) azzal, hogy az Mt., az Mvt., illetve a Szjtv. távmunkával kapcsolatos módosításai is csak a járványügyi veszélyhelyzet megszűnésével (2022. június 1.) hatályosultak. Tekintettel arra, hogy a jogszabálymódosítás következtében a távmunkát szabályozó törvények (Mt., Mvt., Szjtv.) tartalmi értelemben átvették a kormányrendelet rendelkezéseit,²⁴⁸ a szabályokkal kapcsolatos megállapítások újbóli ismertetése nem indokolt.²⁴⁹ A törvényjavaslat indokolásából kiderül, hogy a távmunkával kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokat a jogalkotó sikeresnek értékelte, így a veszélyhelyzet megszűnését követően szakítani kívánt a korábbi, kevésbé rugalmas távmunka szabályokkal, oly módon, hogy lényegében törvényi erőre emelte a veszélyhelyzet idején kialakult szabályozást.²⁵⁰

3. Távmunka, valamint az otthoni munkavégzés lehetősége a közszférában

Az otthoni munkavégzés szabályozását illetően a közszférára vonatkozóan nem indult meg az a jogalkotási folyamat, ami a munka magánjogát illetően fellelhető volt, így az otthoni munkavégzésre alapvetően az általános szabályok alapján volt lehetőség, és jelen állás szerint ezen a közeljövőben sem kívánnak változtatni. Indokolható ez többek között azzal, hogy a közszférában – a munka magánjogához viszonyítva – a munkakörök természeténél fogva alapjaiban jóval kevesebb foglalkoztatott számára adatik meg egyáltalán az otthoni munkavégzés lehetősége. Alátámasztja ezt a korábbiakban már hivatkozott felmérés: a közszférában 2021. májusában foglalkoztatottak mindössze 7 %-a dolgozott távmunkában (a munkavállalók esetén ez a szám 16 % volt).

²⁴⁷ A veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről 2021. évi CXXX. törvény 104. §

²⁴⁸ „A javaslat megeremti a veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról szóló 487/2020. Korm. rendelet kivezetéséhez szükséges szabályokat. A módosítással a távmunkavégzés tekintetében a veszélyhelyzet idején kialakult gyakorlat normál jogrendbe történő áttemelése történik meg.” Ld.: T/17671. számú törvényjavaslat indokolása.

²⁴⁹ Érdemi különbség, hogy míg a kormányrendelet munkavédelemmel kapcsolatos rendelkezései diszpozitívak voltak, addig természetesen az Mvt. távmunkára vonatkozó rendelkezései továbbra is kógensnek minősülnek.

²⁵⁰ T/17671. számú törvényjavaslat indokolása.

Tekintettel arra, hogy a közszolgálat különböző típusaira eltérő jogszabályok vonatkoznak, dolgozat elsősorban azokra a normákra fókuszál, ahol a foglalkoztatott által ellátandó tevékenység természetéből fakadóan érdemes az otthoni munkavégzés lehetőségéről beszélni. Ez alatt elsősorban a szűkebb értelemben vett közigazgatást kell érteni (Kit., Kttv.).

A Kit. – a veszélyhelyzettől függetlenül – egymástól elkülönülten szabályozza a távmunkát és az otthoni munkavégzést. A távmunka fogalmilag megegyezik az Mt. által korábban használt definícióval (számítástechnikai eszközzel végzik stb.) és a szabályozás logikáját tekintve is jelentős az átfedés (munkavégzéshez szükséges eszköz biztosítása, munkakörülmények ellenőrzése, foglalkoztatott tájékoztatása). Az otthoni munkavégzéssel kapcsolatban pedig a következő rendelkezéseket tartalmazza a törvény: a kormánytisztviselő és a munkáltatói jogkör gyakorlójának megállapodása esetén a kormánytisztviselő a munkáját a munkavégzés rendes helyétől eltérően a lakó-, illetve tartózkodási helyén, saját eszközeivel is végezheti. Az otthoni munkavégzés abban az esetben lehetséges, ha az elvégzendő munka jellege ezt lehetővé teszi, továbbá, ha az otthoni munkavégzés elrendelése vagy lehetővé tétele nem jár a kormányzati igazgatási szerv vagy a kormánytisztviselő számára aránytalan sérelemmel.²⁵¹ A két jogintézmény közötti érdemi különbség egyrészt az alkalmazási körben, másrészt a munkavégzés helyében érhető tetten. Másképp: míg a távmunkavégzés esetén feltétel a számítástechnikai eszközzel történő munkavégzés és az eredmények elektronikus úton való továbbítása, addig ilyen kritérium az otthoni munkavégzésre vonatkozóan nincs. A távmunka esetén a munkavégzés helyét a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg (természetesen az igazgatási szerv székhelyétől, illetve munkavégzés rendes helyétől eltérő hely), addig az otthoni munkavégzés esetén a munkavégzés helye a kormánytisztviselő lakó-, illetve tartózkodási helye. Eltérés mutatkozik a munkavégzéshez szükséges eszközök biztosítása terén is, a távmunka esetén főszabály szerint azt a munkáltatói jogkör gyakorlója biztosítja, míg az otthoni munkavégzés esetén a kormánytisztviselő a saját eszközeivel dolgozik. Közös szabály, hogy mindkét jogintézmény tekintetében a részletszabályokat a Kormány rendeletben állapítja meg.

A Kttv. az otthoni munkavégzést jogintézményként nem ismeri, a távmunkával kapcsolatosan pedig azt a szabályt rögzíti, amely felhatalmazza a Kormányt a távmunkával kapcsolatos rendelkezések megállapítására.²⁵² E felhatalmazás alapján született meg a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről szóló 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet, amely lényegében a Kit.-ben található szabályokat rögzíti.²⁵³ A közszféra egyéb

²⁵¹ Kit. 125-126. §

²⁵² Kttv. 259. § (1) bekezdés 10. pont a)–c) alpont, valamint a 12. pont.

²⁵³ A közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről szóló 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 11-12. §

jogviszonyaiban is találunk otthoni munkavégzéssel kapcsolatos rendelkezéseket,²⁵⁴ azonban az érintett kör, valamint a veszélyhelyzettől független szabályozás nem indokolja a felsorolásszintű bemutatást.

A veszélyhelyzeti jogalkotást illetően egy jogszabályi rendelkezés azonban kiemelkedő jelentőségű az érintett téma vonatkozásában. A 2021. március 8-tól hatályban lévő, a védelmi intézkedések szigorításáról szóló 104/2021. (III. 5.) rendelet a következő szabályt tartalmazta: a közigazgatásban foglalkoztatott személyek a munkájukat a munkavégzés rendes helyétől eltérően, a lakó-, illetve tartózkodási helyükön, saját eszközeikkel végzik. Munkahelyen történő munkavégzés rendelkezhető el azok számára, akiknek esetében ez feltétlenül szükséges, így különösen a koronavírus-világjárvány elleni védekezésben részt vevők, valamint azok számára, akiknek az elvégzendő munka jellege a lakó-, illetve tartózkodási helyükön történő munkavégzést nem teszi lehetővé.²⁵⁵ A rendelet ezen rendelkezései ugyan 2022. május 10-ig voltak hatályban, azonban annak ellenére, hogy a rendelkezés szövegéből a kötelező otthoni munkavégzés következett volna, a közigazgatási munkakörök sajátos jellege, valamint kivételszabály rugalmas értelmezése okán a gyakorlatban általános jelleggel nem valósult meg. Természetesen különböző határozatok, ajánlások születtek a kérdést illetően, azonban ezek mindig a járványhelyzet súlyosságára való tekintettel ideiglenes iránymutatásként voltak értékelhetőek.

²⁵⁴ Pl.: a Hszt. 153/A. §-a szabályozza az otthoni munkavégzés lehetőségét.

²⁵⁵ 104/2021. Korm. rendelet 12. § (hatályos: 2021.03.08. – 2022.05.10.).

VII. A védőoltás felvételére kötelezés a függő munka jogviszonyaiban

A Covid-19 világjárvány elleni védekezés legfontosabb eszköze az orvostudomány – és ezzel összefüggésben az Európai Unió, illetve a Kormány – álláspontja szerint a SARS-CoV-2 koronavírus elleni védőoltás.²⁵⁶ Ennek fényében Magyarország Kormánya még 2020. decemberében oltási programot hirdetett, valamint megkezdődött az egészségügyi dolgozók – ekkor még önkéntes alapon történő – oltása.²⁵⁷ Ezzel összefüggésben érdemes megemlíteni, hogy 2021. május közepéig a magyar társadalom több mint 50 százaléka megkapta legalább az első oltást.²⁵⁸ A munkavállaló védőoltásra kötelezésének kérdése Magyarországon először 2021. nyarán öltött jogszabályi formát: 2021. július 29-én megjelent a Magyar Közlönyben a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 449/2021. Korm. rendelet), amely lényegében bevezette a kötelező oltást az egészségügyben foglalkoztatottak számára. Ennek a meglépése, valamint az ezt követő tendencia – az oltási kötelezettség kiterjesztése egyre szélesebb körben – természetesen nem magyar jelenség, a lépcsőzetes kötelező oltás bevezetése illeszkedik a nyugati országok által alkalmazott megoldási módszerhez.²⁵⁹

1. Az egészségügyi ágazatra vonatkozó szabályozás

A SARS-CoV-2 koronavírus elleni védőoltás kötelezővé tételét Magyarországon – illetve, ahogy erre már utaltam, számos egyéb nyugati országban – elsőként az egészségügyben rendelték el a járvány megfékezése, következményeinek elhárítása érdekében. A járvány természetéből, valamint a védekezés jellegéből fakadóan az érintett szektor elsődlegessége nem igényel különösebb magyarázatot. A 2021. augusztus 1-jén hatályba lépett 449/2021. Korm. rendelet értelmében a veszélyhelyzet ideje alatt az egészségügyi intézményekben²⁶⁰ az egészségügyben foglalkoztatottak²⁶¹

²⁵⁶ Uniós oltóanyag-stratégia. <https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy.hu> (2022.11.15.).

²⁵⁷ Megérkezett a koronavírus elleni vakcina, kezdődik az egészségügyiek oltása. <https://kormany.hu/hirek/megerkezett-a-koronavirus-elleni-vakcina-kezdodik-az-egeszsegugyiek-oltasa> (2022. 11. 15.).

²⁵⁸ 4 millió 969 ezer a beoltott, 647 az új fertőzött, elhunyt 48 beteg. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/4-millio-969-ezer-beoltott-647-az-uj-fertozott-elhunyt-48-beteg> (2022.11.15.).

²⁵⁹ Magyarország nincs egyedül a kötelező védőoltással: egyre több ország lépi meg. <https://www.portfolio.hu/global/20210721/magyarorszag-nincs-egyedul-a-kotelezo-vedooltassal-egyre-tobb-oroszag-lepi-meg-493446> (2022.11.15.).

²⁶⁰ A koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 449/2021. Korm. rendelet) 1. § (1) bekezdése határozta meg taxatív módon azokat az egészségügyi szolgáltatókat, ahol a rendelet hatálya kiterjedt az ott foglalkoztatott személyekre.

²⁶¹ Az érintett személyi kört 449/2021. Korm. rendelet alapján az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény határozza meg: azok az egészségügyi dolgozók (ideértve a rezidenseket),

számára kötelező volt a Covid-19 elleni védőoltás felvétele. A szabályozás értelmében 2021. augusztus 1-jétől nem lehetett jogviszonyt létrehozni olyan személlyel, aki az emlékeztető védőoltást²⁶² nem vette fel. Azok a már állományban lévő dolgozók, akik a rendelet hatálybalépése előtt nem vették fel a védőoltást, kötelesek voltak egydózisú oltóanyag esetén a védőoltást, kétdózisú oltóanyag esetén a védőoltás első dózisát 2021. szeptember 15. napjáig,²⁶³ kétdózisú oltóanyag esetén a védőoltás második dózisát az oltóorvos által meghatározott időpontban felvenni. A 449/2021. Korm. rendelet 2021. november 19. napján hatályba lépett módosítása értelmében az emlékeztető védőoltást egydózisú oltóanyag esetén az első dózis felvételét, kétdózisú oltóanyag esetén a második dózis felvételét követő száznolcvan napon belül kellett felvennie az egészségügyben foglalkoztatottaknak. Aki a módosítás hatálybalépésekor a munkáltatóval foglalkoztatási jogviszonyban állt, és az egydózisú oltóanyag esetén az első dózis felvételétől, kétdózisú oltóanyag esetén a második dózis felvételétől száznolcvan nap a módosítás hatálybalépésekor már eltelt, 2021. december 10. napjáig volt köteles az emlékeztető védőoltást felvenni, és azt igazolni, vagy a mentesítéshez szükséges orvosi szakvéleményt bemutatni a munkáltató felé. Ez lényegében azt jelentette, hogy az egészségügyben kötelezővé tették a védőoltás harmadik dózisának felvételét. Az állományban lévő dolgozókat a munkáltató felhívhatta a védőoltás felvételének öt napon belüli, a rendeletben meghatározott módon történő igazolására. Mentessült a kötelező védőoltás alól az a foglalkoztatott, akinek a részére egészségügyi indokból ellenjavalt a védőoltás felvétele, és ezt orvosi szakvélemény is alátámasztja. Az orvosi szakvéleményt a foglalkoztatott kezdeményezésére, a háziorvosának javaslata alapján a munkáltatója szerint illetékes foglalkozás-egészségügyi szolgálat szakorvosa, ennek hiányában a foglalkoztatott jogviszonyának keretében végzett tevékenységre való egészségügyi alkalmasságának elbírálására jogosult más orvos adta ki.

A foglalkoztatott jogviszonyát felmentéssel, illetve felmondással azonnali hatállyal meg kellett szüntetni, ha a munkáltató személyre szóló felhívásában írt tizenöt napon belül a munkavállaló nem igazolta a védőoltás felvételét, vagy nem mutatta be az egészségügyi mentesítéshez szükséges orvosi szakvéleményt. Ez azt jelentette, hogy azt a foglalkoztatottat, aki a védőoltást meghatározott határidőig nem vette fel, a munkáltató felhívta, hogy a védőoltást a felhívástól számított tizenöt napon belül vegye fel és igazolja (vagy az orvosi szakvéleményt mutassa be). A kötelezettség elmulasztása miatti jogviszony-megszüntetése esetén érintett személyt felmondási idő és

valamint egészségügyben dolgozók, akik az egészségügyi szolgáltatónál szerződéses jogviszony alapján végeznek munkát.

²⁶² Emlékeztető oltáson a rendelet hatálybalépésének időpontjában egydózisú oltóanyag esetén a védőoltás, kétdózisú oltóanyag esetén a védőoltás második dózisa volt értendő.

²⁶³ A rendelet hatálybalépésekor ez a dátum eredetileg 2021. szeptember 1. volt, a szeptember 1-jei módosítás értelmében változott a határidő.

végkielégítés nem illette meg. A jogviszony-megszüntetés eme sajátos formájával részletesen a következő pontban foglalkozom.

Az a személy, aki a rendelet szerinti oltási kötelezettség teljesítésének határidejét megelőzően mentesült a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól, a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettség teljesítés alóli mentesülés megszűnését követő harminc napon belül volt köteles egydózisú oltóanyag esetén a védőoltást, kétdózisú oltóanyag esetén a védőoltás első dózisát felvenni. Aki tehát még 2021. szeptember 15. előtt mentesült e kötelezettségek alól (például szülési szabadság, betegség miatti keresőképtelenség végett), a munkába állását követő harminc napon belül volt köteles a védőoltás első dózisát felvenni.

A 449/2021. Korm. rendelet 2022. május 31-én az egészségügyi veszélyhelyzet megszűnésével (pontosabban a 2021. évi I. törvény hatályvesztésével) hatályát veszítette. A kormányrendelet hatályvesztésével egyidejűleg módosították az Eütv. egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó rendelkezéseit. Az Eütv. 232/H. § (1) bekezdése alapján járványügyi készültség esetén az állami, önkormányzati, közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványi, illetve nem állami felsőoktatási intézményi fenntartásban vagy tulajdonban működő szervnél, intézménynél vagy gazdasági társaságnál foglalkoztatottak tekintetében az alapvető munkáltatói jogokat gyakorló személy a fenntartó, illetve a tulajdonos jóváhagyásával – az egészség megóvása érdekében, a munkahely és a munkakör sajátosságaira is figyelemmel – a járványügyi készültség bevezetésének alapjául szolgáló járványt okozó kórokozó elleni – Magyarországon alkalmazott – védőoltást a munkavégzés feltételeként állapíthatja meg. Az érintett szakasz²⁶⁴ további bekezdései tartalmazzák a kivételekre, a határidőkre, az igazolás módjára, illetve a jogkövetkezményekre vonatkozó rendelkezéseket úgy, ahogy ez a védőoltás kötelező felvételével kapcsolatos egyéb jogszabályok esetén általában szokásos volt. Lényeges változás – a korábbi szabályozáshoz képest –, hogy az érintett szerveknél, intézményeknél a munkáltató (a fenntartó, illetve tulajdonos jóváhagyásával) írhatja elő a védőoltás felvételét a foglalkoztatottak számára. A munkáltató e jogkörére vonatkozó korlátokkal, észrevételekkel kapcsolatban az alábbi pontban kifejtetteket indokolt alapul venni. További lényeges különbség, hogy a jogkövetkezmények alkalmazása – jogszabály által biztosított kereteken belül – is a munkáltató döntési jogkörén alapult.²⁶⁵

²⁶⁴ Eütv. 232/H. §

²⁶⁵ Jogkövetkezmények alatt elsősorban a fizetés nélküli szabadság elrendelését, illetve a jogviszony megszüntetését kell érteni. Ld.: Eütv. 232/H. § (8)-(12) bekezdés.

1. 1. Az Alkotmánybíróság 3537/2021. (XII. 22.) AB határozata

A Covid-19 elleni védőoltás egészségügyi dolgozók számára való kötelezővé tétele miatt 2021. október 15-ig mintegy kétszázötven alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján (a továbbiakban: közvetlen normatív alkotmányjogi panasz). Az Alkotmánybíróság Hivatala ezek közül a törvényi feltételeknek megfelelő típusindítványokat egyesítette, és az alkotmányjogi panaszt 2021. október 5-én befogadta. Az Alkotmánybíróság 2021. december 3-án közzétett határozatában megállapította, hogy a támadott rendelkezések nem alaptörvény-ellenesek. Az indítványozó a védőoltás kötelező felvételére, valamint annak megtagadása esetén alkalmazandó jogkövetkezményekre vonatkozó szabályok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert állítása szerint a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény II. cikkében meghatározott emberi méltósághoz való jogát, valamint az e jogból levezethető önrendelkezési jogát. Az indítványozó szerint a szabályozás – az általános személyiségi jog részét képező testi integritáshoz való jog megsértésével – visszaélészerűen kényszeríti az egészségügyben dolgozó munkavállalókat a védőoltás felvételére, azzal a céllal, hogy az átoltottsági statisztikát növelje. Az indítvány indokolása szerint a védőoltás felvételének elmulasztásához fűzött joghátrány, azaz a foglalkoztatott munkaviszonyának *quasi* rendkívüli felmondással történő megszüntetése olyan súlyú anyagi és erkölcsi következményekkel jár, amely egyáltalán nincs arányban a pandémia visszaszorításának céljával, és egyben a bevezetése időpontjára tekintettel – utalva a fertőzőtségi mutatók alakulására – ésszerűtlen. Továbbá sérül az arányosság követelménye, tekintettel arra, hogy a „rendkívüli felmondás” helyett a Kormány az egészségügyi cél érdekében rendelkezhetett volna jogkövetkezményként többek között például az oltatlanok ideiglenes távmunkavégzéséről, a munkaviszonynak a veszélyhelyzet megszűnéséig tartó felfüggesztéséről, fizetés nélküli rendes vagy rendkívüli szabadságról.

Az indítványozó állítása szerint a rendelet rendelkezései negatív diszkriminációt tartalmaznak, mert megtiltják az egészségügyi szolgáltatóknak, hogy olyan személyeket alkalmazzanak, akik nem vették fel a Magyarországon engedélyezett oltások egyikét sem. A védőoltás kötelező felvételének elrendelése azért ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése által garantált diszkriminációtilalommal, mert egy korábbi kormányrendelet²⁶⁶ elégségesnek ítélte a negatív teszteredményt is, illetve az indítvány benyújtásának időpontjában hatályos szabályozás²⁶⁷ a koronavírus elleni védettség igazolására nem kizárólag a Magyarországon engedélyezett és

²⁶⁶ Az egészségügyi és az egészségügyben dolgozók, a nevelési, oktatási intézményekben nevelési, oktatási tevékenységet végző dolgozók, a szociális intézményekben dolgozók, valamint a bölcsődei ellátásban dolgozók SARS-CoV-2 koronavírus kimutatására alkalmas rendszeres vizsgálatáról és az egészségügyi ellátással összefüggő egyes kérdésekről szóló 509/2020. (XI. 19.) Korm. rendelet (hatályos: 2020. 11.20. – 2021.06.18.).

²⁶⁷ A koronavírus elleni védettség igazolásáról szóló 60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet 1. § (hatályos: 2021.02.13. – 2022.04.30.).

a lakosság oltására felhasznált Covid-19 oltóanyagokkal való beoltottságot fogadja el, hanem elismeri a megfertőződés utáni felgyógyulással megszerezhető immunvédeltséget is. A rendelet tehát a természetes immunitással rendelkező foglalkoztatottakat joghátrányban részesíti és alapjogaikat sérti az oltás által immunitást szerzett foglalkoztatottakkal szemben.

Az indítványozó véleménye szerint a rendelet rendelkezési ellentétesek az Alaptörvény III. cikk (2) bekezdésében foglalt emberkísérlet tilalmával, a XVII. cikk (3) bekezdésében meghatározott, az egészséget, biztonságot és méltóságot tiszteletben tartó munkafeltételekhez és a XX. cikk (1) bekezdésében meghatározott, testi és lelki egészséghez fűződő joggal, tekintettel arra, hogy a gyorsított, ún. feltételes forgalomba-hozatali engedélyezési eljárásban kifejlesztett oltóanyagok közép- és hosszú távú mellékhatásai ismeretlenek, azaz azok felvétele a rendes eljárásban kifejlesztett vakcinákhoz képest fokozott kockázatot és kevesebb biztonságot jelentenek. Más megfogalmazásban: a koronavírus elleni oltóanyag ugyanis csupán ideiglenes, feltételekhez kötött engedéllyel rendelkezik, a szokásos tesztelési eljárásokon nem esett át, alkalmazása kísérleti szakaszban van.

Az Alkotmánybíróság az alapjogkorlátozás tekintetében elsőként rögzítette, hogy a rendeletet a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében bocsátotta ki. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében „*[k]ülönleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2) – (6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható*”. Az alapjog-korlátozás és a jogalkotói legitim cél összefüggésében általánosságban megállapította, hogy „*a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását*”. Kiemelte, hogy ezzel összefüggésben a támadott szabályozás az egészségügyi ellátórendszer folyamatos működését, illetve a betegellátás biztonságát, ezen államcélok keretei között pedig a társadalom tagjai, a betegek élethez és egészséghez való jogának érvényesülését szolgálja. Az alapjog-korlátozás feltétlen szükségességét azzal igazolta, hogy a tudományos álláspont – WHO és más globális intézmények – szerint egyedül az oltás alkalmas arra, hogy a járványt jelentős mértékében megfékezze, annak negatív társadalmi és gazdasági hatásait mérsékelje (ezzel tulajdonképpel elutasítva a természetes immunitás vakcinációval azonos hatékonyságát). Az arányosság körében leszögezte, az élethez és az egészséghez való jog érvényesülése jelentette előnyöket kell összevetnie az egészségügyi önrendelkezéshez való jogot ért korlátozásban megtestesülő hátrányokkal. Az alábbiakban kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban állnak egymással.

1. A szabályozás nem hívott életre *de facto* kötelező, kikényszeríthető védőoltást, a szabályozás hagy mérlegelési lehetőséget az oltás felvételével kapcsolatban.
2. Elfogadta a jogalkotónak azt a tudományos ismeretekre támaszkodó előfeltevését, hogy az intézményesített védőoltások egyént és társadalmat érintő előnyei messze meghaladják azokat a lehetséges károkat, amelyek mellékhatásként jelentkezhetnek.
3. A támadott szabályozás – így az abban foglalt, kilátásba helyezett joghátrány – hatálya nem a teljes egészségügyi ágazatra terjedt ki, csupán azokra, akik a betegekkel közvetlenül érintkeznek.
4. Az egészségügyi ágazatban foglalkoztatottakra az általánosnál is szigorúbb alkalmassági követelmények vonatkoznak, a foglalkoztatottak számára a szabályozás hatálybalépése előtt is megismerhetők voltak az egyes munkakörök egészségügyi alkalmassági követelményei, köztük akár a védőoltás felvételére való kötelezés lehetősége.
5. A szabályozás jogviszony-létesítési és fenntartási korlátozásokat csak a rendelet szerinti veszélyhelyzet idejére rendelte alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés az Alaptörvény III. cikk (2) bekezdésében foglalt emberkísérlet tilalmával való összehang vizsgálatával összefüggésben arra hivatkozott, hogy valamennyi vakcina rendelkezik az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet engedélyével, valamint utalt a mértékadó nemzetközi intézmények által képviselt álláspontra is. Ez alapján rögzítette, hogy Alaptörvény III. cikk (2) bekezdése alapján a Covid-19 elleni oltási program nem minősül „kísérletnek”, ebből kifolyólag az ehhez kapcsolódó abszolút tilalom sérelme sem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság a támadott szabályozás diszkriminatív jellegére való hivatkozással összefüggésben megállapította, hogy az tartalmi értelemben jogalkotói mulasztás megállapítására irányul – tekintettel arra, hogy az indítványozó azt kifogásolta, hogy a betegségen való igazolt átesését a jogalkotó nem ismerte el mentesítő körülményként –, a mulasztás megállapítása pedig nem indítványozható.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelet támadott rendelkezései alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat a rendelkező részben foglaltak alapján elutasította.

1. 2. Az Alkotmánybíróság 3192/2022. (IV. 29.) AB határozata

Az indítványozó a 449/2021. Korm. rendelet hatálya alá tartozó egészségügyben foglalkoztatott személy, aki megtagadta a védőoltás felvételét, ezért a jogviszonyát – a rendeletben foglaltaknak megfelelően – a munkáltató azonnali hatállyal, végkielégítés nélkül megszüntette.

Az indítványozó közvetlen normatív alkotmányjogi panaszával 449/2021. Korm. rendelet 1. § (10) bekezdésének „és végkielégítés” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, tekintettel arra, hogy – állítása szerint – e rendelkezés az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogával, valamint a XIX. cikk (1) bekezdésben foglalt szociális biztonsághoz való jogával ellentétes. Az indítványozó utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság által biztosított tulajdonvédelemnek összhangban kell állnia az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) ítélkezési gyakorlatával, ezt követően pedig felhívta az EJEB – az ügyre nézve relevánsnak tekinthető – gyakorlatát. Érvelésében nem vitatta, hogy védőoltás felvételének megtagadása indokolhatja a foglalkoztatott jogviszonyának azonnali hatályú megszüntetését, azonban a végkielégítés elvonása a rendelet által elérni kívánt céllal összeegyeztethetetlen, a cél elérése érdekében se nem szükséges, se nem alkalmas eszköz, pusztán egyfajta „nyomásgyakorlásként” értelmezhető. Álláspontja szerint a végkielégítés – mint jogos váromány – elvonásával a tulajdonjog korlátozása nem felelt meg az arányosság követelményének. Az indítványozó kifejtette, hogy a végkielégítés elvonásának tulajdonjog-korlátozó hatása túlnyúlik a veszélyhelyzet időtartamán, ezért az alapjog-korlátozásnak törvényi szinten kellett volna megvalósulnia, ennek okán az érintett rendelkezés sérti a különleges jogrendben megvalósuló alapjog-korlátozásra vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket. Az arányosság követelményének sérelme megvalósul továbbá abban, hogy a rendelet az önrendelkezési jog gyakorlását – az azonnali hatályú felmondással, illetve a végkielégítés elvonásával – oly módon szankcionálja, mint a jogellenes magatartást tanúsító munkavállalókat (utalva az azonnali hatályú felmondás jogi természetére).

