



A különleges jogrend állami keretrendszer a veszélyhelyzet intézményének kontextusaiban

The state framework of the special legal order in the contexts of the institution of the emergency

Hottó István

doktorandusz, tudományos segédmunkatárs
Pécsi Tudományegyetem,
Állam- és Jogtudományi Kar
hoto.istvan@ajk.pte.hu



Absztrakt

Cél: A tanulmány célja gondolatok megfogalmazása és megosztása arról, hogy az egészségügyi válsághelyzet a magyar államot, a jogalkotást, a közigazgatást és az önkormányzatokat milyen új kihívások elé állította, és azokra milyen hatást gyakorolt.

A tanulmány további céljaként fogalmazható meg a jogalkotás veszélyhelyzeti cselekvésének feltérképezése, valamint annak bemutatása, hogy a különleges jogrendi veszélyhelyzet kihirdetése, hosszabbítása és fenntartása milyen jogalkotási nehézségeket és alkotmányossági és jogbiztonsági kérdéseket vetett fel.

Módszertan: A szerző kutatása során az újkeletű témához fűződő tapasztalatokat elemezte és értékelte a különleges jogrend vonatkozásaiban.

Megállapítások: A szerző szükségesnek tartja, hogy az egészségügyi válsághelyzet időszaka alatt szerzett közigazgatási, egészségügyi, rendészeti, élelmiszeripari, ellátási és szolgáltatási tapasztalatok tudományos alapossággal történő kielemezése minél előbb megtörténjen, majd szükség szerint azok a jogszabályokba beépítésre kerüljenek.

Érték: A tanulmány felhívja a figyelmet arra, hogy Magyarország Kormányának és az államigazgatás rendszerének fel kell készülnie egy-egy újabb veszélyhelyzet kezelésére, így a veszélyhelyzet előállásakor az újkeletű tapasztalatok alapján kidolgozott protokollok azonnal rendelkezésre állhatnak.

A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024. 03. 05. Átdolgozás: 2024. 04. 11.
Elfogadás: 2024. 04. 24.

Kulcsszavak: veszélyhelyzet elrendelése, egészségügyi válsághelyzet, különleges jogrend szabályozása, egészségügyi válsághelyzet kihívásai a jogalkotásra

Abstract

Aim: The aim of this study is to reflect and share ideas on the challenges and impacts of the health crisis on legislation and the functioning of local governments. A further aim of the study is to map the legislative action in emergency situations, and to examine the legislative difficulties and constitutional concerns caused by the declaration, extension and maintenance of the special legal emergency, and whether the emergency legislation was appropriate from the point of view of legal certainty.

Methodology: In my research, I analysed and evaluated the experience of this new topic.

Findings: I believe it is essential that the experience gained during the health crisis in the fields of public administration, health, law enforcement, food, care and services is analysed in scientific depth as soon as possible and incorporated into legislation as necessary.

Value: The study draws attention to the need for the Government of Hungary and the system of public administration to be prepared to deal with new emergencies, in which case protocols developed on the basis of recent experience may be immediately available.

Keywords: declaring an emergency, health emergency, special legal order regulation, challenges of a health emergency for legislation

Bevezető gondolatok

A történelemre visszatekintve folyamatosan váltják egymást a nyugodt, békés időszakok, a háborús, válságos időszakokkal. Az ezredfordulót követően az első nagyobb megrázkódtatás, amely megrázta a világot, a 2001. szeptember 11-i terrortámadás volt. Ezt követően 2008-ban kitört a gazdasági világválság, amely 1929 óta a legsúlyosabb visszaesést okozta a gazdaságban, s amelyet követtek az Európai Unió pénzügyi válságai. 2015-ben jelentős migrációs krízis állította kihívás elé az Európai Uniót, majd 2022. február 24-én kezdetét vette az orosz invázió Ukrajna ellen.

Nem gondoltuk volna, hogy mindez bevezetője annak a globális sokknak, amelyet egy vírus okozott, és amire 2020-ban nem volt felkészülve a világ. A COVID-19-járvány következményei érintik a társadalom egészét, beleértve

a jogrendszert is. Az egészségügyi válság megjelenése kétségtelenül megkövetelte az állam szerepének megerősödését. A koronavírus-járvány miatt 2020. március 11. óta a magyar kormány különleges jogrendet vezetett be, több ízben is veszélyhelyzetet hirdetve, megjegyezve, hogy a tömeges megbetegedést okozó humánjárvány nem tartozott az Alaptörvény által nevesített veszélyhelyzet elrendelését megnevezett okokhoz.

A megváltozott gazdasági viszonyokba a kormány beavatkozása elkerülhetetlen mind a közjog, mind a magánjog területén. A közjog alá- és fölrendeltségen, alapvetően kógens szabályokon alapszik, míg a magánjogra a mellérendeltség és a diszpozitivitás a jellemző. A közjog esetében az állam, az önkormányzat nélkülözhetetlen szereplő, ezért is térek ki tanulmányomban a közigazgatás és önkormányzat szabályozására. Az önkormányzatoknak a veszélyhelyzet ideje alatt a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban Möt.) egyes rendelkezéseit eltérően kell alkalmazni, szembenézve számtalan új feladattal, amelyekhez nincs gyakorlati útmutató. A veszélyhelyzet elrendelésében és a rendeleti jogalkotásnál pedig meghatározó a közigazgatás legfőbb szerve, a Kormány tevékenysége.

A magánjogban az egyenrangú felek akarata a meghatározó. A gazdasági szereplőket foglalkoztató kérdés, hogy vajon a járvány vis maiornak tekinthető-e?

A dolgozat fő célja a jogalkotás veszélyhelyzeti cselekvésének feltérképezése, valamint annak bemutatása, hogy a különleges jogrendi veszélyhelyzet kihirdetése, hosszabbítása és fenntartása milyen jogalkotási nehézségeket, alkotmányossági kérdéseket vetett fel.

