



# A veszélyhelyzeti jogalkotás sajátosságai és tapasztalatai

## Összefüggések a veszélyhelyzeti jogalkotás és a kormányzati koordinációs tevékenység között

Specialities and experiences to state of danger legislation –  
Interrelations between state of danger and governmental  
coordination activities

---

**Horváth Imre László**

főosztályvezető  
Energiaügyi Minisztérium,  
Koordinációs Főosztály  
laszlo.imre.horvath@em.gov.hu



---

### Absztrakt

**Cél:** A tanulmány célja a veszélyhelyzeti jogalkotás lehetséges történeti előzményeinek vizsgálata, kitekintve egyes hatalomgyakorlási elméletek bemutatására és azok esetleges érvényesülésére, illetve a fentiek kormányzati koordinációban való alkalmazhatósága.

**Módszertan:** A szerző a hazai szakirodalom, illetve jogszabályi alapok felhasználásával tekinti át a tárgybeli témában felmerülő kapcsolódásokat, összefüggéseket.

**Megállapítások:** A rendkívüli jogrendi szabályok megléte már az ókori jogfejlődés során megjelent. A középkori széttagoltságot követően a felvilágosodás korát követő időszakban, majd a reformkort követő időszakban jelen lévő intézmények modern kori alkalmazása közötti kapcsolat tetten érhető, bár a pandémia, majd a háború okozta veszélyhelyzeti jogalkotás sajátosságai folyamatos evolúción esnek át, amely folyamatosan zajlik. A kormányzati koordinációnak pedig alkalmazkodnia kell ezekhez a folyamatokhoz.

---

A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024. 01. 09. Átdolgozás: 2024. 01. 15.  
Elfogadás: 2024. 01. 31.

**Érték:** A tanulmány bemutatja a lehetséges történeti előzményeket, azokra a jelenkort illetően reflektál, továbbá kiemeli, hogy a koordináció szerepe az említett folyamatokban szükségszerűen rendkívül fontos.

Jelen tanulmányban a történeti előzmények és a hatalomgyakorlással kapcsolatos kormányzáselméleti tézisek áttekintését követően a veszélyhelyzet esete köré kerül bemutatásra, figyelemmel annak fejlődésére. A kodifikáció és koordináció szerepe alapesetben is kiemelt fontosságú, hiszen azáltal értesülnek a jogalanyok a követendő magatartásformákról, és az szabályozza életüket, mindennapjaikat. A veszélyhelyzeti jogalkotás kategóriája ettől sokkal radikálisabb: egyrészt a jogalkotási törvény szerint rendelkezései nem vonatkoznak a különleges jogrend idején hozott jogszabályokra, másrészt az alaptörvényi rendelkezések is azt a célt szolgálják, hogy a célzott joghatást a jogalkotó minél előbb, minél gyorsabban elérhesse. Jogosan merülhet fel ilyenkor a kérdés, hogy a kodifikátornak milyen szerep jut ebben a láncolatban. A téma második részében a 2020-ban elrendelt veszélyhelyzeti jogalkotás kerül áttekintésre, figyelemmel a kormányzati döntéshozatali mechanizmusokra és a jogalkotási elvárásokra.

**Kulcsszavak:** különleges jogrend, veszélyhelyzet, operatív törzs, koordináció

## **Abstract**

**Aim:** The purpose of the study is to investigate the possible historical antecedents of emergency legislation, with a view to presenting some theories of the exercise of power and their possible application, as well as the possible applicability of the above in governmental coordination.

**Methodology:** The author reviews the connections and correlations arising in the subject matter by using domestic literature and legal bases.

**Findings:** The existence of extraordinary legal order rules already appeared during ancient legal development. After the fragmentation of the Middle Ages, the connection between the modern application of the institutions present in the period following the Age of Enlightenment and the period following the Reformation can be seen in action, although the particularities of emergency legislation caused by the pandemic and then the war undergo a continuous evolution, which is ongoing. The government coordination must adapt to these processes.

**Value:** The study presents the possible historical antecedents, reflects on them with regard to the present, and also highlights that the role of coordination in the aforementioned processes is necessarily extremely important.

In the study „Specialities and experiences of emergency legislation – Interrelations between emergency legislation and governmental coordination activities”, after reviewing the historical antecedents and governance theoretical theses related to the exercise of power, the scope of the emergency situation is presented, taking into account its development.

The importance of codification and coordination is also of prime importance in the basic case, as it informs legal entities about the forms of behavior to be followed and regulates their lives and everyday life. The category of emergency legislation is therefore much more radical: on the one hand, according to the on law-making act, its provisions do not apply to legislation enacted during the special legal order, and on the other hand, the provisions of the basic law also serve the purpose of allowing the legislator to achieve the intended legal effect as soon as possible. In this case, the question may legitimately arise as to what role the codifier has in this chain. In the second part of the topic, the emergency legislation ordered in 2020 will be reviewed, taking into account the governmental decision-making mechanisms and legislative expectations.

**Keywords:** special legal order, state of danger, operational body, coordination

*Mert a nemzetnek jelszava: „patere et honora legem, quam tuleris ipse.”*  
(Deák Ferenc)

## Bevezetés

A kodifikációs tevékenység jelentőségét mutatja egyrészt, hogy annak a jogalanyokra milyen közvetlen és közvetett hatásai vannak, másrészt az, hogy amióta az ember tudatosan nyomot kíván hagyni a világban, annak írott lenyomata is van: Hammurapi törvényoszlopa, Mózes kőtáblái, a Codex Justinianus, az Aranybulla, a Tripartitum, vagy akár a Corpus Juris Hungarici.

Nem mindegy, hogy egy jogforrás [figyelemmel az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésében írtakra is] a kívánt joghatást mennyire éri el, mennyiben tükrözi a jogalkotói szándékot, és ezáltal mennyire szolgálja a jogbiztonság alkotmányos alapelvét.

Magyarország történetében 2020 tavaszán – annak ellenére, hogy korábban már volt elrendelve veszélyhelyzet Magyarországon – példa nélküli feladat elé került a jogalkotó: az extrém módon megváltozott életkörülményekre és a világban végbemenő változásokra reagálni kellett, ráadásul az idő a jogalkotó ellen dolgozott. Meg kellett hát hozni azon döntéseket, amelyek a jogalanyokra kötelezőek;

a jogalanyok egészségét és a későbbiekben az ország gazdasági állapotát is meg kellett védeni, illetve újra kellett indítani.

A vizsgálat tárgya jelen publikációban a különleges jogrend lehetséges múltbéli állomásai, majd a hatalomgyakorlás elméleti alapjai és annak esetei. Ezt követően a veszélyhelyzet kerül bemutatásra, figyelemmel annak evolúciójára, amelyhez a gyakorlati tapasztalatok jelentős mértékben hozzájárultak. A téma második részében a 2020 óta elrendelt veszélyhelyzeti jogalkotás kerül áttekintésre, figyelemmel a kormányzati döntéshozatali mechanizmusokra és a jogalkotási elvárásokra.

## **Történeti és jogelméleti áttekintés az ókortól 2020 márciusáig**

A rendkívüli jogrenddel kapcsolatos intézményrendszer már az ókori Rómában is megfigyelhető. Egyes magisztrátusok (azaz állami főhatalmat – impériumot – gyakorló tisztviselők) csak rendkívüli esetben, kinevezés (és nem választás) útján működtek, csak meghatározott időre és meghatározott feladat ellátására. Közülük a legjelentősebb magisztrátus a diktátor volt, akit az egyik consul (impériummal felruházott főhivatalnok) jelölt ki a szenátus egyetértésével, azonban a népgyűlés véleményének kikérése nélkül (Földi & Hamza, 1996). További kritérium volt, hogy a diktátort legfeljebb hat hónapra lehetett kijelölni, viszont ezen időtartamra a teljes impérium illette meg. Viszont diktátor csak consul viselt személy lehetett, és az egyes tisztségek viselése között legalább két évnek el kellett telnie.