Az Alkotmánybíróság döntésében elsőként ismertette a tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát,²⁶⁸ ezt követően felhívta a 3053/2022. (II. 11.) AB határozatában foglalt, a végkielégítés jogintézményére, annak rendeltetésére, funkciójára, jogi természetére és alkotmányjogi megítélésére vonatkozó megállapításait, amely döntés – a korábbi gyakorlat fényében – megállapította, „mivel a végkielégítéshez való jog a fentiek alapján nem az Alaptörvény által biztosított alapjog, ekként a közszolgálati vagy más jogviszonyokat – a konkrét ügyben a közalkalmazotti és az egészségügyi szolgálati jogviszonyokat – szabályozó törvényeken alapul, ezért a jogalkotót a végkielégítésben való részesítésre irányuló döntése esetén annak feltételei meghatározása során széleskörű mérlegelési jog illeti meg, és alkotmányellenesség csak egészen szélsőséges esetben állapítható meg.”²⁶⁹ Ezt követően megállapította, hogy a végkielégítéshez hasonló funkcióval rendelkezik az elmaradt munkabér kompenzációja is, ennek okán utalt a

²⁶⁸ A vonatkozó alkotmánybíróági döntéseket ld.: Az Alkotmánybíróság 3192/2022. (IV. 29.) AB határozata, Indokolás [41]-[43].

²⁶⁹ Az Alkotmánybíróság 3053/2022. (II. 11.) AB határozata, Indokolás [45].

3209/2015. (XI. 10.) AB határozatában foglaltakra: „*az elmaradt munkabér kompenzációjának a rendeltetése, hogy a munkakeresés időszakában, az ismételt munkavállalásig terjedő időben egyfajta anyagi jellegű támogatást nyújtson, amely a megélhetés biztosítását célozza, ennek megállapítása azonban differenciált munkajogi kezelést igényel, amelyet nem lehet közvetlenül levezetni az alkotmányos tulajdonvédelemből.*”²⁷⁰ Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a végkielégítés – az elmaradt munkabér kompenzációjához hasonlóan – nem közjogi váromány, hanem a foglalkoztatási jogviszonyok egyedi sajátosságai alapján érvényesíthető követelés, így nem hozható közvetlen kapcsolatba az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való joggal. Az Alkotmánybíróság ezek alapján az indítványozó alkotmányjogi panaszát elutasította.

Érdemes megemlíteni, hogy egy tulajdonképpen azonos tényállást és felperesi érvelést tartalmazó Kúriáig jutott ügyben²⁷¹ a Kúria helybenhagyta a másodfokú bíróság ítéletét, azzal az indokolással, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a tulajdonvédelem területén összhangban áll az EJEB ítélezési gyakorlatával, mely szerint az alapjogvédelem a már megszerzett tulajdon védelmét biztosítja, és nem terjed ki a tulajdonszerzéshez való alapjogi védelemre is. A Kúria a döntésében utalt az Alkotmánybíróság 3192/2022. (IV. 29.) AB határozatában tett megállapításaira.

1. 3. Kúria Mfv. 10.121/2023/4.

A felperes sterilizáló munkakörben 2012. október 9-től állt jogviszonyban az alperesnél, 2021. március 1-jétől e tevékenységét egészségügyi szolgálati jogviszonyban látta el. Az alperes 2021. szeptember 15-én tájékoztatta a felperest, hogy a Covid-19 védőoltást a 449/2021. Korm. rendeletben megszabott határidőig (2021. szeptember 15.) nem vette fel, pontosabban a védőoltás felvételének tényét nem igazolta. A tájékoztatásban felhívta a felperes figyelmét, hogy – a jogszabályban foglaltaknak megfelelően – 15 napon belül vegye fel a védőoltást és azt a rendeletben foglaltaknak megfelelően igazolja. A tájékoztatás kiterjedt a mentesülés esetköreire, valamint a jogkövetkezmények alkalmazása kilátásba helyezésére. A felperes 2021. szeptember 20-a és október 10-e között keresőképtelennek minősült, táppénzellátásban részesült. A felperes október 13-án – munkavégzés céljából – megjelent a munkahelyén, ahol – a foglalkozás-egészségügyi szakorvos írásbeli szakvéleménye alapján – közölték vele, hogy a védőoltás felvétele az ő esetében egészségügyi okból nem ellenjavalt. Az alperes 2021. október 13-án azonnali hatállyal megszüntette a felperes jogviszonyát, tekintettel arra, hogy ezen a napon a felperes úgy nyilatkozott, hogy nem kívánja felvenni a védőoltást. Az alperes az azonnali hatályú felmondását arra alapozta, hogy a rendelet alapján a felperes nem tett eleget a védőoltás felvételi kötelezettségének. A felperes

²⁷⁰ Az Alkotmánybíróság 3192/2022. (IV. 29.) AB határozata, Indokolás [46].

²⁷¹ Kúria Mfv. 10.024./2023/4.

keresetében kérte az azonnali hatályú felmondás jogellenességének megállapítását, valamint a kapcsolódó jogkövetkezmények alkalmazását. Érvelésének középpontjában az állt, hogy a 449/2021. Korm. rendelet 1. § (13) bekezdése értelmében a foglalkoztatott a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettség teljesítése alóli mentesülés megszűnését (2021. október 11.) követő 30 napon belül volt köteles a felvenni a védőoltást. A jogvita tárgyát képezte az azonnali hatályú felmondás hatályosulásának időpontja, valamint a felperes kárenyhítési kötelezettsége, valamint az, hogy a felperes információ szerint a védőoltás felvétele részére ellenjavalt, azonban az ügy érdemi része arra a kérdésre összpontosult, hogy a mely időpontig volt köteles a felperes a védőoltást felvenni. Az alperes az ellenkérelmében a kereset elutasítását és a felperes perköltségben való marasztalását kérte.

Az elsőfokú bíróság a 449/2021. Korm. rendelet vonatkozó rendelkezési alapján arra a következtetésre jutott, hogy a rendelet 1. § (13) bekezdése alapján a felperesnek a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettség teljesítése alóli mentesülés megszűnését (2021. október 10.) követő 30 napon belül kellett felvennie a védőoltást, ennek okán az azonnali hatályú felmondás jogellenes volt. A másodfokú bíróság álláspontja szerint a rendelet 1. § (13) bekezdése azokra a foglalkoztatottakra korlátozódott kizárólag, akik a rendelet 1. § (3) bekezdése szerinti határidőig (2021. szeptember 15.) mentesültek a rendelkezésre állási és a munkavégzésre kötelezettség alól. A felperes szeptember 15-én keresőképes volt, keresőképtelensége szeptember 20-án következett be, ennek okán a munkáltató felhívásától számított 15 napon belül fel kellett vennie a védőoltást. Ezt a határidőt a felperes elmulasztotta, ezért – a másodfokú bíróság álláspontja alapján – az alperes 2021. október 13-án jogszerűen szüntette meg a felperes jogviszonyát azonnali hatályú felmondással.

A Kúria a másodfokú bíróság döntését hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróság döntését – a jogalap körében – helybenhagyta, a másodfokú bíróságot pedig azösszecszerűség tekintetében a fellebbezés elbírálására utasította. A Kúria megállapította, hogy az elsőfokú bíróság helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy a felperes oltási kötelezettségének határideje a rendelkezésre állási és a munkavégzési kötelezettség alóli mentesülését követő 30 napig állt fenn (2021. november 9-ig). A 449/2021. Korm. rendelet 1. § (8) bekezdése értelmében a munkáltató felhívását követően (2021. szeptember 15.) valóban 15 nap állt rendelkezésre a védőoltás felvételére, azonban ezen időszak alatt a munkavállaló keresőképtelennek minősült. A Kúria kimondta, hogy az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy a felperes az oltási kötelezettség teljesítésének határidejét megelőzően mentesült a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól, a 449/2021. Korm. rendelet 1. § (13) bekezdése nem „szűkítette le” az oltási kötelezettség teljesítésének határidejét 2021. szeptember 15-re, valamint nem is utalt vissza ezen dátumra.

Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy a 449/2021. Korm. rendelet 1. § (9) bekezdésére alapított azonnali hatályú felmondás jogszabályi feltételi 2021. október 13-án nem álltak fenn, így az jogellenesnek minősült.

2. A munkavállaló védőoltásra kötelezése

A munkahelyek koronavírus elleni védelméről szóló 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 598/2021. Korm. rendelet) szintén nem előzmény nélküli. A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara már 2021. júliusában olyan jogszabály-módosítást javasolt, amelynek alapján bizonyos munkakörökben a cégek kötelezővé tehetnék az oltást a munkavállalóiknak.²⁷²

A 2021. november 1-jén hatályba lépett szabályozás célja a koronavírus elleni védekezés szempontjából kétségtelenül az volt, hogy a munkáltatók jogot kapjanak arra, hogy a munkavégzés feltételeként előírják a koronavírus elleni védőoltás felvételét a munkavállalók számára, ha ezt szükségesnek látták az ott dolgozók biztonsága érdekében. Ennek biztosítására a munkáltató – az egészség megóvását szem előtt tartva, a munkahely és a munkakör sajátosságaira is figyelemmel – a védőoltás felvételét azon foglalkoztatott²⁷³ esetében, aki e rendelet hatálybalépése előtt a védőoltást nem vette fel, a munkavégzés feltételeként állapíthatta meg.²⁷⁴ E rendelkezés több szempontból is figyelemre méltó. Kétségtelen, hogy a jogalkotó a szabályozással annak a lehetőségét kívánta megteremteni, hogy a munkáltató – saját mérlegelése alapján – előírhasa a védőoltás felvételét a munkavállalók számára. E döntési lehetőség azonban korántsem volt korlátlan. A szabályozás céljából, a szöveg nyelvtani értelmezéséből egyértelműen megállapítható, hogy a munkáltatói döntés minden esetben előzetes mérlegelést igényelt. A munkáltatónak – ha élni kívánt a jogszabály adta lehetőséggel – figyelembe kellett vennie az adott munkahely és munkakör sajátosságait az egészség megóvása érdekében. Ez azt jelentette, hogy általánosságban nem rendelhette el a munkavállalók számára a védőoltás felvételét, csak abban az esetben, ha a munkavállalók (ideértve a munkavégzés hatókörében tartózkodókat és a szolgáltatást igénybe vevőket is) egészségének megóvása érdekében szükségesnek bizonyult.²⁷⁵ Példának okáért egy állandó jelleggel távmunkában dolgozó munkavállaló számára – aki nem létesített személyes

²⁷² Új javaslat érkezett: kötelezővé tehetné a munkahelyed a koronavírus-oltást. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20210720/uj-javaslat-erkezett-kotelezove-tehetne-a-munkahelyed-a-koronavirus-oltast-493234> (2022.11.15.)

²⁷³ A személyi hatályt illetően a rendelet úgy határozott, hogy arra a foglalkoztatottra kellett alkalmazni, aki nem tartozott a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 599/2021. Korm. rendelet) hatálya alá. Ez alapján a rendeletben foglaltakat – elméletileg – a függő munka egyéb olyan jogviszonyaira is alkalmazni kellett, amelyek kívül estek a hivatkozott kormányrendeletben nevesített munkavégzésre irányuló jogviszonyokon.

²⁷⁴ A munkahelyek koronavírus elleni védelméről szóló 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 598/2021. Korm. rendelet) 1. § (1) bekezdés.

²⁷⁵ Az Mvt. 4. §-a alapján.

kapcsolatot a munkáltatói környezettel – álláspontom szerint nem rendelhette el a munkáltató a védőoltás felvételét. Az egészség megóvásának érdeke (egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeinek biztosítása) az adott munkavállaló vonatkozásában ugyan önálló célként merülhetett fel – tehát önmagában az erre való hivatkozással történő kötelezés –, azonban „a munkahely és a munkakör sajátosságaira is figyelemmel” kifejezés egyértelműen a munkavállalók közti differenciálás jogalapját teremtette meg. Mindezekre való tekintettel alapvető követelmény volt az adott munkavállaló(k) munkakörének és munkahelyének figyelembevétele. A védőoltás felvételére vonatkozó munkáltatói utasítás bírósági úton történő megtámadásával kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy csak abban az esetben volt erre lehetőség, ha a munkáltató az utasítás teljesítésének megtagadása esetén fizetés nélküli szabadságot rendelt el. A munkáltatói utasítás jogellenességére az Mt. sajátos szabályokat alkalmaz (utasítás megtagadásának lehetősége, utasítás megtagadásának kötelessége),²⁷⁶ ennek okán „önmagában” az oltás felvételére kötelezés (mint munkáltatói utasítás) jogszerűsége bíróság előtt nem volt vitatható.²⁷⁷ Másképp: a jogkövetkezmény alkalmazása bírósági úton vitatható volt, a döntés alapját pedig az oltás felvételére kötelezés jogszerűsége határozta meg. Figyelemmel arra, hogy az oltás felvételére kötelezés mindig az adott munkavállaló számára volt elrendelhető, kérdésként merülhet fel, hogy azonos munkakörben és munkahelyen dolgozó munkavállalók közötti differenciálás jogszerűnek minősül-e? Álláspontom szerint ez nem kizárt, természetesen abban az esetben, ha a döntés nem ütközött az egyenlő bánásmód követelményébe. A védőoltás munkavégzési feltételként való meghatározásból pedig az a kérdés következik, hogy a védőoltás felvétele szolgálhatott-e a jogviszony létesítésének feltételeként? Álláspontom szerint ennek az előírása minimum aggályos volt, tekintettel arra, hogy a védőoltás felvételére kötelezés megtagadása elsősorban nem szolgálhatott jogviszony megszüntetési tényállásként – erről a problémáról lentebb részletesen értekezem –, valamint a szabályozási technikából sem következett ennek az ellenkezője. Kétségtelen, hogy ez az értelmezés sok esetben életszerűtlen szituációkat eredményezhetett és a gyakorlatban eltérő megoldást alkalmaztak. Tekintettel arra, hogy a munkaviszony fennállása alatt – munkáltatói mérlegelést követően – „bármikor” előírható volt a védőoltás felvétele (tehát a jogviszony létrejöttével egyidejűleg is), célszerűbb lett volna annak a lehetőségnek a biztosítása, hogy – szintén célhoz kötötten, egyéni mérlegelést követően – előírható legyen a védőoltás jogviszony létesítési feltételként. Ez szolgálta volna azt a jogalkotói elképzelést, hogy a munkáltató – a már többször említett korlátok között – teljes mértékben maga dönthet a védőoltás felvételének kérdésében. A bizonytalan szabályozás következtében tárgyalt dilemmákhoz természetesen

²⁷⁶ Mt. 54. §

²⁷⁷ *Kozma Anna – Pál Lajos: A védőoltásra kötelezés feltételei a munkajogviszonyban. Munkajog 2021/4. sz. 17-25. o.*

adatvédelmi kérdések sora is kapcsolódik (például átoltottság, mint személyes adat a munkaviszony létesítését megelőzően).²⁷⁸

A jogszabály a munkáltatói oltásra kötelezés részletszabályait is meghatározta. A védőoltás felvételére vonatkozó döntést követően a munkáltatónak elektronikus úton vagy papír alapon tájékoztatnia kellett a foglalkoztatottat a kötelező védőoltás elrendeléséről, határidőről, valamint a védőoltás felvétele elmaradásának lehetséges jogkövetkezményeiről. Ezzel összefüggésben lényeges, hogy a munkáltató határozta meg a védőoltás felvételének határidejét, ami egydózisú oltóanyag esetén a védőoltás, kétdózisú oltóanyag esetén a védőoltás első dózisa tekintetében legalább negyvenöt nap kellett, hogy legyen. Kétdózisú oltóanyag esetén a védőoltás második dózisát az oltóorvos által meghatározott időpontban kellett felvenni.²⁷⁹ Az a foglalkoztatott, aki a rendelet szerinti oltási kötelezettség teljesítésének határidejét megelőzően mentesült a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól, a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettség teljesítés alóli mentesülés megszűnését követően volt kötelezhető a védőoltás felvételére.²⁸⁰ Ez a rendelkezés azt a kérdést veti fel – amellet, hogy a mentesülés ideje alatt (tipikusan szülési szabadság, betegség miatti keresőképtelenség stb.) nem volt kötelezhető a munkavállaló a védőoltás felvételére –, hogy ha a szóban forgó kötelezettségek alóli mentesülés a munkáltató által megszabott határidőn belül következett be, akkor a mentesülés megszűnését követően „folytatódott” vagy pedig „újrakezdődött” a munkáltató által előírt határidő? Az általam logikusnak vélt álláspont²⁸¹ szerint az oltási kötelezettség „szünetelt” a mentesülés időtartama alatt, azonban a jogszabály szövegéből az látszik megállapíthatónak, hogy a mentesülést követően – ha magát a kötelezést nem is kellett újból elrendelni – ismét határidő meghatározása vált szükségessé. A mentesülés szabályai lényegében megegyeztek a korábbi ágazati szabályoknál kifejtettekkel.²⁸²

A jogkövetkezményeket illetően sajátos megoldást alkalmazott a 598/2021. Korm. rendelet. Ha a foglalkoztatott a védőoltást a munkáltató által meghatározott határidőn belül nem vette fel, a foglalkoztatott részére a munkáltató fizetés nélküli szabadságot rendelhetett el.²⁸³ Természetesen a jogkövetkezményeket nem lehetett alkalmazni arra a foglalkoztatottra, aki a rendelet szabályai alapján mentesült az oltási kötelezettség alól. A veszélyhelyzeti jogalkotás következtében sajátos módon a munkáltató egyoldalúan rendelhetett el fizetési nélküli szabadságot abban az esetben, ha a foglalkoztatott nem vette fel határidőben a védőoltást. A munkáltató a foglalkoztatott

²⁷⁸ A rendelet tartalmazott adatvédelmi kérdésekkel kapcsolatos rendelkezéseket a munkaviszony keretein belüli elrendeléssel összefüggésben, valamint az igazolási rendre vonatkozóan. Ld.: *Rátka* Ildikó: Adatkezelési megfontolások a munkáltató által előírt Covid-védőoltással kapcsolatban. Munkajog 2022/1. sz.

²⁷⁹ 598/2021. Korm. rendelet 2. § (2)-(3) bekezdés.

²⁸⁰ 598/2021. Korm. rendelet 2. § (12) bekezdés.

²⁸¹ *Kozma – Pál* i. m. 21. o.

²⁸² 598/2021. Korm. rendelet 2. § (4)-(5) bekezdés.

²⁸³ 598/2021. Korm. rendelet 2. § (8) bekezdés.

jogviszonyát felmentéssel, illetve felmondással azonnali hatállyal megszüntethette, ha a fizetés nélküli szabadság elrendelésétől számítva egy év eltelt.²⁸⁴ Természetesen, ha foglalkoztatott a fizetés nélküli szabadság elrendelését követően felvette a védőoltást, a munkáltató a fizetés nélküli szabadságot haladéktalanul megszüntette.²⁸⁵ Mindkét jogkövetkezményhez indokolt bizonyos megjegyzéseket fűzni. A jogalkotó láthatóan mindkét szankció tekintetében – ahogy a védőoltásra való kötelezés esetében is – a munkáltatóra kívánta bízni a döntést. Másképp: a védőoltásra való kötelezés megtagadását követően a fizetési nélküli szabadság egyoldalú elrendelése, valamint az egy év leteltét követően a jogviszony megszüntetése munkáltatói mérlegelés kérdése volt. Bármennyire is óvatos a szabályozás a jogkövetkezmények tekintetében (értve ezalatt a munkáltatóra telepített jogosultságokat), életszerűtlennek tűnhet az az eset, amikor az oltás felvételének megtagadását követően a munkáltató nem kívánt jogkövetkezményt alkalmazni (különösen, ha más munkavállalók tekintetében már élt a jogszabály adta lehetőséggel).

A jogviszony megszüntetésére csak egy év fizetés nélküli szabadságot követően volt lehetőség, azonban a fizetés nélküli szabadság jogi természetét illetően a foglalkoztatott rendkívül kedvezőtlen helyzetbe találta magát. Amellett, hogy a fizetés nélküli szabadság tartama alatt – díjazás és munkavégzés hiányában – bizonyos kötelezettségek továbbra is terhelik a munkavállalót (együttműködési kötelezettség, titoktartási kötelezettség stb.), társadalombiztosítási jogi szempontból is jelentős hátrányok érik. Legfontosabb, hogy a biztosított jogviszonya szünetel,²⁸⁶ ami azt jelenti – amellett, hogy egészségügyi szolgáltatási járulékot kell fizetnie –, hogy a biztosított minőségéből fakadóan nem jogosult a társadalombiztosítás különböző ellátásaira. Az egy év fizetés nélküli szabadság elteltét követő jogviszony-megszüntetési lehetőség is magyarázatra szorul. A szabályozás értelmében: a munkáltató – a foglalkoztatásra irányadó jogszabálytól eltérően – a foglalkoztatott jogviszonyát felmentéssel, illetve felmondással azonnali hatállyal megszüntethette, ha a fizetés nélküli szabadság elrendelésétől számítva egy év eltelt és a foglalkoztatott a védőoltás felvételét nem igazolta a munkáltató felé a rendeletben meghatározott módon, vagy a mentesüléshez szükséges orvosi szakvéleményt nem mutatta be.²⁸⁷ Eltérő álláspontok alakultak ki a jogviszony-megszüntetés jogcíme vonatkozásában. Ezzel összefüggésben – de a konkrét kérdés eldöntését megelőzően – elsőként az a kérdés vizsgálendő, hogy a rendeletben meghatározott jogkövetkezményeket az általános szabályokkal összhangban, azokkal kiegészítve kellett-e alkalmazni, vagy a *lex specialis derogat legi generali* elvnek megfelelően sajátos jogintézményekkel állunk

²⁸⁴ 598/2021. Korm. rendelet 2. § (9) bekezdés.

²⁸⁵ 598/2021. Korm. rendelet 2. § (11) bekezdés.

²⁸⁶ Tbj. 16. § a) pont.

²⁸⁷ 598/2021. Korm. rendelet 2. § (9) bekezdés.

szemben? Létezik olyan álláspont,²⁸⁸ amely a jogkövetkezmények párhuzamos (egymást kiegészítő) alkalmazása mellett foglalt állást, azaz az Mt. szerinti azonnali hatályú felmondást²⁸⁹ „igazította” a rendelet szabályaihoz. Egy másik álláspont²⁹⁰ szerint nem az Mt. szerinti azonnali hatályú felmondásról volt szó, hanem a felmondásra vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni a rendeletben foglalt eltérésekkel. Az általam is helyesnek vélt értelmezés²⁹¹ szerint pedig a vizsgált tényállásban csak a rendelet által szabályozott jogkövetkezményeket lehetett alkalmazni. Erre utalt többek között a rendelkezésben a „foglalkoztatásra irányadó jogszabálytól eltérően” kifejezés, valamint a konkrét köteleességszegéshez kapcsolódó általánostól eltérő jogkövetkezmények pontos meghatározása. Ezzel összefüggésben szükséges utalni arra, hogy ebben az esetben nem az Mt. szerinti megszüntetési tényállásról volt szó, hanem egy önálló megszüntetési jogcímet határozott meg a jogszabály, így – az imént kifejtettekkel összhangban – az Mt. jogviszony-megszüntetésre vonatkozó szabályait (felmondási tilalmak, végkielégítés stb.) nem lehetett alkalmazni. A jogviszony rendelet alapján történő megszüntetése esetén elegendő volt a megszüntetés indokát és jogkövetkezményeit közölni a foglalkoztatottal.

A 598/2021. Korm. rendeletet a koronavírus-világjárvány elleni egyes védelmi intézkedések megszüntetéséről szóló 77/2022. (III. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 77/2022. Korm. rendelet) március 7-i hatállyal hatályon kívül helyezte,²⁹² és rendelkezett a korábban elrendelt fizetés nélküli szabadságok sorsáról. A vonatkozó rendelkezés értelmében 2022. április 1-jén megszűnt a 598/2021. Korm. rendeletet alapján elrendelt fizetés nélküli szabadság.²⁹³ A munkáltatónak elektronikus úton vagy papír alapon haladéktalanul tájékoztatnia kellett az érintett személyt a munkavégzési és rendelkezésre állási kötelezettség helyreállításának kezdő időpontjáról.²⁹⁴ Egyéb rendelkezést ezzel kapcsolatban nem tartalmazott a jogszabály. Az elrendelt fizetési nélküli szabadságok esetleges korábbi időpontban való megszüntetésére álláspontom szerint csak megállapodás alapján volt lehetőség, tekintettel arra, hogy a fizetés nélküli szabadság megszüntetése kötelezettségeket is teremtett a munkavállaló oldalán (rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettség). Ellenkező esetben a munkajog alapelvi szintű rendelkezései sérültek volna,

²⁸⁸ Herdon István – Rab Henriett: Hogyan írható elő kötelezően a védőoltás a gazdasági munkaviszonyokban? Közjogi Szemle 2021/4. sz.

²⁸⁹ Mt. 78-79. §.

²⁹⁰ Kártyás Gábor: A Covid védőoltásra kötelezés munkajogi kérdései. Adó Online. <https://ado.hu/munkaugyek/a-covid-vedooltasra-kotelezes-munkajogi-kerdesei/> (2022.11.15.).

²⁹¹ Kozma – Pál: i. m. 22-23. o.

²⁹² A 598/2021. Korm. rendeletet eredetileg a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztésekor veszítette volna hatályát, az ettől eltérő jogalkotói megoldás mögött meghúzódó szándék értékelése a dolgozat célkitűzésein kívül esik.

²⁹³ Alkotmányjogi szempontól aggályosként értékelhető a rendelkezés, ugyanis a 598/2021. Korm. rendelet hatályon kívül helyezésével egyidejűleg megszűnt az egyoldalúan elrendelt fizetés nélküli szabadságok jogalapja is.

²⁹⁴ A koronavírus-világjárvány elleni egyes védelmi intézkedések megszüntetéséről szóló 77/2022. (III. 4.) Korm. rendelet 13. §.

tekintettel arra, hogy a felek a fizetés nélküli szabadság elrendelésekor alapvetően egy hosszú távú állapotra rendezkedtek be, ennek okán előállhatott olyan tényállás, amely esetén a munkáltató által elrendelt korábbi megszüntetés a munkavállaló jogát, jogos érdekét sértette.

2. 1. Az Alkotmánybíróság 3088/2022. (III. 10.) AB végzése

A koronavírus elleni védőoltás munkavállalók számára a munkáltató által történő kötelezővé tétele miatt 2021. december 2-ig beérkezett húsz – közvetlen normatív alkotmányjogi panasz alapján benyújtott – indítvány közül a törvényi feltételeknek megfelelő típusindítványokat az Alkotmánybíróság Hivatala egyesítette. Az Alkotmánybíróság 2022. február 18-án közzétett végzésével a 598/2021. Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasította.²⁹⁵

Az indítványozó álláspontja szerint a veszélyhelyzeti alapjog-korlátozás nem felelt meg az Alaptörvényben, valamint sarkalatos törvényben meghatározott garanciális szabályoknak. Álláspontja szerint az oltás elmulasztásához fűzött joghátrány következményei nincsenek arányban a járvány visszaszorításának céljával. Az indítvány előterjesztője szerint védőoltás – munkáltató általi – kötelezővé tétele – többek között – sérti az egészségügyi önrendelkezéshez való jogot, ezzel összefüggésben a testi és lelki egészséghez való jogot,²⁹⁶ a foglalkozás szabad megválasztásához,²⁹⁷ illetve az egészséges és biztonságos munkafeltételekhez való jogot.²⁹⁸ Az egyenlő bánásmód követelményével²⁹⁹ összefüggésben indítványozó aggályosnak tartotta, hogy az oltatlanok homogén csoportjában hátrányt szenved az, akinek munkáltatója a védőoltás felvételét (más munkáltatókkal szemben) kötelezővé teszi, jóllehet a munkáltatóknak az oltás szükségessége megállapítására sem szakmai, sem egyéb képesítése nincsen. Továbbá hivatkozott arra, hogy a védettségi igazolványra vonatkozó szabályok szerint a fertőzésen átesettek is bizonyos védettséggel rendelkeznek, amit a 598/2021. Korm. rendelet nem értékelt. Összességében tehát a munkavállalást oltáshoz kötni diszkriminatív, szükségtelen és aránytalan intézkedés.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sem az oltás kötelező felvételének elrendelése, sem a munkavállaló fizetés nélküli szabadságra küldése, sem a foglalkoztatási jogviszony megszüntetése, azaz az állított jogsérelmek egyike sem következik kényszerítőleg közvetlenül a támadott szabályozásból, a jogszabály pusztán az oltás kötelező felvételének és a jogkövetkezmények alkalmazásának a lehetőségét teremtette meg. Másképpen: a kifogásolt

²⁹⁵ Az Alkotmánybíróság 3088/2022. (III. 10.) AB végzése.

²⁹⁶ Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés.

²⁹⁷ Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés.

²⁹⁸ Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdés.