A COVID–19-világjárvány megjelenése

Egészen pontosan 2020. március 11-én hirdetett világjárványt az Egészségügyi Világszervezet. Tedrosz Adamon Gebrejeszus, a szervezet főigazgatója közölte: *„Mély aggodalommal tölt el minket a vírus súlyosságának és terjedésének riasztó szintje, akárcsak a téllenség riasztó szintje. Ezért úgy értékeltük, hogy pandémiaként jellemezhető a Covid19.”* (URL1).

Alig néhány héttel később pedig szinte megállt és bezárkózott a világ. A világjárvány megjelenésével olyan alapvető emberi jogok kerültek korlátozásra, mint a mozgás és tartózkodás szabadsága vagy a gyülekezés szabadsága. A világ országai különböző korlátozó intézkedésekkel próbáltak védekezni a járvány terjedésével szemben. Iskolákat, éttermeket, színházakat, mozikat, sportcentrumokat zártak be, megszűntek a közösségi rendezvények. A járvány a gazdaság alapvető átrendeződését is magával hozta, mely körülmény nemzedékek

óta nem, esetleg csak alig látott korábbi jogi problémákat is felvetett, mely helyzetet a jogászi professzió oldaláról is reakciót igényel.

A veszélyhelyzet megjelenése

A veszélyhelyzet a különleges jogrendek között az egyetlen olyan intézmény, amely nem az állam fegyveres védelmére irányul. Alkalmazási valószínűsége lényegesen nagyobb a többi esettípushoz képest. A veszélyhelyzet időszakának fő szabályait az Alaptörvény, részletszabályait sarkalatos törvényként a katasztrófavédelmi törvény szabályozta. Az Alaptörvény alapján a veszélyhelyzet kihirdetésére a Kormány jogosult, olyan elemi csapások vagy ipari szerencsétlenségek esetén, amelyek az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztetik. A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Az ilyen módon megalkotott rendeletek tizenöt napig maradnak hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. Ugyanakkor a veszélyhelyzet megszűnésével e rendeletek hatályukat veszítik.

Magyarország Kormánya a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki.

Azonban megjegyzendő, hogy a veszélyhelyzet humánjárvány miatti kihirdetése többek szerint azért volt alaptörvény-ellenes, mert a magyar jogban nem tartozik sem az elemi (természeti) csapás fogalmi körébe, sem ipari katasztrófaként nem értelmezhető. Továbbá a tizenöt napos hatály szabályával szemben a meghozott kormányrendeletek hosszabb időre szóltak. Ettől kezdve pedig az így meghozott kormányrendeletek és törvények elbizonytalanodásra adnak okot, mivel már a felhatalmazás is alkotmányjogi szempontból aggályos.

„Ahogyan a test is extrém körülményekkel reagál a vírustámadásra, úgy az állam is sajátos, ritkán alkalmazott eszközökkel lép fel állampolgárai védelme érdekében a veszélyhelyzet esetén. Azonban a láz sem a test normális állapota, és a kivételes jogrend sem lehet a (jog)államé.” (Sabjanics, 2014).

A különleges jogrend

A különleges jogrend az alkotmányos szabályozás különös része, a békétől, általánosabban az állami működés általános szabályaitól eltérő időszakok bővített eszköztárú kezelésének joga. A fogalom célrendszere szerint egyrészt a végszükség kategóriájának államszervezeti szintű vetülete, másrészt egyfajta elrettentő eszköztár az alkotmányon alapuló rendszer stabilitásának biztosítása érdekében. Az eszközrendszer tartalmi oldaláról vizsgálva: az alkotmányozó maga határozza meg az államszervezetre vonatkozó azon eltérő szabályokat, amelyek arányos eltérési lehetőséget biztosítanak a hatalommegosztáson alapuló államszervezeti szabályokhoz képest annak érdekében, hogy a különleges jogrendet kiváltó okra reagálást követően az állam működése mielőbb visszaállítható legyen az általános szabályok szerinti rendszerre. Az államszervezeti eltérés mélységének függvényében a különleges jogrendi időszakok kezelhetőségének érdeke kiváltja az egyes alapjogok békétől eltérő mértékű korlátozását, vagy azok gyakorlásának felfüggeszhetőségét, és a békében nem érvényesülő alkotmányos kötelezettségek bevezetését. A különleges jogrend alkotmányosságának értékelési szempontja lényegesen eltér a béke időszakában érvényesülő mértéktől: elsődlegesnek tekinthető a nem korlátozható garanciák és nem változtatható feltételek betartása mellett a kiváltó ok kezelése, majd a késedelem nélküli visszatérés az alkotmányos hatalomgyakorlás normális gyakorlati rendjéhez. Összességében a különleges jogrend az állami hatékonyság fenntarthatósága érdekében megvalósított, átmeneti időre szólóan eltérített szükségési és arányossági normarendszer, a jogállamra vetített végszükség jellegű intézmény (URL2).

A különleges jogrend mint gyűjtőfogalom, magában foglalja mindazokat az esetköröket, amelyek az alkotmányos szabályozás különös részeként rendkívüli, kivételes időszakok esetére határozzák meg az állam működését. „... *a különleges jogrend egy olyan társadalmi vagy természeti jelenség kezelésére biztosított állami keretrendszer, amely az állam működésének normális állapotában nem kezelhető, és amely az embereket, az államot vagy az alkotmányos rendet veszélyezteti.*” (Csink, 2017).

Célja, az állami hatékonyság fenntartása az átmeneti időre szólóan, olyan biztonsági és védelmi rendszer kialakítása, amely biztosítja a rendkívüli helyzetek során felmerülő feladatok végrehajtását, olyan veszélyek elhárítását, amelyekre a normál (béke)idejű államszervezeti struktúra működése nem alkalmas, vagy erre a szervezeti és működési feltételek az adott időszakban nincsenek meg (Lakatos, 2019).