Vizsgálható, hogy rendkívüli körülmények esetén milyen hatalomgyakorlást választott a hatalom letéteményese. Ahogy a római jog a rendkívüli eseményekre a diktátor intézményével reagált, úgy a magyar jogtörténetben is kereshetünk példákat.

Kiinduló tételként említhető, hogy *„az alkotmányos állam olyan állam-, illetve alkotmányveszélyeztető helyzetekkel szembesülhet, amelyeket az alkotmány által biztosított keretek között nem, vagy nem a szükséges gyorsasággal lehet elhárítani, ezért az ilyen helyzetekre külön szabályokat kell felállítani”* (Trócsányi & Schanda, 2012).

Szent István király uralkodása idején a királyi birtokokra támaszkodott, illetve a fejedelmi törzs vagyonán kívül a lázadó nagyurak birtokai is ennek részét képezték. Miután megszilárdította hatalmát, területi alapon szervezte újra az államot. *„Szent István két ránk maradt decretuma alapján megállapítható, hogy egy egységes jogrendszer megteremtését tekintette feladatául. Ezért az egységes állam szétforgácsolódásához gyakran nem kis mértékben hozzájáruló, a jogi*

*partikularizmus, széttagoltság veszélyeit elkerülendő, egy egységes jogrendszer létrehozását szorgalmazza.” (Hamza, 2017). Árpád-házi királyaink alatt a központi hatalom – egy-egy rövidebb időszakot leszámítva – „olyan markáns hatalmi struktúrát hozott létre és tartott működésben, amelyhez fogható csak kevés nyugati országban figyelhető meg” (Balogh, 2021).*

Az Árpád-ház kihalását követő időszakban a királyi birtokszerkezet felbomlása, illetve egy új köznemesi rend létrejötte volt megfigyelhető. A decentralizáció irányába sodródó magyar állam – figyelemmel arra, hogy a háborúk, török hódoltság a mindennapok részévé váltak – új kihívásokkal szembesült, amelynek csupán egyik része volt az újonnan kialakuló politikai és társadalmi erő, a későbbi kis- és középbirtokos nemesség elődjének tekinthető királyi szolgálok (servientes regis) széles rétege. Magyarországon a királyi hatalom bennük igazi történelmi szövetségesre lelt, és attól függően, hogy ennek milyen mértékben volt tudatában, támogatta is mozgalmukat. A magyar Aranybullát tehát úgy is tekinthetjük, mint a királyi hatalom és a társadalom vele szövetséges politikai erőinek első, bátortalan és erősen burkolt szerződését. Kiemelten fontos, hogy ez a „szövetség” biztosította a nemzet fönntmaradását és fejlődését: *„fönntmaradását azokban a századokban, amelyekben a tatárral (mongollal), törökkel vívott harcban a túlélés volt a cél, és ebben a küzdelemben a főurak inkább törődtek saját biztonságukkal, vagyonuk védelmével, mint az ország sorsával” (Balogh, 2021). Az állandósult zavarodott helyzetben „a 16. század első évtizedeire aktuálissá érett háborús helyzet újabb bűncselekményi kategóriák meghatározását követelte, mint az idegen dúlók vagy zsoldosok behozása, saját uruk várainak elárulása, magyar honos várának, kastélyának bevétele, végvárak feladása a töröknek; ellenségnek fegyver, élelem szolgáltatása” (Mezey, 2014).*

Felmerül tehát a kérdés, tekinthető-e rendkívüli jogforrásnak az 1526. évi XXXVIII. törvénycikk, amely rendelkezései szerint a még be nem szedett hadi segílyt be kell hajtani: *„Ezenkívül a szorongató szükség és fenyegető veszély miatt határozták:*

*1. § Hogy mivel a segíly, melyet az országlakosok ő felségének a mult esztendőben felajánlottak, még felerészben sincs beszedve: azért azt most minden megyéből és mindazoknak javaiból, a kiktől még be nem szedték, haladéktalanul szedjék be és szolgáltatassák hűségesen a királyi kincstárnok kezéhez.”*

További, a téma szempontjából különös jogtörténeti jelentőségű rendelkezésnek tekinthető az 1655. évi VI. törvénycikk, amely szerint *„azokon a helyeken, a hol legszükségesebb, három élésházat kell beállítani és az ország szükségletére megtölteni. Minthogy pedig a végvidékek, különösen veszedelmek idején, nem lehetnek el elegendő élelmiszer nélkül, azért elrendelték, hogy Magyarország*

*felső részei számára Szendrőn egy élésházat kell beállítani és fõntartani; továbbá a dunáninnen-i részekben egy másodikat, és a dunántuliakban egy harmadikat.*

*1. § A melyek, Ő felsége kegyes elhatározása értelmében, a közeledõ aratás után, nemcsak a határõrök mindennapi használatára, hanem a fenyegetõ veszély eseteire is megtöltendõk és megtöltve tartandók.”*

Járványügyi szempontból említést érdemel az 1831-es kolerajárvány,<sup>1</sup> illetve az azzal kapcsolatos állami reakciók. „1830 decemberében katonai kordon felállításával próbálták megakadályozni a járvány Magyar Királyság területére történõ áttérjedését – eredménytelenül. Továbbá a hatósági intézkedések sem vezettek eredményre, valamint nagyfokú társadalmi elégedetlenséget és feszültséget okoztak, amelyek további konfliktusokhoz vezettek (1831. júliusi pesti és 1831. augusztusi északkelet-magyarországi koleralázadások).” (Tóth, 2021).

A reformkor idõszakát követõen a rendkívüli jogrend szempontjából fontos testület volt az Országos Honvédelmi Bizottmány, amely a végrehajtó hatalom legfelsõ szerve volt Magyarországon az 1848–49-es forradalom és szabadságharc idején (Diós & Viczián, 2010). A rendkívüli intézmény létrejöttének oka egyértelmûen egy, a mai terminológiának is megfeleltethetõ ok volt: a szuverenitás védelme. A magyar országgyûlés szeptember 16-án Kossuth javaslatára úgy döntött, hogy egy bizottságot hoz létre a nádor mellé azzal a kikötéssel, hogy Batthyány kormányának mozgási szabadsága nem sérül. Különlegessége volt, hogy a testület felhatalmazást kapott az országgyûléstõl a miniszterelnök távollétében „minden olyan intézkedésnek megtételére, melyeket jelenleg az ország állapota megkíván” (Mezey, 1998).

A fenti hatáskörgyakorlás módja és a római diktátor jogkörei közötti párhuzam tettenérhetõ tehát. Azonban mivel Batthyány október 2-án ismét lemondott, az Országos Honvédelmi Bizottmány tényleges értelemben véve is kormány szervé vált. Ezt a törvényhozás is szentesítette: kimondták, hogy ameddig a király által kinevezendõ kabinet nem ül össze, az Országos Honvédelmi Bizottmányt ruházzák fel „mindazon hatalommal, mellyel az ország kormányának bírnia kell” (URL1). Így – többek között – „az Országos Honvédelmi Bizottmány nevezte ki a katonai vezetõket, bízta meg az állami tisztviselõket. A Honvédelmi Bizottmányt az országgyûlés választotta és lényegében csak neki volt felelõs” (Mezey, 1998).

Partikuláris példaként kiemelhetõ különös jogtörténeti jogforrás az 1871. évi XXIII. törvénycikk a közbiztonság helyreállítása végett tett rendkívüli intézkedésekre szükséges póthitelrõl, amely arról rendelkezik, hogy „az ország némely részében, s fõleg a Tisza alsó vidékén rablók által megzavart közbiztonság

---

1 1830 végére terjedt át Oroszországon keresztül az 1817-ben Bengáliából származó kolerajárvány, amely a Magyar Királyság területére 1831-re datálható.

