

„VELED URAM, DE NÉLKÜLED” – ÁLLAM, ÖNKORMÁNYZATOK, MUNKÁLTATÓK A KORONAVÍRUS IDEJÉN¹

“IN YOUR NAME, MY LORD, YET WITHOUT YOU” – STATE, MUNICIPALITIES AND EMPLOYERS DURING THE PANDEMIC

Balázs István¹, Hoffman István², Hungler Sára³

¹CSc, dr. habil., tanszékegyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék, Debrecen, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest
balazs.istvan@tk.hu

²PhD, dr. habil., egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék, Budapest, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, rk. egyetemi tanár, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Prawa i Administracji, Lublin, Lengyelország
hoffman.istvan@tk.hu

³PhD, egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék, Budapest, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest
hungler.sara@tk.hu

ÖSSZEFOGLALÁS

A 2020-as jogalkotás alapján egyértelműen látható, hogy jöllehet a veszélyhelyzet 2020. június 18-án megszűnt, azonban számos rendelkezés azon túlmenően is hatályban maradt. Így a Covid19 miatti járványveszély a magyar jogrendszeren várhatóan tartós nyomokat hagy. A közigazgatási jog rendszerében az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) elsődlegességét gyengítő, az engedélyezési eljárások tekintetében sajátos mögöttes szabályként jelentkező külön törvényi szabályok az eljárásokat alakítják át. Az önkormányzatiság értelmezése is módosult, mind a veszélyhelyzeti jogalkotással, amely egyszerre szűkítette az önkormányzatok mozgásterét, s részben bővítette is azt, másrészt pedig, a gazdasági önállóságukat erősen érintő, a különleges gazdasági övezetekre vonatkozó szabályok megalkotásával. A közigazgatási jogban tartósan megmaradó rendelkezések a járványügyi intézkedésekhez csak közvetetten kapcsolódtak. A pandémia a munkajogi szabályozást is érintette, a kollektív megállapodások érvényének lerontása és a munkáltató egyoldalú jogosultságának növelése azonban a járványügyi veszélyhelyzet után is megmaradt, tovább növelve az egyéni autonómiát a munkaviszonyban. Így úgy tűnik, a járványveszély miatti „jogalkotási alapzaj” egyfajta háttérként szolgált bizonyos, egyébként nagyobb figyelmet kapó változások és átalakítások elvégzéséhez.

¹ A kutatás az NKFIH FK 129018. számú *A jogrendszer reagálóképessége* című fiatal kutatói kiválósági projekt (kutatásvezető: Dr. Gárdos-Orosz Fruzsina) támogatásával valósult meg. Jelen tanulmány – figyelemmel a terjedelmi korlátokra és a közlési adottságokra – a munkajogi és a közigazgatási jogi tárgyú kutatások eddigi legfontosabb elért eredményeit foglalja össze röviden. A kézirat lezárása: 2020. július 20.

ABSTRACT

Even though the first state of danger was lifted on 18 June 2020, some of the legal regulations remained in force, demonstrating that the effect of the Covid-19 pandemic has had a long-lasting effect on the Hungarian legal system. We analyse three areas: administrative procedures, regulations concerning municipalities, and labour law rule, and examine how the state of danger affected the existing legislative framework. Activities subject to a licensing requirement by a government regulatory authority were significantly simplified. Since these regulations remained in force, they overwrite the procedural principles set forth by the General Public Administration Procedures Code. The economic independence of municipalities was weakened by the pandemic-driven regulations concerning special economic zones. Labour law regulations have also been affected: collective agreements can be now overwritten by employers' unilateral decision regarding working time banking. Overall, it seems that the Covid-19 pandemic has served as a general background to change the legislative landscape and to introduce systemic changes into the legal system.

Kulcsszavak: Covid19, veszélyhelyzet, járványveszély, közigazgatási jog, munkajog, szociális jog, szociális ellátások

Keywords: Covid-19, state of danger, pandemia, administrative law, labour law, social law, social benefits

Az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete az FK 129018 *A jogrendszer reagálóképessége* című Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFIH) által támogatott kutatás keretében vizsgálja a magyar jogrendszer rezilienciáját is. Bár a kutatás a 2010–2018 közötti időszakot fogja át, de a veszélyhelyzetben alkalmazott rendkívüli jogrendre tekintettel célul tűzte ki az „Epidemiológia és a jogtudomány” vizsgálatát is (URL1). Ebben kiemelt szerepet kap a közigazgatási jog, a munkajog és a szociális jog alkalmazott megoldásai tudományos elemzése is, mivel az állam cselekvése elsősorban a közigazgatáson keresztül valósul meg. Írásunk azt is vizsgálja, hogy a munka világába az állam milyen módon avatkozott be a Covid19-járvány miatti veszélyhelyzet és a járványügyi szükséghelyzet idején, és beavatkozásának melyek voltak a főbb irányai.