A különleges jogrend szabályozása a veszélyhelyzet kihirdetésekor

A különleges jogrend mai értelemben vett fogalma a korábbi alkotmány (1949. évi XX. tv.) 1989. október 23-i módosításában jelent meg először (1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról). A módosítás célja az volt, hogy támogassa a demokratikus átmenetet és megfelelő keretet adjon az esetlegesen felmerülő rendkívüli helyzetekhez. A magyar jogrendszerben az arányosság elvének megfelelően különböző fokozatai, illetve típusai vannak a különleges jogrendnek.

Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) hatodik módosítása (2016. június 14.) a különleges jogrendi szabályokat egy új esetkörrel, a „terrorveszélyhelyzettel” egészítette ki.

1. számú táblázat

Kivételes jogrendek és a kivételes hatalom címzettjei Magyarországon

	Rendkívüli állapot	Szükség-állapot	Megelőző védelmi helyzet	Váratlan támadás	Terrorveszélyhelyzet	Veszélyhelyzet
Elrendelő	OGY 2/3	OGY 2/3	OGY Jelenlévők 2/3-a	Kormány	OGY Jelenlévők 2/3-a	Kormány
Kiváltók	Hadiállapot kinyilvánítása, idegenhatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély)	A törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, az élet és vagyoni biztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmény	Külső fegyveres támadás veszélye, szövetségi kötelezettség teljesítése	Külső fegyveres csoportok váratlan betörése	Terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye, terrortámadás	Élet- és vagyoni biztonság veszélyeztető elemi csapás, ipari szerencsétlenség és következményeik elhárítása
Felhatalmazott	Köztársasági elnök	Kormány	Kormány	Kormány	Kormány	Kormány

Forrás. Infoszolg/Magyarország Alaptörvénye, ([URL3](#)).

Ekkor az Alaptörvényben önálló fejezetet kapott különleges jogrendben, az ott rögzített különleges jogrendbéli esetkörök – amint azt a fenti táblázat is mutatja –, az alábbiak voltak: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet.

Az Alaptörvény 53. és 54. cikke a részletszabályokat sarkalatos törvényi szintre utalta, továbbá az alábbi két törvénnyel együtt alkalmazta: a 2011. évi CXI-II. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről; és a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

A különleges jogrend hatályos szabályozása

Az Alaptörvény kilencedik módosítását az Országgyűlés 2020. december 15-én fogadta el, azzal a fontos megkötéssel, hogy a különleges jogrenddel kapcsolatos új rendelkezések 2023. július 1-től válnak hatályossá. Ezzel az Országgyűlés egy több mint kétéves jogalkotási időintervallumot nyitott meg a kapcsolódó sarkalatos és egyéb jogszabályok, így különösen a rendvédelmi szervek és a honvédség békeidőszaki és különleges jogrendi működését érintő szabályozásának megújítására. Az Országgyűlés döntése értelmében átfogó módosításra kerültek a különleges jogrend szabályai. Az eddigi hat különleges jogrendi esetkörrel szemben 2023. július 1-től az új rendelkezés szerint különleges jogrendnek minősül a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet.

Magyarország Alaptörvényének 48. cikke meghatározza a különleges jogrendeket, mint a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet fogalmait. Ezt követően a 49. cikk részletesen kitér a hadiállapotra és annak kihirdetésének körülményeire. Első pontjában felsorolja azokat a feltételeket, amelyek mellett az Országgyűlés hadiállapotot hirdethet ki. Ilyen feltételek lehetnek a háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély, külső fegyveres támadás vagy annak közvetlen veszélye, valamint a kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettségek teljesítése.

A 49. cikk második pontja hangsúlyozza, hogy a hadiállapot kihirdetéséhez szükséges az országgyűlési képviselők kétharmadának támogatása. Ez a szavazási küszöb biztosítja, hogy ilyen súlyos döntés csak széles körű politikai konszenzus mellett születhet meg.

A 49. cikk harmadik pontja kitér arra, hogy hadiállapot idején a Kormány gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, többek között döntést hozhat a Magyar Honvédség belföldi és külföldi alkalmazásáról, a békefenntartásban való részvételről, a külföldi hadművelési területeken végzett humanitárius tevékenységről, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi állomásozásáról és azok Magyarország területéről történő alkalmazásáról. Ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy a hadiállapotban a kormány gyorsan és hatékonyan reagáljon a változó biztonsági helyzetre.

Az Alaptörvény 50. cikke a szükségállapot kihirdetésének feltételeit és eljárását részletezi. Eszerint az Országgyűlés akkor hirdethet ki szükségállapotot, ha az alkotmányos rendet fenyegető cselekmények történnek, például annak megdöntése, felforgatása, vagy ha valaki a hatalmat kizárólagosan meg akarja szerezni, illetve, ha súlyos, jogellenes cselekmények veszélyeztetik az élet- és vagyónbiztonságot tömeges mértékben. A szükségállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának támogatása szükséges.

A szükségállapot alapértelmezés szerint harminc napig tart, de amennyiben a kihirdetésére okot adó körülmények továbbra is fennállnak, az Országgyűlés kétharmados többséggel meghosszabbíthatja azt újabb harminc napokkal.

A 51. cikk a veszélyhelyzetet tárgyalja, amelyet a Kormány hirdethet ki szomszédos országokban fennálló fegyveres konfliktusok, háborús helyzetek, humanitárius katasztrófák vagy az élet- és vagyónbiztonságot fenyegető súlyos események – mint az elemi csapások vagy ipari balesetek – esetén. A veszélyhelyzet alapértelmezett időtartama szintén harminc nap, amely meghosszabbítható az Országgyűlés felhatalmazásával, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmények továbbra is fennállnak. A meghosszabbításról az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmados többségével dönthet.

A jelzett módosítások egyik fő iránya, hogy az operativitás és gyors döntéshozatal biztosítása céljából a különleges jogrendi rendeletalkotás felhatalmazottjává minden esetkörben a kormány válik. E szemlélet átvételét több nemzetközi szabályozást elemző tanulmány is javasolta az elmúlt években, rámutatva, hogy míg Európában általában a kormány válik a különleges felhatalmazások címzettjévé, addig e különleges jogkörök hazánkban rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanácsot, szükségállapotban pedig a köztársasági elnököt illeték meg (Kádár, 2020).