*helyreállítása céljából eddig tett rendkívüli intézkedések végbefejezésére szükséges költségek fedezése végett a belügyminister rendelkezésére a folyó 1871-ik évre póthitelképen 140,000 frt szavaztatik meg.”*

További jogtörténeti forrás lehet az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk 13. §-ának módosításáról szóló 1920. évi XVII. törvénycikk 2. §-a, amely szerint *„az 1920:I. törvénycikk 13. §-ának ötödik bekezdése második mondatként a következő rendelkezéssel egészítették ki: Közvetlen fenyegető veszély esetében azonban a kormányzó a magyar ősszminisztérium felelőssége és a nemzetgyűlésnek késedelem nélkül kikérendő utólagos hozzájárulása mellett a hadseregnek az ország határán kívül alkalmazását elrendelheti.”*

A Horthy-korszakban a dualizmushoz hasonló közigazgatási rendszer működött, így a kormány a hatalmat a közigazgatási szervezetrendszeren keresztül gyakorolta, a folyamatos centralizáció irányába. Jelentős újítása a kornak a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk, amely többek között külön alcímben rendelkezett a szakszerűség képviseléről.

A szocialista időszakban a korábbi jogintézmények eltűntek (vagy átalakultak); a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényben fel sem merülhetett, hogy a munkások és dolgozó parasztok államában valamilyen ok miatt rendkívüli döntéshozatali mechanizmust kellett volna életbe léptetni.

## **Magyar szabályozás a rendszerváltozást követően**

Az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény (a Magyar Köztársaság Alkotmánya) (a továbbiakban: régi Alkotmány) szerint egyes alapvető jogokat (így többek között az élethez, emberi méltósághoz való jog, ártatlanság védelme, a nullum crimen sine lege elve, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága, a törvény előtti egyenlőség, a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelme) még rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem lehet korlátozni vagy felfüggeszteni.

A régi Alkotmány a veszélyhelyzet egyes esetei közül az Országgyűlésről szóló fejezetben tartalmaz rendelkezéseket:

*„19/A. § (1) Ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van, a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, továbbá a szükségállapot kihirdetésére.*

*(2) Az Országgyűlés e döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülészik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a hadiállapotot,*

a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.

(3) Az akadályoztatás tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök együttesen alapítja meg.

(4) Az Országgyűlés a hadiállapot, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének az indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről. E döntéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.”

A régi Alkotmány Kormány feladatköreit taxáló része szerint a Kormány az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (a továbbiakban: veszélyhelyzet), valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket.<sup>2</sup> A régi Alkotmány a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a hadiállapot, illetve a veszélyhelyzet esetköreit nevesítette.

A régi Alkotmány szerint a különleges jogrend egyes esetköreiben eltérő szereplők (aktorok) felhatalmazása és intézkedési jogosultsága szerint alakult a jogrend – köztársasági elnök, Honvédelmi Tanács, Országgyűlés, Kormány.

Magyarország Alaptörvénye az elfogadásakor új alapokra helyezte a különleges jogrenddel kapcsolatos szabályozást: egy önálló részben („A különleges jogrend”) határozza meg a rendkívüli állapotra és a szükségállapotra vonatkozó közös szabályokat, illetve mutatja be az egyes esetköröket (rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet), illetve a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályokat.

Fontos állomás Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (2020. december 22.), melynek 11. cikke módosította Magyarország Alaptörvényét, méghozzá – többek között – a különleges jogrendre vonatkozó szabályozást, az alábbiak szerint:

„11. cikk: Az Alaptörvény az »A KÜLÖNLEGES JOGREND« része helyébe a következő rész lép: Különleges jogrend a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet.”

A módosításhoz fűzött előterjesztői indokolás (URL2) szerint „a javaslat rendszerszintű 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

---

2 Régi Alkotmány 35. § (1) bekezdés i) pont.



*igazodva és a hatályos szabályozáshoz mérten további garanciák beiktatásával valósítsa meg. A javaslat egyik fő iránya – számos külföldi példát is alapul véve – az, hogy a különleges jogrendi rendeletalkotás címzettjévé minden esetben a Kormányt teszi. Ennek oka, 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.”*

*„Fontos garanciális kritérium, amelyet az indoklás is tartalmaz, hogy a szabályozás a különleges jogrendi döntéshozatalt továbbra is az országgyűlési képviselők kétharmadának döntéséhez köti. Az új szabályozási rendszerben a hadiállapot idején – a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó hatályos felhatalmazáshoz hasonlóan – az Alaptörvény a Kormány számára lehetővé teszi az Országgyűlés által rá átruházott jogkörök gyakorlását és döntést minden releváns katonai mozgást érintő kérdésben.”*

Meglátásom szerint további paradigmaváltást jelent a módosítás kapcsán – ahogy az előterjesztői indoklás is rámutat –, hogy „az Alaptörvény tervezett 53. cikkének egyik fő iránya az, hogy a szabályozás a különleges jogrendi rendeletalkotás címzettjévé minden esetben a Kormányt teszi. Ennek oka 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. Kiemelendő továbbá, hogy a rendeletalkotási jog Kormányra telepítése egyértelműen a Kormányra telepíti a felhatalmazással járó felelősséget is, valamint a felhatalmazás gyakorlását beilleszti a Kormány törvényhozásnak való felelősségi rendszerébe. Ez garanciális felelősségi megközelítést tükröz, hiszen a Kormány működését az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság és a köztársasági elnök is kontrollálhatja mind a normál jogrend különleges jogrendben is alkalmazandó alaptörvényi szabályai, mind pedig a sajátos különleges jogrendi felhatalmazások folytán. Ezzel megszűnik az a szabályozási megoldás, amely rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanácsot, szükségállapot idején pedig a köztársasági elnököt hatalmazta fel a rendeletalkotás jogkörével, ami mind a köztársasági elnök felelőssége, mind pedig a köztársasági elnök által gyakorolható alkotmányos kontroll tekintetében sajátos megoldást képviselt. A módosítás továbbá fenntartja a Kormány tájékoztatási kötelezettségére vonatkozó garanciális szabályt (a köztársasági elnök és az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlés bizottságai felé).”

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) kimondja, hogy „Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése,

*a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.*<sup>3</sup>

## **A hatalomgyakorlás módjai és a különleges jogrend esetei**

Polgári államokban a diktatórikus hatalomgyakorlás megelőzése érdekében – Montesquieu hatalommegosztási elméletének alapul vételével – az állami szervek közötti hatalommegosztás elve érvényesül: törvényhozó, végrehajtó és bírói (vagy egyes terminológiák szerinti igazságszolgáltatási ág). Ezekon túl működnek további, a kormányzattól független, ám az állami hatalomgyakorlást befolyásoló, Kilényi Géza professzor terminus technicusának alapul vételével úgynevezett alkotmányos hatalmi tényezők; ezeknek tekinthető az alkotmánybíróság, az ügyészség, az ombudsman, és a számvevőszék.

A téma szempontjából külön említést érdemel John Locke, aki *Második értekezés a polgári kormányzatról* című művében külön kitér a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyára, amely szerint „*a törvényhozó hatalmi ág hozza a döntéseket, a végrehajtói hatalmi ág pedig a törvényhozói hatalomgyakorlás által elfogadott törvények végrehajtásáért felel. Azonban míg a törvényhozói hatalom nem működhet folyamatosan, csak akkor, amikor tagjai összeültek döntéshozatal céljából, a törvények végrehajtására folyamatosan szükség van, ezért a végrehajtói hatalom nem lehet időszakos, hanem annak állandó jelleggel működni kell*” (Locke, 1986). Ez még megegyezik a magyar alkotmányos jogrendben az ügyvezetés intézményével (ügyvezető kormány). Viszont előfordulhat, hogy a régi törvényhozó testület már feloszlott, az új pedig még nem alakult meg, összehívhatja a testületet „saját belátására” támaszkodva, ha a „*körülmények vagy a közösség szükségletei régi törvények módosítását vagy újak meghozatalát kívánják meg, vagy pedig az embereket sújtó vagy fenyegető bajok orvoslását vagy megelőzését teszik szükségessé*” (Pap, 2021). Ebben az esetben a végrehajtó hatalomhoz kerül a másik hatalmi ág gyakorlása, kiindulva azokból a társadalmi elvárásokból, amelyek indokolttá teszik akár rendkívüli intézkedések megtételét is.