²⁹⁹ Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdés.

jogszabályi rendelkezés az indítványozókra, tehát a munkavállalókra nézve közvetlenül nem hatályosult. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a munkáltató döntéseivel szemben a munkavállaló az általános munkajogi szabályok szerint érvényesítheti az igényét, ha a munkáltató a döntésének kialakítására irányadó szabályokat megsértette. Az ügyben az indítványozó nem merítette ki a jogorvoslati lehetőségeit (munkaügyi bírósághoz fordulás joga). Mindezek alapján az alkotmányjogi panasz nem felelt meg a törvényi követelményeknek, azaz a közvetlen, személyes és aktuális érintettség feltételei ebben az esetben nem álltak fenn, az indítvány ezen része érdemi elbírálásra alkalmatlan. Megjegyzést érdemel, hogy a döntéshez csatolt két különvélemény ettől eltérő megállapításra jutott, a kisebbségi álláspont értelmében ugyanis a vizsgált ügyben az indítvány megfelelt a fentebb említett törvényi feltételeknek.³⁰⁰

3. A védőoltás kötelezővé tétele a közszférában

A kötelező oltás lépcsőzetes bevezetése – mint jogalkotási tendencia – okán a magánszférában foglalkoztatottakra vonatkozó jogszabállyal egyidejűleg szükséges volt a közszolgálat különböző ágazataira vonatkozóan is rendezni a kérdést. A koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 599/2021. Korm. rendelet) – az 598/2021. Korm. rendelettel egyidejűleg – 2021. november 1-jén lépett hatályba. A védőoltás kötelező felvételére vonatkozó szabályok ismertetése előtt elsőként a rendelet személyi hatályát illetően szükséges bizonyos megállapításokat tenni. A rendelet – az eddig ismertetett jogszabályokkal azonos módon – a „foglalkoztatott” kifejezést használta, azzal, hogy meghatározta azokat a jogszabályokat,³⁰¹ amelyek hatálya alá tartozó szervnél, intézménynél foglalkoztatottakat kellett érteni a kifejezés alatt. Annak ellenére, hogy kétségtelenül ez az a jogszabály, amely az állami (és önkormányzati) intézményeknél foglalkoztatottak jelentős részére kiterjedt, nem fedte le a teljes közigazgatást. Ezzel összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy egyes – a rendelet hatálya alá nem tartozó – közigazgatási szervek vonatkozásában külön jogszabályok születtek. Erre utaló rendelkezést tartalmazott az 598/2021. Korm. rendelet 2021. november 9-étől hatályos állapota: a védőoltásnak a munkavégzés feltételeként történő elrendelésével kapcsolatos szabályokat a Kormány az igazságszolgáltatásban foglalkoztatottak vonatkozásában a saját szervezetére nézve a Kúria elnöke, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az Alkotmánybíróság Hivatalánál foglalkoztatottak vonatkozásában az Alkotmánybíróság elnökének kezdeményezése

³⁰⁰ Ld.: Az Alkotmánybíróság 3088/2022. (III. 10.) AB végzés, Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye, Márki Zoltán alkotmánybíró különvéleménye.

³⁰¹ 599/2021. Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés (hatályos: 2021.11.01. – 2022.03.06.).

esetén külön rendeletben állapítja meg.³⁰² Ennek következtében született meg a koronavírus elleni védőoltásnak az ügyészségi alkalmazottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 638/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet (továbbiakban: 638/2021. Korm. rendelet), de külön jogszabályként említhető az egyes kormányzati igazgatási szervek foglalkoztatottjait érintő veszélyhelyzeti szabályokról szóló 634/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet (továbbiakban: 634/2021. Korm. rendelet) is. A továbbiakban – a jogszabályok érdemben azonos tartalmára, valamint a személyi hatály terjedelmére tekintettel – a részletszabályok bemutatása nem képezi az értekezés részét, a továbbiakban a 599/2021. Korm. rendelet rendelkezéseinek vizsgálatára kerül sor, azzal, hogy ahol indokolt, a dolgozat utal az eltérő szabályokra.

A rendeletben foglaltakat lényegében azoknál a közigazgatási szerveknél, intézményeknél foglalkoztatottakra kellett alkalmazni, amelyek állami vagy önkormányzati fenntartásban működnek, azzal, hogy az önkormányzati fenntartású intézmények esetében a fenntartó önkormányzat szerinti település vagy terület polgármestere, illetve a fővárosi fenntartású intézményeknél a főpolgármester dönthetett a rendeletben foglaltak alkalmazásának elrendeléséről.³⁰³ Ez tulajdonképpen azt jelentette, hogy a szabályozás döntési jogkörrel ruházta fel a polgármestert: mérlegelően alapuló intézkedésével elrendelhetette a védőoltás kötelező felvételét, valamint dönthetett a – rendeletben foglalt – jogkövetkezmények alkalmazásáról.

A szabályozás értelmében az érintett foglalkoztatottak vonatkozásában elrendelték a védőoltás kötelező felvételét: az a foglalkoztatott, aki a rendelet hatálybalépése előtt nem vette fel a koronavírus elleni védőoltást, köteles volt egydózisú oltóanyag esetén a védőoltást, kétdózisú oltóanyag esetén a védőoltás első dózisát 2021. december 15. napjáig felvenni, ha a munkavégzés során ügyfelekkel rendszeresen találkozik, 2022. január 31. napjáig felvenni, ha munkavégzés során ügyfelekkel rendszeresen nem találkozik, továbbá kétdózisú oltóanyag esetén a védőoltás második dózisát az oltóorvos által meghatározott időpontban felvenni.³⁰⁴ Azt, hogy a foglalkoztatott munkavégzése során ügyfelekkel rendszeresen találkozik-e vagy sem, a munkáltató állapította meg, és erről 2021. november 15. napjáig tájékoztatta a foglalkoztatottat.³⁰⁵ Abban az esetben, ha a polgármester az 599/2021. Korm. rendelet alkalmazását elrendelte – az fentebb kifejtett

³⁰² 598/2021. Korm. rendelet 1. § (2a) bekezdés (hatályos: 2021.11.09. – 2022.03.06.).

³⁰³ Megjegyzendő, hogy a rendeletben foglaltakat az állami tulajdonú részesedéssel működő gazdasági társaságnál, valamint azok többségi befolyásával működő gazdasági társaságoknál foglalkoztatottakra – a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény hatálya alá tartozó szervnél, valamint a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény szerinti honvédelmi szervezetnél (ideértve a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény és a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény hatálya alá tartozó, nem honvédelmi szervezetnél foglalkoztatottakat is) foglalkoztatottak kivételével – nem kellett alkalmazni. Ld.: 599/2021. Korm. rendelet 1. §

³⁰⁴ 599/2021. Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés.

³⁰⁵ 599/2021. Korm. rendelet 2. § (2) bekezdés.

határidőktől eltérően – a munkáltató határozta meg a védőoltás felvételének határidejét, ami egydózisú oltóanyag esetén a védőoltás, kétdózisú oltóanyag esetén a védőoltás első dózisa tekintetében legalább 45 nap kellett, hogy legyen. Abban az esetben, ha a foglalkoztatott a védőoltást a meghatározott határidőig nem vette fel, a munkáltató felhívásától számított 15 napon belül volt köteles felvenni a védőoltást, azt megfelelően igazolni vagy az orvosi szakvéleményt bemutatni.³⁰⁶ Megjegyzést érdemel, hogy a rendelet hatálya alá tartozó egyes jogviszonyokban, illetve foglalkoztatottak tekintetében az ágazatért felelős miniszter a védőoltás felvételére eltérő határidőt állapíthatott meg.³⁰⁷

Az a foglalkoztatott, aki a rendelet szerinti oltási kötelezettség teljesítésének határidejét megelőzően mentesült a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól, a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettség teljesítés alóli mentesülés megszűnését követő 30 napon belül volt köteles egydózisú oltóanyag esetén a védőoltást, kétdózisú oltóanyag esetén a védőoltás első dózisát felvenni.³⁰⁸ Ezzel kapcsolatban utalok az előző fejezetben kifejtettekre. A mentesülésre, valamint a védőoltás felvételének igazolására a korábban ismertetett szabályokkal tartalmilag egyező rendelkezéseket tartalmazott a jogszabály.³⁰⁹

A munkáltatói utasítás – a védőoltás felvétele – megtagadásának jogkövetkezményei megegyeznek az 598/2021. Korm. rendelet rendelkezésével, azzal, hogy a fizetési nélküli szabadság elrendelése tekintetében a munkáltató nem rendelkezett mérlegelési jogkörrel (míg a jogviszony-megszüntetés vonatkozásában igen).³¹⁰ Másképp: a kötelességszegés „első” jogkövetkezményének alkalmazására a jogszabály erejénél fogva volt köteles a munkáltató, míg a fizetés nélküli szabadság „eredménytelen” letelte után a jogviszony-megszüntetés tekintetében mérlegelési jogkörrel ruházta fel a rendelet.

A szabályozás több szempontból figyelemre méltó. Az állami közigazgatási szerveknél, valamint az állam által fenntartott intézményeknél foglalkoztatottak számára jogszabály írta elő a védőoltás kötelező felvételét, valamint annak megtagadása esetén a fizetés nélküli szabadság elrendelését, a munkáltató jogköre csak a védőoltás felvételének időpontja (azzal, hogy meghatározta, hogy az érintett foglalkoztatott a munkavégzése során rendszeresen találkozik-e ügyféllel vagy sem), valamint a jogviszony-megszüntetés tekintetében volt releváns. A szabályozási technika mögött meghúzódó szemlélet feltehetően abból indult ki, hogy az egy év fizetés nélküli szabadság leteltét követően a munkáltató a járványhelyzet súlyossága, az adott intézmény szervezeti

³⁰⁶ 599/2021. Korm. rendelet 4. §

³⁰⁷ 599/2021. Korm. rendelet 2. § (14)-(15) bekezdés.

³⁰⁸ 599/2021. Korm. rendelet 2. § (12) bekezdés.

³⁰⁹ 599/2021. Korm. rendelet 2. § (3)-(6) bekezdés.

³¹⁰ 599/2021. Korm. rendelet 2. § (9)-(11) bekezdés.

sajátosságai alapján dönthet a jogviszony-fenntartásáról.³¹¹ E ponton ismételten szükséges utalni rá, hogy az önkormányzati fenntartású intézmények esetében a fenntartó önkormányzat szerinti település polgármestere dönthetett a rendeletben foglaltak alkalmazásáról.

A szabályozás 2021. november 19-i hatállyal annyiban módosult, hogy 2021. december 15. napjától – a mentesítés kivételével – nem lehetett létrehozni új foglalkoztatási jogviszonyt a rendelet hatálya alá tartozó intézménynél, illetve szervnél olyan személlyel, aki a védőoltást (kétdózisú oltóanyag esetén mindkét dózist) nem vette fel.³¹² Megjegyzendő, hogy ezzel párhuzamosan a jogviszony-megszüntetésre vonatkozó szabály (munkáltatói döntés) nem változott, aminek következtében – elméletben – előállhatott volna olyan eset, hogy a védőoltást fel nem vett foglalkoztatott egy év fizetés nélküli szabadság elteltével újra foglalkoztatható, miközben olyan személlyel, aki a védőoltást nem vette fel, új jogviszonyt nem lehetett létesíteni.

A 2022. december 22-től hatályos módosítás³¹³ kifejezetten az állam által fenntartott köznevelési és szakképző intézménynél foglalkoztatottakra vonatkozott. Az az érintett személyi körhöz tartozó foglalkoztatott, aki 2021. december 15. napjáig a védőoltást nem vette fel, főszabályként az intézmény dolgozói és tanulói egészségének és életének megóvása érdekében 2022. január 3. napjától fizetés nélküli szabadságon „volt”. Az ezt kiegészítő rendelkezés értelmében azt a foglalkoztatottat, aki a védőoltást nem vette fel 2021. december 15. napjáig, a munkáltató felhívta, hogy 2021. december 30. napjáig a védőoltást vegye fel, és annak felvételét a rendeletben meghatározott módon igazolja. A rendelkezés több szempontból is magyarázatra szorul. Elsőként az indokoltságával kapcsolatban szükséges leszögezni, hogy jogszabálmódosítás nélkül – tehát a szabály eredeti szövege alapján – is fennállt az érintett személyek oltási kötelezettsége, azzal, hogy a határidő ebben az esetben is 2021. december 15-e volt. A módosítás – némileg ellentmondásos szövege – értelmében az érintett foglalkoztatottak gyakorlatilag két hét „haladékot” kaptak a védőoltás felvételének végső időpontja tekintetében. A 2021. december 15-i határidőt „megerősítő” rendelkezés azonban tartalmazott a korábbi szövegtől eltérő kifejezést: az eredeti szabályozás értelmében a határidő eredménytelen leteltét követően a foglalkoztatott számára a munkáltatónak kellett elrendelnie a fizetés nélküli szabadságot, míg a módosítás értelmében, ha a foglalkoztatott határidőben nem tett eleget a jogszabályban foglalt kötelezettségének, fizetés nélküli szabadságon „volt” (2022. január 3-tól). A minden további jogcselekmény nélküli – tehát jogszabály alapján beálló – fizetés nélküli szabadság ugyan leegyszerűsítette a helyzetet (nem kellett adott személyenként külön elrendelnie azt a munkáltatónak), azonban jogbiztonsági, illetve jogtechnikai

³¹¹ E logika mentén megkérdőjelezhető, hogy a fizetés nélküli szabadság elrendelése tekintetében miért nem ezt a módszert alkalmazta a jogalkotó, tekintettel a közigazgatási szervek, intézmények különböző jellegeire.

³¹² 599/2021. Korm. rendelet 2/A. § (hatályos: 2021.11.19. – 2022.03.06.).

³¹³ 599/2021. Korm. rendelet 2/B. § (hatályos: 2021.12. 22. – 2022.03.06.).

szempontból felvet bizonyos aggályokat. A mentesülésre vonatkozó szabályok ebben az esetben is alkalmazandók voltak, azzal, hogy különös méltánylást érdemlő esetben az emberi erőforrások minisztere a járványügyi és köznevelési szempontokra tekintettel – az Operatív Törzs javaslatának figyelembevételével – a foglalkoztatottat mentesíthette a jogkövetkezmények alól.

A korábban már hivatkozott 77/2022. Korm. rendelet – amellet, hogy a 634/2021. Korm. rendeletet és a 638/2021. Korm. rendeletet hatályon kívül helyezte – jelentős módosításokat eszközölt. A 599/2021. Korm. rendelet személyi hatályát leszűkítette a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény szerinti bentlakásos ellátást nyújtó szociális szolgáltatónál, valamint a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény szerinti honvédelmi szervezetnél foglalkoztatottakra.³¹⁴

A rendelet hatálya alól kivett állami szervek, intézmények által foglalkoztatott személyek tekintetében pedig – ahogy az 598/2021. Korm. rendelet esetében is – rendezni kellett a fizetés nélküli szabadságok kérdéskörét. Ezzel kapcsolatban a módosítás rögzítette, hogy a munkáltató döntésétől függően, de legkésőbb 2022. április 1-jén megszűntek az elrendelt vagy alkalmazott fizetés nélküli szabadságok. A munkáltatónak haladéktalanul tájékoztatnia kellett az érintett személyt a munkavégzési és rendelkezésre állási kötelezettség helyreállításának kezdő időpontjáról.³¹⁵ Az 598/2021. Korm. rendelet alapján elrendelt fizetés nélküli szabadság megszüntetésével ellentétben a jogszabály szövegéből az következett, hogy a munkáltatói döntés alapján a fizetés nélküli szabadság a rendelet által meghatározott időponthoz képest korábbi időpontban is megszüntethető volt. Álláspontom szerint – ahogy erre az 598/2021. Korm. rendelet vonatkozásában is utaltam – ez bizonyos szempontból aggályosnak tekinthető.

A módosítás következtében – az immáron csupán – a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény szerinti bentlakásos ellátást nyújtó szociális szolgáltatónál, valamint a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény szerinti honvédelmi szervezetnél foglalkoztatottakra vonatkozó 599/2021. Korm. rendelet a járványügyi veszélyhelyzet megszűnéséig (2022. május 31.) volt hatályban. A rendelet alapján elrendelt vagy alkalmazott fizetés nélküli szabadságok kérdését a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény rendezte. A munkáltató 2022. június 15-ig dönthetett arról, hogy a fizetés nélküli szabadság nem szűnik meg a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet hatályvesztésének napjáig, de legfeljebb a fizetés nélküli szabadság elrendelésétől

³¹⁴ 599/2021. Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés (hatályos: 2022.03.07. – 2022.05.31.).

³¹⁵ 599/2021. Korm. rendelet 4/A. § (1)-(2) bekezdés (hatályos: 2022.03.07. – 2022.05.31.).

számított egy évig. Munkáltatói döntés hiányában 2022. június 15-én megszűntek a rendelet alapján elrendelt vagy alkalmazott fizetés nélküli szabadságok. Arra az esetre vonatkozóan, ha a munkáltató döntött a fizetés nélküli szabadság fennmaradásáról, törvény meghatározta a részletszabályokat³¹⁶ (védőoltás felvétele a fizetés nélküli szabadság ideje alatt, jogviszony megszüntetése), azzal, hogy a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény hatálya alá tartozókra speciális szabályokat állapított meg,³¹⁷ mely rendelkezések ismertetését – a szűk személyi hatály okán – ehelyütt a dolgozat mellőzi.

2022. június 1-jétől az állami, önkormányzati, közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványi, illetve nem állami felsőoktatási intézményi fenntartásban vagy tulajdonban működő szervnél, intézménynél vagy gazdasági társaságnál foglalkoztatottak védőoltásra kötelezésére – az Eütv. 232/H. § alapján – a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet hatályvesztéséig (2022. december 18.) volt jogszabály által biztosított lehetőség.

3. 1. Az Alkotmánybíróság 3128/2022. (VI.1.) AB határozata

A Covid-19 elleni védőoltás állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak számára való kötelezővé tétele miatt benyújtott közvetlen normatív alkotmányjogi panaszok közül a törvényi feltételeknek megfelelő indítványokat az Alkotmánybíróság Hivatala egyesítette, és az alkotmányjogi panaszt 2021. december 14-én befogadta. Az Alkotmánybíróság 2022. március 11-én közzétett döntésével az 599/2021. Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasította.

Az indítványozó a 599/2021. Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, arra hivatkozva, hogy az sérti az Alaptörvény II. cikkében található emberi méltósághoz való jogból levezethető önrendelkezési jogát, valamint e jog részét képező, az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében meghatározott testi lelki egészséghöz fűződő jogát. Állítását a koronavírus elleni védőoltás kockázataival, valamint az oltási kötelezettség elmulasztásához kapcsolódó joghátrány aránytalanságával indokolta. Az Alkotmánybíróság döntésében – miután rögzítette, hogy a Kormány a 599/2021. Korm. rendeletet az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörben bocsátotta ki, valamint felhívta a különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása felfüggesztésének és korlátozására vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseket – elsőként az önrendelkezési jog korlátozásának

³¹⁶ Ld.: A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény 11. §

³¹⁷ Megjegyzendő, hogy 2021. december 22-i hatállyal a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény hatálya alá tartozókra speciális rendelkezések vonatkoztak a fizetés nélküli szabadság elrendelése és a rendelkezési állomány kapcsolat illetően. Ld.: a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény hatálya alá tartozókra vonatkozó rendkívüli intézkedésekről szóló 548/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet 1/A. § (hatályos: 2021.12.22. – 2022.05.31.).

kérdésében határozott. A jogkorlátozás legitim célját járvány leküzdésében, hatásainak csökkentésében, valamint az állam működőképességének megőrzésében jelölte meg. Megjegyzendő, hogy valamennyi – az indítványozó által sérelmezett – alapjog-korlátozás tekintetében az Alkotmánybíróság e legitim célt jelölte meg. Az Alkotmánybíróság a jogkorlátozás feltétlen szükséges jellegét azzal indokolta, hogy a döntés meghozatalakor tudomány álláspontja szerint a járvány leküzdésének a leghatékonyabb, egyéb alternatívával nem rendelkező módja a védőoltás felvétele, a társadalom lehető legteljesebb átoltottsága. Ezzel összefüggésben rögzítette, hogy az állami szervek, állami fenntartású intézmények kiemelkedő szerepet játszanak a járvány elleni védekezésben, így a foglalkoztatottak átoltottsága e területen kiemelt fontosságú. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a legitim cél elérése érdekében a támadott korlátozást szükségesnek tartotta. Az arányosság tekintetében az alábbiak alapján arra a következtetésre jutott, hogy a legitim cél fontossága és az ennek érdekében bekövetkezett alapjogsérelem súlya megfelelő arányban állnak egymással:

1. a 599/2021. Korm. rendelet nem hívott életre *de facto* kötelező, kikényszeríthető védőoltást;
2. az állam a 599/2021. Korm. rendelet rendelkezéseivel eleget tett a tájékoztatási kötelezettségének, a részletszabályok tartalmazzák a határidőre, az igazolás rendjére, a mentesülésre, valamint a kilátásba helyezett jogkövetkezményekre vonatkozó tájékoztatást;
3. a jogalkotó a védőoltás felvételének időpontja tekintetében differenciált szabályokat vezetett be az alapján, hogy a foglalkoztatott munkavégzése során az ügyfelekkel milyen gyakorisággal találkozik, valamint eltérő szabályok vonatkoztak a köznevelési és szakképzési intézményben foglalkoztatottakra;
4. e körben értékelte a korlátozás időbeli hatályát, miszerint rendelet a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztésekor hatályát veszti.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó önrendelkezési jogába való aránytalan és a jog lényeges tartalmát sértő beavatkozás a védőoltás felvételének megtagadása esetén alkalmazandó szankciókkal nem valósult meg.

Az indítványozó az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen, megáldozó bánásmódnak való alávetés tilalmának sérelmét abban látta, hogy a védőoltás felvétele megtagadásának következményeként a jogviszonya megszűnik, emiatt nélkülözéssel, éhezéssel kilátástalan élethelyzettel kell számolnia. Az Alkotmánybíróság, miután – korábbi határozata alapján – utalt az embertelen bánásmód megállapíthatósága feltételeire (komoly testi/lelki szenvedést

okozó magatartás, amely nem éri a kínzás megállapításához szükséges mértéket, illetve nem szándékos és nem célzatos), rögzítette, hogy a 599/2021. Korm. rendeletből nem következik az, hogy az indítványozónak nincs más módja kereső foglalkozást választani, olyan munkakörben tevékenykedni, hol megfelelő bérhez juthat. Ebből következően a rendelet nem hozható összefüggésbe a hivatkozott alaptörvényi rendelkezéssel. Az indítványozó az Alaptörvény III. cikk (2) bekezdésében rögzített beleegyezés nélküli emberkísérlet tilalmának sérelmét arra alapozta – azzal összefüggésben, hogy a rendelet alapján valójában döntési kényszerbe került –, hogy a koronavírus elleni oltóanyag ugyanis csupán ideiglenes, feltételekhez kötött engedéllyel rendelkezik, a szokásos tesztelési eljárásokon nem esett át, alkalmazása kísérleti fázisban van, mellékhatásai ismeretlenek. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben hivatkozott arra, hogy valamennyi vakcina rendelkezik az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet engedélyével, valamint utalt a mértékadó nemzetközi intézmények által képviselt álláspontra is. Ez alapján rögzítette, hogy Alaptörvény III. cikk (2) bekezdése alapján a Covid-19 elleni oltási program nem minősül „kísérletnek”, ebből kifolyólag az ehhez kapcsolódó abszolút tilalom sérelme sem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozó által hivatkozott, az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott lelkiismereti és vallásszabadsághoz, a XII. cikk (1) bekezdésében található munkához, a XVII. cikk (2) bekezdésében foglalt munkaügyi egyeztetéshez való joggal, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való joggal összefüggő elemeit vizsgálta meg. Az indítványozó álláspontja szerint a védőoltás felvétele a meggyőződésének feladását jelentené, valamint a gondolati szabadságával, a lelkiismeretével ellentétes magatartást tanúsítana, kizárólag megélhetési kényszerből. Mindezt arra alapozta, hogy a betegségen korábban már átesett, a betegség következményeivel tisztában van, a védőoltás hatásait azonban nem ismeri. Az Alkotmánybíróság – miután hivatkozott a kötelező oltások lelkiismereti és vallásszabadsággal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos döntéseire – rögzítette, hogy a 599/2021. Korm. rendelet nem hívott életre *de facto* kötelező, kikényszeríthető védőoltást, azonban az indítványozó által hivatkozott jogba történő beavatkozást megállapította. Ezt követően a jogkorlátozás célját, feltétlen szükségességét, arányosságát az önrendelkezési joggal kapcsolatos megállapításaival érdemben egyező tartalommal indokolta. Tulajdonképpen azonos megállapításra (érdemi összefüggés fennállta, célhoz kötött, szükséges, arányos jogkorlátozás) jutott a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog vizsgálatával összefüggésben. A munkaügyi tárgyalásokhoz való jog, valamint a jogorvoslathoz való jog tekintetében kimondta, hogy a támadott szabályozás és az Alaptörvény hivatkozott bekezdései között érdemi alkotmányjogi összefüggés nem állapítható meg. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés kizárja az egyéni

és kollektív megállapodások kialakításának lehetőségét a védőoltás felvételével összefüggésben, valamint a 599/2021. Korm. rendelet (3)-(4) bekezdésében található orvosi szakvéleménnyel szemben nem áll rendelkezésre jogorvoslati eszköz. Az Alkotmánybíróság döntését e tekintetben az első esetben azzal indokolta, hogy a munkaviszony alanyainak szabályozási és egyeztetési jogosultságnak jellemző témaköreit (munkaidő, juttatások, sztrájkjog) a támadott rendelkezés nem érinti, a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben pedig rámutatott arra, hogy a jogorvoslat biztosításának kötelezettsége kizárólag a bírósági, hatósági, vagy egyéb közigazgatási döntésekkel szembeni követelmény, szakvéleménnyel szemben ilyen kötelezettség nem áll fenn.

Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt egyenlő bánásmód követelményének sérelmét abban látta, hogy a támadott rendelkezés nem teszi lehetővé a fertőzésen igazoltan átesettek számára a mentesülést, diszkriminatív módon kizárólag a védőoltás felvételével mentesülhet az indítványozó a hátrányos jogkövetkezmények alól. Az indítványozó álláspontja szerint e megoldás diszkriminatív, mert a homogén csoportba tartozó védettséggel rendelkező személyek között aránytalanul hátrányos helyzetbe hozza a természetes immunitással rendelkező személyeket, azáltal, hogy nem jogosultak a védettség igazolására. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány e tárgykörben valójában jogalkotói mulasztás megállapítására irányul, ebből kifolyólag nem alkalmas érdemi elbírálásra, tekintettel arra, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása indítványozására az indítványozó nem jogosult.³¹⁸

Az indítványozó – egy önkormányzat által fenntartott intézmény foglalkoztatottjaként – 599/2021. Korm. rendelet megsemmisítését kérte, tekintettel arra, hogy az sérti – a korábbiakban részletezett – alapvető jogait. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rögzítette, hogy a támadott rendelkezés nem közvetlenül hatályosul, alkalmazása a polgármester, mint munkáltató döntésével, több lépésben következhet be. Ennek okán a helyi önkormányzati szerveknél és a helyi önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak esetében sem a védőoltás felvételének elrendelése, sem a kilátásba helyezett hátrányos jogkövetkezmények alkalmazása nem következik kényszerítőleg közvetlenül a támadott jogszabályból, az pusztán a védőoltás kötelező felvételének, valamint a hátrányos jogkövetkezmények alkalmazásának lehetőségét teremti meg. Az

³¹⁸ „Az irányadó gyakorlat alapján az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése a jogalkotói mulasztás megállapítását az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során hivatalból alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza, így annak indítványozására senki nem jogosult. Ennek megfelelően nem alkalmas az indítvány érdemi elbírálásra, ha olyan jogkövetkezmény alkalmazását kéri – mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását – amelynek indítványozására az indítványozó nem jogosult.” Az Alkotmánybíróság 3128/2022. (IV. 1.) AB határozata, Indokolás [105].

Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közvetlen, személyes és aktuális érintettség feltételei ebben az esetben nem állnak fenn, az indítvány ezen része érdemi elbírálásra alkalmatlan.³¹⁹

Megjegyzést érdemel, hogy a Covid-19 elleni védőoltás ügyészségi alkalmazottak számára való kötelezővé tétele miatt is indult alkotmánybíróági eljárás. Az indítványozók a szabályozás alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Az indítvány befogadását követően az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Kormány a 638/2021. Korm. rendeletet 2022. március 7-i hatállyal hatályon kívül helyezte, valamint, hogy nincs folyamatban olyan, az indítványozókat érintő eljárás, amelyben az alkalmazandó lenne. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány elbírálására okot adó körülmény már nem áll fenn, ezért az eljárást 2022. március 25-én közzétett végzésében megszüntette.³²⁰

4. A védőoltás felvételére kötelezés és a „fegyverpénz”

A 2021. december 31-én hatályba lépett a fegyveres és a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálat elismerése céljából megállapított szolgálati juttatásról szóló 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 712/2021. Korm. rendelet) új jogintézményként a hivatásos szolgálatot ellátó személyek³²¹ részére Magyarország biztonsága érdekében végzett tevékenységük elismeréseként egyszeri szolgálati juttatás kifizetését rendelte el. Megjegyzendő, hogy ugyan a 712/2021. Korm. rendeletet a veszélyhelyzet időszakában alkotta meg a Kormány, maga rendelet mégsem ún. veszélyhelyzeti kormányrendelet, tekintettel arra, hogy kibocsátására az Alaptörvény 15. cikk (1) és (3) bekezdése alapján került sor. A 712/2021. Korm. rendelet alapján szolgálati juttatásra jogosult a 2021. december 31. napján hivatásos szolgálatot ellátó személy – azok kivételével, akik e napon nem tartoztak az aktív állományba³²² –, függetlenül attól, hogy jogviszonya határozott vagy határozatlan időtartamra áll fenn. A 712/2021. Korm. rendelet értelmében nem jogosult a szolgálati juttatásra a hivatásos szolgálatot ellátó személy, illetve – amennyiben részére a juttatás már kifizetésre került – a 2021. december 31-ig megszerzett szolgálati jogviszony időtartamától függetlenül visszatérítési kötelezettség terheli azt a hivatásos szolgálatot ellátó személyt, akinek a részére a munkáltatója a 599/2021. Korm. rendelet alapján illetmény nélküli

³¹⁹ Czine Ágnes ebben az ügyben is fenntartotta a 3088/2022. (III. 10.) AB végzésben kifejtett álláspontját a közvetlen, személyes és aktuális érintettség tekintetében. Ld.: Az Alkotmánybíróság 3128/2022. (IV. 1.) AB határozathoz csatolt Czine Ágnes párhuzamos indokolása.