Az Alaptörvény kilencedik módosításával megindított rendszerszintű átalakulás következménye volt a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotása. Az ugyancsak 2023. július 1-jén érvénybe lépő jogszabály célkitűzése, hogy a magyar védelmi szabályozás és szervezetrendszer megfelelő válaszokat tudjon adni a 21. századi új típusú kihívásokra. A különleges jogrendi időszakokban érvénybe lépő intézkedések részletes szabályait – a Honvédelemről szóló 2011. évi CXIII. törvény 3. része helyett – 2023. július 1-től e törvény tartalmazza.

2. számú táblázat

Kivételes jogrendek és a kivételes hatalom címzettjei 2023. július 01-től

	Hadiállapot	Szükségállapot	Veszélyhelyzet
Elrendelő	OGY 2/3	OGY 2/3	Kormány
Kiváltó ok	Háborús helyzet és veszély, külső fegyveres támadás, hatásával külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség	Alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény, az élet- és vagyónbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény	Élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – és következményeinek elhárítása
Felhatalmazott	Kormány	Kormány	Kormány

Forrás. Infoszolg/Magyarország Alaptörvényének 2023. 07. 01-től hatályos állapota; (URL4).

A különleges jogrend következményei

Az állam eltérő működési rendje során, az operativitást elősegítendő, hangsúlyeltolódás következik be a korábbi hatalmi szerkezetben, általában a végrehajtó hatalom (Kormány) jogköre szélesedik ki, emellett az Alkotmánybíróság kontrollfunkciója felerősödik. Különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése pedig nem korlátozható. Egyedi jogalkotási és joggyakorlási metódusok lépnek életbe, lehetőség nyílik egyes alapjogok korlátozására vagy felfüggesztésére is. Mivel a közhatalom rendkívüli jogosítványai alkalmat adhatnak a visszaélésre, a különleges jogrendek esetére szóló szabályozások arra törekednek, hogy az eredeti állapot alkotmányos módon visszaállítható legyen, csak olyan mértékű hatalomkoncentráció jöjjön létre, amely az adott veszélyhelyzet megoldásához feltétlenül szükséges. Az alapvető jogok bizonyos körének fokozottabb védelme mellett a szabályozásnak tükröznie kell az egyensúlyt a hatékonyság és a visszaélések kizárása között. „*A hatékonyság és a normativitás közötti egyensúlykeresést az arányosság alapelve könnyíti meg.*” (Jakab & Till, 2014).

Elemzések rámutatnak arra, hogy a visszaéléssel szembeni garanciát nem a részletes szabályozásoknak, hanem a hatékony politikai és jogi kontrollmechanizmusok rendszerének kell biztosítaniuk, amelyek mind a különleges időszak fennállása során, mind pedig utólagosan is képesek ellenőrizni a kivételes hatalomgyakorlást (Csink, 2017).

Magyarország Alaptörvényének 52. cikke rendelkezik a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályokról. Az 52. cikk első pontja kimondja, hogy különleges jogrend idején az Alaptörvény alkalmazását semmilyen körülmények között nem lehet felfüggeszteni, így biztosítva az alkotmányos rend fennmaradását.

A cikk második pontja szerint, bár bizonyos alapvető jogok gyakorlását ideiglenesen korlátozni vagy felfüggeszteni lehet, ez nem vonatkozik az Alaptörvény II. és III. cikkében, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében rögzített alapvető jogokra. Ez azt jelenti, hogy bizonyos alapvető jogok, mint például a személyes szabadság vagy a véleménynyilvánítás szabadsága, még ilyen időszakokban is érvényesek maradnak bizonyos korlátok között. Az 52. cikk harmadik és negyedik pontjai hangsúlyozzák a Kormány felelősségét, hogy biztosítsa az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság zavartalan működését különleges jogrend idején. Ez alapvetően fontos az állami hatalmi ágak közötti egyensúly és az alkotmányos ellenőrzés fenntartása szempontjából. Végül a cikk ötödik pontja meghatározza, hogy a különleges jogrend alkalmazásának részletes szabályait sarkalatos törvények állapítják meg, biztosítva ezzel, hogy az ilyen rendkívüli intézkedések alkalmazása átlátható és jogszabályokkal szigorúan szabályozott legyen.

A magyarországi közigazgatás a COVID–19-világjárvány idején

A magyar közigazgatást – hasonlóan más európai országok közigazgatásaihoz – az alkotmányos szabályozás szintjén váratlanul érte a COVID–19-járvány. Az egész világra kiterjedő tömeges megbetegedésekkel és nagyszámú érintettel kapcsolatos korlátozásokra a magyar közigazgatási jogban 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 az átalakítását jelenti (Asbóth, Fazekas & Koncz, 2020). A jellemzően ipari katasztrófákra és elemi csapásokra modellezett magyar rendszer¹ nem tartalmazott részletes rendelkezéseket egy világjárvány kezeléséhez kapcsolódó veszélyhelyzetre.

A fenti keretek között a Kormány végül a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben hirdette ki a COVID–19 humán járvány miatt a veszélyhelyzetet. A hatályos alkotmányos szabályok, valamint a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (továbbiakban: Kat. tv.) alapján így a Kormánynak megnyílt a lehetősége, hogy rendeleteiben a törvények alkalmazását felfüggeszthesse,

1 Magyarországon a rendszerváltozást 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 devceveri vörösiszap-katasztrófát követően [254/2010. (X. 6.) Korm. rendelet].

egyes rendelkezéseiktől eltérjen, valamint egyéb (egyébként törvényhozási tárgykörbe tartozó) rendkívüli intézkedéseket hozzon. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján ezek a rendeletek főszabály szerint 15 napig maradnak hatályban, kivéve, ha ezek hatályát az Országgyűlés meghosszabbítja. Mivel a járványveszély és annak kezelése 15 napnál hosszabb időt vesz igénybe, ezért az Országgyűlés – a Kormány által előterjesztett törvényjavaslatot megszavazva – úgy döntött, hogy egy általános felhatalmazással hosszabbítja meg a törvénytől eltérő szabályozást tartalmazó rendeletek hatályát, amelyet a 2020. évi XII., a koronavírus elleni védekezésről szóló törvényben adott meg. Azonban a törvény az első veszélyhelyzeti kormányrendeletek elfogadását követő 15 napon belül nem lépett hatályba, ezért az intézkedések fenntartásának érdekében egy sajátos megoldást alkalmazott az országos tisztifőorvos: normatív határozatban, járványügyi intézkedésként hosszabbította meg a veszélyhelyzeti záradék alapján kiadott kormányrendelet(ek)ben elrendelt intézkedéseket.