A téma szempontjából vizsgálandó kormányzástani oldalról fontos annak áttekintése, hogy az állam hogyan tekint a hatalomhoz való viszonyára, illetve az „alattvalóira”, akik felett gyakorolja a közhatalmat. Így már „*az ókori görögöknél is lehet párhuzamot vonni a »diktatórikusabb« (Spárta) és a »demokratikusabb«*

---

3 Vbö. 1. §.

*jellegű (Athén) hatalomgyakorlás között. Ez a párhuzamosság a középkorban is tettenérhető (centralizáció c. decentralizáció – más megközelítésben központi hatalomgyakorlás c. feudalizáció). A modern demokráciákra a polgári kormányzás jellemző hatalomgyakorlási mód, ahol a népszuverenitásra történő visszavezethetőség és elszámolhatóság kiemelt legitimációs kritérium. Sőt, a jóléti államnak megfelelően a folyamatosan változó lakossági igényeknek növekvő kormányzati kapacitással kell működnie” (Sárközy, 2017).*

Paczolay Péter *A király igazsága. A hatalom gyakorlása és korlátai Werbőczy művében* című elemzésében arról ír: „a hatalom jogi korlátozásának klasszikus toposza a »törvények uralma« az emberek uralma helyett. [...] ez a munka önmagában is az önkény és a hatalom korlátja; nem a modern értelemben természetesen, de a jobbiztonságot és a joguralmat szolgálta. [...] A királyi hatalom korlátozása szempontjából jelentősek a műben említett igazságosság toposzok, II. András említése vagy épp a királyi pecsétek osztályozása.” (Paczolay, 2014).

Petrétei József a kormányzás és a jogalkotás összefüggései kapcsán arról ír, hogy a „demokratikus jogállamban a parlamenti többség és kormánya számára a cselekvési lehetőségek egyik legfontosabb módja a jogalkotás, így ez minősül a kormányzás egyik leglényegesebb eszközének is. E normaalkotó tevékenységre – alaptörvényi felhatalmazás alapján – különböző szervek jogosultak. Alapvetően a jogalkotás során keletkezett normák túlnyomó többségét a kormányzati (parlament, Kormány) és végrehajtó (államigazgatási, önkormányzati) szervek politikai, kormányzati céljaik realizálása érdekében alkotják meg” (Petrétei, 2020). Petrétei szerint „a jogpolitika keretében kell felmérni, és mérlegelni, illetve eldönteni, hogy mely életviszonyok rendezésére milyen jellegű jogi szabályozás látszik alkalmasnak, vagyis milyen társadalmi célokat, milyen jogi eszközökkel és milyen jogi úton lehet elérni. Az állami feladatok, funkciók és a szerepvállalás meghatározása a mindenkori kormányzati politika döntésének a kérdése.” (Petrétei, 2020).

Kérdés, hogy mi történik, amikor felborul a „normál rend”, és különleges helyzetre történő reagálásnak, vagy válságkormányzásnak kell történnie; mi történik, amikor a hagyományos jogalkotási eljárásra, annak megszokott rendjére nincs elég idő, hogy a jogalkotó megfelelően reagáljon, reflektáljon a körülötte zajló folyamatokra [a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 1. § (2) bekezdés b) pontja alapján e törvény rendelkezéseit a különleges jogrendben alkotható jogszabályra a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni].

Fontos, hogy a hatalomgyakorlás oly módon történjen, hogy az ne forduljon át egyoldalú, ellenőrzésmentes és saját magát kiszolgáló, autoriter jellegű modellbe. A dilemma: hazai és nemzetközi trendeknek megfelelően szükséges, hogy

a modell mindig megmaradjon a szükségesség-arányosság koordináta-rendszer mentén. Ez az egyes esetek vonatkozásában a védendő jogi tárgy szempontjából különíthető el. Így más a védett jogi tárgy és mások a fennálló körülmények egy hadiállapot, egy szükségállapot vagy egy veszélyhelyzet között. De szélesebb spektrumban mások a feltételek és a körülmények egy egészségügyi válsághelyzetben vagy tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején.

„A különleges állapotok jogának egyes szabályait két csoportba sorolhatjuk: vagy a hatékonyság alapelve vagy a visszaéléstől való félelem kategóriájába (ezeknek logikusan a szabályozásuk is részletesebb). Megállapítható továbbá, hogy a különleges jogrend egyes állapotai lázítják a cselekvés alkotmányos kötöttségeit, továbbá védelmet is biztosítanak az »lazításokkal« kapcsolatos visszaélésekkel szemben” (Trócsányi & Schanda, 2012).

Az Alaptörvény szerint „az Országgyűlés háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély, külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, vagy kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség teljesítése esetén hadiállapotot hirdethet ki, amelyhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Hadiállapot idején pedig a Kormány gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, valamint dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról.”<sup>4</sup> Ezzel szemben „a szükségállapotot 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 (harminc napra, amelyet az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával harminc nappal meghosszabbíthatja, ha a szükségállapot kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll), amelyhez szintén az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”<sup>5</sup>

Közös szabály, hogy különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. A Kormány különleges jogrendben köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Országgyűlés, illetve az Alkotmánybíróság folyamatos működését szavatolja. Továbbá a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos

---

4 Alaptörvény 49. cikk.

5 Alaptörvény 50. cikk.

törvény (Vbö.) határozza meg.<sup>6</sup> „A Vbö. részletes indokolása szerint a javaslat szerinti keretszabályok nem jelentik az ágazati válsághelyzeti vagy veszélyhelyzeti szabályok megszüntetését, azonban lehetőséget teremtenek arra, hogy az ágazati szabályozás körében egy szakmaspecifikus szabályozás jelenjen meg, amihez a közös, ágazatokon átívelő háttérrel az összehangolt védelmi tevékenység szabályai tudják biztosítani arra az esetre, ha az adott esemény kezelése ágazatokon átívelő fellépést tesz szükségessé. A javaslat garanciális eleme, hogy az intézkedések célhoz kötöttek, alapjogot nem korlátozhatnak és csak az eredményes fellépéshez elengedhetetlen mértékben alkalmazhatók.”<sup>7</sup>

Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján a Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Fontos jogállamiságot biztosító kritérium, hogy a Kormány a különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletről folyamatosan tájékoztatja a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát, illetve az, hogy az Országgyűlés a Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletet hatályon kívül helyezheti.

A hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja. A Kormány az így megalkotott rendeletről és megalkotásának indokairól haladéktalanul tájékoztatja a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát. A Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti.<sup>8</sup> Mindazonáltal külön kiemelés érdemel, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) alapján e törvény rendelkezéseit a különleges jogrendben alkotható jogszabályra a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.<sup>9</sup>

A válságkezelés kapcsán kiemelendő, hogy „a válságfogalmak közösek abban, hogy valamiféle nem várt változást, működési zavart vagy fenyegető körülmény

6 Alaptörvény 52. cikk.

7 2021. évi XCIII. törvény végső előterjesztői indokolása a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (a 74–76. §-hoz).