³²⁰ Az Alkotmánybíróság 3158/2022. (VI. 12.) AB végzése.

³²¹ Ld.: A fegyveres és a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálat elismerése céljából megállapított szolgálati juttatásról 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 712/2021. Korm. rendelet) 1. §

³²² 712/2021. Korm. rendelet) 5. §

szabadságot rendelt el, vagy akinek a részére illetmény nélküli szabadság elrendelésének van helye.³²³
A szolgálati juttatást főszabály szerint 2022. február 15. napjáig kellett kifizetni.³²⁴

4. 1. Az Alkotmánybíróság 3296/2022. (VI. 24.) AB határozata

Az indítványozó – a rendőrség hivatásos állományú tagjaként – közvetlen normatív alkotmányjogi panaszával – a 712/2021. Korm. rendelet 12. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, arra hivatkozva, hogy a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogát, valamint a XV. cikk (2) bekezdésben rögzített diszkrimináció tilalmát. Álláspontja szerint a védőoltás felvételének elmulasztásához fűzött joghátrány – a szolgálati juttatástól történő megfosztás – rendkívül súlyos megkülönböztetés, amely nincs arányban a járvány visszaszorításának céljával. Az indítványozó szerint az oltás felvételének elmulasztása az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében található „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetést valósít meg, amelynek nincs alkotmányos alapja. Álláspontja szerint a 712/2021. Korm. rendeletben rögzített egyszeri szolgálati juttatás az eddigi munkájának elismeréseként értelmezendő, és nem hozható összefüggésbe a járvánnyal, valamint az oltási kötelezettséggel. Hivatkozott továbbá a 599/2021. Korm. rendelet alaptörvény-ellenességére a fizetés nélküli szabadság elrendelése tekintetében, viszont a támadott rendelkezés értelmében azon személyek, akik a védőoltást nem vették fel, kétszeres megtorlásban részesülnek.

Az Alkotmánybíróság elsőként megállapította, hogy a 712/2021. Korm. rendeletet a Kormány – a normál jogrendre is irányadó – eredeti rendeletalkotási hatáskörben, az Alaptörvény 15. cikk (1) és (3) bekezdése alapján bocsátotta ki, ennek okán a szabályozás céljai között a járvány elleni védekezés nem jelenik meg. Rögzítette továbbá, hogy a belügyminiszteri beadvány szerint a szolgálati juttatás célja nem kizárólag a hosszabb ideje történő szolgálatteljesítés elismerése, hanem célként megjelenik az állománymegtartás, a további szolgálat ösztönzése is. Mindezek alapján a támadott rendelkezés alkotmányos vizsgálatára a normál jogrendre vonatkozó szabályok alapján kerülhet sor. Tekintettel arra, hogy az indítvány az egyenlő bánásmód követelményének sérelmére hivatkozik, a felvetett megkülönböztetés Alaptörvénnyel való összhangját az ún. észszerűségi teszt alapján bírálta el, ami alapján a megkülönböztetés akkor aggályos, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, más szóval önkényes. Ezzel összefüggésben elsőként rögzítette, hogy a támadott rendelkezés az indítványozóra nézve hátrányos megkülönböztetést tartalmaz, tekintettel arra, hogy azok a jogosulti körhöz tartozó személyek, akik a védőoltást nem vették fel, elesnek a szolgálati juttatástól. Ezt követően azt vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a

³²³ 712/2021. Korm. rendelet 12. §

³²⁴ 712/2021. Korm. rendelet 3. § (4) bekezdés.

megkülönböztetés homogén vagy heterogén csoportba tartozókra vonatkozik-e, tekintettel arra, hogy az indítványozó szerint a jogalkotó kizárta a juttatásból azon személyeket, akik a védőoltást nem vették fel, megkülönböztetve őket az oltást felvett személyektől. Az Alkotmánybíróság – a támadott rendelkezés a 712/2021. Korm. rendelet egészével való értelmezés alapján – megállapította, hogy nem az oltottak és az védőoltás felvételét elmulasztók közti megkülönböztetés a releváns, tekintettel arra, hogy a védőoltást felvett személyek is eleshetnek a szolgálati juttatástól, ha a rendelet szerinti egyéb kizáró ok³²⁵ áll fenn velük szemben. A különbségtétel alapja a jogosulti körhöz tartozó személyek között, hogy 2021. december 31-én aktív állományba tartoztak-e. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az illetmény nélküli szabadságukat töltő hivatásos szolgálatot ellátó személyek nem képeznek homogén csoportot az aktív állományhoz tartozó személyekkel. Az Alkotmánybíróság utalt egy korábbi határozatában³²⁶ foglaltakra, majd rögzítette, hogy abban az esetben, ha különböző helyzetben lévő személyeket (csoportokat) kezel eltérően a jogalkotó, a támadott rendelkezés diszkriminatív jellege nem állapítható meg. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította, mert a támadott rendelkezés nem tekinthető indokolatlan, és ezáltal önkényes megkülönböztetésnek.

4. 2. Fővárosi Ítéltábla Kf. 700.258/2023/4.

A 712/2021. Korm. rendelet által biztosított egyszeri szolgálati juttatás tárgyában jelentős számú ítélet született, több ügy a rendőrséggel kapcsolatos.³²⁷ A jogviták lényege – többek között – a védőoltás felvételének határideje és az ún. fegyverpénzre való jogosultság közti kapcsolatra vezethető vissza. Az alábbiakban egy – általam önkényes választott – ügygel szemléltetem a jogkérdést.

A tényállás szerint a felperes 2022. március 22-ig a rendőrség hivatásos állományú tagjaként rendőr zászlós rendfokozatban a Készenléti Rendőrség egyik alosztályánál teljesített szolgálatot. Az alosztály igazgatójának 2022. január 11-i állományparancsa a 712/2021. Korm. rendelet 4. § a) pontja alapján a felperes részére szolgálati juttatást állapított meg, azzal a feltétellel, hogy a rendelet értelmében, amennyiben a 599/2021. Korm. rendelet alapján meghatározott határidőig a védőoltást nem veszi fel, úgy visszafizetési kötelezettség terheli. A 599/2021. Korm. rendelet vonatkozó rendelkezése³²⁸ alapján a Belügyminiszteri államtitkár 2022. január 7-i körlevele alapján a rendőrség nem ügyfelekkel foglalkozó állományának tagjai vonatkozásában az oltási határidőt az első dózis

³²⁵ 712/2021. Korm. rendelet 5. §

³²⁶ Az Alkotmánybíróság 3073/2021. (III. 4.) AB határozata, Indokolás [19].

³²⁷ Példálózó jelleggel ld.: Fővárosi Ítéltábla Kf. 700.211/2023/4., Fővárosi Ítéltábla Kf. 700/472/2023/7., Fővárosi Ítéltábla Kf. 700.344/2024/4.

³²⁸ 599/2021. Korm. rendelet 2. § (14) bekezdés.

felvétele tekintetében 2022. április 30-ig meghosszabbította. A felperessel szemben indult büntetőeljárásban a felperest 2022. január 31-én gyanúsítottként hallgatták ki vesztegetés büntettének megalapozott gyanúja miatt. A gyanú szerint a felperes a háziorvossal közölte, hogy nem kívánja az oltást felvenni, csak az arról szóló igazolást szeretné megkapni. Ennek megfelelően a háziorvos a védőoltást nem adta be, a szakasszisztens pedig valótlan tartalmú igazolást állított ki, amiért a felperes pontosan meg nem határozható összegű pénzt adott a háziorvosnak. Az alperes (Készenléti Rendőrség) a gyanúsított kihallgatására tekintettel 2022. február 3-án méltatlansági eljárást rendelt el a felperessel szemben, majd ugyanezen napi hatállyal az eljárás befejezéséig, de legfeljebb 18 hónapra a felperest szolgálati beosztásából felfüggesztette. A felperes jogviszonya – közös megegyezéssel – 2022. március 22-i hatállyal megszűnt. A felperes 2022. április 19-én szolgálati panaszt terjesztett elő – a tényállásban ismertetett – szolgálati juttatás kifizetésének elmaradása okán.

A felperes keresetében a szolgálati juttatás és annak 2022. február 16-tól a kifizetés napjáig járó késedelmi kamata megfizetésére kérte kötelezni az alperest. Álláspontja szerint a védőoltást a 599/2021. Korm. rendelet értelmében 2021. január 31-ig volt köteles felvenni, azzal, hogy a 2022. január 17-i államtitkári döntés értelmében a határidő 2022. április 30-ra módosult. A 77/2022. Korm. rendelet 2022. március 7-i hatállyal hatályon kívül helyezte a védőoltás felvételi kötelezettséget a felperes vonatkozásában. Álláspontja szerint 2022. április 30-ig nem lehetett alkalmazni a védőoltás felvétele megtagadása esetére kilátásba helyezett jogkövetkezményeket. Mindezek alapján a szolgálati juttatás kifizetését az alperes jogszerűtlenül nem teljesítette, tekintettel arra, hogy 2022. február 15-ig, az akkor hatályban lévő jogszabályi rendelkezések alapján erre köteles lett volna. Az alperes a kereset elutasítását kérte, és arra hivatkozott, hogy a felperes hamis oltási igazolással akarta a munkáltatóját megtévesztetni a szolgálati juttatás kifizetése érdekében, a védőoltást nem vette fel, valamint nem jelezte az arra irányuló szándékát, hogy a megszabott határidőig fel fogja venni, sőt magatartásából ennek az ellenkezője következett. Hivatkozott továbbá arra, hogy a jogviszonyt megszüntető megállapodásban a szolgálati juttatásról külön nem rendelkeztek, valamint álláspontja szerint felperes magatartásával megsértette a Hszt. alapelvi szintű rendelkezéseit, valamint a Rendőri Hivatás Etikai kódexét.

Az elsőfokú bíróság kötelezte az alperest szolgálati juttatás jogcímén a kereseti kérelemben foglalt összegnek megfelelő forint megfizetésére, annak a kifizetéséig számított kamataival együtt, valamint rendelkezett a perköltségről. A bíróság az ítélet indokolásában rögzítette, hogy 712/2021. Korm. rendelet értelmében a felperes részére szolgálati juttatás került megállapításra, amelyre a 2021. december 31-i állapot szerint jogosultságot szerzett, vele szemben kizáró/korlátozó ok nem állt fenn. Hangsúlyozta, hogy a jogosultsági feltételek szempontjából a 2021. december 31-én

fennálló feltételek vizsgálándók, a 2022. február 15-i dátum kizárólag a kifizetés határidejére vonatkozott. A bíróság rögzítette, hogy a felperesnek 2022. április 30-ig kellett felvennie a védőoltást, azonban a 77/2022. Korm. rendelet értelmében a határidő lejártát megelőzően megszűnt a felperes ezen kötelezettsége 2022. március 7-én. Mindezekre tekintettel a felperes a védőoltást jogszerűen nem vette fel. Az elsőfokú bíróság nem fogadta el a Hszt. alapelveire (jóhiszeműség és tisztesség elve, kölcsönös együttműködés, rendeltetésszerű joggyakorlás stb.) és a Rendőri Etikai Kódex megsértésére történő hivatkozást, rögzítette, hogy e körülmények a méltatlansági eljárásban értékelhetők. A bíróság álláspontja szerint szintén alaptanul hivatkozott az alperes arra, hogy a szolgálati juttatásról a jogviszonyt megszüntető közös megegyezésben nem rendelkeztek, a szolgálati juttatás a közös megegyezés tartalmától függetlenül, a felperes arra 712/2021. Korm. rendelet alapján *ex lege* jogosultságot szerzett.

Az alperes a fellebbezésében elsődlegesen az elsőfokú ítélet megváltoztatását és a kereset elutasítását, másodlagosan hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a rendelkezésre álló bizonyítékokat helytelenül, illetve nem összességében, hanem azok közül egyeseket kiemelten, másokat pedig teljes egészében figyelmen kívül hagyva értékelt. A fellebbezésben megismételte a korábban már ismertetett érveit (felperes magatartása a védőoltás felvételének elmulasztása tekintetében, szolgálati juttatás kifizetésében történő megállapodás hiánya, Hszt. alapelvei szintű rendelkezéseinek megsértése), azzal, hogy ezeket a bíróság tévesen értékelte. A felperes fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte.

Az ítélet tábla ítéletében elsőként rögzítette, hogy a felperes esetében 2021. december 31-én szolgálati juttatásra kizáró feltételek nem álltak fenn. Az ítélet tábla megállapította, hogy a felperes a fellebbezési kérelmében helytállóan amellett, hogy 2021. december 31-i állapot alapján – a 712/2021. Korm. rendelet értelmében – jogosultságot szerzett szolgálati juttatásra, és a visszatérítési kötelezettsége megszűnt a védőoltás felvételére kötelezés megszüntetésével. Az ítélet tábla továbbá rögzítette, hogy a felperessel szemben indult büntetőeljárás és a méltatlansági eljárás alapján képező felperesi cselekmények nincsenek összefüggésben a szolgálati jogosultságot feltételeit megállapító objektív körülményekkel. A felperes tényleges szándéka az oltás felvételére, illetve megtagadására vonatkozóan irreleváns, tekintettel a védőoltás felvételére kötelezés, valamint a visszafizetési kötelezettség 2022. március 7-i hatállyal való megszüntetésére. Az alperes alaptanul érvelt amellett, hogy azért nem jár szolgálati juttatás a felperes részére, mert abban a jogviszonyt megszüntető közös megegyezésben nem állapodtak meg, az ítélet tábla e tekintetben az elsőfokú bíróság ítéletében kifejtettek azonos megállapításra jutott. Mindezekre tekintettel az ítélet tábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

5. A munkavállaló védőoltásra kötelezésének alapjogi vonatkozásai

Noha az Alkotmánybíróság egyes jogviszonyok tekintetében a közvetlen normatív alkotmányjogi panaszokra reagálva a védőoltás felvételére való – jogszabály általi – tényleges kötelezés vonatkozásában 2022. tavaszáig több döntésben megfogalmazta az álláspontját, a munkavállalók, valamint az önkormányzati fenntartású intézményekkel foglalkoztatási jogviszonyban állók ügyében az alapjogok érvényesítéséhez – a 3088/2022. (III. 10.) AB végzés, valamint a 3128/2022. (VI. 1.) AB határozat alapján – egyedi ügyben született döntésre volt szükség. A továbbiakban – konkrét ügyek bemutatásán keresztül – a 598/2021. Korm. rendelet (valamint 599/2021. Korm. rendelet) alapjogi vonatkozásainak ismertetésére kerül sor az Alkotmánybíróság álláspontja alapján.

5. 1. Kúria Mfv. 10.093/2023/5. számú határozata

A felperes 2007. szeptember 1-től áll munkaviszonyban az alperesnél, 2020. január 1-től docens munkakörben oktatói tevékenységet végez. Az alperes 2021. szeptember 1-től kezdődően közérdekű vagyonkezelői alapítvány fenntartásában működő egyetem. A munkáltató a 598/2021. Korm. rendeletben foglaltak, valamint az Mt. 51. § (4) bekezdése alapján 2021. december 1. napjától hatályos közös rektori és kancellári utasítás (továbbiakban: utasítás) alapján előírta a munkavégzés feltételeként a Covid-19 elleni védőoltás felvételét. Az utasítás tartalmazta a védőoltás felvételének határidejét (2022. január 14.), utalt a mentesítés szabályaira, illetve felhívta a munkavállaló figyelmét, hogy az oltás felvételének (megfelelő igazolásának) elmulasztása esetén fizetés nélküli szabadság elrendelésére fog sor kerülni. A felperes a védőoltást határidőben nem vette fel, azonban rendelkezett a Kormányhivatal által részére 2022. december 1-jén kiállított, 2022. június 1-jéig érvényes védettségi igazolvánnyal, amely igazolta koronavírus fertőzésből való felgyógyulás tényét. Az alperes 2022. január 24-én ismételten felhívta írásban a felperes figyelmét a védőoltás felvételére, a mentesülés szabályaira, illetve a jogkövetkezményekre. A felperes a védőoltást nem vette fel, a mentesülés tényét pedig az alperes által megjelölt időpontig (2022. február 4.) nem igazolta. Ezt követően az alperes a felperes részére 2022. február 8-tól fizetés nélküli szabadságot rendelt el. Az alperes 2022. március 7-én a 77/2022. (III. 4.) Korm. rendelet alapján az utasítást hatályon kívül helyezte, a felperes fizetés nélküli szabadságát 2022. március 11-től megszüntette. Az alperes a felperes részére a fizetés nélküli szabadság tartamára munkabért nem fizetett.

A felperes keresetében 2022. február 8-tól 2022. március 10-ig elrendelt fizetés nélküli szabadság jogellenességének megállapítását és erre az időszakra távolléti díj megfizetését kérte kamataival együtt. Álláspontja szerint az alperes jogellenesen rendelt el részére fizetés nélküli szabadságot, tekintettel arra, hogy az alperes mérlegelés nélkül, valamennyi foglalkoztatott számára írta elő védőoltás felvételét, ami szembe megy a 598/2021. Korm. rendeletben rögzített, valamint

ezzel összefüggésben a 3088/2022. AB végzésben hivatkozott mérlegelési kötelezettséggel.³²⁹ Megjegyzendő, hogy a felperes már az elsőfokú eljárásban előterjesztette az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése iránti kérelmet, tekintettel arra, hogy álláspontja szerint a 598/2021. Korm. rendelet alaptörvény-ellenes, mert a védettségi igazolvánnyal rendelkezőknek nem biztosított mentességet, valamint a támadott szabályozás alapján elrendelhető fizetés nélküli szabadság egy éves időtartama túlnyúlik a veszélyhelyzet időtartamán, a veszélyhelyzet megszűnésével a jogkövetkezmények alkalmazását lehetővé tévő felhatalmazás hatályát veszti. Az elsőfokú bíróság elsőként megállapította, hogy a felperesre a 598/2021. Korm. rendelet szabályai vonatkoznak, ugyanis ezt a felperes keresetében vitatta, álláspontja szerint az ő esetében a 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet rendelkezéseit lehetett volna alkalmazni. Az elsőfokú ítélet szerint összességében az alperes a 598/2021. Korm. rendeletben foglaltaknak megfelelően járt el, jogszerűen döntött a védőoltás felvételéről, annak eredménytelensége esetén a fizetés nélküli szabadság elrendeléséről, valamint – mindezt megelőzően – megfelelően tájékoztatta a felperest a védőoltás felvétele kötelezéséről, annak határidejéről, mentesülés szabályairól, illetve a védőoltás felvétele elmaradásának jogkövetkezményeiről. Az elsőfokú bíróság – a korábban hivatkozott alkotmánybírósági döntésekben foglaltakra tekintettel – szükségtelennek tartotta, hogy perbeli kérdéssel az Alkotmánybírósághoz forduljon.

A másodfokú bíróság ítéletében rámutatott, hogy az Mt. 285. § (3) bekezdése értelmében: „*a munkáltató mérlegelési jogkörében hozott döntésével szemben igény abban az esetben érvényesíthető, ha a munkáltató a döntésének kialakítására irányadó szabályokat megsértette.*” A bíróság álláspontja szerint azonban ez a perbeli esetben nem állt fenn. A bíróság megállapította, hogy „*a keresettel érintett időszak a veszélyhelyzet időszakára esett, így kizárt, hogy a felperes kereseti kérelmének elbírálása során olyan jogszabályt kellene alkalmazni, amelynek megalkotására a jogalkotó felhatalmazással nem rendelkezett és amely miatt az Alkotmánybíróság eljárása a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése érdekében indokolt lenne.*”³³⁰ A bíróság szükségtelennek tartotta az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezését azon okból is, hogy az alperes a 598/2021. Korm. rendelet alapján védettségi igazolvánnyal rendelkezők részére nem biztosított mentességet. A bíróság álláspontja szerint a felperes a kifogásolt jogszabály kapcsán jogalkotói mulasztás megállapítását kérte, utalva az

³²⁹ Az Alkotmánybíróság 3088/2022. AB végzése, Indokolás [22]: „[...] E döntés meghozatala során a munkáltató nem járhat el önkényesen. Amint azt a támadott norma 1. § (1) bekezdése tartalmazza, a munkáltatónak elsősorban az adott munkahelyen dolgozók biztonságát kell szem előtt tartania, továbbá a 2. § (1) bekezdése értelmében az egészség megóvása érdekében köteles figyelembe venni a munkahely és a munkakör sajátosságait is. [...]”

³³⁰ Kúria Mfv. 10.093/2023/5. számú határozat [22]. Álláspontom szerint a bíróságnak ezen megállapítása aggályos. A felperes arra hivatkozott, hogy a 598/2021. Korm. rendelet alapján elrendelhető fizetés nélküli szabadság egy éves időtartama túlnyúlik a veszélyhelyzet időtartamán, a veszélyhelyzet megszűnésével a jogkövetkezmények alkalmazását lehetővé tévő felhatalmazás (598/2021. Korm. rendelet) hatályát veszti, ennek okán a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenes. A Kúria ítélete alapján a másodfokú bíróság – ellentmondásoktól korántsem mentes – megállapítása érdemben nem tért ki a felperes által hivatkozott jogkérdésre.

Alkotmánybíróság a 3128/2022. (IV. 1.) határozatában kifejtettekre.³³¹ Az 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat értelmében annak megítélése, hogy a fertőző betegségen átesett, védettséggel rendelkező személyek esetén a védőoltás felvétele egészségügyi okból ellenjavalt – ennek okán mentesülést eredményez – a 598/2021. Korm. rendeletben foglalt mentesülési szabályoknak megfelelően orvosi szakvéleménnyel dönthető el. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta, tekintettel arra, hogy – az elsőfokú ítéletben kifejtettek alapján – az alperes a fizetés nélküli szabadságot jogszerűen rendelte el.

A felperes felülvizsgálati kérelmében elsődlegesen a jogerős ítélet hatályon kívül helyzését és új határozat meghozatalát, másodlagosan a jogerős ítélet elsőfokú ítéletre kiterjedő hatályon kívül helyzését kérte és a bíróságok új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását indítványozta. Érvelése szerint a másodfokú bíróság ítélete sérti az Mt. 285. § (3) bekezdését, ugyanis az abban foglaltakat jelen ügyben a bíróság nem értékelte, pusztán a 598/2021. Korm. rendelet és az utasítás összhangját vizsgálta. Álláspontja szerint a támadott rendelkezésben foglaltaknak, valamint az Mt. 285. § (3) bekezdése alapján a munkáltatónak tudnia kell igazolni, hogy a védőoltás felvételére kötelezés, valamint a nemteljesítés következményeként elrendelt fizetés nélküli szabadság valóban indokolt, szükséges és az elérni kívánt céllal arányos intézkedés volt, mely kötelezettségnek a munkáltató nem tett eleget. A felülvizsgálati érvelés értelmében a felperes nem mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását kérte (ahogy azt a másodfokú bíróság értékelte), álláspontja alapján a jogalkotó szándékosan kívánta az előre meghatározott ideig érvényes és a lejárát nélküli védettségi igazolvánnyal rendelkezőket megkülönböztetni, így a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény XV. cikkében foglalt diszkrimináció tilalmát. Mindezek alapján a másodfokú bíróság megsértette a bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárásra vonatkozó szabályait,³³² tekintettel arra, hogy a felperes kifejezett kérelme ellenére sem fordult az Alkotmánybírósághoz, így alaptörvény-ellenes jogszabályt kellett alkalmaznia. A Kúria szerint a másodfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy az indítványozó az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezését valójában jogalkotói mulasztás megállapítása érdekében kérte, valamint utalt a jogalkotói mulasztás megállapítására vonatkozó – korábban ismertetett – rendelkezésekre, gyakorlatra. Az alapjogok érvényesülésével összefüggésben a Kúria vizsgálta az Alkotmánybíróság koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételének elrendelésével kapcsolatos gyakorlatát, és megállapította, hogy az Alkotmánybíróság – a vizsgált ügyekben – nem tekintette alaptörvény-ellenesnek a védőoltás felvételének elrendelését, illetve a kötelezettség elmulasztásának szankcionálását. Mindezek alapján a Kúria 2023. szeptember 27. napján kelt ítéletével a jogerős

³³¹ Az Alkotmánybíróság 3128/2022. (IV. 1.) AB határozata, Indokolás [105].

³³² Abtv. 25. § (1) bekezdés.

ítéletet hatályában fenntartotta, az indítványozó Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezése iránti kérelmét elutasította.

5. 2. Az Alkotmánybíróság 3201/2024. (V. 31.) végzése

A fenti előzményeket követően az indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti panasszal (a továbbiakban: valódi alkotmányjogi panasz) a felülvizsgálati ítélet, valamint az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt panasszal (a továbbiakban: közvetett normatív alkotmányjogi panasz) a 598/2021. Korm. rendelet vonatkozó rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság a közvetett normatív alkotmányjogi panaszt, valamint a valódi alkotmányjogi panaszt a 3201/2024. (V. 31.) AB végzésével visszautasította.

Az indítványozó álláspontja szerint a védőoltás felvételére kötelezés, valamint a fizetés nélküli szabadság elrendelése alaptörvény-ellenes, ugyanis védőoltás felvételének elrendelése, illetve a kötelezettség elmulasztásának szankcionálása sérti az egészségügyi önrendelkezési jogát, valamint hivatkozott az egyenlő bánásmód követelményének sérelmére. Érvelése középpontjában – a korábbiakban kifejtettekkel egyezően – az állt, hogy a jogalkotó indokolatlanul tett különbséget a betegségen átesett és a védőoltással rendelkezők között, ezáltal a munkáltató egy olyan védőoltás felvételére kötelezte őt, amely természetes immunitása alapján szükségtelen volt. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen ügyben a közvetett normatív alkotmányjogi panasz – tartalmát tekintve – jogalkotói mulasztás megállapítására irányul, amely – hivatalból alkalmazandó jogkövetkezmény – indítványozására az indítványozó nem jogosult. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen ügyben a közvetett normatív alkotmányjogi panasz nem felel meg a határozott kérelem feltételeinek,³³³ így érdemi vizsgálatra nem alkalmas.

Az indítványozó valódi alkotmányjogi panaszában az egészségügyi önrendelkezési jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozva kérte a Kúria ítéletének megsemmisítését. Az indítványozó az egészségügyi önrendelkezési jog, valamint diszkrimináció tilalom megsértése indokolásaként az ügy korábbi szakaszaiban kifejtett érveket (munkáltatói mérlegelés elmulasztása, természetes immunitás alapján kiállított védettségi igazolvány figyelmen kívül hagyása) jelölte meg, míg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét abban látta, hogy az ügyben eljáró bíróságok a felperes kifejezett indítványa ellenére sem fordultak az Alkotmánybírósághoz, így megfosztották őt egy alapvető fontosságú bírói alapjogvédelmi eszköz³³⁴ érvényesítésétől. Álláspontja szerint az ügyben eljáró bíróságok érdemben nem foglalkoztak az ügy alapjogi vonatkozásaival, a bírói normakontroll-jogkör gyakorlásának

³³³ Abtv. 52. § (1a) bekezdés d) pont.