A fenti megoldást kényszer szülte, s ez is mutatja a kazuisztikus rendkívüli jogrendi szabályok sajátos kihívásait. A fenti aktus nehezen értelmezhető a hatályos magyar jogrendszerben. A határozat ugyanis normatív határozat. Azonban a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. § (1) bekezdése alapján az országos tisztifőorvos nem adhat ki ilyen határozatot, ugyanis annak kiadására csak testületi vezetésű közigazgatási szerv jogosult. Ráadásul a Jat. ugyanezen rendelkezése azt is rögzíti, hogy a normatív határozatban az annak kiadására jogosult szerv ezek „szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját” szabályozhatja (Jat. 23. §). Amennyiben erre – az iktatószámmal, egyéb számmal el nem látott – dokumentumra tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy egyrészt ezt egy önálló hatáskörű egyszemélyes közigazgatási szerv (az országos tisztifőorvos) adta ki, s amely törvényben, sőt Alaptörvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket korlátozott arra a rövid időre, amíg a 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről, hatályba nem lépett. Szintén nem felel meg a fenti határozat a Jat. 24. § (3) bekezdésében intézményesített egyéb normatív aktusnak sem, ugyanis annak kiadására akkor kerülhet sor, ha a köztestületet, közigazgatási szervet törvény külön felhatalmazza normatív aktus kiadására (L. Tóth, 2014), márpedig az Eütv. hivatkozott szabálya nem tartalmaz normatív aktus kiadására való kifejezett felhatalmazást.²

Az alkotmányos és a rendkívüli jogrend szabályozásának hiányosságait a jogalkotó is felismerte, ezért a 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet

2 Gazdasági Versenyhivatal: Ilyen normatív aktus például a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 36. §-ában meghatározott közlemény.

megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről (Átmeneti tv.) az Eütv. megfelelő módosításával teremtette meg a sajátos korlátozások elrendelésének a jogalapját. A törvény jelentősen átalakította az egészségügyi válsághelyzet szabályozását. Az előzőekben láthattuk, hogy az egészségügyi válsághelyzet a hatályos Eütv.-ben – az Eütv. szabályozásához illeszkedve – alapvetően az egészségügyi ellátórendszer működésének a szabályait alakítja át a járványidőszakban. Az új törvényi szöveg ennél jóval tágabb körben ad lehetőséget a közigazgatás beavatkozására, az abban foglalt intézkedések – így üzletek működésének, nyitvatartásának szabályozása, áruszállítási korlátozások elrendelése, utazási, közlekedési korlátozás, 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. Azaz lényegében az Eütv. nem sarkalatos szabályai között egy sajátos, különleges jogrendszeri formát alakított ki a törvényhozás, amely azonban nem minősül veszélyhelyzetnek, így az Alaptörvénynek a különleges jogrendre vonatkozó normái és garanciái sem alkalmazhatóak rá, miközben a járványügyi védekezéshez kapcsolódó különleges jogrendekre jellemző intézkedések bevezetését lehetővé teszik. Az, hogy ez végső soron nem az egészségügyi ellátórendszert érintő kérdéskör, hanem tulajdonképpen egy sajátos különleges jogrendi szabályozás, abból is világosá válik, hogy az egészségügyi válsághelyzetet immáron a Kormány rendeli el.

A veszélyhelyzetet 2020. június 17-én a Kormány a 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel megszüntette. A veszélyhelyzetben kiadott kormányrendeletek 15 napon túli hatályának általános meghosszabbításáról szóló 2020. évi XII. törvényt pedig a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény hatályon kívül helyezte. Ez a megoldás is alkotmányos szempontból érdekes helyzetet jelentett. Az Alaptörvény szerint ugyanis a veszélyhelyzet kihirdetésére és visszavonására a Kormánynak van kizárólagos jogosítványa. Azonban a 2020. évi LVII. törvény címe is arra utal, hogy ez a veszélyhelyzet megszűnéséről szól, ami az Alaptörvény alapján nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés. Az Országgyűlés csak a Kormány veszélyhelyzetben kiadott, törvénytől eltérő rendeletei hatályának meghosszabbítására jogosult: ezt tette meg a 2020. évi XII. törvénnyel. Így az Országgyűlésnek elegendő lett volna hatályon kívül helyezni ezt a törvényt. Azonban az Országgyűlés – valószínűleg jogon kívüli okokból – a veszélyhelyzet megszűnésével kapcsolatos kérdéseket is rendezett, s a törvény hatályát is ettől tették függővé.

Az önkormányzatok a COVID–19 időszaka alatt

Az önkormányzatiság kérdésköre a COVID–19 járványveszélyhelyzethez kapcsolódó közigazgatási jogi kutatások fontos kérdése kell, hogy legyen. A járványügyi helyzet és a korlátozásokkal összefüggésben is megjelenő gazdasági válság olyan helyzet, amely a centralizációs tendenciák erősödése irányába mutat. Válsághelyzetekben ugyanis hagyományosan a decentralizációval szemben előtérbe kerülnek a központosítási lépések és az ahhoz kötődő közigazgatási reformok (Bouckaert & Kuhlmann, 2016). Az önkormányzati szervezetrendszeren belüli kihívásokkal kapcsolatban ki kell emelni, hogy abban – jóllehet az Möt. megerősítette az egyszemélyi vezetés (elsősorban a polgármester) szerepét – a testületi vezetés a hangsúlyos. Az önkormányzatok feladat- és hatásköreit elsődlegesen a képviselő-testület gyakorolja (Balázs et al., 2016). Ez a testületi vezetési központú rendszer egy veszélyhelyzet idején nehézkes lehet.