A kutatás egyik célja a közigazgatás veszélyhelyzeti cselekvésének elemzése jogi, jogtudományi szempontból annak érdekében, hogy az összevetésre kerüljön a terület dogmatikai alapjaival és empirikus tapasztalataival egyaránt. Az egységes keretet pedig a jogállami közigazgatással szemben támasztható feltételek és igények biztosítják. A munkajogi szabályok vizsgálatának célja, hogy bemutassuk, az állam milyen mértékben avatkozott be egy olyan jogterület alakításába, amely a közjog és a magánjog határán helyezkedik el. Elemzésünk során azt is vizsgáltuk, hogy a különleges jogrend során bevezetett intézkedések és tapasztalatok mennyiben épültek be a jogrendszer „normál” működésébe.

Terjedelmi okokból ennek az írásnak nem lehet a célja a veszélyhelyzeti közigazgatási és munkajogi jogalkotás minden felmerülő jogi dogmatikai problémájának teljes körű megválaszolása, hanem csupán a leginkább vitatható, fontosabb jogi kérdések áttekintésére koncentrálni egyfajta problématerkép felvázolásával, amely további kutatások kiindulópontja lehet.²

A JÁRVÁNY ÉS A KÜLÖNLEGES JOGREND: UTÓLAG MINDEN ELRENDEZŐDIK?

A magyar közigazgatást – hasonlóan más európai országok közigazgatásához – az alkotmányos szabályozás szintjén váratlanul érte a Covid19-járvány. A tömeges megbetegedésekkel és nagyszámú érintettel kapcsolatos korlátozásokra a magyar közigazgatási jog elsődlegesen nem a veszélyhelyzet intézményét, hanem az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) szerinti egészségügyi válsághelyzet intézményét rendelte alkalmazni, amely elsődlegesen az egészségügyi ellátások rendszerének átalakítását jelenti (Asbóth et al., 2020, 39.). A jellemzően ipari katasztrófákra és elemi csapásokra modellezett veszélyhelyzeti rendszer³ nem tartalmaz részletes rendelkezéseket egy világjárvány kezeléséhez kapcsolódó veszélyhelyzetre nézve.

A fenti keretek között a kormány végül a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben hirdette ki a Covid19-humánjárvány miatt a veszélyhelyzetet. A hatályos alkotmányos szabályok, valamint a Kat. tv. rendelkezései alapján⁴ így a kormánynak megnyílt a lehetősége, hogy rendeleteiben a törvények alkalmazását felfüggeszthesse, egyes rendelkezéseiktől eltérjen, valamint egyéb (egyébként törvényhozási tárgykörbe tartozó) rendkívüli intézkedéseket hozzon. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján ezek a rendeletek főszabály szerint tizenöt napig maradnak hatályban, kivéve, ha ezek hatályát az Országgyűlés meghosszabbítja. Mivel a járványveszély és annak kezelése tizenöt napnál hosszabb időt vesz igénybe, ezért az Országgyűlés úgy döntött, hogy egy általános felhatalmazással hosszabbítja meg a törvénytől eltérő rendeletek hatályát, amelyet a 2020. évi XII. törvényben adott meg. Addig azonban az egyébként szükséges korlátozásokat a magyar jogforrási rendszerrel nem konform, országos tisztifőorvosi normatív határozattal oldották

² Lásd az FK 129018. *A jogrendszer reagálóképessége* című NKFIH által támogatott kutatást.

³ Magyarországon a rendszerváltást követően többször is kihirdettek veszélyhelyzetet, igaz, ezek tipikusan az ország meghatározott részeire vonatkoztak, az egész ország tekintetében ilyen rendkívüli jogrend bevezetésére nem került sor. Így például a kormány veszélyhelyzetet hirdetett a 2002-es dunai árvíz idején (176/2002. [VIII. 15.] Korm. rendelet), valamint a deveceéri vörösiszap-katasztrófát követően (254/2010. [X. 6.] Korm. rendelet).