³³⁴ Abtv. 25. § (1) bekezdés.

elmulasztása a felperes által felvetett alaptörvény-ellenesség figyelmen kívül hagyását eredményezte. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ügyben eljáró bíróságok felismerték és érdemben foglalkoztak az ügy alapjogi vonatkozásaival, utalva arra, hogy a kúriai döntés részletesen vizsgálta az Alkotmánybíróság koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételének elrendelésével kapcsolatos gyakorlatát, és megállapította, hogy az Alkotmánybíróság – a vizsgált ügyekben – nem tekintette alaptörvény-ellenesnek a védőoltás felvételének elrendelését, illetve a kötelezettség elmulasztásának szankcionálását. Az Alkotmánybíróság döntésében kifejtette, hogy: „az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés feltételeit részletező 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében foglaltakkal összhangban jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy egyedi normakontroll eljárást csak bíró kezdeményezhet, s az indítványnak tartalmi szempontból is teljes egészében az indítványozására jogosult bírótól kell származnia. Ekként az alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének észlelése – mint az eljárás megindításának előfeltétele – is az eljáró bíró feladata. Jelen ügyben megvizsgálva az ügy alapjogi összefüggéseit a Kúria és az Ítélőtábla is részletesen indokolt döntésében arra a következtetésre jutott, hogy az alkalmazandó jogszabály nem hordoz olyan, jogértelmezéssel nem feloldható alaptörvény-ellenességet, amely okán bírói normakontroll eljárás kezdeményezésének lenne helye.”³³⁵ Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az ügyben eljáró bíróságok jogértelmezésének és jogalkalmazásának kritikája önmagában nem elégséges indok a támadott döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására. A panasz visszautasítása indokolásával összefüggésben mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, *„hogy az indítvány nem tartalmaz olyan indokot, ami alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel, vagy a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kétségét támasztaná alá.”*³³⁶

5. 3. Az Alkotmánybíróság 3009/2025. (I. 21.) AB végzése

Az Alkotmánybíróság 3201/2024. (V. 31.) AB végzés alapjául szolgáló tényálláshoz hasonlóan a 599/2021. Korm. rendelet rendelkezései alkalmazásával összefüggésben indult jogvita „hasonló utat” járt be. Az ügy alapjául szolgáló tényállás szerint a felperes 2017. augusztus 29-től állt határozott idejű jogviszonyban a munkáltatóval pedagógus munkakörben. Munkaköréből fakadóan napi szinten találkozott tanulókkal. A munkáltató az 599/2021. Korm. rendelet bekezdése alapján 2021. november 12-én tájékoztatta a felperest, hogy a rendelet hatálya alá tartozó köznevelési intézménynél az ügyfelekkel rendszeresen találkozó foglalkoztatotti körhöz tartozik, ezért 2021. december 15. napjáig köteles a védőoltás felvételére. A tájékoztatás az 599/2021. Korm. rendelet rendelkezéseit illetően teljeskörűnek minősült. A felperes a védőoltás felvételét határidőig nem

³³⁵ Az Alkotmánybíróság 3021/2024. (V. 31.) AB végzése, Indokolás [40].

³³⁶ Az Alkotmánybíróság 3021/2024. (V. 31.) AB végzése, Indokolás [42].

igazolta, ennek okán a munkáltató december 17-én 15 napos határidővel ismételten felhívta a figyelmét a védőoltás felvételére, az igazolás rendjére, a mentesülés szabályira, valamint a kilátásba helyezett jogkövetkezményekre. A felperes a védőoltást a megszabott határidőn belül nem vette fel, többek között arra való hivatkozással, hogy a Covid-19 vírusról átesett és 2022. március 25-ig érvényes védettségi igazolvánnyal rendelkezett. A felperes ennek okán 2022. január 3-án fizetésre nélküli szabadságra került, amely 2022. március 31-ig tartott.

A felepres keresetében a fizetés nélküli szabadság jogellenes megállapítását kérte, illetve ezzel összefüggésben kártérítést követelt. A jogvitában arra hivatkozott, a fizetés nélküli szabadságra helyezése sérti az 599/2021. Korm. rendelet rendelkezéseit, tekintettel arra, hogy munkavégzése során ügyfelekkel egyáltalán nem találkozott, valamint a munkáltató a fizetés nélküli szabadság elrendeléséről nem hozott – jogorvoslati tájékoztatást is tartalmazó – határozatot. Hivatkozott továbbá arra, hogy 2022. március 25-ig érvényes védettségi igazolvánnyal rendelkezett, ennek okán a törvényszéknél az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése iránti kérelmet is előterjesztett az 599/2021. Korm. rendelet 2 § (5) bekezdés b) pontjában foglalt „érvényességi idő nélküli” szövegrész³³⁷ alaptörvény-ellenességének megállapítása, valamint az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárása iránt, ugyanis álláspontja szerint a rendelkezés sérti az emberi méltóságát,³³⁸ valamint az egyenlő bánásmód követelményébe³³⁹ ütközik.

Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította, azzal az indokolással, hogy a munkáltató a támadott szabályozás rendelkezéseivel összefüggésben helyesen járt el, amikor a felperest ügyfelekkel rendszeresen kapcsolatot tartó foglalkoztatottnak minősítette, valamint értesítette a fizetés nélküli szabadság fennállásáról. Az elsőfokú bíróság a döntés indokolásában rámutatott, hogy a fizetés nélküli szabadság elrendelésre az 599/2021. Korm. rendelet alapján került sor, ahhoz nem volt szükséges külön munkáltatói döntésre. Az indokolás kitért arra is, hogy a rendelet a védőoltás felvételének igazolási módját taxatív módon meghatározza, ezért a munkáltató nem vehette figyelembe a határozott ideig érvényes védettségi igazolványt. Az alkotmánybíróság előtti eljárást kezdeményezését a törvényszék mellőzte, azzal az indokolással, hogy a 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat korábban már elutasította a támadott szabályozás alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat. A másodfokú bíróság az elsőfokú döntést helyben hagyta, valamint – azonos indokokra hivatkozva – elutasította az Alkotmánybírósági eljárásnak kezdeményezésére irányuló kérelmet.

³³⁷ „A védőoltás felvételét a foglalkoztatott a munkáltató felhívására öt napon belül köteles a munkáltató által meghatározott módon igazolni a személyazonosság igazolására alkalmas hatósági igazolvány és az alábbi dokumentumok valamelyikének egyidejű bemutatásával: [...] a koronavírus elleni védettség igazolásáról szóló 60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet] szerinti – érvényességi idő nélküli – védettségi igazolvány, illetve applikáció [...]” 599/2021. Korm. rendelet 2. § (5) bekezdés b) pont.

³³⁸ Alaptörvény II. cikk.

³³⁹ Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdés.

A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, a felperes Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezése iránti kérelmét elutasította. Döntésében – a jogerős ítéletben foglaltakkal egyezően – rögzítette, hogy a perbeli esetben a fizetés nélküli szabadság elrendeléséről az 599/2021. Korm. rendelet rendelkezett, a felperes a védőoltást határidőn belül nem vette fel, a mentesülés tényét nem igazolta. A Kúria álláspontja szerint a másodfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy az Alkotmánybírósági előtti eljárás kezdeményezése valójában jogalkotói mulasztás megállapítására irányult, ezzel kapcsolatban utalok a korábban kifejtettekre. A Kúria döntése értelmében „a koronavírus elleni védettség igazolásáról szóló 60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet 2. §-a szerint a védettségi igazolványok közül a határozott idejű a fertőzésből felgyógyulás tényét, míg a határozatlan idejű az oltottság tényét igazolta. Az érvényességi idővel, illetve anélkül kiállított védettségi igazolvánnyal rendelkezők ezért nem voltak összehasonlítható helyzetben. Az érvényes védettségi igazolvánnyal rendelkező oltottak és oltatlanok tekintetében a rendelet eltérő jogokat és kötelezettségeket határozott meg a koronavírus elleni védőoltásról.”³⁴⁰ A Kúria az egészségügyi önrendelkezési joggal összefüggésben utalt a 3128/2022. (IV. 1.). AB határozatban foglaltakra.

Az indítványozó közvetett normatív alkotmányjogi panaszában az 599/2021. Korm. rendelet 2. § (5) bekezdés b) pontjának „érvényességi idő nélküli” szövegrésze alaptörvény-ellenességét az emberi méltósághoz való jog,³⁴¹ valamint a diszkriminációtítilalom³⁴² sérelmére hivatkozva állította, továbbá valódi alkotmányjogi panaszával a felülvizsgálati ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a jogalkotó a támadott szabályozás rendelkezéseinek megalkotásakor nem vette figyelembe, hogy a határozott idejű védettségi igazolvánnyal rendelkezőknek – az érvényességi időn belül – az érvényességi idő nélküli védettségi igazolvánnyal rendelkezőkkel kell azonos megítélés alá esniük. Ezek alapján a rendelet indokolatlanul tett különbséget az egymással összehasonlítható helyzetben lévő csoportok között. Az indítványozó álláspontja szerint az érvényességi időn belül – tartalmi értelemben – nincs érdemi különbség a két védettségi igazolvány között. Az Alkotmánybíróság a 3201/2024. (V. 31.) AB végzésben foglaltakkal egyezően azt a megállapítást tette, hogy a panasz tartalmát tekintve jogalkotói mulasztás megállapítására irányul, ezért nem felel meg a határozott kérelem feltételeinek,³⁴³ érdemi vizsgálatra nem alkalmas.

Az indítványozó a felülvizsgálati ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti panaszával összefüggésben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a panasz kizárólag az 599/2021. Korm. rendelet alaptörvény-ellenességére hivatkozott, egyéb indokolást

³⁴⁰ BH 2024.6.140.

³⁴¹ Alaptörvény II. cikk.

³⁴² Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés.

³⁴³ Abtv. 52. § (1a) bekezdés d) pont.

nem tartalmazott, ezért nem tesz eleget a határozott kérelem feltételének,³⁴⁴ ekképp érdemi vizsgálatra nem alkalmas.

³⁴⁴ Uo.

VIII. A pedagógusok sztrájkjoga a Covid-19 alatt és után

2022. év első negyedében Magyarországon jogi és társadalmi szempontból kiemelt figyelem hárult a pedagógussztrájk kérdéskörére. Noha az említett időszakban lezajlott pedagógussztrájk részletes ismertetése, illetve a sztrájkra vonatkozó joganyag, valamint a kapcsolódó joggyakorlat ismertetése nem képezi a kutatás részét, a veszélyhelyzeti jogalkotás eredményeképp született a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 36/2022. Korm. rendelet), valamint a tárgykörben született alkotmánybírósági döntések indokoltá teszik téma bemutatását. Az indokoltságot illetően szükséges rámutatni arra, hogy a Covid-19 elleni védekezés e módja egy foglalkoztatásra irányuló jogviszony tekintetében alapvető alapjogi dilemmákat hívott életre. A továbbiakban a – szükséges mértékig – pandémia alatt lezajlott pedagógussztrájk főbb eseményei képezik a kutatás részét a veszélyhelyzeti kormányrendelet (és a kapcsolódó alkotmánybírósági döntések) tükrében, azzal, hogy a sztrájkra vonatkozó alapvető jogszabályi rendelkezések, valamint a – korábbi – bírósági döntések alkotmányossági szempontból történő bemutatására a dolgozat nem tesz kísérletet.

1. Az elemzés alapjául szolgáló tényállás és a kapcsolódó bírósági döntések

A pedagógus szakszervezetek³⁴⁵ a Kormánnyal több ízben folytatott – eredménytelen – egyeztetést követően 2022. január 31-ére kétórás ún. figyelmeztető sztrájkot hirdettek.³⁴⁶ Tekintettel arra, hogy az egyeztetés során a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről a felek nem állapodtak meg, a még elégséges szolgáltatás mértékét a Fővárosi Törvényszék 2022. január 28-án állapította meg, azzal, hogy az említett napra meghirdetett ún. figyelmeztető sztrájk megtartását jogszerűnek minősítette. A sztrájk megtartását követően a Kormány az elsőfokú végzés ellen fellebbezést terjesztett elő, amelyben elsődlegesen arra hivatkozott, hogy az elégséges szolgáltatásra vonatkozó jogerős bírósági döntés hiányában az ún. figyelmeztető sztrájk megtartása jogellenes volt. A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság végzését megváltoztatta és megállapította, hogy a 2022. január 31-én tartott sztrájk jogellenes volt. Indokolásában arra hivatkozott, hogy a Sztrájkvtv. 4. § (2) bekezdése értelmében annál a munkáltatónál, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez, csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja. A Sztrájkvtv. 4. § (3) bekezdése szerint „a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit törvény megállapíthatja. Törvényi szabályozás hiányában a sztrájkot megelőző egyeztetés során kell a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről megállapodni; ebben

³⁴⁵ Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete, Pedagógusok Szakszervezete

³⁴⁶ A pedagógusok sztrájkkövetelése a vizsgált időszakban tulajdonképpen egy átfogó közoktatási reform bevezetésére irányult.

az esetben a sztrájk akkor tartható meg, ha a felek a megállapodást megkötötték, vagy ennek meghíúsulása esetén bármelyikük kérelmére a munkaügyi perben eljáró bíróság jogerős határozata megállapította a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit.” Ennek megfelelően – a másodfokú bíróság álláspontja szerint – a sztrájk megtartásának időpontjában sem megállapodás, sem jogerős bírósági döntés nem rendelkezett az elégséges szolgáltatás mértékéről, feltételeiről, így a megtartott sztrájk jogellenesnek minősült. A 2022. január 31-én megtartott kétórás sztrájk jogszerűségének kérdése – az elégséges szolgáltatás megállapítása vonatkozásában – végül a Kúriáig jutott. A Kúria végzése értelmében a hivatkozott napon megtartott ún. figyelmeztető sztrájk jogszerű volt,³⁴⁷ e jogkérdés részletes bemutatása, értékelése nem képezi a kutatás tárgyát.

2. A pedagógussztrájk szabályozása a Covid-19 járvány alatt és azt követően

A Fővárosi Ítélőtábla döntését követően két nappal lépett hatályba a 36/2022. Korm. rendelet, amely jogszabályi szinten rendezte a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó szabályokat pedagógussztrájk esetére. A kormányrendelet – a még elégséges szolgáltatásra vonatkozóan változatlan tartalommal – 2022. február 12-től a 2021. évi I. törvény hatályvesztéséig (2022. május 31.) volt hatályban, azonban a Vtv. 2022. június 1-jei hatállyal tartalmazza a pedagógussztrájk esetén az elégséges szolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseket. Az összehasonlítás, illetve az alkotmánybírói döntések konzisztens ismertetése okán a veszélyhelyzeti kormányrendelet és a törvényi szabály elégséges szolgáltatásra vonatkozó rendelkezések szó szerinti idézése szükséges.

2. 1. Elégséges szolgáltatásra vonatkozó veszélyhelyzeti rendelkezések

A 36/2022. Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése értelmében a sztrájjal érintett, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: köznevelési törvény) 7. § (1)

³⁴⁷ „Az a kérdés, hogy a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételét megállapító bírósági döntés még nem emelkedett jogerőre, nem vonja maga után automatikusan a megtartott figyelmeztető sztrájk jogellenességét. A Sztrájkvtv. 4. § (3) bekezdése értelmében a sztrájk megtartásának törvényi feltétele a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végző munkáltatónál – törvényi rendelkezés vagy megállapodás hiányában – a bíróság jogerős határozata a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről, ezért az elsőfokú, még nem jogerős határozatot követően a munkavállalók nem vitathatóan kockázatot vállalnak a sztrájk megtartásával. Abban az esetben azonban, ha a még elégséges szolgáltatás megállapított mértékét és feltételeit a megtartott sztrájk során betartották, és azt utóbb a másik fél sem vitatta, vagy a másodfokú bíróság a döntést e körben hozott határozatával helybenhagyta, a már megtartott sztrájk egymagában azért mert a döntés még nem emelkedett a figyelmeztető sztrájk megtartásakor jogerőre, nem minősülhet jogellenesnek. A még elégséges szolgáltatás mértékének és feltételeinek elsőfokú bíróság általi megállapítása meghatározott napra és időre meghirdetett figyelmeztető sztrájkra vonatkozott. Ennek elhalasztása az elsőfokú végzés jogerőre emelkedéséig a bírósági nemperes eljárás újbóli megindítását, az eljárás ismételt lefolytatását tette volna szükségessé. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések ezért nem értelmezhetőek úgy, hogy az a munkavállalókat az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése, valamint a Sztrájkvtv. 1. § (1) bekezdése alapján megillető munkabeszüntetéshez való jogát teljesen ellehetetlenítse.” {Kúria Mpk. VIII.10.051/2022/4., Indokolás [40]}.

bekezdése szerinti köznevelési intézményben (a továbbiakban: köznevelési intézmény) a gyermekek, tanulók felügyeletét az alábbiak szerint kellett biztosítani:

1. minden, a sztrájjal érintett munkanapon reggel 7 óra és iskolák esetében 16 óra, általános iskola esetében 17 óra, óvodák esetében 18 óra között,
2. abban a köznevelési intézményben, ahol a gyermek, tanuló a jogviszonyánál fogva nevelésben, oktatásban részesül,
3. a járványhelyzetre tekintettel oly módon, hogy minden gyermek, tanuló csak azokkal a társaival tartózkodhat egy helyiségben a felügyelet biztosítása során, akikkel a sztrájkot megelőzően is a járványügyi intézkedések betartásával együtt lehet, a különböző csoportokba, osztályokba tartozó gyermekek, tanulók keveredését, a járvány terjedésének megelőzése érdekében a sztrájk alatt lehetőség szerint el kell kerülni, továbbá a felügyeletet lehetőleg abban a helyiségben kell biztosítani, ahol a gyermekek, tanulók a sztrájkot megelőzően is tartózkodtak,
4. minden csoportban, osztályban legalább egy, szakképesítéssel rendelkező óvodapedagógusnak, pedagógusnak, gyógypedagógusnak, kollégiumi nevelőnek, oktatónak vagy (gyógy)pedagógiai asszisztensnek rendelkezésre kell állnia, és
5. a felügyelet időtartama alatt az időjárési körülményektől függően, lehetőség szerint délelőtt és délután 1–1 óra szabad levegőn való tartózkodást kell biztosítani a gyermekek, tanulók számára az elkülönítési követelmények figyelembevételével.

A sztrájjal érintett köznevelési intézményekben a felügyelet ideje alatt biztosítani kellett a gyermekek, tanulók számára az étkeztetést a közétkeztetési, egészségügyi, szakmai szabályok betartásával, a sztrájk előtti időszakra jellemző, megszokott helyen, módon, alkalommal és időpontokban. Az óvodai foglalkozások megtartása a sztrájk ideje alatt nem volt szükséges.³⁴⁸

Az érettségiző középiskolai osztályok tanulói számára a kötelező érettségi tantárgyak tekintetében biztosítani kellett az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendeletben meghatározott felkészítési óraszám 100%-os megtartását a sztrájk teljes időtartama alatt. A nem érettségiző középiskolai osztályok tanulói számára a sztrájk első napjától kezdődően még elégséges szolgáltatásként biztosítani kellett (valamennyi tantárgyra vonatkozóan) a tanítási órák 50%-ának megtartását.³⁴⁹

A kollégiumi ellátás vonatkozásában biztosítani kellett, hogy a tanulók a sztrájkot megelőző elhelyezésük szerint részesüljenek teljes ellátásban (lakhatás, felügyelet, étkeztetés). A sajátos nevelési igényű gyermekek esetében a gyermekek életének, testi és lelki épségének megóvása

³⁴⁸ A köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 36/2022. Korm. rendelet) 1. § (3)-(4) bekezdés.

³⁴⁹ 36/2022. Korm. rendelet 1. § (5)-(6) bekezdés.

érdekében biztosítani kellett a sztrájkot megelőzően fennállt körülmények között és helyszínen a szakmai szabályoknak megfelelő, változatlan személyek által nyújtott ellátást (ideértve valamennyi foglalkozást, fejlesztést és felzárkóztatást). Ha a sztrájk ideje alatt jogszabályon alapuló rendszeres fogászati, szemészeti vagy általános szűrővizsgálat esedékes, azon a gyermekek, tanulók részvételét biztosítani kellett.³⁵⁰

A veszélyhelyzet ideje alatt a jogszerűtlen vagy jogellenes sztrájkkal kapcsolatosan hozott bírósági döntéssel szemben 60 napon belül lehetett felülvizsgálati eljárást kezdeményezni. Amennyiben a sztrájk jogszerűtlenségéről vagy jogellenességéről hozott bírósági döntéssel szemben felülvizsgálati eljárásra került sor, akkor a felülvizsgálati eljárásban hozott döntésig egyedi ügyekben a jogszerűtlen vagy jogellenes sztrájkkal kapcsolatosan hozott bírósági döntésre nem lehetett hivatkozni, a sztrájk jogszerűtlenségéről vagy jogellenességéről hozott bírósági döntéssel összefüggő törvényi határidők a felülvizsgálati eljárásban meghozott döntés közlését követő napon kezdődtek. Amennyiben felülvizsgálati eljárás benyújtására nem került sor, vagy azt visszavonták, akkor a sztrájk jogszerűtlenségéről vagy jogellenességéről hozott bírósági döntéssel összefüggő törvényi határidők a felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő lejártát követő napon vagy – amennyiben ez későbbi – a visszavonást követő napon kezdődtek. E szabályokat kellett alkalmazni azon, a sztrájk jogszerűtlenségéről vagy jogellenességéről hozott bírósági döntésre is, amelyben a felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő a rendelet hatálybalépése napján még nem telt le. Megjegyzendő, hogy e szabály alapján terjesztettek elő felülvizsgálati kérelmet a 2022. január 31-án tartott kétórás sztrájk jogszerűségével kapcsolatos másodfokú bírósági döntéssel szemben.³⁵¹

2. 2. Elégséges szolgáltatásra vonatkozó törvényi rendelkezések

A Vtv. 11. cím („a nemzeti közneveléssel összefüggő kiegészítő szabályok”) alatt tulajdonképpen a pedagógussztrájk keretei, a még elégséges szolgáltatás, valamint eljárási szabályok kerültek rögzítésre. A szabályozás értelmében a köznevelési intézmények tekintetében a Sztrájkvtv. szerinti még elégséges szolgáltatás körébe – a sztrájkkal érintett köznevelési intézménnyel jogviszonyban álló gyermek, tanuló vonatkozásában – az alábbiakban meghatározott szolgáltatások tartoznak.

A gyermek, tanuló felügyeletét a sztrájkkal érintett munkanapon óvoda esetében a köznevelési törvény 8. § (6) bekezdése szerint,³⁵² általános iskola esetében reggel 7 órától 17 óráig,

³⁵⁰ 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet (7)-(9) bekezdés.

³⁵¹ 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet 2. §, 5. §

³⁵² „Óvoda esetében a napi nyitvatartási idő legalább nyolc óra, amely időtartam a fenntartó engedélyével csökkenthető. Ha a fenntartó engedélye alapján az óvoda hat óránál rövidebb napi nyitvatartási idővel működik, a fenntartásához a központi költségvetésből támogatás nem igényelhető. Ha a napi nyitvatartási idő nem éri el a nyolc órát, a költségvetési támogatás nem teljes összegben illeti meg a fenntartót, a támogatás mértékét a központi költségvetésről szóló törvény állapítja meg”.

egyéb iskola esetében reggel 7 órától 16 óráig szükséges biztosítani. A gyermek, tanuló felügyelete abban a köznevelési intézményben biztosítandó, ahol a gyermek, tanuló a jogviszonyánál fogva nevelésben, oktatásban részesül.³⁵³

Járványügyi készültség, járvány, egészségügyi válsághelyzet vagy veszélyhelyzet esetén a felügyelet biztosítása során a gyermek, tanuló azon társával tartózkodhat egy helyiségben, akivel a sztrájkot megelőzően a tanórák, a foglalkozások során együtt tartózkodott. Ezekben az esetekben a különböző csoportba, osztályba tartozó gyermekek, tanulók keveredését a sztrájk alatt el kell kerülni, valamint a felügyeletet abban a helyiségben kell biztosítani, ahol a gyermek, tanuló a sztrájkot megelőzően a foglalkozások, tanórák során tartózkodott. Járványügyi készültség, járvány, egészségügyi válsághelyzet vagy veszélyhelyzet esetén jogszabály vagy államigazgatási szerv határozata egyéb kötelezettséget is megállapíthat.³⁵⁴

Abban a csoportban, osztályban, ahol a felügyeletet biztosítják, legalább egy szakképesítéssel rendelkező óvodapedagógus, pedagógus, gyógypedagógus, kollégiumi nevelő, oktató vagy pedagógiai, gyógypedagógiai asszisztens rendelkezésre állása biztosítandó. A felügyelet időtartama alatt, ha az időjárási körülmények megengedik, délelőtt és délután is egy-egy óra szabad levegőn tartózkodást szükséges biztosítani a gyermek, tanuló számára. A sztrájkkal érintett köznevelési intézményben a felügyelet ideje alatt biztosítandó a gyermek, tanuló számára az étkeztetés a sztrájk előtti időszakra jellemző, megszokott helyen, módon, alkalommal és időpontban. Az óvodai foglalkozások megtartása – az iskolakezdés előtt álló gyermekek felkészítése kivételével – a sztrájk ideje alatt nem kötelező.³⁵⁵

Az érettségiző középiskolai osztály tanulója számára a kötelező érettségi tantárgy tekintetében az érettségi vizsgáról szóló jogszabályban meghatározott felkészítési óraszám 100%-a megtartandó. A nem érettségiző középiskolai osztály tanulói számára valamennyi tantárgyra vonatkozóan megtartandó a tanítási órák 50%-a.³⁵⁶

A kollégiumi ellátás során a tanuló a sztrájkot megelőző elhelyezése szerinti kollégiumban részesül – a sztrájkot megelőzően nyújtott szolgáltatással egyező mértékben – lakhatásban, felügyeletben és étkeztetésben. A sajátos nevelési igényű vagy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló életének, testi és lelki épségének megóvása érdekében biztosítandó a sztrájkot megelőzően fennállt körülmények között és helyszínen a szakmai szabályoknak megfelelő, változatlan személyek által nyújtott ellátás, ideértve valamennyi

³⁵³ Vtv. 14. § (2)-(3) bekezdés.

³⁵⁴ Vtv. 14. § (4)-(7) bekezdés.

³⁵⁵ Vtv. 14. § (8)-(11) bekezdés.

³⁵⁶ Vtv. 14. § (12)-(13) bekezdés.

foglalkozást, fejlesztést és felzárkóztatást. Az esedékes, jogszabályon alapuló fogászati, szemészeti vagy általános szűrővizsgálaton a gyermek, tanuló részvételét biztosítani kell.³⁵⁷

A sztrájkban érintett köznevelési intézményben sztrájkot szervező helyi sztrájkbizottság, ennek hiányában a helyi sztrájkszervező (a továbbiakban együtt: helyi sztrájkbizottság) a tervezett sztrájkot megelőző ötödik munkanapon legkésőbb 16 óráig tájékoztatja a köznevelési intézmény vezetőjét a sztrájk szándékról, majd legkésőbb a tervezett sztrájk napját megelőző harmadik munkanapon 16 óráig a sztrájkban várhatóan résztvevő közalkalmazottak és egyéb munkavállalók létszámáról és személyéről. Az intézményvezető a tervezett sztrájkot megelőző napon legkésőbb 16 óráig közli a sztrájk első napjára érvényes munkaidő-beosztást a még elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében; a sztrájk esetleges további napjai tekintetében szintén előző nap 16 óráig tájékoztatja a helyi sztrájkbizottságot arról, hogy a sztrájk időtartama alatt a sztrájkkal érintett óvodai csoportban, iskolai osztályban, kollégiumi csoportban, valamint pedagógiai szakszolgálati intézményben, illetve a pedagógiai szakmai szolgáltatást nyújtó intézményben várhatóan hány fő gyermek, tanuló lesz jelen a tervezett sztrájk időtartama alatt. A sztrájk időtartamáról, a sztrájkban részt vevők várható létszámáról, a sztrájknak a gyermekek, tanulók nevelése, felügyelete kapcsán releváns részleteiről az intézményvezető legkésőbb a sztrájkot megelőző második munkanapon 16 óráig tájékoztatja az érintett gyermekek, tanulók szüleit. Az intézményvezető a még elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében a sztrájkoló közalkalmazottat, munkavállalót munkavégzési kötelezettség teljesítésére kötelezheti. A még elégséges szolgáltatás biztosítása érdekében munkavégzésre utasított közalkalmazott, munkavállaló erre az időszakra arányos illetményére, munkabérére jogosult.³⁵⁸

A köznevelési intézményben foglalkoztatott, a munkavégzési kötelezettségének egyébként eleget nem tevő közalkalmazottal, munkavállalóval szemben a munkáltató a kötelezettségszegéstől számított nyolc napon belül az Mt. 56. §-a szerinti hátrányos jogkövetkezményt alkalmazhatja.³⁵⁹

3. Alkotmánybíróági döntések a pedagógusok sztrájkjogával összefüggésben

3. 1. Az Alkotmánybíróóság 3282/2022. (VI. 10.) végzése

A pedagógus szakszervezetek³⁶⁰ közvetlen normatív alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybíróáshoz, amiben kérték a 36/2022. Korm. rendelet egésze alaptörvény-ellenessége

³⁵⁷ Vtv. 14. § (14)-(16) bekezdés.

³⁵⁸ Vtv. 14 § (17)-(20) bekezdés.