8 Alaptörvény 53. cikk.

9 Jat. 1. § (2) bekezdés b) pont.

*beálltát feltételezik, amely gyors beavatkozást igényel, és amelyek hiányában a kialakult helyzet még rosszabbra fordulhat.” (Kádár & Hoffmann, 2021).*

## **A veszélyhelyzet**

A szükségrendetokről elmondható, hogy *„azok az állam létérdekét közvetlenül fenyegető, sürgős veszély elhárítása céljából törvényt módosíthattak, felfüggeszthettek vagy törvény hiányában olyan ügyekben is rendelkezettek, amelyeket csak törvény szabályozhatott” (Mezey, 1998).*

*„A hatalommegosztás a hatalmon osztozkodó intézmények egymásmelletti sége, amely alapján az említett intézmények rendelkeznek elegendő hatalommal ahhoz, hogy megakadályozzák a hatalommegosztási rendszer többi intézményét abban, hogy hatásköreiken túlterjeszkedjenek” (Lapsánszky, 2020).* Ez azonban az alapeset. Elengedhetetlen alkotmányossági alapelvárás a súlyok és ellensúlyok (checks and balances) elvének alkalmazása nem alapesetben (is), vagyis az olyan időszakokban, amikor valamely külső körülmény (járvány, háború, természeti vagy ipari katasztrófa stb.) miatt a hagyományos rend felbomlik, és egyes szereplőknél több hatalom koncentrálódik.

A veszélyhelyzet további sajátossága, hogy *„veszélyhelyzetben a katasztrófa elhárításához szükséges mértékben a Kormány rendeleti úton az említett intézkedéseket csak az adott területre vonatkozóan is bevezetheti” (Kilényi & Hajas, 2008).*

### *A veszélyhelyzet fogalma és a válságkezelés*

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 51. cikke rendelkezik a különleges jogrend egyik esetköréről, a veszélyhelyzetről, amely szerint *„a Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki. A veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki. A Kormány a veszélyhelyzetet az Országgyűlés felhatalmazása (amelyről az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt) alapján meghosszabbíthatja, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll.”<sup>10</sup>*

---

10 Magyarország Alaptörvénye 51. cikk (1)–(4) bekezdés.

A válságkezelési intézkedések alapvetően gyorsan reagálnak, és azonnali intézkedések megtételére vonatkoznak, hogy a fennálló rendkívüli helyzet mielőbb elháruljon, illetve az abban jelentkező, nem szokványos helyzetekre történjen mielőbbi reakció a válságkezelő részéről.

„Békeidőben” is található példát arra, hogy bizonyos esetekben a testületi döntés helyett egyszemélyi döntés történik. Ilyen a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 77. pontjában szabályozott eset, amely alapján *„a miniszterelnök a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitiüntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki.”*

Stumpf István arról ír, hogy *„válság idején minden politikai rendszer kivételes felhatalmazást ad a végrehajtó hatalomnak, hiszen a hatályos törvények keretein belül nem lehetséges szembenézni az új és gyorsan változó kihívásokkal”* (Stumpf, 2021). Felhívja egyúttal a figyelmet arra, hogy az alkotmányos demokrácia akkor kerül veszélybe, ha a rendkívüli helyzet elmúltával sem áll helyre a jogállami rend.

A magyar jogrendszerben több, a válságkezeléssel összefüggő eset létezik (Kádár & Hoffmann, 2021), ezek közül néhány csupán felsorolásképpen:

- az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény szerinti nukleáris veszélyhelyzet;
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény szerinti egészségügyi válsághelyzet (a kormány 2020. június 18-ától megszüntette a koronavírus-járvány miatt elrendelt veszélyhelyzetet, és egyúttal elrendelte az egészségügyi válsághelyzetet);
- a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet;
- a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény szerinti villamosenergia-ellátási válsághelyzet;
- a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény földgázellátási válsághelyzet;
- a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény szerinti katasztrófaveszély;
- a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvény szerinti kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet;
- a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról szóló 399/2022. (X. 21.) Korm. rendeletben szereplő intézkedések.

## *Veszélyhelyzetek Magyarországon 2020 előtt és után*

A fentiekben írtak szerint, a különleges állapotok jogának egyes szabályai két csoportba sorolhatóak: a hatékonyság alapelve vagy a visszaéléstől való félelem kategóriájába. A 2020 előtti veszélyhelyzeti szabályokról megállapítható, hogy azok területiális hatályukat tekintve nem általánosak voltak, hanem a veszélyhelyzet kiváltó okához (természeti katasztrófa, árvizek, illetve egy esetben ipari katasztrófa) kapcsolódtak, így lényegük is csupán ezen egy szituáció mielőbbi rendezését szolgálták, és a helyzet elhárultával hatályukat veszítették. „*A veszélyhelyzetre okot adó körülmény 15 alkalommal az árvíz és a belvíz volt, egyszer pedig – a 2010-es kolontári iszapkatasztrófa nyomán – ipari baleszt miatt kellett veszélyhelyzetet hirdetni*” (Horváth, 2020).

A 2020 előtti veszélyhelyzetek területi hatálya – ahogy azt korábban írtam – minden esetben egy-egy körülhatárolt földrajzi egységre (többnyire egy vagy több megyére vagy járásra) terjedt ki, azonban „*a COVID–19 miatti veszélyhelyzet országos hatállyal került kihirdetésre, azaz egyfajta »általános veszélyhelyzet« volt*” (Horváth, 2020).

A 2020-ban a koronavírus-világjárvány miatt elrendelt veszélyhelyzetnek, illetve az azt követő időszakban hozott veszélyhelyzeti rendeleteknek egyfajta evolúciója is megfigyelhető. Jogelméleti szempontból is érdekes adalékként figyelhető meg az a korábban is hivatkozott jogpolitikai elméleti tézis, amely szerint a jogalkotó saját céljait (választási ígéretek végrehajtása, politikai ígéretek, kormányzati célkitűzések stb.) viszi végre a jogalkotási tevékenysége során. Azonban összehasonlítva a korábbi időszak jogalkotással, új elemek és egyfajta evolúció figyelhető meg, hogy a jogalkotó (jelesül veszélyhelyzetben a fő aktor, a Kormány) miként reagált a világban zajló radikális, sokszor tragikus változásokra.

### *A COVID–19-fertőzés okozta humánjárvány megelőzésére, illetve következményeinek elhárítására elrendelt veszélyhelyzet*

A Kormány 2020 januárjában fogadta el a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról szóló 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozatot. A SARS-CoV-2 koronavírus által okozott COVID–19-járványra történő jogalkotói reakció jogalkotási és jogtörténeti szempontból is kiemelkedő jogforrása a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet, amellyel első ízben, a kihirdetése napján 15 órakor történt hatálybalépésével a Kormány Magyarország egész területére az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek



elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdette a veszélyhelyzetet.<sup>11</sup>

Megjelentek új terminusok is a jogrendben, mint kijárási tilalom, operatív törzs, vagy maszkviselési kötelezettség. Így a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet kimondta, hogy a Kormány a veszélyhelyzet elhárításáért felelős kormánytagként a miniszterelnököt jelöli ki, akit e feladatának ellátásában a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs segíti. További magyarázatul szolgált a rendelet 3. §-a, amikor deklarálta, hogy a veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről külön kormányrendeletek rendelkeznek. További atipikus rendelkezésnek tekinthető azon jogszabályi rendelkezés, amely kimondta, hogy a Kormány az állampolgárok együttműködését kéri a különleges jogrenddel járó intézkedések végrehajtásában.

A koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat alapján a Kormány az elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedések mind hatékonyabb végrehajtása érdekében az alábbiakról intézkedett:

- Az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkára vezetésével megalakult a Koronavírus Oktatási Akciócsoport, amelynek feladata a digitális távoktatáshoz szükséges szakmai és infrastrukturális feltételek biztosítása volt.
- A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka vezetésével megalakult a Mobil Járványkórház Létrehozásáért Felelős Akciócsoport, amelynek feladata a mobil járványkórház felállítása érdekében szükséges azonnali intézkedések végrehajtása volt.
- A honvédelmi miniszter vezetésével megalakult a Létfontosságú Magyar Vállalatok Biztonságáért Felelős Akciócsoport, amelynek feladata az ország működéséhez létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok azonosítása, és a felügyelet esetleges átvételéhez szükséges előkészületek megtétele volt.
- A Külgazdasági és Külügyminisztérium tájékoztatásért és Magyarország nemzetközi megjelenítéséért felelős államtitkára vezetésével megalakult a Nemzetközi Koordinációért Felelős Akciócsoport (feladata valamennyi koronavírus által érintett állam védekezési és intézkedési gyakorlatának vizsgálata, illetve nemzetközi tudásbázis létrehozása volt).
- A Miniszterelnöki Kabinetiroda nemzetközi kommunikációért és kapcsolatokért felelős államtitkára vezetésével megalakult a Kommunikációs Akciócsoport.

---

11 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 1. §.

- A Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetésével megalakult a Rendkívüli Jogrendi Szabályozásért Felelős Akciócsoport (a továbbiakban: RJSZFA), amelynek feladata a koronavírus-világjárvány és negatív hatása elleni hatékony fellépés érdekében szükséges veszélyhelyzeti jogi szabályozás megalkotása volt. Az RJSZFA az igazságügyi miniszter és a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetésével a veszélyhelyzet alatti jogalkotási tevékenység koordinációjáért felelt.
- A pénzügyminiszter vezetésével megalakult a Koronavírus Pénzügyi Akciócsoport, amelynek feladata a védekezés és a koronavírus-világjárvány miatt szükséges új államháztartási rend kialakítása volt.
- A nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter vezetésével megalakul a Gazdasági Újrarendelési Akciócsoport, amelynek feladata a koronavírus-világjárvány magyar gazdaságra gyakorolt hatásainak ellensúlyozása volt.
- Az országos rendőrfőkapitány vezetésével megalakult a Határellenőrzési Akciócsoport, amelynek feladata Magyarország határátkelőhelyeinek koronavírus-világjárvány okozta helyzetnek megfelelő működtetése volt.

Újdonságként volt értékelhető a magyar jogrendben a kijárási tilalom intézményének bevezetése, amely a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendeletben manifesztálódott.

Megjegyzendő, hogy a veszélyhelyzeti jogszabályok fogalom meghatározásai számos esetben további pontosítást igényeltek, további értelmező rendelkezéseket tartalmaztak.

Jogalkotási szempontból kiemelt jelentőségű a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény, amely preambuluma kimondja, hogy *„az Országgyűlés annak érdekében, hogy a Kormány a COVID-19 fertőzés okozta tömeges megbetegedést okozó, 2020. évben bekövetkezett humánjárvány megelőzésére, illetve következményeinek elhárítására valamennyi szükséges rendkívüli intézkedést megtehesse, szem előtt tartva különösen annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés ülésezése a humánjárvány következtében szünetelhet, annak tudatában, hogy vészes időkben felelős döntéseket kell hozni, és hogy az eddig megtett – és a potenciálisan előttünk álló – intézkedések szokatlan és idegen korlátozásnak tűnnek, de ezek betartása, az összefogás és a fegyelmezett magyarság legfontosabb erőtartaléka lehet, a közös cselekvés, a nemzeti összefogás, az egészségügyben és a rendfenntartásban dolgozók, illetve valamennyi érintett áldozatos munkája elismerésével, a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendeletei hatályának meghosszabbítására vonatkozó felhatalmazás megadására és kereteinek meghatározására a következő törvényt alkotja.”*

A hazai politikai vitát az váltotta ki, hogy a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény nem tartalmazott konkrét időbeli korlátot, (Stumpf, 2021), azonban az Alaptörvény akkor hatályos 54. cikk (3) bekezdése szerint „*a különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.*”

Az Alkotmánybíróság tanácsa a 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat rendelkezései alapján alkotmányjogi panasz tárgyában a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet, valamint a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasította.

A koronavírus-járvány miatt elrendelt veszélyhelyzeti intézkedésekben közssek, hogy jogalkotási szempontból az aktuális életviszonyoknak megfelelően a jogalkotói szándék a válságmenedzselést tartotta fő szempontjának, figyelemmel a hazai és nemzetközi járványhelyzetre, az azzal járó gazdasági, jogi, közösségi következményekre, hatásokra.

Továbbá a koronavírus miatt elrendelt veszélyhelyzeti szabályoknak egyfajta „evolúciója” is megfigyelhető. Az RJSZFa pontosan arra jött létre, hogy a jogszabályok megszővegezése egyfajta szakmai-kormányzati elvárás mentén történjen, hogy az megfeleljen egyes alaptörvényi, jogállamisági és jogbiztonsági, továbbá jogalkotási kritériumoknak is.

*Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében elrendelt veszélyhelyzet*

A jogalkotónak újabb kihívással kellett szembenéznie 2022-ben, az orosz–ukrán háború kitörésekor, amikor ismét meg kellett hoznia azt a döntést, hogy veszélyhelyzetet rendel el, immáron az új alaptörvényi-jogszabályi környezetben.

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 1. §-a alapján a Kormány 2022. május 25-ei hatállyal az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki. A jogalap az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet, humanitárius katasztrófa volt, figyelemmel arra,

hogy „2022. február 21-én az Ukrajna és Oroszország közötti feszültség elérte csúcspontját, ugyanis aznap Vlagyimir Putyin elnök bejelentette, hogy az Orosz Föderáció elismeri a kelet-ukrajnai szeparatista entitások, az ún. Donyecki és Luganszki Népköztársaságok függetlenségét, és orosz békefenntartó csapatokat küld területükre, ami egyértelművé tette a két állam közötti fegyveres konfliktus elkerülhetetlenségét. 2022. február 24-én hajnalban az orosz hadsereg inváziót indított Ukrajna ellen és ezt a »különleges katonai műveletet« Putyin az orosz néphez intézett televíziós beszédében számos indokkal kísérelte meg alátámasztani” (Hoffmann, 2022).

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 rendelkezései alapján a Kormány 2022. június 1-jei hatállyal az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére kihirdetett veszélyhelyzetet megszüntette.

A jogalkotásban egy addig szokatlan terminológia jelent meg, amikor a Kormány egy veszélyhelyzeti rendeletben kérést fogalmaz meg a jogalanyok felé: „a Kormány az állampolgárok együttműködését kéri a veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedések végrehajtásában.”<sup>12</sup>

## **A kormányzati döntéshozatal működése különleges jogrend esetén és annak tapasztalatai**

„Minden különleges jogállapot alapvető dilemmája abban az ellentmondásban áll, hogy amíg a speciális alapjog-korlátozásokra, hatáskörökre és eljárási mentességekre irányuló felhatalmazás szükséges lehet a közveszély elhárítására, a kivételes hatalom természeténél fogva súlyos kockázatot jelent a személyes szabadságra és a demokráciára, azaz a jogállamiságra. A különleges jogrend alkotmányos, illetve jogi szabályozásának ezért a speciális felhatalmazás és az azt keretek közé szorító intézményes garanciák közti egyensúly megteremtése a legfontosabb kérdése, azaz hogy hogyan egyeztethető össze egyrészt a rendkívüli felhatalmazás általi hatékony fellépés biztosításához, illetve az e

---

12 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 3. § (3) bekezdés.

*felhatalmazással való visszaélés megakadályozásához fűződő érdek.”* (Szente, 2020). Szente Zoltán álláspontja szerint a „különleges jogrendnek a következő jogállami követelményei vannak: célhoz kötöttség, ideiglenesség, arányosság, valamint a fenntartott alapjogok és jogállami elvek védelme, továbbá a kivételes hatalom feletti kontroll biztosítása” (Szente, 2020); ő az alkotmányossági problémát abban látja, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésére alaptörvény-ellenes módon került sor, a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet az Alaptörvénnyel ellentétes rendelkezéseket tartalmaz. Ebből következően – az alkotmányos jogalap hiányában – a veszélyhelyzet során kiadott valamennyi kormányrendelet szintén alaptörvény-ellenes (Szente, 2020). Ezzel szemben Stumpf István megjegyzi, hogy „a vírusválság az eddigi legkomolyabb tesztje a politika stressztűrő képességének, illetve az alkotmányos jogállam alapjogvédelmi rendszerének” (Stumpf, 2021).