⁴ A szakirodalomban megjelent egy olyan álláspont, amely szerint a Kat. tv. rendelkezései alaptörvény-ellenesek, ugyanis a járványveszély mint veszélyhelyzet elrendelésére szolgáló indok nem jelenik meg az Alaptörvényben (Szente, 2020, 15.).

meg.⁵ Az alkotmányos és a rendkívüli jogrend szabályozásának hiányosságait a jogalkotó is felismerte, ezért a 2020. évi LVIII. törvény az Eütv. megfelelő módosításával teremtette meg a sajátos korlátozások elrendelésének jogalapját. Az új törvényi szöveg a korábbiaknál jóval tágabb körben ad lehetőséget a közigazgatás beavatkozására, az abban foglalt intézkedések – így üzletek működésének, nyitvatartásának szabályozása, utazási, közlekedési, áruszállítási korlátozások elrendelése, termékek árusításának, fogyasztásának korlátozása, köznevelési, szakképzési, felsőoktatási intézmények működésével kapcsolatos szabályok bevezetése, a Magyar Honvédség bevonása a kórházak irányításába – jóval túlmutatnak az egészségügyi ellátórendszer sajátos járványügyi működésének átalakításán.

A munkajogi szabályoktól való eltérés lehetőségét a 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet teremtette meg. A kormányrendelet lehetővé tette, hogy a veszélyhelyzet tartama alatt, illetve annak megszűnését követő harminc napig a munkáltató egyoldalúan eltérhessen a Munka Törvénykönyvében (2012. évi I. törvény, Mt.) foglaltaktól a munkaidő-beosztás közlése és a távmunka, illetve az otthoni munkavégzés elrendelése tekintetében; valamint lehetővé tette, hogy a munkáltató a munkavállaló egészségi állapotának ellenőrzése érdekében a szükséges és indokolt intézkedéseket megtehesse⁶, bár nem világos, hogy ez utóbbi rendelkezés mire vonatkozik. Annak ellenére, hogy Kat. tv. konkrétan nem szól a munkajogviszonyról, az adott helyzetben szükséges volt megteremteni annak a lehetőségét, hogy az Mt.-ben foglalt szabályoktól a munkáltató rugalmasan eltérhessen, mivel nem lehetett megjósolni, hogy milyen hosszú ideig tart majd a kijárási korlátozást is magába foglaló különleges helyzet. A 47/2020-as kormányrendelet azonban ezeken túlmenően olyan rendelkezéseket is tartalmazott, amelyek nem magyarázhatók a járványügyi veszélyhelyzettel, csakúgy, mint az ezt kiegészítő 104/2020. (VI. 10.) Korm. rendelet, amely lehetővé tette, hogy a munkáltató egyoldalúan rendelhessen el 24 havi munkaidőkeretet.⁷

⁵ Az Országos Tisztifőorvos intézkedésének alkotmányjogi vonatkozásairól lásd részletesebben: Gárdos-Orosz Fruzsina és Pap András László *A járvány kezelésének alkotmányjogi vonatkozásai* című, a *Magyar Tudomány* jelen lapszámában megjelent írását (Gárdos-Orosz–Pap, 2021, 583–592.).

⁶ 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. § (2).

⁷ 104/2020. (VI. 10.) Korm. rendelet 1. § (1)–(2). Az Mt. 94. § szerint a munkáltató egyoldalúan 4 havi (16 heti) munkaidőkeretet rendelhet el egyoldalúan, illetve bizonyos speciális munkarendet alkalmazó munkáltatók esetében ez 6 hónap/26 hét időtartam lehet. Sokat vitatott az Mt.-nek az a 2018-as, „rabszolgatörvény” néven elhíresült módosítása, amely lehetővé tette, hogy a kollektív szerződés bizonyos esetekben 36 hónapos munkaidőkeretet állapítson meg (2018. évi CXVI. törvény 3. §), mivel ez felveti az uniós joggal való ütközés kérdését is, ugyanis a 2003/88/EK irányelv 19. cikke akként rendelkezik, hogy a 17. cikk (3) bekezdésében, valamint a 18. cikkben biztosított, a 16. cikk b) pontjától való eltérési lehetőség nem vezethet 6 hónapnál hosszabb referencia-időszak kialakulásához.

KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG ÉS A KORONAVÍRUS

A vezélyhelyzet során a magyar alkotmányos rendszerben is lehetőség nyílik arra, hogy bizonyos eljárási jogosultságokat korlátozzanak.⁸ Ezek az eljárási korlátozások különösen a járványügyi helyzetben jelenhetnek meg, hiszen az emberek közötti érintkezések számának csökkentése szükségszerűen kihat az eljárási cselekményekre is. Amennyiben a járványügyi intézkedések közigazgatási hatósági eljárásokra gyakorolt hatására tekintünk, kiemelhetjük, hogy bár az érintkezések számának csökkentésével kapcsolatos kérdések is megjelentek az eljárásjogban, a hangsúlyosabbak a gazdasági közigazgatáshoz kapcsolódó változtatások voltak. A magyarországi megoldás sajátossága volt, hogy a foglalkoztatáspolitikai és a szociális ellátásokkal összefüggő eljárásokban viszonylag szűk körben alkalmaztak kivételeket, azaz ezek az eljárások elsődlegesen az általános szabályok között zajlottak továbbra is.

2020. május elején egy sajátos eljárási rezsimit alakítottak ki az engedélyköteles tevékenységek körében. A 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet végső soron az engedélyezési jellegű eljárásokban tette egyfajta zárójelbe az Ákr. és az ágazati szabályok rendelkezéseit. Az újonnan intézményesített ellenőrzött bejelentési eljárásban gyorsabb lett a gazdasági tevékenységek megkezdésével kapcsolatos hatósági ügyintézés, azonban ennek az lett az ára, hogy az ügyfeleknek a jogvédelme csak korlátozottabban érvényesül, jogaikat a közigazgatási eljárásban lényegében alig tudják érvényesíteni, arra csak a sokkal drágább és nehezekebb polgári per keretében nyílik lehetőségük. Ezek az eredetileg a veszélyhelyzeti időszakra alkotott szabályok a 2020. évi LVIII. törvény megalkotásával beépültek a magyar jogrendszer általános szabályai közé.

ÖNKORMÁNYZATISÁG „KORONA” IDEJÉN

A járványügyi helyzet és a korlátozásokkal összefüggésben is megjelenő gazdasági válság olyan helyzet, amely egyértelműen a centralizációs tendenciák erősödése irányába mutat. Válsághelyzetekben ugyanis hagyományosan a decentralizációval szemben előtérbe kerülnek a központosítási lépések és az ahhoz kötődő közigazgatási reformok (Bouckaert et al., 2016, 2–5).

A magyar jogrendszerben az önkormányzatok feladat-hatásköreit elsődlegesen a képviselő-testület (a képviseleti demokrácia elsődlegességének elvére figyelem-

⁸ Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés: „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.” (Árva, 2013, 478–479).

mel egyes kérdésekben, részben a helyi népszavazás útján a helyi választópolgárok közössége) gyakorolja (Nagy–Hoffman, 2016, 185–188.). Ez a testületi vezetési központú rendszer veszélyhelyzet idején nehézkes lehet. Éppen ezért a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése sajátos döntéshozatali szabályokat határoz meg a veszélyhelyzet idejére. A veszélyhelyzet kihirdetésével teljes mértékben átalakul az önkormányzati igazgatás rendszere: a testület-központú igazgatást egyszemélyi igazgatás váltja fel. A polgármester – a bizonyos, intézményalakítási és szolgáltatásszervezési hatáskörök kivételével – valamennyi képviselő-testületi hatáskör címzettjévé válik. A fenti rendelkezésből következik, hogy így a polgármester gyakorolja a helyi jogalkotási hatásköröket is, aki így az önkormányzat nevében rendeletet alkothatott, amely a veszélyhelyzet megszűnésével sem veszítette hatályát.