³⁵⁹ Vtv. 15. §

³⁶⁰ Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete, Pedagógusok Szakszervezete.

megállapítását és megsemmisítését, mivel álláspontjuk szerint az ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, a XVII. cikk (2) bekezdésében, illetve az 53. cikk (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakkal. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés kiüresíti a Sztrájkvt. 4. § (3) bekezdésében foglaltakat, a még elégséges szolgáltatás jogszabály általi megállapítása kizárja az egyeztetési tárgyalás és az esetleges nemperes eljárás mérlegelési lehetőségét a még elégséges szolgáltatás feltételeinek megállapítása tekintetében. Mindezek alapján a 36/2022. Korm. rendelet az egyeztető felek akaratától és bírósági eljárástól függetlenül okoz jogsérelmet, azaz a támadott rendelkezés az indítványozók oldalán közvetlenül hatályosul. Hivatkoztak továbbá arra, hogy az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése alapján a sztrájkjog szabályait törvényben kell megállapítani, a veszélyhelyzeti kormányrendeletben történő alapjogkorlátozásra – a Kat. 51/A. § értelmében – csak a járványügyi előírások érvényesítése érdekében kerülhet sor, a támadott jogszabályi rendelkezés – az indítványozó álláspontja szerint – e feltételnek nem felelt meg. A korlátozásra alkotmányos érdek, alkotmányos cél igazolása nélkül került sor, a sztrájkjog 36/2022. Korm. rendelettel való korlátozása szükségtelen és aránytalan, állt az indítványban.

Az Alkotmánybíróság felkérte az igazságügyi minisztert az indítvánnyal kapcsolatos szakmai álláspont kifejtésére. A miniszteri válasz kitért arra, hogy a felek – a 36/2022. Korm. rendelet hatálybalépését követően – a Fővárosi Törvényszék előtt nemperes eljárást indítottak a még elégséges megállapítása tárgyában, melyben kérték – a még elégséges szolgáltatás megállapítása mellett –, hogy a törvényszék kezdeményezze az Alkotmánybíróság egyedi normakontroll eljárását a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenessége miatt. Az igazságügyi miniszter megjegyezte, hogy az indítványozó az alkotmánybírósági panaszt az általuk kezdeményezett törvényszéki eljárásban született jogerős döntés meghozatala előtt nyújtotta be. A Fővárosi Törvényszék elutasította a szakszervezetek kérelmét a még elégséges szolgáltatás megállapítása tárgyában, arra való hivatkozással, hogy azt a 36/2022. Korm. rendelet tartalmazza, továbbá nem tartotta megalapozottnak az egyedi normakontroll eljárás kezdeményezését az Alkotmánybíróság előtt.³⁶¹

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 36/2022. Korm. rendelet nem közvetlenül hatályosult, hanem az indítványozó által a Fővárosi Törvényszék előtt megindított nemperes eljárásban, ennek okán közvetett normatív alkotmányjogi panasszal nem támadható, így az indítványt visszautasította.

Különösen figyelemre méltó Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye, aki határozottan nem értett egyet a többségi végzéssel, álláspontja szerint indokolt lett volna az alkotmányjogi panasz befogadása és annak érdemi vizsgálata. Hivatkozott a – korábban ismertetett – még elégséges

³⁶¹ Fővárosi Törvényszék Mpk.75.042/2022/6. sz. végzése.

szolgáltatás megállapítása tárgyában hozott bírósági végzésre,³⁶² amelyben a bíróság kimondta, hogy a 36/2022. Korm. rendelet megállapította a még elégséges szolgáltatás feltételeit és mértékét, ezért arról a bíróság nem dönthetett. Álláspontja szerint a 36/2022. Korm. rendelet a még elégséges szolgáltatás kógens szabályait rögzítette, mely egyedi ügyben bírói döntés nélkül is, közvetlenül alkalmazandó, ennek okán a támadott rendelkezés közvetlenül hatályosult. Mindezekből kifolyólag az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságnak be kellett volna fogadnia és arról érdemben dönteni kellett volna. Noha a dolgozat az egyes tárgykörökben hozott alkotmánybírósági döntések értékelésére az adott fejezetek végén nem tesz kísérletet, szükséges megemlíteni, hogy nehéz nem egyetérteni Czine Ágnes alkotmánybíróval.

3. 2. Az Alkotmánybíróság 1/2023. (I. 4.) AB határozata

Az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: az indítványozó) utólagos normakontroll formájában a Vtv. 14. és 15. §-a alaptörvény-ellenességének (illetve nemzetközi szerződésbe ütközés) megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, a XVII. és XXIV. cikkével, a B) cikk (1) bekezdésével, a VIII. cikk (1)-(2) és (5) bekezdésével, illetve a Q) cikk (2) bekezdésével.

Az indítvány elsőként – az EJEB és az Alkotmánybíróság gyakorlatára való hivatkozással – a sztrájkjog fogalmával összefüggésben arra a következtetésre jutott, hogy a sztrájkjog korlátozása a közsférában ugyan lehetséges, de a korlátozás a sztrájkjog lényeges tartalmára nem vonatkozhat, a sztrájkjog általános elvonása jogellenes. Az indítványozó álláspontja szerint a sztrájkjog korlátozása a szükségességi és arányossági teszt alkalmazásával lehetséges, érvelése alapjául szintén az EJEB és az Alkotmánybíróság gyakorlata szolgált. Az indítvány ezzel összefüggésben rögzítette, hogy a sztrájkjog Vtv. útján való korlátozása nem felel meg a szükségességi-arányossági tesztnek. Az indítványozó – amellett, hogy nem vitatta, hogy a támadott rendelkezés a sztrájkjog gyakorlását *de jure* nem tiltja – a Vtv. által támasztott feltételek értelmében a sztrájkjog tényleges gyakorlása ellehetetlenült, az Alaptörvény által biztosított jog kiüresedett. Az indítványozó felhívta a figyelmet a Vtv. 14. és 15. §-ban foglalt szabályokra, és arra hivatkozott, hogy e rendelkezések értelmében a sztrájk elvesztette nyomásgyakorlás jellegét, mely fogalmi ismérv megvalósulása nélküli sztrájk nem sztrájk. Az indítványozó álláspontja akként foglalható össze, a támadott rendelkezés megfosztotta a tanárokat a sztrájkjogtól.

³⁶² Uo.

Az indítvány szerint a korlátozás öncélú, arra való hivatkozással, hogy a köznevelés zavartalan működése – mint a korlátozás célja – nem tekinthető legitim célnak, a valódi jogalkotói szándék a tanárok sztrájkjogtól való megfosztása. Ezzel összefüggésben hivatkoztak arra, hogy amennyiben a korlátozás alapja legitim célként a gyermek művelődéséhez, oktatáshoz és megfelelő testi és lelki fejlődéshez való joga, a korlátozás ebben az esetben sem arányos, utalva a sztrájk nyomásgyakorlás jellegétől való megfosztásra. A munkavállaló Alaptörvényben meghatározott jogaival összefüggésben az indítvány szerint a korlátozás sérti továbbá a gyülekezési és az egyesülési jogot. Az indítvány nemzetközi szerződésbe ütközésével összefüggésben felhívták a figyelmet azon nemzetközi egyezményekre, amelyeket a támadott rendelkezés által bevezetett megoldás sért (Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 4., 5. és 8. cikkek, Emberi Jogok Európai Egyezménye 11 cikk, Európai Szociális Karta 5. cikk, Európai Unió Alapjogi Chartája 11. cikk).

Az indítványozó szerint a Vtv. 15. §-a szankciós jellegű rendelkezés, mely a hátrányos jogkövetkezmények kilátásba helyezésével „elbizonytalanítja” a sztrájkjog gyakorlóit, rájuk „dermesztő hatással” lehet, amely korlátozásnak minősül és nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisági követelménynek.

Az igazságügyminiszter álláspontját az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is kikérte, aki – jelen ügyre vonatkozóan – fenntartotta a 3282/2022. (VI. 10.) AB végzésben tett megállapításait, továbbá rögzítette, hogy a támadott rendelkezés valóban a sztrájkjog korlátozását jelenti, de annak okaként az objektív intézményvédelmet jelölte meg. Hivatkozott továbbá a Vtv. indoklására, mely a korlátozás legitim célját a köznevelés zavartalan működésének biztosításában a gyermek művelődéshez és megfelelő testi és lelki fejlődéshez való alapjog érvényesülésében – mint védendő alkotmányos érték – jelölte meg.

Az Alkotmánybíróság – az alapjogkorlátozás feltételeinek vizsgálatával összefüggésben – elsőként a sztrájkjog jogi természetével foglalkozott. Az Alkotmánybíróság a sztrájkjoggal kapcsolatos gyakorlata, valamint az igazságügyminiszter jelen ügghöz küldött állásfoglalásában foglaltak³⁶³ alapján – fenntartotta azt az álláspontot, hogy a sztrájk alapvető jog, de nem alanyi jogi természetű jog, ennél fogva a jogalkotó nagyobb (de nem korlátlan) felhatalmazással rendelkezik a sztrájkjog korlátozása terén. Ezt követően megállapította, hogy az Alaptörvény maga rendelkezik arról, hogy sztrájkjog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, mely törvények (Sztrájkvt. és ahhoz közvetlenül kapcsolódó törvények) önmagukban nem minősíthetők korlátozásként, e jogszabályok által biztosított ugyanis a sztrájkjog gyakorlása. Ezzel összefüggésben a testület utalt

³⁶³ „A sztrájkhoz való jog az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése alapján nem alanyi jogi jellegű szabadságjog, hanem speciális, második generációs gazdasági, szociális jog, amelynél a joggyakorlás jogszabályi kialakítása tekintetében az állam viszonylag nagyobb mozgástérrel rendelkezik.” Az Alkotmánybíróság 1/2023. (I. 4.) AB határozata, Indokolás [39].

arra, hogy a még elégséges szolgáltatás törvény általi meghatározására a Sztrájkvt. ad felhatalmazást. A támadott rendelkezés tartalmát illetően elismeri, hogy az korlátozza a munkabeszüntetéshez való jogot, ezt követően a korlátozás legitim célját a köznevelési intézmények zavartalan működésében jelölte meg, majd rögzítette azokat az alapjogokat (gyermekek művelődéséhez és megfelelő testi és lelki fejlődéshez való jog), amelyek érvényülése szükségessé teszi a korlátozást. Az arányossággal összefüggésben hivatkozott a Vtv. különböző rendelkezéseire, melyek a sztrájkjog gyakorlásának mértékét és feltételeit differenciáltan határozzák meg az eltérő helyzetben lévő gyermekek szükségletei kielégítésével összefüggésben. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„a köznevelési intézményekben a sztrájkjog korlátozása legitim célból, a szükséges mértékben és a vele szemben védelemre szoruló alapvető jogok, alkotmányos értékek kiegyensúlyozott figyelembevételével, azaz arányosan történt. A Vtv.-nek a még elégséges szolgáltatást szabályozó rendelkezései összhangban állnak az Alaptörvény XV. cikke (2) bekezdésével.”*³⁶⁴

A Vtv. 15. § alaptörvény-ellenességének vizsgálatával összefüggésben a testület rögzítette, hogy az indítvány alapján *„nincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy a Vtv. 15. §-a és az utalt normák a jogbiztonságot sértő, jogértelmezéssel feloldhatatlan ellentétet okoznának.”*³⁶⁵ Az Alaptörvény XXV. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a VIII. cikk (1) és (2) bekezdésében rögzített gyülekezési és egyesülési jog sérelmére való hivatkozással összefüggésben a testület megállapította, hogy az indítvány e tárgykörben nem tartalmaz az Abtv. szerint előírt érvelést, ezért érdemi vizsgálat lefolytatására nem kerülhet sor. A támadott rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló indítványt szintén azon okból utasította vissza az Alkotmánybíróság, hogy az nem tartalmaz indokolást a tekintetben, hogy a Vtv. vonatkozó rendelkezései miért és mennyiben ellentétesek a nemzetközi szerződésekkel.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Vtv. 14. és 15. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítása és a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítése iránti indítvány elutasította.

A határozathoz Schanda Balázs és Szabó Marcel különvéleményt csatolt. Schanda Balázs szerint az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésének azon fordulata, mely szerint *„törvényben meghatározottak szerint”* lehet a sztrájkjogot gyakorolni, nem hatalmazza fel a jogalkotót tetszőleges korlátozásra, hanem a konkrét korlátozások bevezetésével összefüggésben érdekmerlegelésre van szükség: *„milyen előnyök fűződnek abhoz, hogy a munkavállalók a munkavégzés beszüntetésével gazdasági-szociális igényeiknek hangot adjanak, illetve milyen érdekek érvényesülnek akkor, ha a sztrájk lehetősége korlátozott.”*³⁶⁶ Az alkotmánybíró a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával

³⁶⁴ Az Alkotmánybíróság 1/2023. (I. 4.) AB határozata, Indokolás [45].

³⁶⁵ Az Alkotmánybíróság 1/2023. (I. 4.) AB határozata, Indokolás [48].

³⁶⁶ Az Alkotmánybíróság 1/2023. (I. 4.) AB határozata, Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye [59].

egyértéktett, azonban álláspontja szerint a művelődéshez való jog részét képező, a hivatás képviselőinek törvényes keretek közti érdekérvényesítése – mint alkotmányos érdek – vizsgálata is szükségszerű lett volna. A sztrájkjog ezen érdek figyelmen kívül hagyása általi korlátozása sérti az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésének lényeges tartalmát. Ezért értékelni kellett volna azt is, hogy a pedagógusok sztrájkjoga adott esetben egybeeshet a gyermekek jogaival, utalva arra, hogy a munkafeltételek javítása iránti igény a gyermekek jogainak érvényesülését is előmozdíthatja. Szabó Marcel hasonlóan érvel: a köznevelési törvény preambuluma való hivatkozással rögzíti, hogy „a határozatnak éppen ezért külön is értékelnie kellett volna azt, hogy teljesíti-e a szükségesség és arányosság követelményét az a jogszabályi rendelkezés, amely egy, a jövő nemzedékek nevelése és oktatása szempontjából kiemelkedő fontosságú foglalkozás esetében olyan esetekben is teljesen súlytalanná teszi a sztrájkjog gyakorlását, amikor a sztrájkjog célja a pedagógusok mint munkavállalók egyéni munkakörülményeinek javítása mellett a jövő nemzedékek nevelését és oktatását (és ezzel végső soron épp a gyermekek művelődéshez való jogának előmozdítását) is átfogóan célozza.”³⁶⁷ Nem értett egyet továbbá a támadott rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány visszautasításával, álláspontja szerint a határozott kérelem feltételeinek e tárgykörben az indítvány eleget tett, ezért az érdemi vizsgálat lefolytatására alkalmas volt.

3. 3. Az Alkotmánybíróság 3099/2023. (III. 1.) AB végzése

Az indítványozó pedagógus közvetlen normatív alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, álláspontja szerint a Vtv. 14. §-ának (1)-(6) bekezdései, (9) és (12)-(13) bekezdései, valamint a (20) bekezdése és a 15. §-a alaptörvény-ellenesek, mert azok ellentétesek az Alaptörvény XVII. cikk (1)-(3) bekezdésével és a B) cikk (1) bekezdésével. A panasz szerint a pedagógussztrájkra vonatkozó szabályok megállapítása során a jogalkotó visszaélt a jogalkotói hatalmával, így a szabályozás rendeltetésellenes, jogbiztonsággal ellentétes. A Vtv.-ben megjelenő, a még elégséges szolgáltatás mértékére és feltételeire vonatkozó rendelkezések alaptörvény-ellenességét abban látta, hogy a szabályozás tulajdonképpen normál munkarendet vár el a pedagógusoktól, a nemteljesítőket szankcionálja, ezáltal a sztrájkjog ily módon való korlátozása szükségtelen és aránytalan.

Az Alkotmánybíróság – miután felhívta a figyelmet a közvetlen normatív alkotmányjogi panasz tárgyában hozott korábbi határozataiban foglalt megállapításokra – arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány nem tartamaz érvelést a tekintetben, hogy az indítványozó pedagógus a

³⁶⁷ Az Alkotmánybíróság 1/2023. (I. 4.) AB határozata, Szabó Marcel alkotmánybíró különvéleménye [68].

sztrájkjog gyakorlását tervezte, arra készült, valamint nem igazolta azt sem, hogy a támadott rendelkezések *de jure* tiltják a sztrájkjog gyakorlását vagy tervezését a köznevelési intézményekben, azaz azt, hogy a támadott rendelkezések jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül hatályosulnak. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy önmagában a pedagógusi minőség igazolása nem alkalmas annak megállapítására, hogy támadott rendelkezések az indítványozót aktuálisan, jelen ügyben személyesen érintik, vele szemben közvetlenül hatályosulnak. A testület utalt továbbá arra, hogy a Vtv. 14. §-a és a 15. §-a alaptörvény-ellenességét tartalmi szempontból már vizsgálta [1/2023. (I. 4.) AB határozat], és az indítványt elutasította. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

3. 4. Az Alkotmánybíróság 3243/2023. (VI. 2.) AB végzése

A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete, a Pedagógusok Szakszervezete és két egyéni indítványozó (a továbbiakban: indítványozó) közvetlen normatív alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz és kérték a Vtv. 14 § (2)-(9), (11)-(13), (15), (18) és (20) bekezdésének, valamint a 15. §-ának alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Álláspontjuk szerint a támadott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal. Érvelésük középpontjában az állt, hogy a hivatkozott rendelkezések értelmében a sztrájkjog elveszítette a nyomásgyakorlás jellegét, funkcióvesztés okán sérült az alapjog lényeges tartalma. Az indítvány részletesen tartalmazta, hogy a Vtv. által meghatározott, a még elégséges szolgáltatás mértékére és feltételeire vonatkozó rendelkezések miért aránytalanok – az általuk is elismert – elérni kívánt legitim céllal, hivatkozva arra, hogy a legitim cél (köznevelési intézmények zavartalan működése, gyermekek jogai) kisebb mértékű korlátozással is elérhetőek lennének. A Vtv. 15. §-ával összefüggésben a rendelkezés szankciós jellegét hangsúlyozták, amely a sztrájkjog gyakorlásával összefüggésben elrettentő hatást fejt ki. A személyes, közvetlen és tényleges érintettség igazolása tekintetében arra hivatkoztak, hogy a pedagógus szakszervezetek már 2022. február 11-étől folytatják a sztrájkot, amelyet az indítvány beadásának pillanatában is folyamatosan szerveznek és koordinálnak. Az indítványozó magánszemélyek a köznevelési törvény hatálya alá tartozó pedagógusok, akik a szakszervezetek által szervezett sztrájkban személyesen részt vettek, állt az indítványban. Érvelésük szerint – a személyes érintettségen túlmenően – a támadott rendelkezések külön jogi aktus nélkül fejtenek ki joghatást a hatálybalépésüktől kezdődően, a még elégséges szolgáltatás meghatározásával szemben jogorvoslattal fellépni nem tudnak, a rendelkezések bírósági döntés nélkül közvetlenül alkalmazandóak. Mindezek alapján kérték a személyes, tényleges és közvetlen érintettség megállapítását.

Az Alkotmánybíróság – az indítványban foglaltak alapján – az indítványozó(k) tekintetében a személyes, tényleges és közvetlen érintettséget megállapította és ezzel összefüggésben rögzítette, hogy a panasz megfelelt a közvetlen normatív alkotmányjogi panasz törvényi feltételeinek. Ezt követően a testület utalt arra, hogy korábbi döntésében [1/2023. (I. 4.) AB határozat] a Vtv. 14. §-a és 15. §-a alaptörvény-ellenességét már vizsgálta, a jelen indítvány szerinti alaptörvényi szabály mentén, tartalmi szempontból azonos alkotmányjogi összefüggések alapján. Az Alkotmánybíróság – miután felhívta az „ítélt dolog” alkotmánybírói eljárásra vonatkozó rendelkezéseit – megállapította, hogy az indítvány nem tartalmazott olyan új alapvető jelentőségű kérdést, amely a panasz befogadását indokolná, a panaszt visszautasította.

4. Pedagógussztrájktól az ún. státusztörvényig

Noha a pedagógusok reformkövetelései, a Kormánnyal folytatott egyeztetések, a sztrájkesemények nem képezik a kutatás tárgyát, az e folyamat „eredményeként” született két jogalkotási termék megemlítése szükséges. A köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet – háborús veszélyhelyzeti (!) kormányrendeletként – állapított meg a köznevelési intézményben foglalkoztatott közalkalmazottak, illetve munkavállalók tekintetében – a Kjt.-től, illetve az Mt.-től eltérő – a rendkívüli felmentésre/azonnali hatályú felmondásra vonatkozó szabályokat. A 4/2023. Korm. rendelet 1. §-a értelmében a munkáltató a köznevelési intézményben foglalkoztatott közalkalmazott/munkavállaló esetében a rendkívüli felmentés/azonnali hatályú felmondás jogát a Kjt.-től/Mt.-től eltérően az okról való tudomásszerzésétől az adott tanév augusztus 1. napjáig a zárónap és a tanév befejezése közötti tudomásszerzés esetén a következő tanév augusztus 1. napjáig gyakorolhatta. E határidőkre figyelemmel a munkáltató a rendkívüli felmentés vagy azonnali hatályú felmondás jogát legfeljebb az ok bekövetkeztétől számított egy éven belül, bűncselekmény elkövetése esetén a büntethetőség elévüléséig gyakorolhatta. A rendelkezések abban az esetben is alkalmazandók, ha a rendkívüli felmentés vagy azonnali hatályú felmondás okáról a munkáltató e rendelet hatálybalépését megelőzően szerzett tudomást, de a tudomásszerzéstől számított tizenöt nap még nem telt el, és a munkáltató a rendkívüli felmentés vagy azonnali hatályú felmondás jogát még nem gyakorolta. A szabályozás alkotmányossági szempontból való vizsgálatára irányuló eljárást ugyan megindult, azonban a rendelet hatályvesztése okán alkotmányossági vizsgálat érdemben nem zajlott le.³⁶⁸

³⁶⁸ Az országgyűlési képviselők 2023. május 19-én kezdeményezték a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 4/2023. Korm. rendelet) megsemmisítését az Alkotmánybíróság előtt, azonban tekintettel arra, hogy az indítvány benyújtását követően a 4/2023. Korm. rendelet a Kormány (2024. január 1-jei hatállyal) hatályon kívül helyezte, az absztrakt utólagos

A folyamat lezárásaként szükséges utalni a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvényre, illetve e törvény végrehajtásáról szóló 401/2023. (VIII. 30.) Korm. rendeletre, melyek ugyan nem veszélyhelyzeti jogalkotási termékek, de e jogszabályok megszületéséhez vezető jogi-társadalmi folyamat és a Covid-19 veszélyhelyzet közti kapcsolat egyértelműen megállapítható.

5. A légi forgalmi irányítók sztrájkjoga

A több éve tartó eredménytelen bértárgyalásokat követően az ügyben érintett szakszervezet 2021. nyarán sztrájkot kezdeményezett a munkáltatónál. Tekintettel arra, hogy a felek közötti egyeztetés nem vezetett eredményre, az érintett szakszervezet bírósághoz fordult a sztrájk jogszerűsége megállapítása tárgyában. A Fővárosi Törvényszék megállapította, hogy a meghirdetett – határozatlan idejű – sztrájk jogszerű, valamint rögzítette a még elégséges szolgáltatás mértékét. Az ítéletábra a döntést helyben hagyta, a végzés 2021. július 20-án jogerőre emelkedett. A veszélyhelyzet során a légiközlekedés biztonságának megőrzése és a COVID-elleni védekezéshez elengedhetetlen eszközök zökkenőmentes szállítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 446/2021. Korm. rendelet) 2021. július 27-én lépett hatályba. A kormányrendelet rögzítette, hogy nincs helye sztrájknak a honvédelmi érdekből nemzeti létfontosságú rendszerelemmé kijelölt rendszerelemet üzemeltető légiforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezetnél.³⁶⁹ A légiforgalmi irányító munkakörben álló személyek (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybírósághoz fordultak és kérték a hivatkozott rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az ügyben született alkotmánybírósági döntés³⁷⁰ tartalma az alábbiak szerint foglalható össze. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésében foglalt munkabeszüntetési (sztrájk)jogot, tekintettel arra, hogy az teljes egészében kizárja a sztrájkjog gyakorlását az érintett szervezetnél dolgozók esetében. Az Alkotmánybíróság – miután utalt sztrájkjoggal kapcsolatos gyakorlatára – rögzítette, hogy a támadott rendelkezés különleges jogállású személyekre vonatkozik, valamint közszükségletet kielégítő alapvető szolgáltatást érint, mely feltételek megvalósulása – általános értelemben – a sztrájkjog korlátozásához vezethet. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a támadott rendelkezés alkalmas-e a Covid-19 járvány elhárítására, következményei enyhítésére. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utalt az illetékes miniszter beadványára, melyben tájékoztatta a testületet az indítvánnyal összefüggő jogi

normakontroll keretében rendelet érdemi vizsgálatát az Alkotmánybíróság mellőzte, az eljárást megszüntette. [Az Alkotmánybíróság 3045/2024. (II. 23.) AB végzése].

³⁶⁹ A veszélyhelyzet során a légiközlekedés biztonságának megőrzése és a COVID-elleni védekezéshez elengedhetetlen eszközök zökkenőmentes szállítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet 1.

§

³⁷⁰ Az Alkotmánybíróság 3065/2022. (II. 25.) AB határozata.

álláspontjáról. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „a támadott rendelkezés célja biztosítani a légiforgalmi szolgálat teljes körű és folyamatos működését a jelenleg fennálló veszélyhelyzetben megszakítás nélkül, annak érdekében, hogy a szolgálat közreműködjek a járvány kezelése, annak következményei enyhítése és leküzdése céljából szükségessé váló intézkedések maradéktalan teljesítésében a nemzeti légiközlekedési alpinfrastruktúra, illetve szolgáltatás folyamatos és zavartalan ellátásán keresztül. Ennek a hiánya, a Sztrájk tv. szerinti a „még elégséges szolgáltatás biztosítása” olyan kockázatot rejthet magában, amelyre figyelemmel nem szükségtelen a munkabeszüntetéshez való jog gyakorlásának a veszélyhelyzet idejére megtiltása a 446/2021. Korm. rendeletben foglaltak szerint.”³⁷¹ Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította. A 446/2022. Korm. rendelet a járványügyi veszélyhelyzet megszűnésével (2022. május 31.) hatályát veszítette. Az Országgyűlés időközben – 2022. január 1-jei hatállyal – módosította a légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvényt, kiegészítve a jogszabályt a légiforgalmi irányítókra vonatkozó sztrájkjog szabályaival.³⁷² A dolgozat ezen rendelkezések ismertetésére nem tesz kísérletet, azonban – megengedve némi leegyszerűsítést – kijelenthető, hogy a szabályozás jelentős mértékben korlátozza a sztrájkjog gyakorlását az érintett munkavállalók vonatkozásában. Az érintett rendelkezések alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló panaszokat az Alkotmánybíróság – az aktuális, személyes és közvetlen érintettség hiánya okán – visszautasította.³⁷³

³⁷¹ Az Alkotmánybíróság 3065/2022. (II. 25.) AB határozata, Indokolás [42].

³⁷² Ld.: a légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 63/D-63/F. §

³⁷³ Ld.: Az Alkotmánybíróság 3015/2023. (I. 13.) AB végzése, az Alkotmánybíróság 3084/2023. (II. 16.) AB végzése.

XI. Összegzés

A Covid 19-járvány megjelenése, elterjedése a munka világát (is) váratlanul érintette, annak ellenére, hogy a munkajog történetében nem ismeretlen jelenség a különböző válsághelyzetek megjelenése, kezelése. Alátámasztja ezen állítást, hogy a járványhelyzet „hajnalán” a munka világát érintő kérdéseket a meglévő munkajogi (és társadalombiztosítási jogi) eszköztár segítségével törekedtek orvosolni a jogalanyok, azonban – a járvány váratlansága, kiszámíthatatlansága, valamint a munkaerőpiacra gyakorolt hatása következtében – szinte azonnal nyilvánvalóvá vált a jogalkotó számára, hogy a munkajogunk nincs felkészülve egy ilyen típusú vírusválságra.³⁷⁴ A 2020 tavaszán bevezetett munkajogi szabályok tökéletesen szemléltették a következő kettősséget: hiába kívánt a jogalkotás idejében reflektálni a rendkívüli helyzetre, a járványhelyzet kiszámíthatatlansága, valamint a különböző jogintézmények módosítására irányuló szabályozási előzmények szinte teljes hiánya következtében egy olyan sajátos helyzet alakult ki, ami még rövid távon sem lett volna fenntartható. Ezen állítás alátámasztásul szolgál, hogy a veszélyhelyzet kezdeti időszakában bevezetett kifejezett munkajogi tárgyú rendelkezések – a kutató-fejlesztő tevékenységet végző munkavállalók kormányzati támogatását leszámítva – viszonylag rövid élettartamúak voltak, a járvány későbbi szakaszaiban a munka világát érintő jogalkotói beavatkozás a korábbiakban alkalmazott intézkedésektől alapjaiban eltérő módon és mértékben valósult meg. Noha a (munka)jogász szakma már a kezdetektől kritikusan viszonyult a bevezetett munkajogi intézkedésekhez, a jogalkotói „hátralépés” is utal a válságkezelés korabeli állapotára. A járvány későbbi időszakaiban szám szerint ugyan több munkajogi intézkedés bevezetésére került sor, a munkajogba történő beavatkozás mértéke – a rendelkezések tartalmát tekintve – a járványhelyzet kezdeti időszakához viszonyítva csekély mértékűnek értékelhető.