Az önkormányzatok szabályozása veszélyhelyzet esetén

Korábban is jeleztem, hogy a veszélyhelyzeti szabályozást a magyar jog a természeti csapásokra modellezte, s az elmúlt két évtizedben természeti és ipari katasztrófák miatt került sor veszélyhelyzet kihirdetésére. Ezekben az esetekben a testületeknek nincs lehetőségük kellő gyorsasággal reagálni. Egy ilyen helyzetben fontos garanciális szabályok a védekezést hátráltató tényezők lehetnek, amelyek a gyors válaszokat és intézkedéseket ellehetetlenítik. Éppen ezért a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése sajátos döntéshozatali szabályokat határoz meg a veszélyhelyzet idejére. Eszerint „*veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja.*” Azaz, a veszélyhelyzet kihirdetésével – amelyre az Alaptörvény alapján a Kormány jogosult – teljes mértékben átalakul az önkormányzati igazgatás rendszere. A testületközpontú igazgatást egyszemélyi igazgatás váltja fel. A döntések demokratikus legitimitációját az biztosítja, hogy az önkormányzati hatáskörök gyakorlását egy közvetlenül választott tisztségviselőre, a polgármesterre ruházzák. Értelemszerűen a Kat. tv. fenti szabálya „felülírja” az Möt. 42. §-ának a kizárólagos képviselő-testületi hatáskörökre vonatkozó szabályait, a polgármesteri hatáskörgyakorlásnak csak viszonylag szűk korlátait szabályozza a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése, amely rögzíti, hogy a veszélyhelyzeti hatáskörgyakorlás nem terjed ki az önkormányzati intézmény átszervezésére, megszüntetésére, ellátási, szolgáltatási körzeteinek kijelölésére. Ennek keretében

a polgármester – a fenti, intézményalakítási és szolgáltatásszervezési hatáskörök kivételével – valamennyi képviselő-testületi hatáskör címzettje. A fenti rendelkezésből következik, hogy így a polgármester gyakorolja a helyi jogalkotási hatásköröket is. Sem a Kat. tv., sem az Mötv., sem a Jat. nem rendelkezik erről a kérdéssel, a központi jogszabályok nem nevesítik a veszélyhelyzetben alkotott polgármesteri rendeletet, ellentétben például a köztársasági elnök rendeletével, amelyet a szükségállapot esetén a köztársasági elnök alkot, s amelyet az Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdése külön is nevesít.

Így egyértelmű, hogy a polgármester által kiadott rendelet nem önálló jogforrás, hanem az egy önkormányzati rendelet – igaz, olyan rendelet, amelyet a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése alapján a polgármester adott ki, mint a képviselő-testületi hatásköröket gyakorló személy. Erre figyelemmel a polgármester által kiadott rendelet tulajdonképpen az önkormányzat rendelete. Mivel ezt a jogforrási típust nem nevesíti külön az Alaptörvény, sem a Jat., ezért egyrészt ezt a rendeletet önkormányzati rendeletként kell jelölni, amelynek a preambulumban rögzíteni kell, hogy azt a polgármester adta ki a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésében meghatározott jogkörében, a Kormány által kihirdetett veszélyhelyzetre figyelemmel. Így jogforrási szempontból ez is egy önkormányzati rendelet. Lényeges azonban, hogy ebben az esetben nem a képviselő-testület alkotja a rendeletet és nem is az Mötv. aktuspótlási szabályai érvényesülnek, hanem azt a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése alapozza meg. Mivel ez a rendelet egy önkormányzati rendelet, s mivel a polgármester által kiadott jogforrás tekintetében nincs külön jogszabályi rendelkezés sem, ezért a polgármester által kiadott önkormányzati rendelet értelemszerűen nem veszíti hatályát a veszélyhelyzet megszűnésekor, arra csak akkor kerül sor, ha azt a képviselő-testület egy rendeletével hatályon kívül helyezi. Erre figyelemmel a veszélyhelyzet idején megalkotott rendeleteket is más, képviselő-testület által alkotott rendelet módosíthatja. Hasonlóan, amennyiben a polgármester a képviselő-testület hatáskörébe tartozó egyéb döntést hozott meg, az a veszélyhelyzet megszűnését követően is hatályos marad.

A Kat. tv. nem egyértelmű az önkormányzatok más szerveinek átruházott hatáskörben hozott önkormányzati döntéseivel kapcsolatban. Az Mötv. 41. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület – törvényben meghatározott kivételekkel – a hatásköreit átruházhatja egyes szerveire (bizottságra, polgármesterre, jegyzőre, részönkormányzat testületére, társulásra). Az Mötv. 53. § (1) bekezdés b) pontja alapján erre az átruházásra mindenképpen jogszabályban kell sort keríteni, mivel ezeket az önkormányzati rendeletben elfogadott önkormányzati szervezeti és működési szabályzatban is meg kell jeleníteni. Kérdéses, hogy a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése mennyiben érinti ezeket. Kérdésként merült fel az is, hogy a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésére figyelemmel a polgármester eljárhat-e

az átruházott hatáskörök tekintetében, mivel az Mötv. rendelkezései alapján ezek a hatáskörök az átruházással alapvetően kikerültek a képviselő-testület hatásköréből. A Kat. tv. 46. § (4) bekezdése és az Mötv. szabályai közötti ellentmondás feloldására a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium által kiadott útmutató nyújtott szakmai segítséget, amely dogmatikailag nem teljesen tisztán arra az álláspontra jutott, hogy a bizottságokra átruházott hatásköröket mint sajátos, származékos képviselő-testületi hatásköröket is a polgármester gyakorolja. Azonban az útmutató nem szólt a jegyzőkre telepített önkormányzati hatáskörök gyakorlásáról. A fenti logika alapján ezek gyakorlása is a polgármesterre kellett volna, hogy szálljon, de láthatóan a gyakorlatban erre nem került sor. Így kiemelhetjük, hogy a Kat. tv. kizárólagosan a testületi hatáskörökre koncentráló szabályozása nem rendezte megfelelően ezt a helyzetet, amelyet végül egy útmutatóval próbált a járványügyi célkitűzésekhez – az érintkezések számának csökkentése – igazítani a központi államigazgatás.