A centralizáció és decentralizáció viszonyában érdekes fejleményeket hozott a Covid19-járványveszély. A már korábban említett centralizációs tendenciák jól kirajzolódtak a Covid19-válsághelyzet hazai kezelése során, elsősorban a helyi adóztatás kapcsán (idegenforgalmi adó felfüggesztése, gépjárműadó-bevételek központosítása). Az önkormányzati rendszer koncentrációja és a centralizáció is megjelent a kormányzati intézkedések között. A 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet egy sajátos új jogintézményt teremtett, a gazdaság fejlesztését és munkahelyteremtést szolgáló beruházások esetében a különleges gazdasági övezetet. Mivel ez a rendelkezés csak a veszélyhelyzet időtartamára vonatkozott, s számos kérdés merült fel, hogy mi a teendő az elvont vagyonnal és bevételekkel a veszélyhelyzet megszűnése után, így a veszélyhelyzet megszüntetéséhez közeledve a fenti szabályrendszert is – egy sarkalatos rendelkezésüket is tartalmazó – törvénnyel a rendes jogrendszer kereteibe illesztették (2020. évi LIX. törvény). Ez azonban azt a látszatot kelti, mintha a veszélyhelyzeti gazdaságvédelmi indok csupán aktuálpolitikai indok egy újabb, az önkormányzatiságot érintő centralizációra. A helyzet ugyanakkor nem ilyen egyszerű, mivel nem feledhető az, hogy itt nem centralizációról van szó, mivel nem a központi államigazgatáshoz vagy annak valamely középszintű hivatalához kerültek helyi önkormányzati hatáskörök és tulajdon, hanem területi önkormányzatokhoz. Ezzel önmagában a decentralizáció elve nem sérült, csupán a területi szintje változott és legfeljebb a szubszidiaritás elvének érvényesülése kérhető számon. (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 4. cikk 3.).⁹

A centralizációs folyamatok mellett azonban ellenirányú mozgások is megjelentek a magyar közigazgatási jogban. A kijárási korlátozás meghosszabbításáról szóló 95/2020. (IV. 9.) Korm. rendelet például a húsvéti ünnepek időtartamára (2020. április 10–14.) kifejezetten lehetővé tette a települési önkormányzatok veszélyhelyzeti hatáskörében eljáró polgármestereinek, hogy helyi rendeletben

⁹ Lásd 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről (URL2).

a kormányrendeletben foglaltnál szigorúbb helyi szabályokat állapítsanak meg. Azaz, bizonyos, népszerűtlenebb és ellentmondásosabb rendelkezések meghozatalának felelősségét – éppen egyfajta decentralizációs logikát követve – a települési önkormányzati vezetőkre hárította a központi kormányzat. Szintén egy sajátos, a helyi viszonyokhoz jobban illeszkedő kereskedelmi forma, a helyi piacok nyitvatartásának és azok hatvanöt év feletti személyek általi igénybevétele rendjének szabályozását is a helyi jogalkotóra telepítette a központi jogalkotás.

Összességében megállapítható, hogy a járványveszély idején alapvetően erősödtek a centralizációs tendenciák, amelyek olykor a helyzet által megkövetelt közvetlen és azonnali beavatkozási lépéseken is túlmutattak. Ugyanakkor kisebb mértékben ellenirányú mozgás is megjelent, amikor szigorúbb kijárási szabályok megalkotására kaptak felhatalmazást a polgármesterek, igaz, ezzel átvállalva e döntések társadalmi hatásainak terhét.

Ez azonban nem tekinthető túlzott áldozatvállalásnak sem, mert az önkormányzatiság lényeges eleme az, hogy „a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”.¹⁰ és ez érvényes veszélyhelyzetben is.

AZ EGYÉNI AUTONÓMIA A MUNKAJOGVISZONYBAN MINT SAJÁTOS VÁLSÁGKEZELÉSI ESZKÖZ

A 47/2020. (III. 18.) és az ezt követő 104/2020. (VI. 10.) kormányrendelet több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek a járványügyi veszélyhelyzetre tekintettel változtatták meg az Mt. rendelkezéseit, ám a 2020. évi LVIII. törvénnyel ennek egy részét átmentette, és a jogrendszer szerves részévé tette annak ellenére, hogy fenntartása már nem indokolt.

A munkajogon belül az egyéni autonómia kétfelől került megerősítésre. Az egyik eszköz a kollektív autonómia csökkentése volt. A 47/2020-as kormányrendelet a 6. § (2) bekezdésében elrendelt, a munkáltatót egyoldalú munkaszerződés-módosítási joggal felruházó rendelkezések tekintetében kizárja a kollektív szerződés ezekkel ellentétes szabályainak alkalmazását. Ugyanezt a megoldást láthatjuk a 104/2020-as kormányrendeletben is, amely a 24 havi munkaidőkerettel kapcsolatban zárja ki az eltérő rendelkezést tartalmazó kollektív szerződések alkalmazását. A korábbi (gazdasági) válságok történetében példa nélküli, hogy a szociális partnerek megállapodását a jogalkotó felülírta volna. Sőt, Európa-szerte inkább az volt a jellemző, hogy a jogalkotó támaszkodott a szociális partnerekre, és támogatta a kollektív alku folyamatát, bízva abban, hogy a munkáltató és a munkavállalók képviselői olyan megoldásokat tudnak kidolgozni, amelynek segítségével a munkáltató könnyebben kilábal a válságból (Vries–Safradin, 2018; Horváth et al.,

¹⁰ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. cikk 1.