Kétségtelen, hogy jogalkotási szempontból a társadalombiztosítási jogunkat – a munkajoggal ellentétben – kevésbé érintette váratlanul a járványhelyzet. Megállapítható, hogy a jogalkotó a járványhelyzettel összefüggésben nem tartotta szükségesnek a társadalombiztosítási jogba való erőteljes beavatkozást, a járványhelyzet következtében előállt problémák – a meglévő társadalombiztosítási jogi szabályok alkalmazásával történő – orvoslása alapvetően nem okozott gyakorlati nehézséget. Szükséges ismételten utalni rá, hogy az Eütv. 70. § járványhelyzetben való alkalmazásával összefüggésben kérdések ugyan felmerültek, a szabály gyakorlatban való alkalmazásáról – a kézirat lezárásának időpontjában – információval nem rendelkezem. A Covid-19, valamint a későbbiekben esetlegesen előforduló járványhelyzetek következetes kezelése

³⁷⁴ Más kérdés, hogy közel 5 év távlatából, a rendelkezésünkre álló tapasztalatok alapján vizsgálat tárgyát képezheti, hogy munkajogi szempontból kezelhető lett volna-e a Covid-19 járvány az akkor hatályban lévő munkajogi szabályrendszerrel, azonban a járvány váratlan megjelenése, valamint a határokon átívelő jelentős társadalmi-gazdasági hatásai kétségtelenül gyors válaszreakcióra készítették a jogalkotást.

érdekében – különös tekintettel a munkaerőpiaci szempontokra – nem hagyható figyelmen kívül az az álláspont sem, amely – a pandémia okán – korrekciót javasolt az egyes társadalombiztosítási jogi jogintézmények vonatkozásában.

A járvány megfékezése, illetve következményeinek elhárítása céljából a munka világában kétségtelenül az otthoni munkavégzés kérdésköre kiemelt relevanciával bírt. Ezt a jogalkotó is idejekorán felismerte, ennek okán a tárgykörre vonatkozó veszélyhelyzeti rendelkezést az első kifejezett munkajogi tárgyú szabályokat rögzített 47/2020. Korm. rendelet is tartalmazott. A 40/2020. Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszűnését követően sokan törvénymódosításra számítottak a kérdéskört illetően, azonban a veszélyhelyzet ismételt kihirdetésével újra a veszélyhelyzeti jogalkotás eszközével törekedtek szabályozni e kérdéskört, az Mt. tárgykörre vonatkozó módosítása hatálybalépésére csak a járványügyi veszélyhelyzet megszűnésekor került sor. Az otthoni munkavégzésre, valamint a távmunkára vonatkozó – a járványhelyzettel összefüggő – jogalkotási folyamat az alábbiakban foglalható össze: a pandémia kezdetekor a munkáltatói hatalom egyoldalú kiterjesztésétől a felek kompromisszumos megoldására fókuszáló irányon keresztül eljutottunk a jogintézmény konzekvens, hosszútávon alkalmazandó tartalmához. Természetesen e folyamat megértéséhez, a módosítások mögött meghúzódó szemlélethez szükségszerűen hozzátartozik a korábbi szabályozásból fakadó tapasztalatok összesítése. A 2022. június 1-jétől hatályos törvénymódosítás következtében a jogintézményt szabályozó normák (Mt., Mvt., Szjtv.) tartalmi értelemben átvették a 478/2020. Korm. rendelet rendelkezéseit. A törvényjavaslat indokolásából kiderül, hogy a távmunkával kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokat a jogalkotó sikeresnek értékelte, így a veszélyhelyzet megszűnését követően szakítani kívánt a korábbi, kevésbé rugalmas távmunka szabályokkal, oly módon, hogy lényegében törvényi erőre emelte a veszélyhelyzet idején kikristályosodott szabályozást.³⁷⁵ Noha a távmunkára vonatkozó veszélyhelyzeti intézkedések kétségtelenül egy rendkívüli helyzetre törekedtek adekvát választ nyújtani, a jogintézmény sorsában bekövetkező változások, valamint a veszélyhelyzeti szabályozás törvényi megfogalmazása arra enged következtetni, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotási folyamat mögött meghúzódó jogalkotói szándék – a jogintézmény jogi természetét illetően – túlmutatott a veszélyhelyzeten.

A Covid-19 elleni védőoltás felvételére kötelezés vonatkozásában – a jogi megállapításokat megelőzően – szükséges a kérdés jogpolitikai megítélésére utalni. A Kormány a kérdésben a kezdetektől világos, határozott álláspontot képviselt. Az oltási program, valamint a védőoltás felvételére kötelező jogalkotási folyamat keretrendszerét az orvostudomány, illetve az Európai Unió – védőoltással kapcsolatos – megállapításai alapozták meg. A védőoltással kapcsolatos

³⁷⁵ T/17671. számú törvényjavaslat indokolása.

normák kritikai szemléletű elemzésére a dolgozat – a tárgykört vizsgáló fejezetben, az adott jogszabályi rendelkezések, valamint a vonatkozó bírósági döntések ismertetésével összefüggésben – kísérletet tett, az alábbiakban a téma alapjogi vonatkozásai képezik az elemzés részét. Az Alkotmánybíróság egyes jogviszonyok tekintetében a közvetlen normatív alkotmányjogi panaszokra reagálva a védőoltás felvételére való – jogszabály általi – tényleges kötelezés vonatkozásában már 2021. őszén megfogalmazta egyértelmű álláspontját: foglalkoztatott munkavállalást oltáshoz kötni nem diszkriminatív, célhoz kötött, feltétlen szükséges és arányos intézkedés. A munkavállalók, illetve a helyi önkormányzati szerveknél és a helyi önkormányzat által fenntartott intézményekben foglalkoztatottak esetében az Alkotmánybíróság a közvetlen normatív panaszokat a többségi álláspont alapján – a közvetlen, személyes és aktuális érintettség fenn nem állása okán – visszautasította. Ennek okán az érintett foglalkoztatottak ügyében az alapjogok közvetett normatív, valamint valódi alkotmányjogi panasszal való érvényesítéséhez egyedi ügyben született döntésre volt szükség. Az Alkotmánybíróság 3201/2024. (V. 31.) végzése értelmében az indítványozó a közvetett normatív alkotmányjogi panasszal – feltehetően abban bízva, hogy a témában született korábbi alkotmánybírósági döntések eltérő jogviszonyokra vonatkoztak, eltérő kötelezettségeket, valamint eltérő jogkövetkezményeket tartalmaztak – tulajdonképpen a 598/2021. Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására tett kísérletet, sikertelenül. Az ügy alapjogi vonatkozásainak – álláspontja szerint – bíróságok általi figyelmen kívül hagyása okán pedig valódi alkotmányjogi panasszal kívánt vélt jogsérelmére jogorvoslatot találni, feltehetően abban bízva, hogy a közvetett normatív alkotmányjogi panasz elutasítása esetén az egyedi ügy alapjogi vonatkozásainak nem megfelelő figyelembe vételére, értékelésére való hivatkozás alapjául szolgálhat a jogsértés megállapításához. Az Alkotmánybíróság álláspontja a kötelező oltást elrendelő jogszabályok tekintetében változatlan maradt, immáron a 598/2021. Korm. rendelet is „kiállta az Alkotmánybíróság próbáját”.

A 2022. év első negyedében lezajlott események kétségtelenül felhívták a figyelmet a pedagógussztrájk jogi megítélésére, minősítésére. A téma jogi szempontból történő vizsgálata a még elégséges szolgáltatás megállapítására irányuló folyamat következtében vált megkerülhetetlenné. A Sztrájkvtv. rendelkezései alapján zajlott eseménysorozatba avatkozott be a Kormány, veszélyhelyzeti kormányrendelettel. Jogállami szempontból nem túl szerencsés módon, tekintettel arra, hogy a Kormány tulajdonképpen mint munkáltató, aktív részese volt a folyamatoknak. Ehelyütt érdemes felidézni a 36/2022. Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésében foglaltakat: *„a gyermekek, tanulók köznevelési rendszer keretében történő nevelésének és oktatásának folyamatossága, valamint a járványügyi intézkedések hatékony végrehajtása érdekében [...] a veszélyhelyzet ideje alatt [...]”*. E rendelkezésből – valamint a kormányrendelet indokolásából – következik, hogy a Kormány álláspontja szerint az

érintett jogszabály a – célhoz kötöttség elv alapján – veszélyhelyzetben, a járványügyi előírások érvényesítése érdekében született. A 36/2022. Korm. rendelet alaptörvény-ellenessége megállapítására irányuló panaszban az indítványozók – többek között – kifogásolták e feltétel fennállását, azonban az Alkotmánybíróság az indítványt arra való hivatkozással visszautasította, hogy a támadott rendelkezés nem közvetlenül hatályosult. E ponton szükséges ismételt utalni Czine Ágnes – a döntéshez csatolt – különvéleményére, amiben az alkotmánybíró – álláspontom szerint helyesen – érvelt a panasz befogadhatósága mellett. Következésképpen megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálta a 36/2022. Korm. rendelet alaptörvény-ellenességét. Az Országgyűlés végül törvénybe foglalta az ideiglenesnek szánt veszélyhelyzeti intézkedéseket. A Vtv. végső előterjesztői indokolása alapján arra lehet következtetni, hogy a törvényhozó sikeresnek értékelte – a korábban elfogadott, átmenetinek szánt – rendkívüli intézkedéseket a pedagógussztrájkra vonatkozóan, valamint – a Vtv. 14-15. §-ához fűzött indokolás értelmében – a köznevelés zavartalan működése, illetve a gyermek művelődéséhez és megfelelő testi és lelki fejlődéshez való alapjog érvényesülése érdekében törvényben szükséges meghatározni a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit a köznevelési intézményben tartandó sztrájk esetén. E jogalkotási lépés következtében ismételt megnyílt a lehetőség a szabályozás alkotmányossági szempontból történő vizsgálatára, noha a célhoz kötöttség elve – a veszélyhelyzettel összefüggésben – immáron nem képezhetette a vizsgálat tárgyát. A Vtv. pedagógussztrájkra vonatkozó rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – utólagos normakontroll formájában benyújtott – indítványt az Alkotmánybíróság elutasította, a testület többségi álláspontja szerint a támadott rendelkezések nem alaptörvény-ellenesek. A dolgozatban bemutatott – a tárgykörre vonatkozó – két közvetlen normatív alkotmányjogi panasz tekintetében arra érdemes rámutatni, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseket – a pedagógusok vonatkozásában – önmagában nem minősítette közvetlenül hatályos intézkedésnek, a közvetlen, személyes és aktuális érintettség igazolása tekintetében szükséges legalább annak igazolása, hogy az indítványozó pedagógus a sztrájkjog gyakorlását tervezi, erre készült és ennek következtében őt alapjogsérelem érte.

Noha a veszélyhelyzetben bevezethető rendkívüli intézkedések köre az Alaptörvény és a vonatkozó törvényi rendelkezések módosítása során kétségtelenül bővült, a különleges jogrendben történő alapjog-korlátozás tekintetében érdemi változás nem érhető tetten. Az Alaptörvény hatálybelépésével rögzült szabályt – amely szerint *„különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható”* – a módosítások nem érintették. A különleges jogrendben történő alapjog-korlátozás esetköreit, feltételeit az

Alkotmánybíróság több döntésében is értelmezte.³⁷⁶ A testület álláspontja értelmében a veszélyhelyzetben való alapjog-korlátozás feltétele, hogy az alapjog-korlátozásnak alkotmányosan igazolható, legitim célja van. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását.”³⁷⁷ További feltétel, hogy e cél elérése érdekében bevezetett korlátozás feltétlenül szükséges. A bevezetett rendkívüli intézkedések célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja, azonban azt igen, hogy az alapjog-korlátozás igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében.³⁷⁸ Végezetül annak vizsgálata szükséges, hogy a korlátozással elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban állnak egymással. A veszélyhelyzeti kormányrendelet alapjogot korlátozó szabálya tehát tartalmi alkotmányossági vizsgálat alá vonható, az intézkedések célszerűsége azonban nem vitatható. Az Alkotmánybíróság a különleges jogrendben történő alapjogkorlátozás esetén – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti – szükségességi-arányossági tesztet alkalmazza.³⁷⁹ Megjegyzést érdemel, hogy tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetre vonatkozóan a Kat. 51/A. § (2) bekezdése (2020. június 18-i hatállyal) rögzítette – tartalmi értelemben – a fentebb részletezett szabályt, az érintett rendelkezés hatályon kívül helyezésével – immáron – a különleges jogrendre vonatkozó alapjogkorlátozási követelmények „átkerültek” a Vbö. 80-81. §-aiba. Chronowski Nóra tanulmányában³⁸⁰ kifejti, hogy – álláspontja szerint – „a különböző jogalapon kihirdetett veszélyhelyzetek közepette fontos lett volna, hogy az Alkotmánybíróság kidolgozza a különleges jogrendi alapjog-korlátozás anyagi jogi határait, a jogbiztonság és az alapjogvédelem összefüggéseit, valamint az alkotmányossági vizsgálat eljárási szabályait,” mely megállapítás mindenesetre figyelemre méltó. A kifejezett munkajogi tárgyú veszélyhelyzeti kormányrendeletekkel bevezetett alapjog-korlátozással összefüggésben indult valamennyi alkotmánybírósági döntés bemutatása a kutatás részét képezte. Figyelemre méltó, hogy az Alkotmánybíróság egy esetben sem találta megalapozottnak az indítványokban foglaltakat. Kétségtelen, hogy legtöbb eljárás a védőoltás felvételére kötelezés tárgyában indult, a testület a tárgykörre vonatkozó valamennyi kormányrendelet alkalmazása folytán bekövetkező alapjog-korlátozást alkotmányosan igazolhatónak minősítette. Következésképpen megállapítható, hogy a Covid-19 veszélyhelyzet okán bevezetett valamennyi kifejezett munkajogi tárgyú rendkívüli

³⁷⁶ Az Alkotmánybíróság 15/2021. (V. 13.) AB határozata, az Alkotmánybíróság 23/2021. (VII. 13.) AB határozata, az Alkotmánybíróság 27/2021. (XI. 5.) AB határozata.

³⁷⁷ Az Alkotmánybíróság 23/2021. (VII. 13.) AB határozata, Indokolás [26].

³⁷⁸ Az Alkotmánybíróság 23/2021. (VII. 13.) AB határozata, Indokolás [28].

³⁷⁹ Az Alkotmánybíróság 3128/2022. (IV. 1.) AB határozata, Indokolás [116].

³⁸⁰ Chronowski Nóra: Érdekérvényesítés COVID alatt és után – a gyülekezési jogról és a pedagógussztrájkokról szóló alkotmánybírósági döntések alapján. In: Jogi diagnózisok III. - A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2023. 182. o.

intézkedés – az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – megfelelt az alkotmányossági követelményeknek. Megjegyzést érdemel, hogy az Alkotmánybíróság több esetben nem folytatott le érdemi alkotmányossági vizsgálatot, tekintettel arra, hogy a támadott rendelkezés időközben hatályát veszítette. E körhöz tartozik a 47/2020. Korm. rendelet, amely a veszélyhelyzeti jogalkotás – munkajogi szempontból – leginkább vitatott szabályozását hívta életre.

A kutatás célkitűzései között nem szerepelt a Covid-19 járvánnyal összefüggésben hozott valamennyi veszélyhelyzeti kormányrendelet rendszerszintű elemzése, értékelése, a dolgot kizárólag a kifejezett munkajogi tárgyú kormányrendelet vizsgálatát tűzte ki célul. A „veszélyhelyzet munkajogára” vonatkozó megállapításokkal összefüggésben azonban szükséges utalni Horváth Attila tanulmányára,³⁸¹ amelyben a szerző a 2020. március 11. és 2024. március 31. között kiadott veszélyhelyzeti kormányrendelet jogalkotási szempontból való értékelésére törekedett. A szerző az érintett időszak alatt született 1010 veszélyhelyzeti kormányrendelet vonatkozásában – többek között – vizsgálta a veszélyhelyzeti jogalkotás dinamikáját, a célhoz kötöttség elve alapján a veszélyhelyzeti kormányrendelet rendeltetését, a járványügyi és a háborús veszélyhelyzet egymáshoz való viszonyát, valamint azt, hogy a jogalkotó mely veszélyhelyzeti kormányrendelethez fűzött – nyilvánosan hozzáférhető – indokolást. E módszertannal összefüggésben – a kutatás szempontjából – a pedagógussztrájkra vonatkozó intézkedések élveznek kiemelt figyelmet. Noha valamennyi kifejezett munkajogi tárgyú veszélyhelyzeti kormányrendelet képezhetné a vizsgálat tárgyát, az anomáliák ismertetésére kétségtelenül az említett tárgykör a legalkalmasabb. A pedagógusok vonatkozásában a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó veszélyhelyzeti kormányrendelettel bevezetett intézkedések járványhelyzettel való igazolása mindenesetre aggályosnak tekinthető,³⁸² noha ezen jogszabály egyike volt azon kilenc veszélyhelyzeti kormányrendeletnek, amelyhez a jogalkotó indokolást fűzött. A köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023 (I. 12.) Korm. rendelet (amely lényegében kiterjesztette a munkáltatói rendkívüli felmentés jogát a pedagógusok vonatkozásában) – annak ellenére, hogy szervesen kapcsolódott a pedagógussztrájkhoz, valamint a kapcsolódó járványügyi veszélyhelyzeti rendelethez –, háborús veszélyhelyzeti jogalkotási termék, noha a rendelethez fűzött indokolásból nem derül ki, hogy a szabályozás milyen módon kapcsolódik – immáron – az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktushoz, illetve humanitárius katasztrófához, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárításához és kezeléséhez. Továbbá szemléletes, hogy a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó veszélyhelyzeti

³⁸¹ Horváth Attila: Élni vagy visszaélni? A veszélyhelyzeti kormányrendelet elemzése. *Közjogi Szemle* 2024/2-3. sz. 1-13. o.

³⁸² Veszélyhelyzeti rendeletökönös politikai célokra. <https://helsinkifigyelo.444.hu/2022/03/25/veszelyhelyzeti-rendeletek-onos-politikai-celokra> (2025.02.20.)

kormányrendelet – tartalmi értelemben – a járványügyi veszélyhelyzet megszűnésével egyidejűleg törvényi erőre emelkedett.

A kifejezett munkajogi tárgyú veszélyhelyzeti intézkedések alapvetően három csoportra oszthatók. Az első csoportba tartoznak azok, amelyek jellemzően azt a célt szolgálták, hogy a munkáltató – a veszélyhelyzetre tekintettel – mentesüljön az egyes törvények kötelezettségei alól. E körhöz tartoznak azon rendelkezések, amely meghatározott tárgykörökben biztosították a munkáltató számára az Mt. bizonyos szabályaitól való eltérés lehetőségét, de – pragmatikus megközelítésben – ilyennek kell tekinteni azokat a szabályokat, amelyek az Mt.-től való eltérés irányát és tartalmát a felek megállapodására bízta. A csoportosítási szempontból külön kell nevesíteni azon veszélyhelyzeti jogszabályokat, amelyeknél a járványhelyzet megfékezése, következményei elhárítása – mint jogalkotói célkitűzés – mellett megjelenik a Kormány általános értelemben vett – politikai megfontolásoktól közel sem mentes – válságkezelési mechanizmusa. Míg a járványhelyzet kezdeti időszakában a 47/2020. Korm. rendelettel bevezetett intézkedések jellemzően a megváltozott munkaerőpiaci folyamatokra törekedtek választ nyújtani, a járvány későbbi hullámai során előtérbe kerültek – a járványhelyzet kezelésén túlmenően – a politikai szempontok. A védőoltás felvételére kötelező jogszabályok járványhelyzettel való indokoltsága megkérdőjelezhetetlen, azonban emellett a lakosság átoltottsági statisztikájának növelése – politikai célkitűzésként – alapvető fontosságúnak bizonyult. A pedagógussztrájkra vonatkozó rendelkezések tekintetében az utóbbi szempont élvezett kiemelt elsőbbséget. A harmadik csoporthoz azon veszélyhelyzeti kormányrendeletek sorolhatók, amelyek a munkaviszony alanyainak nyújtott kedvezmények, támogatás formájában törekedtek alkalmazkodni a megváltozott munkaerőpiaci körülményekhez. Az otthoni munkavégzésre, valamint a távmunkára vonatkozó veszélyhelyzeti jogalkotási folyamat sajátos utat járt be: a jogalkotó a járványhelyzet kezdeti időszakában a munkáltató számára biztosította az Mt.-től való eltérés lehetőségét, ezt követően a felek megállapodására bízta azt, míg végül – először veszélyhelyzeti kormányrendeletben, majd a veszélyhelyzet megszűnésével egyidejűleg törvényben – rendezte a távmunkával kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket. Következésképpen megállapítható, hogy a jogintézmény sorsában bekövetkező változások – különös tekintettel a hatályos szabályozásra – a Covid-19 veszélyhelyzet „eredménye”. Más kifejezéssel: a járványhelyzet és az annak következtében megváltozott munkaerőpiaci folyamatok „hívták életre” a reform szükségességét, mely jogalkotási folyamat – legalábbis a jogalkotó szemszögéből – kétségtelenül sikeresnek bizonyult.

Kiss György tanulmányában³⁸³ arra kereste a választ, hogy van-e a válságnak, a válságkezelésnek joga, különös tekintettel a munkajogra? A szerző a kérdésre igenlő választ ad és

³⁸³ Kiss György: Válság, közösség, szolidaritás – van-e (munka)joga a válságnak? Magyar jog 2020/9. sz.

arra a megállapításra jut, hogy olyan, amilyen a válság előtt jellemezte az adott jogrendet, beleértve a munkajogot: „a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályozás, illetve általában a munkavállaláshoz való jogalkotói, jogpolitikai hozzáállás végeredményben tükrözi a foglalkoztatás eddigi szabályrendszerét.”³⁸⁴ Berke Gyula – Kiss György megállapításával összefüggésben – hozzáteszi, a munkajogi jogalkotás veszélyhelyzetben „sem képes kilépni az adott politikai, jogpolitikai időszakban és környezetben kiépített keretek közül, s tegyük hozzá, ez még különleges rendeleti felhatalmazás megléte mellett is így van.”³⁸⁵ Noha a szerzők e megállapítást a veszélyhelyzet kezdeti időszaka értékelésével összefüggésben tették, a dolgozatban kifejtettek alapján belátható, hogy a kollégák megállapítása a járványügyi veszélyhelyzet teljes időtartamát illetően helytállónak bizonyult.

³⁸⁴ Uo.

³⁸⁵ Berke: Munkajog veszélyhelyzetben... 31. o.

XII. English summary

The emergence and the spread of the COVID-19 pandemic took the world of work—among other sectors—by surprise, despite the fact that crises and their management are not unknown in the history of labor law. This is revealed by the initial attempts of legal entities to address labor-related challenges arising from the pandemic using existing labor law (and social security law) frameworks. However, due to the pandemic’s unforeseen nature, unpredictability, and extensive labor market implications, it quickly became apparent to legislators that labor law was not prepared for such a health crisis.³⁸⁶

The labor law regulations introduced in the spring of 2020 reflected a duality: while legislative efforts sought to provide an immediate response to the extraordinary circumstances, the unpredictability of the pandemic and the near-total absence of regulatory precedents for modifying labor law institutions created a unique situation that was unsustainable even in the short term. This is underscored by the fact that most of the labor law provisions introduced at the outset of the state of emergency—aside from government support for employees engaged in research and development—were relatively short-lived. In subsequent phases of the pandemic, legislative interventions affecting the labor market were implemented in fundamentally different ways and to varying degrees compared to earlier measures.

Although labor law professionals expressed criticism regarding the measures from the outset, the eventual legislative retreat also reflects the crisis management approach of the time. While later phases of the pandemic saw an increase in the number of labor law measures introduced, the extent of intervention—considering the content of the provisions—was relatively minor compared to the initial period of the crisis.

From a legislative perspective, our social security law—unlike labor law—was less significantly and unexpectedly impacted by the pandemic. It can be established that legislators did not consider extensive intervention in social security law necessary, and the application of existing social security regulations generally did not pose significant practical difficulties. Although certain questions arose regarding the application of Section 70 of the Health Care Act during the pandemic, there was no available information on its practical implementation at the time of the manuscript’s completion. For the effective management of COVID-19 and potential future pandemic situations—particularly from a labor market perspective—it is also worth considering viewpoints that, in light of the pandemic, suggested modifications to specific social security law institutions.

³⁸⁶ It is a separate question whether, from the perspective of nearly five years and based on the experience gained, whether the COVID-19 pandemic could have been managed from an employment law standpoint under the labor law framework in force at the time. However, the unexpected emergence of the pandemic, along with its significant cross-border socio-economic impacts, undoubtedly necessitated a swift legislative response.

Undoubtedly, one of the most prominent labor law issues during the pandemic was remote work. Legislators recognized this early, which is why emergency regulations addressing this matter were included in the first explicit labor law provisions introduced by Government Decree 47/2020. Following the termination of the state of emergency declared by Government Decree 40/2020, many anticipated legislative amendments in this area. However, with the reintroduction of the state of emergency, legislators once again sought to regulate the matter through emergency legislation, with the relevant amendments to the Labor Code only taking effect upon the conclusion of the pandemic emergency. The legislative process concerning remote work and telework during the pandemic can be summarized as follows: it evolved from a unilateral extension of employer authority at the outset of the pandemic to a compromise-driven approach balancing employer and employee interests, ultimately leading to the establishment of a consistent, long-term regulatory framework. Understanding this legislative progression requires an assessment of previous regulations and the experiences derived from them. As a result of the legislative amendment effective from June 1, 2022, the statutory provisions governing remote work (Labor Code, Labor Protection Code, Income Tax Code) essentially incorporated the content of Government Decree 478/2020.³⁸⁷ The explanatory memorandum of the bill indicates that legislators deemed the emergency rules on telework successful, prompting them to deviate from the previous, less flexible telework regulations following the termination of the state of emergency. Consequently, the regulatory framework that had crystallized during the crisis was codified. While the emergency measures on telework were initially intended as temporary responses to an extraordinary situation, the integration of these provisions into statutory law suggests that the legislative intent extended beyond the immediate emergency context.

With regard to mandatory COVID-19 vaccination, before drawing legal conclusions, it is necessary to consider the underlying policy considerations. From the outset, the government maintained a clear and firm stance on this issue. The framework for the vaccination program and the legislative process mandating vaccination were based on medical science and the European Union's findings on immunization. This study critically examined the legal norms related to mandatory vaccination, including relevant legal provisions and judicial decisions. The following analysis focuses on fundamental rights implications. In response to direct normative constitutional complaints regarding mandatory vaccination, the Constitutional Court established its position as early as the autumn of 2021, asserting that requiring vaccination as a condition of employment was non-discriminatory, served a legitimate purpose, and was absolutely necessary and proportionate. Regarding employees of local government bodies and institutions maintained by local

³⁸⁷ Justification of Bill No. T/17671

governments, the Constitutional Court dismissed direct normative complaints on the grounds that the petitioners had not demonstrated a direct, personal, and current violation of their rights. As a result, affected employees were required to seek legal redress through individual case decisions. In its ruling 3201/2024 (V. 31.), the Constitutional Court noted that the petitioner, by submitting an indirect normative constitutional complaint—likely under the assumption that previous Constitutional Court rulings on similar matters pertained to different legal relationships, obligations, and consequences—essentially sought to establish the unconstitutionality of Government Decree 598/2021 but failed to do so. The petitioner also sought redress through a substantive constitutional complaint, arguing that the courts had disregarded fundamental rights aspects of the case. However, the Constitutional Court upheld its prior position on mandatory vaccination regulations, ultimately affirming the constitutionality of Government Decree 598/2021.