A fentiek is jelzik, hogy a nem túl részletes törvényi rendelkezések számos kérdést nyitva hagytak, s végső soron a polgármesterek belátására bízták, hogy miként élnek a veszélyhelyzet okozta sajátos helyzettel. A polgármesterek pedig különbözőképpen reagáltak erre a helyzetre.

A COVID–19-világjárvány hatása az önkormányzatok gazdasági helyzetére

Több évre visszanyúló az a centralizációs folyamat is, mely már korábban elkezdődött a kormányhivatalok és a járási hivatalok megjelenésével, amikor is különböző hatásköröket vontak el az önkormányzatoktól, mint például okmányirodai ügyek, gyám- és gyermekvédelmi ügyek, építésügyek, állat-egészségügyi ügyek vagy népegészségügyi ügyek. A központosítási folyamat tovább fokozódott a vírus megjelenésével, majd a veszélyhelyzet kihirdetésével. A Kormány által meghozott veszélyhelyzeti döntések az önkormányzatok költségvetését érintően kiterjedtek az önkormányzati saját bevételek jelentős részére, a helyi adónemek befagyasztására. Így a járvány miatti utazási korlátozások miatt különösen érintett turizmus segítése érdekében a 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet alapján az idegenforgalmi adó megfizetése alól mentesítették az érintett adóalanyokat, így egy fontos önkormányzati adóbevétel elvonva végeztek gazdaságfejlesztési célokat. Ennél is közvetlenebb centralizációs intézkedést jelentett a 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet 4. §-a, amely a gépjárműadóból származó bevételek teljes egészét központi költségvetési bevételként határozta meg, miközben a gépjárműadó beszedése továbbra is a települési jegyzők átruházott

államigazgatási feladata maradt. Az önkormányzatok tulajdona vonatkozásában is igencsak megszorító jellegű intézkedések figyelhetők meg, elég, ha csak a víziközművek államosítására gondolunk.

A COVID–19-világjárvány és a vis maior esetének dimenziói

A 2020-as év kezdetén, mielőtt a járvány elérte Európát, a gazdaság normál keretek között működött, nem volt válságban. Miután azonban a legtöbb országot érintő lezárások következtében az ellátási láncok megszakadtak, a globális kereskedelmi kapcsolatok ellehetetlenültek, a fejlett országokban is megtorpant a gazdasági növekedés. Az állami beavatkozás elkerülhetetlen volt, hiszen támogatásra volt szüksége a legtöbb gazdasági szektornak, vállalkozásnak, munkavállalónak. A támogatások több formája jelent meg, mint például a közvetlen pénzügyi segítség, kedvezményes hitelek, különböző hitel- és kamatmoratóriumok.

Miután a korlátozó intézkedések, lezárások közvetlenül érintették a gazdasági kapcsolatokat hirtelen sokkot okozva a gazdasági szereplőknél, a járvánnyal kapcsolatban az egyik legkorábban felmerülő és máig egyik legfontosabb magánjogi kérdés, hogy vis maiornak tekinthető-e a COVID–19-járvány.

Jóllehet a Ptk. nem határozza meg a vis maior fogalmát, a törvényhez – a szerződészegés általános szabályai körében – fűzött miniszteri indokolás kifejezetten említi, mégpedig a következő kontextusban: *„Ellenőrzési körön kívüli, azaz a szerződészegő fél által nem befolyásolható az a körülmény, amelyre a fél nem képes hatást gyakorolni. Ezeket a körülményeket természetesen nem lehet tételesen felsorolni, de bizonyos típusokat ki lehet emelni. Ilyen körülménynek tekinthetők mindenekelőtt a vis maior hagyományos esetei. A fél ellenőrzési körén kívülinek tekinthetők tehát a természeti katasztrófák: földrengés, tűzvész, járvány, aszály, fagykár, árvíz, szélvihar, villámcsapás stb., továbbá bizonyos politikai-társadalmi események: mint például háború, forradalom, felkelés, szabotázs, közlekedési útvonal (repülőtér) lezárása. Ide sorolhatók ezen kívül meghatározott állami intézkedések: behozatalikiviteli tilalmak, devizakorlátozások, embargó, bojkott és hasonlók. Ebbe a körbe tartozhatnak adott esetben súlyos üzemzavarok, valamint a szerződés szerű teljesítést lehetetlenné tevő radikális piaci változások (mint drasztikus árrobbanás, a fizetés pénznemének rendkívüli meggyengülése stb.).”*³ Mindezzel egybecseng a jogirodalomban uralkodóknak tekinthető álláspont, amely szerint a vis maior fogalomkörébe azok a körülmények sorolhatók, amelyek a felek ellenőrzési körén kívül esnek, vagyis amelyekre

3 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény miniszteri indokolása, 587. (7 b alpont).

a felek nincsenek befolyással (bekövetkezésükre, illetve elmaradásukra a felek nem képesek hatást gyakorolni) (Vékás, 2016). Ez alapján aligha vitatható, hogy a koronavírus-fertőzés okozta világjárvány – a szerződési jog fogalmi keretei között – vis maiornak minősül. Azonban meg kell jegyezni, hogy az elmúlt évek bírói gyakorlata alapján, ugyan kétségtelen, hogy a koronavírus-járvány vis maiornak minősül, de ebből nem következik automatikusan az, hogy egy konkrét szerződéses kötelelem tekintetében releváns lenne, sem pedig az, hogy – relevanciája esetén – a vis maiorra hivatkozó fél valamely kötelezettség alól mentesülne. Vagyis: a világjárványra mint vis maiorra általánosságban történő hivatkozás önmagában nem feltétlenül vált ki joghatást.