A (korábban közzétett, azóta az új Ügyrenddel visszavont) Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat (a továbbiakban: régi Ügyrend)<sup>13</sup> rendelkezései alapján a kormányzati döntéshozatal általános hatáskörű szakmai döntés-előkészítő fóruma a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet, míg különös hatáskörű szakmai döntés-előkészítő fóruma a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság és a Nemzetbiztonsági Munkacsoport, általános hatáskörű politikai döntéshozó fóruma a Kormány, különös hatáskörű politikai döntéshozó fóruma pedig a Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet, a Nemzetbiztonsági Kabinet, valamint a Nemzetpolitikai Kabinet. Vagyis az RJSZFA rendszertanilag atipikus kormányzati döntéshozatali fórumnak tekinthető, amelyet egy, az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet okán hozott létre a kormány.

### *A Rendkívüli Jogrendi Szabályozásért Felelős Akciócsoport (RJSZFA)*

A koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat alapján a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetésével megalakult az RJSZFA, amelynek feladata a koronavírus-világjárvány és negatív hatása elleni hatékony fellépés érdekében szükséges veszélyhelyzeti jogi szabályozás megalkotása. Az RJSZFA a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetésével és a kodifikációért felelős igazságügyi

---

13 A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozatot a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 137. pontjával 2022. július 22. napjával visszavonta.

miniszter társelnöksével a veszélyhelyzet alatti jogalkotási tevékenység koordinációjáért felelt. Az akciócsoport 2020. március 16-án kezdte meg működését.

Az RJSZFA jogalkotást elősegítő tevékenysége és működése – hasonlóan a kormányzati döntés-előkészítő fórum működési módszertanához – a Miniszterelnöki Kormányiroda központi koordinációjában valósult meg, a Miniszterelnökséget vezető miniszter és az igazságügyi miniszter társelnöksével.

*„Az akciócsoportok felállítása kijelölte a további kodifikációs munka kereteit: a Rendkívüli Jogrendi Szabályozásért Felelős Akciócsoport feladata a koronavírus-világjárvány és negatív hatása elleni hatékony fellépés érdekében szükséges veszélyhelyzeti jogi szabályozás kidolgozása volt. Ez a jogszabály-előkészítési munkát alapjaiban változtatta meg: a kormányzati jogalkotási feladatokat továbbra is folyamatosan el kellett látni (a régi Ügyrendben szereplő kormányzati döntéshozatali fórumok ülésezését illetően), viszont a koronavírussal összefüggő jogszabályok esetén nem engedhetők meg a Kormány ügyrendjében meghatározott véleményezési és döntéshozatali határidők, bizonyos esetekben nemcsak a napok, hanem az órák is fontosak voltak, ezért a Rendkívüli Jogrendi Szabályozásért Felelős Akciócsoport minden kormányzati döntés-előkészítési fórumot helyettesített. A Rendkívüli Jogrendi Szabályozásért Felelős Akciócsoport már rögtön működésének első napjaiban, még az első ülése előtt megoldhatatlan feladattal találta szembe magát: az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész kezdeményezték a miniszterelnöknél az igazságszolgáltatási szervek működésében a rendkívüli igazgatási szünet elrendelését, amely rendes jogrendben teljes mértékben elképzelhetetlen lenne, viszont rendkívüli jogrendben a megváltozott körülmények miatt azonnal reagálni kellett. Ekkor bebizonyosodott, hogy a katasztrófavédelmi törvény nem alkalmas a járványügyi válság hatásainak teljes kezelésére. A kérelmezők személyére figyelemmel a Kormány elrendelte a rendkívüli igazgatási szünetet a bíróságokon, egyúttal feladatul is szabta az igazságügyi miniszternek egy olyan új törvényjavaslat kidolgozását, amely alkalmas arra, hogy annak segítségével a koronavírus-járvány terjedésének megakadályozása, továbbá hatásainak enyhítése érdekében a Kormány azonnal reagálni tudjon” (Salgó, 2020).*

*„A szabályozás során felmerült kiemelt jogalkotási kérdések tisztázása vonatkozásában említendő a veszélyhelyzet kihirdetésének szükségessége, ugyanis a koronavírus-járvány magyarországi megjelenését követően az első jogi kérdés az volt, hogy a védekezés milyen jogi formában történjen. Az Eütv. ismerte az egészségügyi válsághelyzet fogalmát, amely esetében az országos tisztifőorvos bizonyos egészségvédelmi célú korlátozó intézkedéseket tehet. Az egészségügyi válsághelyzet a klasszikus egészségvédelmi intézkedések megalkotására biztosított szabályokat, más intézkedésre viszont nem adott felhatalmazást,*

tehát a Kormány eszköztelen maradt volna a járvány gyors terjedése esetén, és végső soron vagy mégis veszélyhelyzetet kellett volna hirdetni, vagy a törvényalkotást igénylő kérdéseket az Országgyűlésnek kellett volna meghoznia, ami a járvány terjedése szempontjából kockázati tényező lett volna.” (Salgó, 2020). Ezért született 2020. március 11-én az a kormánydöntés, hogy ki kell hirdetni a veszélyhelyzetet.

Az RJSZFA 2020 márciusa és 2021 ősze között tartotta üléseit, és a megtárgyalni javasolt jogszabályok jegyzéke alapján állapította meg napirendjét, amelyet a Miniszterelnöki Kormányiroda küldött meg a tárcák kapcsolattartói részére. Tekintettel arra, hogy az RJSZFA – ahogy a testület elnevezése is mutatja – veszélyhelyzeti jogszabályok megalkotására jött létre, így a Jat. rendelkezései alól ezen jogszabályok is kivételt képeztek.

Salgó László Péter<sup>14</sup> tanulmánya szerint „a koronavírus-járvány hazánk jogrendszerét, egészségügyi és államigazgatási intézményrendszerét, valamint a teljes lakosságot is olyan új kihívások elé állította, amelyekre elméletben ugyan felkészültünk, hiszen szabályozásunk volt rá, azonban azt a gyakorlati életben eddig nem kellett alkalmaznunk. Ezen új kihívásokhoz az egészségügyi dolgozók, az államigazgatás és a lakosság mellett a jogszabály-előkészítőknél is alkalmazkodniuk kellett. A feladat nem volt egyszerű, hiszen a humánjárvány miatt elrendelt veszélyhelyzetre kellett jogszabályokat előkészíteni, a rendes kodifikációs eljárásokhoz képest lényegesen rövidebb időtartam alatt. Először meg kellett teremteni a jogi kereteket ahhoz, hogy a Kormány meghozhassa a járványhelyzet által megkövetelt egészségvédelmi és gazdaságvédelmi intézkedéseket, majd a járványhelyzet javulásával az egészségvédelemhez kapcsolódó korlátozások fokozatos feloldásához kellett szabályozást kialakítani. Az enyhítések kodifikációs szempontból éppen több munkát jelentettek, hiszen elő kellett készíteni a veszélyhelyzet megszüntetése érdekében szükséges szabályokat: kodifikálni a rendes jogrendbe történő visszatéréshez szükséges átmeneti rendelkezéseket, a veszélyhelyzetben született új jogintézmények beépítését a rendes jogrendszerbe. Továbbá elő kellett készíteni a járványügyi készültségre vonatkozó szabályokat is annak érdekében, hogy a Kormány a jövőben felmerülő bármilyen humánjárvány esetén azonnal, akár veszélyhelyzet kihirdetése nélkül az emberi egészséget védő intézkedéseket hozhasson.” (Salgó, 2020).