The events of the first quarter of 2022 underscored the legal complexities surrounding the teachers' strike. The legal examination of this matter became unavoidable due to the necessity of determining the minimum level of services to be maintained during a strike. The government intervened in the process governed by the Strike Act through an emergency decree. From a rule-of-law perspective, this was not ideal, as the government, acting as an employer, was directly involved in the regulatory process. At this point, it is relevant to highlight Section 1(1) of Government Decree 36/2022, which states: *“For the continuity of education within the public education system [...] for children and students, and to ensure the effective implementation of pandemic measures, during the state of emergency [...]”* From this provision and from the justification of the government decree, it is evident that the government deemed the regulation necessary based on the principle of purpose limitation, particularly in connection with the enforcement of pandemic measures. Petitioners challenging the constitutionality of Government Decree 36/2022 questioned this justification, among other things. However, the Constitutional Court rejected the petition on the grounds that the challenged provision did not have a direct effect on the petitioners. At this point, it is necessary to reference the dissenting opinion of Constitutional Judge Ágnes Czine, who - in my view correctly, argued for the petition's admissibility. Consequently, it can be established that the Constitutional Court did not substantively examine the constitutionality of Government Decree 36/2022. Ultimately, the National Assembly codified the temporary emergency measures concerning the teachers' strike into statutory law. The final justification for the Education Act suggests that legislators regarded the previously adopted extraordinary measures as successful in addressing the teachers' strike. Additionally, according to the justification of Sections 14-15 of the Act V of 2022 on Regulatory Issues Related to the Termination of the State of Danger, it was

necessary to define by law the minimum level of services required during a strike in public education institutions to ensure the continuous operation of public education and the realization of students' fundamental rights to education and proper physical and mental development. As a result of this legislative step, the opportunity for constitutional review of the regulation was reopened. However, the principle of purpose limitation concerning the state of emergency was no longer a subject of examination. The Constitutional Court ultimately rejected the petition challenging the constitutionality of the Act V of 2022 on Regulatory Issues Related to the Termination of the State of Danger's provisions on the teachers' strike, ruling by majority that the contested provisions were not unconstitutional. With regard to the two direct normative constitutional complaints presented in this paper, it is pertinent to note that the Constitutional Court did not classify the contested provisions—particularly those concerning teachers—as self-executing measures. To establish direct, personal, and current involvement, it is necessary to demonstrate at a minimum that the petitioning teacher intended to exercise their right to strike, undertook preparations for it, and consequently suffered a violation of fundamental rights.

Although the scope of extraordinary measures permissible during a state of emergency has undeniably expanded due to amendments to the Fundamental Law and relevant statutory provisions, no substantive alterations have been observed regarding fundamental rights restrictions under special legal orders. The principle established with the enactment of the Fundamental Law, stipulating that "*under a special legal order, the exercise of fundamental rights—except for those enshrined in Articles II and III, as well as paragraphs (2)–(6) of Article XXVIII—may be suspended or restricted beyond the extent specified in Article I (3),*" remains unaffected by these amendments. The Constitutional Court has addressed the cases and conditions of fundamental rights restrictions under special legal orders in multiple rulings.³⁸⁸ According to the Court, any restriction on fundamental rights in a state of emergency must have a constitutionally justifiable and legitimate objective. The Court has asserted that "*combating the coronavirus pandemic, including mitigating its health, social, and economic impacts and reducing damages, constitutes a constitutionally justifiable reason for restricting fundamental rights.*"³⁸⁹ Additionally, any imposed restriction must be strictly necessary to achieve its intended purpose. While the Constitutional Court is not empowered to assess the expediency of extraordinary measures, it is authorized to evaluate whether the restriction on fundamental rights is justified within the context of state emergency defense.³⁹⁰ Lastly, an assessment is required to determine whether the importance of the intended objective and the severity of the resulting fundamental rights violation are proportionate. Thus, a government decree restricting fundamental rights under a state of

³⁸⁸ The Constitutional Court's Decision 15/2021 (V. 13.), Decision 23/2021 (VII. 13.), and Decision 27/2021 (XI. 5.).

³⁸⁹ The Constitutional Court's Decision 23/2021 (VII. 13.), Justification [26].

³⁹⁰ The Constitutional Court's Decision 23/2021 (VII. 13.), Justification [28].

emergency remains subject to substantive constitutional review, albeit without the possibility of contesting the expediency of the measures. In cases involving fundamental rights restrictions under a special legal order, the Constitutional Court applies the necessity-proportionality test pursuant to Article I (3) of the Fundamental Law.³⁹¹ It is noteworthy that, concerning a state of emergency related to a mass infectious human disease, Section 51/A (2) of the Disaster Management Act (effective June 18, 2020) effectively codified the aforementioned rule. Following the repeal of this provision, the requirements for fundamental rights restrictions under special legal orders have been incorporated into Sections 80–81 of the Emergency Governance Act. In her study, Nóra Chronowski posits³⁹² that "*amid various states of emergency declared on different legal bases, it would have been essential for the Constitutional Court to delineate the substantive legal boundaries of fundamental rights restrictions under special legal orders, the interplay between legal certainty and fundamental rights protection, as well as the procedural rules for constitutional review*"—an assertion worthy of consideration. The research encompassed an examination of all Constitutional Court decisions pertaining to fundamental rights restrictions introduced through explicit labor law-related emergency government decrees. Notably, in no instance did the Constitutional Court find the petitions to be well-founded. A significant number of proceedings addressed the obligation to receive vaccination, and the Court deemed all fundamental rights restrictions arising from the enforcement of relevant government decrees to be constitutionally justifiable. Consequently, it can be established that all explicit labor law-related extraordinary measures enacted in response to the Covid-19 emergency were deemed constitutionally compliant by the Constitutional Court. It is also noteworthy that in several cases, the Constitutional Court abstained from conducting a substantive constitutional review due to the contested provision ceasing to be in effect in the interim. This category includes Government Decree 47/2020, which introduced the most debated labor law-related regulations under emergency legislation.

The research objectives did not extend to a systematic analysis and evaluation of all emergency government decrees issued during the Covid-19 pandemic; rather, the paper focused exclusively on examining explicit labor law-related government decrees. However, concerning findings on the "*labor law of the state of emergency*," reference must be made to Attila Horváth's study³⁹³, wherein the author sought to assess emergency government decrees issued between March 11, 2020, and March 31, 2024, from a legislative perspective. The study examined, inter alia, the

³⁹¹ The Constitutional Court's Decision 23/2021 (VII. 13.), Justification [116].

³⁹² Nóra, *Chronowski*: Érdekérvényesítés COVID alatt és után – a gyülekezési jogról és a pedagógussztrájkokról szóló alkotmánybírói döntések alapján. In: Jogi diagnózisok III. - A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre. L'Harmattan, Budapest 2023. p. 182.

³⁹³ Attila, *Horváth*: Elni vagy visszaélni? A veszélyhelyzeti kormányrendeletek elemzése. *Közjogi Szemle* 2024/2-3. p. 1-13.

dynamics of emergency legislation, the purpose of emergency government decrees under the principle of purpose limitation, the correlation between pandemic- and war-related states of emergency, and the extent to which emergency government decrees had publicly available justifications. From a research perspective, particular attention has been devoted to measures pertaining to the teachers' strike. While all explicit labor law-related emergency government decrees warrant examination, this issue is particularly well-suited for highlighting anomalies. The justification for emergency government decrees concerning minimum service levels for teachers in connection with the pandemic is, at the very least, questionable³⁹⁴, despite being among the nine emergency government decrees accompanied by an explanatory statement from the legislator. The emergency government decree addressing specific rules affecting the operation of public education institutions, Government Decree 4/2023 (I.12.), which effectively extended the employer's extraordinary dismissal rights concerning teachers, was enacted under wartime emergency legislation, despite being closely linked to the teachers' strike and the pandemic-related emergency decree. However, the explanatory statement of the decree fails to elucidate how the regulation pertains to the armed conflict in Ukraine, the humanitarian catastrophe therein, or their mitigation and management in Hungary. Furthermore, it is striking that the emergency government decree on minimum service levels attained legislative force concurrently with the conclusion of the pandemic state of emergency.

Explicit labor law-related emergency measures can be categorized into three primary groups. The first category encompasses measures aimed primarily at exempting employers from certain statutory obligations due to the state of emergency. This category includes provisions permitting employers to deviate from certain provisions of the Labor Code (Mt.) in specific matters. Additionally, it incorporates regulations that delegated authority over deviations from the Labor Code to agreements between the parties. A separate category pertains to emergency legislation wherein, beyond the legislative objective of pandemic control and consequence mitigation, the government's broader crisis management approach—often influenced by political considerations—was also evident. While the initial emergency measures introduced by Government Decree 47/2020 sought to address altered labor market conditions, subsequent waves of the pandemic witnessed an increasing prevalence of political factors beyond public health crisis management. The justification for mandatory vaccination laws in the context of the pandemic was unequivocal; however, enhancing vaccination rates also emerged as a fundamental political

³⁹⁴ Veszélyhelyzeti rendeletek önös politikai célokra. <https://helsinkifigyelo.444.hu/2022/03/25/veszelyhelyzeti-rendeletek-onos-politikai-celokra> (2025.02.20.)

objective. In the context of regulations on the teachers' strike, the latter consideration took precedence. The third category consists of emergency government decrees designed to accommodate altered labor market conditions by providing benefits or support to workers and employers. The legislative process concerning remote work and telework followed a distinct trajectory: initially, employers were granted the discretion to deviate from the Labor Code, followed by a shift toward agreements between the parties, and ultimately—first through an emergency government decree and subsequently through legislation following the cessation of the state of emergency—the formal regulation of telework-related rights and obligations. Consequently, it can be concluded that the evolution of this legal institution—particularly in relation to its current regulatory framework—is an "outcome" of the Covid-19 state of emergency. In other words, the pandemic and the concomitant changes in labor market processes necessitated this reform, which—at least from the legislator's perspective—has proven successful.

In his study, György Kiss³⁹⁵ examined whether crises and crisis management entail a distinct legal framework, particularly in relation to labor law. The author responded affirmatively, concluding that this framework mirrors the existing legal order, including labor law: "*Regulations on states of emergency and, more broadly, the legislative and legal-political approach to employment ultimately reflect the established employment regulatory framework.*"³⁹⁶ In this regard, Gyula Berke further posits that labor law legislation "*cannot transcend the established political and legal-political framework, even under special decree powers.*"³⁹⁷ Although these observations were made concerning the early stages of the emergency, the analysis in this paper affirms that their validity extends throughout the entirety of the pandemic-related state of emergency.

³⁹⁵ Kiss, György: Válság, közösség, szolidaritás – van-e (munka)joga a válságnak? Magyar jog 2020/9.

³⁹⁶ Ibid.

³⁹⁷ Berke: Munkajog veszélyhelyzetben... p. 31.

XIII. Irodalomjegyzék

1. Folyóiratcikkek

1. Arató Balázs: Az Mt. 66. § (8) bekezdésének c) pontja a koronavírus tükrében. Munkajog 2020/3. sz.
2. Béresné Mártha Bernadett – Maklári Eszter: A Covid-19-járvány gazdasági és munkaerőpiaci hatásai az elmúlt egy évben az Európai Unióban, különös tekintettel Magyarországra. International Journal of Engineering and Management Sciences / Műszaki és Menedzsment Tudományi Közlemények 2021/4. sz.
3. Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? Iustum Aequum Salutare 2017/4. sz.
4. Drinóczi Tímea: Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of the COVID-19 Crises. MTA Law Working Papers 2020/13. sz.
5. Ferencz Jácint – Wellmann Barna Bence: Adalékok az Mt. 66. § (8) bekezdésének c) pontja szerinti munkaviszony-megszüntetéséhez, a koronavírus-járvánnyal összefüggésben. Munkajog 2020/4. sz.
6. Gyulavári Tamás: Veszélyhelyzet a munkajogban: szerződési szabadság és munkáltatói hatalom. Fundamentum 2020/1. sz.
7. Herdon István – Rab Henriett: Hogyan írható elő kötelezően a védőoltás a gazdasági munkaviszonyokban? Közjogi Szemle 2021/4. sz.
8. Kiss György: Válság, közösség, szolidaritás – van-e (munka)joga a válságnak? Magyar jog 2020/9. sz.
9. Kozma Anna – Pál Lajos: A védőoltásra kötelezés feltételei a munkajogviszonyban. Munkajog 2021/4. sz.
10. Kozma Anna: A csökkentett munkaidőben történő foglalkoztatás után igényelhető támogatás. In: Munkajog 2020/2. sz.
11. Mészáros Gábor: Carl Schmitt in Hungary: Constitutional Crisis in the Shadow of Covid. MTA Law Working Papers 2020/17. sz.
12. Mészáros Gábor: Exceptional Governmental Measures without Constitutional Restraints. Magyar Helsinki Bizottság, Budapest 2022.
13. Mészáros Gábor: Indokolt-e a különleges jogrend koronavírus idején? – Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről, Fundamentum 2019/3-4. sz.
14. Mészáros Gábor: Uralhatja-e a jog a kivételes állapotot? Iustum Aequum Salutare 2017/4. sz.
15. Mezey Barna: A kivételes hatalom jogi természete. Jogtörténeti Szemle 2015/4. sz.

16. Pál Lajos: Munkajogi elvi kérdések: a foglalkoztatási és rendelkezésre állási köteleesség teljesítése a veszélyhelyzet tartama alatt. *Glossa Iuridica* 2020. Különszám.
17. Sente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers* 2020/9. sz.
18. Tóth Kinga: A koronavírus hatása a foglalkozási megbetegedések és a munkabalesetek területén. *Munkajog* 2022/3. sz.
19. Varga Erika – Szira Zoltán: Munkaerőpiaci folyamatok, kompetenciák és azok változásai a pandémia alatt. *ACTA CAROLUS ROBERTUS* 2022/2. sz.

2. Tanulmányok szerkesztett tanulmánykötetben

1. Ahrendt Daphne – Cabrita Jorge – Clerici Elenora – Hurley John – Leončikas Tadas – Mascherini Massimiliano – Riso Sara – Sándor Eszter: Living, working and Covid-19. Publications Office of the European Union. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg 2020.
2. Bankó Zoltán: A távmunka és az úgynevezett „home office” munkavégzés szabályozásának helyzete Magyarországon. In: Pál Lajos – Petrovics Zoltán (szerk.): Visegrád 17.0. A Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai. Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2020.
3. Berke Gyula: Munkajog veszélyhelyzetben. In: Visegrád 17.0. A XVII. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai (szerk.: Pál Lajos – Petrovics Zoltán). Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2020.
4. Chronowski Nóra: Érdekérvényesítés COVID alatt és után – a gyülekezési jogról és a pedagógussztrájkokról szóló alkotmánybíróági döntések alapján. In: Jogi diagnózisok III. - A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2023.
5. Domaniczky Endre: A különleges jogrend magyar szabályozásának történeti fejlődése (a kezdetektől 2011-ig). In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozás modelljei. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest 2021.
6. Hojnyák Dávid – Ungvári Álmos: Összegzés – A koronavírus járvány kezelésének tapasztalatai a vizsgált államokban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozás modelljei. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest 2021.
7. Horváth Attila: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozás modelljei. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest 2021.

8. Horváth Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozás modelljei. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest 2021.
9. Jakab András – Till Szabolcs: A különleges jogrend. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2014.
10. Krekó Judit – Varga Júlia: Munkahelymegtartó bértámogatások Magyarországon a járvány idején. In: Munkaerőpiaci Tükör 2020 (szerk. Fazekas Károly – Kónya István – Krekó Judit). Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, ELKH, Budapest 2021.
11. Marencsák Zsolt: Home office versus távmunka, különös tekintettel a munkaidő-szervezés egyes kérdéseire. In: Pál Lajos – Petrovics Zoltán (szerk.): Visegrád 17.0. A Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai. Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2020.
12. Trócsányi László: A különleges jogrend elméleti kérdései. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozás modelljei. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest 2021.

3. Monográfiák/könyvek/tankönyvek

1. Arisztotelész: Politika. Gondolat, Budapest 1984.
2. Benedek Ferenc – Pókecz Kovács Attila: Római magánjog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2015.
3. Kelemen Roland: A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere. Gondolat Kiadó, Budapest 2022.
4. Kiss György (szerk.) Munkajog, Dialóg Campus, Budapest 2020.
5. Mészáros Gábor: Alkotmányosság válságban? Különleges helyzetek és kezelésük modelljei az alkotmányos demokráciákban. Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó, Budapest 2018.
6. Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor, Pécs 2016.
7. Tóth Árpád: A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén. Acta Juridica Et Politica. Szeged 1996.

4. Internetes források

1. 4 millió 969 ezer a beoltott, 647 az új fertőzött, elhunyt 48 beteg.
<https://koronavirus.gov.hu/cikkek/4-millio-969-ezer-beoltott-647-az-uj-fertozott-elhunyt-48-beteg> (2022.11.15.).
2. A kutatási, fejlesztési és innovációs szektor bértámogatása.
[https://nfsz.munka.hu/cikk/1357/Kutatok es fejlesztok innovacios bertamogatasa](https://nfsz.munka.hu/cikk/1357/Kutatok-es-fejlesztok-innovacios-bertamogatasa) (2024.10.01.).
3. A Magyar Munkajogi Társaság elnöksége, a Munkajog folyóirat szerkesztőbizottsága: Összefoglaló egyes munkajogi szabályok alkalmazásáról a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt veszélyhelyzet időtartama alatt.
<https://jogkodex.hu/doc/2589124> (2024.11.27.).
4. Ágazati bértámogatási program.
[https://nfsz.munka.hu/cikk/1294/Agazati bertamogatasi program](https://nfsz.munka.hu/cikk/1294/Agazati-bertamogatasi-program) (2025.01.22.).
5. Chronowsky Nóra: Különleges jogrend? – The state of art.
<https://jog.tk.hu/blog/2024/03/kulonleges-jogrend-the-state-of-art> (2024.07.18.).
6. Felértékelődött a távmunka a Covid19 árnyékában.
<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/koronavirus-tavmunka/index.html> (2022.03.09.).
7. Gazdaságvédelmi Akcióterv: 2020. április 16-tól elérhető a Munkahelyvédelmi bértámogatás csökkentett munkaidős foglalkoztatás támogatása.
<https://nfsz.munka.hu/tart/farticle/601> (2024.09.30.).
8. GINOP-5.3.16-VEKOP-20-2020-00001 "Veszélyhelyzeti bértámogatás kutatásfejlesztési munkahelymegőrzés céljából.
<https://nfsz.munka.hu/dokumentum/3092/GINOP5316-kiemelt-projekt-eredmenyei.pdf> (2025.01.22.).
9. Halmai Gábor – Kim Lane Scheppele: Orbán is Still the Sole Judge of his Own Law. VerfBlog 2020/4/30.
<https://verfassungsblog.de/orban-is-still-the-sole-judge-of-his-own-law/> (2024.07.22.).
10. <https://www.ajbh.hu/documents/10180/c4bd385f-adb9-35a9-c039-781eb17670c5> (2024. 11. 29.).
11. Kártyás Gábor: A Covid védőoltásra kötelezés munkajogi kérdései. Adó Online.
<https://ado.hu/munkaugyek/a-covid-vedooltasra-kotelezes-munkajogi-kerdesei/> (2022.11.15.).

12. Kártyás Gábor: Veszélyhelyzetre veszélyes munkajogi szabályok.
<https://www.klaw.hu/2020/03/19/kartyas-gabor-munkajog/> (2024.11.27.)
13. Magyarország nincs egyedül a kötelező védőoltással: egyre több ország lépi meg.
<https://www.portfolio.hu/global/20210721/magyarorszag-nincs-egyedul-a-kotelezo-vedooltassal-egyre-tobb-orszag-lepi-meg-493446> (2022.11.15.).
14. Megérkezett a koronavírus elleni vakcina, kezdődik az egészségügyiek oltása.
<https://kormany.hu/hirek/megerkezett-a-koronavirus-elleni-vakcina-kezdodik-az-egeszsegugyiek-oltasa> (2022.11.15.).
15. Munkaerőpiaci folyamatok, 2020.
<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mpf/mpf204/index.html> (2024. 11. 22.).
16. Munkaidő-csökkentés az alkalmazottak körében.
<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/munkerohelyz/munkaidocsokk/index.html#footnote-1> (2024. 09. 30.).
17. Új javaslat érkezett: kötelezővé tehetné a munkahelyed a koronavírus-oltást.
<https://www.portfolio.hu/gazdasag/20210720/uj-javaslat-erkezett-kotelezove-tehetne-a-munkahelyed-a-koronavirus-oltast-493234> (2022.11.15.).
18. Uniós oltóanyag-stratégia. <https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy.hu> (2022.11.15.).
19. Veszélyhelyzeti rendeletek öns politikai célokra.
<https://helsinkifigyelo.444.hu/2022/03/25/veszelyhelyzeti-rendeletek-onos-politikai-celokra> (2025.02.20.).
20. Visszatérés az irodába: mit gondolnak erről a magyarok?
<https://privatbankar.hu/cikkek/vallalat/visszateres-az-irodaba-mit-gondolnak-errol-a-magyarok-.html> (2022.03.09.).
21. Vörös Imre: Warum Europa nicht auf Ministerin Varga hereinfallen sollte. Verfassungsblog. <https://verfassungsblog.de/warum-europa-nicht-auf-ministerin-varga-hereinfallen-sollte/> (2025.02.17.).

XIV. Forrásjegyzék

1. Magyarország Alaptörvénye

1. Törvények

1. A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk
2. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk
3. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
4. A sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény
5. A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény
6. A légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény
7. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény
8. A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény
9. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény
10. Az egészségbiztosításról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény
11. A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény
12. Az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény
13. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LVIII. törvény
14. A katasztrófavédelemről és hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény
15. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény
16. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
17. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC
18. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény
19. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
20. A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény
21. A tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény
22. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
23. A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény
24. A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény
25. A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény

26. A veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény
27. Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény
28. A koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény
29. A koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény
30. A koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény módosításáról szóló 2021. évi XL. törvény
31. A védelmi és biztonsági tevékenység összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény
32. A veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény
33. A koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény módosításáról szóló 2021. évi CII. törvény
34. A veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény
35. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény
36. A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény
37. A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény
38. A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény
39. A védelmi és biztonsági tevékenység összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénynek a veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXXII. törvény
40. A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2023. évi XI. törvény
41. A pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény
42. A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2023. évi LXXII. törvény
43. A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2024. évi VIII. törvény

2. Rendeletek

1. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet
2. A biológiai tényezők hatásának kitett munkavállalók egészségének védelméről szóló 61/1999. (XII. 1.) EüM rendelet
3. Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet
4. A közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről szóló 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet
5. A járványügyi készség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet
6. A munkahelyvédelmi bértámogatással kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 290/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet
7. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 398/2020. (VIII. 12.) Korm. rendelet
8. Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény végrehajtásáról szóló 528/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet
9. A fegyveres és a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél a hivatásos szolgálat elismerése céljából megállapított szolgálati juttatásról 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet
10. A pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény végrehajtásáról szóló 401/2023. (VIII. 30.) Korm. rendelet

3. Veszélyhelyzeti kormányrendeletek

1. A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet
2. 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.) szóló 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet
3. A koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés lábjegyzetben első feltűnésnél kiírni
4. A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 73/2020. (III. 31.) Korm. rendelet

5. A kutató-fejlesztő tevékenységet végző munkavállalók veszélyhelyzet idején megvalósuló foglalkoztatásának a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 103/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet
6. A koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet munkajogi szabályainak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő kiegészítéséről szóló 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet
7. A veszélyhelyzet idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 105/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet
8. A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet
9. A veszélyhelyzet idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 105/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 141/2020. (VI. 21.) Korm. rendelet
10. A veszélyhelyzet idején alkalmazandó egyes munkajogi szabályokról szóló 142/2020. (IV. 22.) Korm. rendelet
11. A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.)
12. Korm. rendelet
13. A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet
14. A veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló 485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet
15. A távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról szóló 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet
16. Az egészségügyi és az egészségügyben dolgozók, a nevelési, oktatási intézményekben nevelési, oktatási tevékenységet végző dolgozók, a szociális intézményekben dolgozók, valamint a bölcsődei ellátásban dolgozók SARS-CoV-2 koronavírus kimutatására alkalmas rendszeres vizsgálatáról és az egészségügyi ellátással összefüggő egyes kérdésekről szóló 509/2020. (XI. 19.) Korm. rendelet
17. Az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet

18. A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény hatálya alá tartozókra vonatkozó rendkívüli intézkedésekről szóló 548/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet
19. A kutató-fejlesztő tevékenységet végző munkavállalók veszélyhelyzet idején megvalósuló foglalkoztatásának támogatásáról szóló 693/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet
20. A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet
21. A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendeletével
22. A koronavírus elleni védettség igazolásáról szóló 60/2021. (II. 12.) Korm. rendelet
23. A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a 2021. február 8. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 80/2021. (II. 22.) Korm. rendelet
24. A 2021. február 8. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának újbóli meghosszabbításáról szóló 271/2021. (V. 21.) Korm. rendelet
25. A veszélyhelyzet során a távmunkával kapcsolatos szabályok alkalmazásáról szóló 487/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló 393/2021. (VII. 2.) Korm. rendelet
26. A veszélyhelyzet során a légiközlekedés biztonságának megőrzése és a COVID-elleni védekezéshez elengedhetetlen eszközök zökkenőmentes szállítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet
27. A koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet
28. A munkahelyek koronavírus elleni védelméről szóló 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet
lábjegyzetben
29. A koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet
30. Az egyes kormányzati igazgatási szervek foglalkoztatottjait érintő veszélyhelyzeti szabályokról szóló 634/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet
31. A koronavírus elleni védőoltásnak az ügyészségi alkalmazottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 638/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet
32. A köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet
33. A koronavírus-világjárvány elleni egyes védelmi intézkedések megszüntetéséről szóló 77/2022. (III. 4.) Korm. rendelet

34. Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet
35. A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 181/2022. (V. 24.) Korm. rendelet
36. Egyes, a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása céljából kihirdetett veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 190/2022. (V. 26.) Korm. rendelet
37. A 2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 203/2022. (VI. 8.) Korm. rendelet
38. Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 423/2022. (X. 28.) Korm. rendelet.
39. Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet
40. A veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendelet
41. Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzet meghosszabbításáról szóló 479/2022. (XI. 28.) Korm. rendelet
42. A köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet
43. Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.), Korm. rendelet módosításáról szóló 167/2023 (V. 11.) Korm. rendelet

44. Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.), Korm. rendelet módosításáról szóló 515/2023 (XI. 22.) Korm. rendelet
45. Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.), Korm. rendelet módosításáról szóló 86/2024. (VI. 17.) Korm. rendelet
46. Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.), Korm. rendelet módosításáról szóló 330/2024. (XI. 14.) Korm. rendelet

4. Alkotmánybírósági döntések

1. 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés
2. 3073/2021. (III. 4.) AB határozat
3. 15/2021. (V. 13.) AB határozat
4. 18/2021. (V. 27.) AB határozat
5. 23/2021. (VII. 13.) AB határozat
6. 426/2021. (X. 25.) AB határozat
7. 3425/2021. (X. 25.) AB végzés
8. 27/2021. (XI. 5.) AB határozat
9. 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat
10. 3053/2022. (II. 11.) AB határozat
11. 3065/2022. (II. 25.) AB határozat
12. 3088/2022. (III. 10.) AB végzés
13. 3192/2022. (IV. 29.) AB határozat
14. 3128/2022. (VI.1.) AB határozat
15. 3282/2022. (VI. 10.) végzés
16. 3296/2022. (VI. 24.) AB határozat
17. 1/2023. (I. 4.) AB határozat
18. 3015/2023. (I. 13.) AB végzés
19. 3084/2023. (II. 16.) AB végzés
20. 3099/2023. (III. 1.) AB végzés

21. 3243/2023. (VI. 2.) AB végzés
22. 3045/2024. (II. 23.) AB végzés
23. 3201/2024. (V. 31.) végzés
24. 3009/2025. (I. 21.) AB végzés

5. Kúriai döntések

1. Pfv. 20.470/2020/4.
2. BH 2022.10.271. (Mfv. 10.004./2022/4.).
3. Mpk.10.051/2022/4.
4. Mfv. 10.024./2023/4.
5. Mfv. 10.093/2023/5.
6. Mfv. 10.121/2023/4.
7. BH 2024.6.140. (Mfv. 10142/2023/4.).

6. Bírósági döntések

1. Győri Ítélőtábla Mf. 30.021/2021/8.
2. Győri Ítélőtábla Mf. 30.022/2021/7.
3. Győri Ítélőtábla Mf. 30.025/2021/9.
4. Győri Ítélőtábla Mf. 30.027/2021/6.
5. Fővárosi Ítélőtábla Mf. 31.001/2022/9.
6. Fővárosi Ítélőtábla Mf. 31.127/2022/5.
7. Fővárosi Ítélőtábla Mf. 31.198/2022/5.
8. Fővárosi Törvényszék Mpk.75.042/2022/6.
9. Debreceni Ítélőtábla Mf. 50.042/2022/11.
10. Fővárosi Ítélőtábla Kf. 700.211/2023/4.
11. Fővárosi Ítélőtábla Kf. 700.258/2023/4.
12. Fővárosi Ítélőtábla Kf. 700.472/2023/7.
13. Fővárosi Ítélőtábla Kf. 700.344/2024/4.