Zárógondolatok

Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető veszélyhelyzet 2022. május 31. napjával megszűnt, az Alaptörvény 2022. május 25-én hatályba lépett tizedik módosítása értelmében azonban a Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki, és rendkívüli intézkedéseket vezethet be. Az Alaptörvény e rendelkezése és a Kat. tv. felhatalmazása alapján a Kormány 2022. május 25-én 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. rendeletben Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki. Ezt követően 2022 júniusában az Országgyűlés elfogadta a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvényt, amely a Kormánynak a különleges jogrendben alkotott rendeleteinek hatályát 2022. november 1-ig meghosszabbította. A 2022 májusában kihirdetett veszélyhelyzet azóta már kétszer 180 nappal meghosszabbításra került, legutóbbi döntés alapján 2024. május 23-ig érvényben marad.

A magyar jogrendszer nem volt felkészülve a világjárványra, váratlanul érte gyakorlatilag minden szegmensét. Nagy kihívás volt a hatályos joganyagot a rendkívüli jogrendhez igazítani, ami maradéktalanul nem is sikerült, hiszen ma is vannak hatályban ellentmondó törvények és kormányrendeletek. A jogszabályi hierarchia veszített stabilitásából.

Javaslatként fogalmazom meg és kiemelten fontosnak tartom a jövőre nézve azt, hogy a COVID-19-világjárvány időszaka alatt szerzett közigazgatási,

egészségügyi, rendészeti, élelmiszeripari, ellátási és szolgáltatási tapasztalatok pontos kielemezése megtörténjen. Ezeket az adatokat mindenképpen fel kell dolgozni tudományos alapossággal, és amennyiben szükséges, akkor beépíteni azokat a jogszabályokba, hogy amennyiben bármilyen újabb veszélyhelyzet vagy katasztrófahelyzet állna elő, akkor legyen mihez nyúlni. Elengedhetetlennek tartom azt, hogy a jogszabályokban a jövőben már megtalálható legyen a kész protokoll, hogy amennyiben ismét ilyen helyzet állna elő, akkor fel legyünk készülve minden eshetőségre.

Ezekre a tanulságokra alapozva a magyar kormánynak és az államigazgatásnak fel kell készülnie egy-egy újabb veszélyhelyzet kezelésére, melyek lehetnek harci cselekmények, atomkatasztrófa, vagy bármi más. Úgy vélem, hogy a jövőben még egyszer ilyen hosszú ideig tartó lezárásra nagyon-nagyon kivételes körülmények között kerülhet csak sor. De lehetségesnek tartom azt is, hogy ilyen hosszú idejű lezárás már nem is fog bekövetkezni, még abban az esetben sem, ha az olaszországi Bolzanóban történt COVID–19 által előidézett tragédia esetszámai fognak általánosan előfordulni.

Felhasznált irodalom

- Asbóth M. D., Fazekas M. & Koncz J. (2020). *Egészségügyi igazgatás és jog*. ELTE Eötvös Kiadó.
- Balázs I., Balogh Zs. P., Barabás G., Danka F., Fazekas J., Fazekas M., F. Rozsnyai K., Fürcht P., Hoffman I., Hoffmanné Németh I., Kecő G. & Szalai É. (2016). A képviselő-testület. In Nagy M. & Hoffmann I. (Szerk.), *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. (pp. 185–188). HVG-ORAC.
- Bouckaert, G. & Kuhlmann, S. (2016). Introduction: Local Public Sector Reforms – Institutional Policies. In Bouckaert, G. & Kuhlmann, S. (Eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. (pp. 2–5). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2>
- Csink L. (2017). Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 13(4), 7–16.
- Jakab A. & Till Sz. (2014). A különleges jogrend. In Trócsányi L., Schanda B. & Csink L. (Szerk.), *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. (pp. 429–453). HVG–Orac.
- Kádár P. (2020). *Előszó*. In Farkas Á. & Kelemen R. (Szerk.), *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. (pp. 7–10). Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- Lakatos L. (2019.) A honvédelmi típusú különleges jogrendek életbeléptetését igénylő helyzetek és azok korszerű gyakorlati megoldása. In Hornyacsek J. (Szerk.), *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*. (pp. 38–61). Dialóg Campus Kiadó.

- Sabjanics I. (2014). Minősített időszakok az Alaptörvényen innen és azon túl. In Kovács P. (Szerk.), *Religio et Constitutio*. (pp. 221–232). Pázmány Press.
- Vékás L. (2016). *Szerződési jog – Általános rész*. ELTE Eötvös Kiadó.

A cikkben található online hivatkozások

- URL1: *Tizenkét hónap világjárvány: minden, ami a koronavírus évében történt*. <https://hu.euronews.com/2021/03/16/12-honap-vilagjarvany-minden-ami-a-koronavirus-eveben-tortent>
- URL2: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>
- URL3: *A különleges jogrend és a veszélyhelyzet*. https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_6_kulonleges_jogrend+%281%29.pdf/f7c3e7e1-9b7d-cb32-3bf2-174e8d25b56c?t=1585507104211
- URL4: *A különleges jogrend és a veszélyhelyzet*. https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_67_kulonleges_jogrend.pdf/20d4277a-094b-8f9a-d57e-cdd3e-cab68aa?t=1636034064832

Alkalmazott jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről

92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól

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

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

282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

2011. évi CXXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2020. évi LVII. törvény a veszélyhelyzet megszüntetéséről

2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszüntetésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről

2020. évi XII. a koronavírus elleni védekezésről

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

2022. évi VI. törvény szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Hottó I. (2024). A különleges jogrend állami keretrendszere a veszélyhelyzet intézményének kontextusaiban. *Belügyi Szemle*, 72(11), 1975–1994. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJA.2024.v72.i11.pp1975-1994>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Hottó István, aki a hotto.istvan@ajk.pte.hu e-mail címen érhető el.