2019; Araújo–Meneses, 2018). A járványügyi veszélyhelyzet nem indokolhatja a kollektív autonómia ilyen mértékű korlátozását. Nagyobb a valószínűsége annak, a jogalkotó azoknak a munkáltatóknak próbált kedvezni, amelyeknél a 36 havi munkaidőkeretet a szakszervezeti ellenállás miatt nem lehetett bevezetni.¹¹ Az intézmény „átmentése” szintén nem indokolható a járvánnyal, mivel elsősorban azoknak a munkáltatóknak kedvez, akiknél a 2021-es évben fellendülés várható, így a munkaidőt később tudja majd hasznosítani – bérpótlék fizetése nélkül –, nem pedig azoknak, akik éppen az álláshelyek megtartásáért küzdenek.

A másik módszer az egyéni megállapodások szerepének a növelése volt. A célhoz kötöttség és az arányosság problémáját veti fel a 47/2020-as kormányrendeletnek az a rendelkezése, amely lehetővé tette, hogy a munkáltató és a munkavállaló külön megállapodásban az Mt. bármely rendelkezésétől eltérjenek. Bár az Mt. elfogadásakor a jogszabály miniszteri indokolása hosszan kifejtette az egyéni autonómia növelésének fontosságát a munkaviszonyban, a nemzetközi jogirodalom egységesnek mondható abban a tekintetben, hogy az egyéni alkuképesség a munkaviszonyban annyira alacsony, hogy a dereguláció növeli a prekárius munkajogviszonyok számát, és még kiszolgáltatottabbá teszi a munkavállalókat egy olyan jogviszonyban, ahol a függő munkavégzés egyébként is a munkáltató akaratának rendeli alá a munkavállalókat (Davidov–Langille, 2011).

A 47/2020-as kormányrendelet a kollektív szerződések alkalmazhatóságának kizárásával és az egyéni megállapodásokkal történő eltérésekkel megváltoztatta azt a hierarchiát is, amely a jogszabály, a kollektív megállapodások és az egyéni munkaszerződések között fennállt. Ezzel, egyrészt, zárójelbe tette az Mt. számos garanciális rendelkezését, amely a veszélyhelyzetre tekintet nélkül védte a munkavállalókat, így súlyosan növelve a kiszolgáltatottságukat, másrészt felrúgta a munkajog dogmatikáját is, illetve védhetetlenül korlátozta a kollektív autonómia (nemzetközi és uniós jogban is védett¹²) elvét. Bár ezek a rendelkezések 2020. július 1. napjával hatályukat veszítették, a 24 havi munkaidőkeret egyoldalú elrendelése nemzetgazdasági érdek esetén továbbra is lehetséges marad.¹³

¹¹ Egy felmérés szerint a munkáltatók elvtve alkalmazták a 36 havi munkaidőkeret intézményét (Stubnya, 2019).

¹² Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 28. cikk; 87., 98. és 154. számú ILO-egyezmények.

¹³ A 2020. évi LVIII. tv. 56. § (4) szerint 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 Békés Megyei (vagy bármely) Kormányhivatal nem tekinthető olyan szervnek, amely a munkavállalók érdekét lenne hivatott képviselni, szemben a szakszervezetekkel, amelyeknek viszont semmilyen szerepet nem szánt a jogszabály a munkajogi tárgyú szabályok módosítása során.

Az egyéni autonómia ilyen mértékű kiterjesztése alkotmányjogi kérdéseket is felvet, mivel az Alaptörvény és a Kat. tv., de még a 40/2020-as kormányrendelet is csak arra ad lehetőséget, hogy veszélyhelyzet idején a kormány rendkívüli intézkedéseket vezessen be, arra nem, hogy ezt a jogkörét magánjogi felekre átruházza. Ezzel a kormány a foglalkoztatással kapcsolatos problémákat az ezzel együtt járó felelősséggel együtt mintegy kiszervezte a munkáltatóknak, akik – mivel más kapaszkodójuk nem lévén – közvetve a munkavállalókra fogják terhelni a válság okozta többletköltségeiket. Mivel a szociális párbeszéd újabb szöveget kapott a koporsójába, így a munkavállalók érdekvitaikban egyre kevésbé számíthatnak a szakszervezetek segítségére.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A különböző veszélyhelyzeti jogszabályi rendelkezések elemzése alapján megállapítható, hogy a Covid19-járványveszély a magyar jogrendszeren tartós nyomot hagy. A közigazgatási jog rendszere egészében is számos fontos rendelkezés tovább él, így különösen a veszélyhelyzeti közigazgatási hatáskörök egy részének átmentésével a rendkívüli jogrendet nem igénylő és egyszerű törvénnyel intézményesített egészségügyi válsághelyzetbe, az Általános közigazgatási rendtartás elsődlegességét tovább gyengítő, az engedélyezési eljárások tekintetében sajátos mögöttes szabályként jelentkező külön törvényi szabályok, valamint a különleges gazdasági övezetekre vonatkozó szabályok. A 24 havi munkaidőkeret alkalmazásának fenntartása inkább tűnik jó eszköznek a szociális partnerek távoltartására, mint a veszélyhelyzet hatékony kezelésére. Azaz, pontosan azok a rendelkezések élték túl a vírust, amelyek a járványügyi intézkedésekhez csak közvetetten kapcsolódtak. Így úgy tűnik, a járványveszély miatti „jogalkotási alapzaj” egyfajta háttérként szolgált bizonyos, nagyobb közigazgatási és munkajogi változások előkészítéséhez, majd meglépéséhez, melyek koherenciája azonban még nem tapintható ki. További kutatásokat igényel azonban annak vizsgálata, hogy ezekből mi minősíthető a jogrendszer rezilienciájába tartozónak, és mi az, amelyhez a veszélyhelyzet csupán hivatkozási alapként szolgált.

IRODALOM

- Araújo, S. – Meneses, M. P. (2018): *The Effectiveness of Social Dialog as an Instrument to Promote Labour and Social Justice*, ETHOS Working Paper, https://www.ethos-europe.eu/sites/default/files/docs/d6.4_website_report_complete.pdf
- Árva Zs. (2013): *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest: Wolters Kluwer
- Asbóth M. D. – Fazekas M. – Koncz J. (2020): *Egészségügyi igazgatás és jog*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó

- Bouckaert, G. – Kuhlmann, S. (2016): Introduction: Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context. In: Bouckaert, G. – Kuhlmann, S. (eds.): *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*. London: Palgrave Macmillan, https://www.researchgate.net/publication/306525569_Introduction_Comparing_Local_Public_Sector_Reforms_Institutional_Policies_in_Context
- Davidov, G. – Langille, B. (eds.) (2011): *The Idea of Labour Law*. Oxford: Oxford University Press
- Gárdos-Orosz F. – Pap A. L. (2021): A járvány kezelésének alkotmányjogi vonatkozásai. *Magyar Tudomány*, 182, 5, 583–592.
- Horváth I. – Hungler S. – Petrovics Z. et al. (2019): „*CEELAB Comparative Analysis: Improving Knowledge on the Impact of Central and Eastern European Social Partners on Competitive Labour Market Reforms Facing the Global Crisis*”. VS/2016/0368. Budapest: CEELAB, <http://www.ceelab.eu/>
- Nagy M. – Hoffman I. (szerk.) (2016): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest: HVG-ORAC Kiadó
- Stubnya B. (2019): Erről beszélt mindenki, de egy év után úgy tűnik, a cégek nem kaptak rá a túlórátörvényre. *g7.hu*, <https://g7.hu/clet/20191216/errol-beszelt-mindenki-de-egy-ev-utan-ugy-tunik-a-cegek-nem-kaptak-ra-a-tuloratorvenyre/> (letöltve 2020. 07. 17.).
- Szente Z. (2020): *A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái*. MTA Law Working Papers
- Vries, S. d. – Safradin, B. (2018). *The Effectiveness of Social Dialogue as an Instrument to Promote Labour Justice – Country Report Netherland. Ethos National Report, D6.4*. Netherlands: Universiteit Utrecht

URL1: <https://jog.tk.mta.hu/epidemiologia-es-jogtudomany> (letöltve 2020. 04. 16.)

URL2: 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=29340.46294