A veszélyhelyzet megszűnését követően az RJSZFA feloszlásra került, azonban a jogalkotó a szabályozási tapasztalatokat továbbfejlesztette.

---

14 Korábban az Igazságügyi Minisztérium, jogszabály-előkészítés összehangolásáért és közjogi jogalkotásáért felelős helyettes államtitkára volt.

## *A Gazdaság Újraindításáért Felelős Operatív Törzs*

A Gazdaság Újraindításáért Felelős Operatív Törzs létrehozásáról és feladatairól szóló 324/2021. (VI. 9.) Korm. rendelet alapján a Kormány a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hátrányos hatásainak enyhítése, illetve a gazdasági élet újraindítása érdekében Gazdasági Élet Újraindításáért Felelős Operatív Törzset hozott létre, amely feladatául kapta a gazdasági élet újraindítása, a pandémia által okozott gazdasági károk elhárítása érdekében meghozott kormányzati intézkedések és azok végrehajtásának figyelemmel kísérését, valamint a Kormány részére szabályozási javaslatot azon körülmények tekintetében, amelyek akadályozzák a gazdasági élet újraindítását, a gazdasági folyamatok normalizálódását, illetve a gazdaság működése, a gazdasági szereplők helyzete szempontjából releváns kezdeményezések véleményezését.

A Gazdasági Élet Újraindításáért Felelős Operatív Törzset a külgazdasági és külügyminiszter vezeti, további tagja pedig a pénzügyminiszter által delegált államtitkár, a (2018–2022-es kormányzati ciklusban az akkori terminológia szerinti) innovációért és technológiáért felelős miniszter által delegált államtitkár, a nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter által delegált államtitkár, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnöke, a Magyar Turisztikai Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság vezérigazgatója, a HIPA Nemzeti Befektetési Ügynökség Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság vezérigazgatója. Továbbá az ülések állandó meghívottjai a kormányzóvivő, a Magyar Nemzeti Bank elnöke által delegált tag, az MFB Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság vezérigazgatója, a Magyar Export-import Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság elnöke, a Miniszterelnökséget vezető miniszter által delegált államtitkár, a (2018–2022-es kormányzati ciklusban az akkori terminológia szerinti) emberi erőforrások minisztere által delegált államtitkár, a HEPA Magyar Exportfejlesztési Ügynökség Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság vezérigazgatója. A Gazdasági Élet Újraindításáért Felelős Operatív Törzs az ügyrendjét maga állapítja meg, továbbá a feladatkörébe tartozó egyes részfeladatok ellátására akciócsoportokat hozhat létre, és elsősorban a tagok személyes részvételével ülésezik.

## *Az Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzs*

Az Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzsről szóló 1336/2022. (VII. 15.) Korm. határozat rendelkezései alapján a Kormány a háborús veszélyhelyzet okozta drasztikus energiaár-emelkedés és a nyugat-európai energiahiány miatt energia-veszélyhelyzetet hirdetett; erre figyelemmel a kormányzati döntéshozatal



különös hatáskörű szakmai döntés-előkészítő fórumaként – a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 10. §-a szerinti testületként – Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzs hozott létre, amelyet kezdetben a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetett, az új kormányzati struktúrában pedig az energiaügyi miniszter.<sup>15</sup>

Az Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzs tagja a Miniszterelnökséget vezető miniszter által delegált személy, a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter által delegált személy, a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára által delegált személy, az igazságügyi miniszter által delegált személy, a pénzügyminiszter által delegált személy, az energiaügyi miniszter által delegált személy, a gazdaságfejlesztési miniszter által delegált személy, a külgazdasági és külügyminiszter által delegált személy, a belügyminiszter által delegált személy, a rezsicsökkentés fenntartásáért felelős kormánybiztos, továbbá az MVM Energetika Zártkörűen Működő Részvénytársaság vezérigazgatója által delegált személy. A további részvételre a Kormány felkéri a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökét, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága elnökét, és az Országos Atomenergia Hivatal elnökét, hogy az Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzs munkájában tagként – személyesen vagy az elnök által delegált személy képviseletében – vegyen részt.

Az Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzs – hasonlóan az RJSZFA működési módszertanához – javaslattevő, véleményező, illetve tanácsadói tevékenységet végző testületként segíti a Kormány munkáját, az energia-veszélyhelyzetre reflektálva veszélyhelyzeti jogszabályok megalkotására és elfogadására tesz javaslatot a Kormány részére az érintett szakágazatok, szakértők részvételével.

Kiemelendő továbbá a téma szempontjából, hogy a Kormány az energia-veszélyhelyzettel összefüggő egyes szükségszerű intézkedések megtételéről szóló 1335/2022. (VII. 15.) Korm. határozatában a háborús veszélyhelyzet okozta drasztikus energia-áremelkedés és a nyugat-európai energiahiány miatt energia-veszélyhelyzetet hirdetett ki, és ennek elhárítása érdekében több feladatot határozott meg:

- felhívta a technológiai és ipari minisztert, hogy a gazdaságfejlesztési miniszter és a pénzügyminiszter bevonásával tegyen javaslatot a kedvezményes lakossági villamosenergia és földgáz egyetemes szolgáltatás fenntartásához szükséges intézkedések megtételére;

---

15 Az Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzsről szóló 1336/2022. (VII. 15.) Korm. határozat és a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat módosításáról szóló 1587/2022. (XI. 30.) Korm. határozat 1. pont a) alpontja módosította.

- felhívta a technológiai és ipari minisztert, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a lignit tüzelőanyag kitermelésének növelése érdekében;
- felhívta a technológiai és ipari minisztert, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a Mátrai Erőmű mind a négy blokkja újra termelésbe álljon, és a termelése folyamatos legyen;
- felhívta a technológiai és ipari minisztert, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a hazai földgázkitermelés 1,5 milliárd m<sup>3</sup>-ről 2 milliárd m<sup>3</sup>-re való emelése érdekében;
- felhívta a technológiai és ipari minisztert, hogy tegye meg szükséges intézkedéseket a Paksi Atomerőmű üzemidejének meghosszabbítása érdekében;
- felhívta a külgazdasági és külügyminisztert és a technológiai és ipari minisztert, hogy a pénzügyminiszter és a gazdaságfejlesztési miniszter bevonásával a következő téli magyar földgázellátás biztosításához szükséges földgázkészlet betárolásáról gondoskodjon a szállítási és betárolási kapacitások mértékéig;
- felhívta a technológiai és ipari minisztert, hogy az agrárminiszter és a gazdaságfejlesztési miniszter bevonásával tegyen javaslatot az energiahordozókra vonatkozó exportkorlátozás bevezetésére;
- felkérte a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága elnökét, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökét és az Országos Atomenergia Hivatal elnökét, hogy egyes feladatok végrehajtása során működjön közre.

Az Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzs tevékenysége során a kormányzati működésben javaslattevő szervként működik, speciális hatáskörébe hazánk energiabiztonsággal és energiaellátással kapcsolatos kérdések tartoznak. Döntéseiről az elnöklést ellátó miniszter beszámol a Kormánynak, aki az Ügyrend alapján azt jóváhagyja.

Az Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzs által megtárgyalt előterjesztések, illetve jelentések a kormányzati döntéshozatal szerves részét képezik, és betagozódnak a „klasszikus” előterjesztések sorába.

## Befejezés

Álláspontom szerint a jogalkotásnak minden esetben különös figyelmet kell szentelni arra, hogy az elérendő joghatások a jogalanyok részére követhetők, betarthatók és – hogy az előző két kategória teljesíthető legyen – érthetőek legyenek.

A jogállamiság tesztje tehát annak határaihoz közeledve a legélesebb és a legégetőbb, hogy a jogalkotó (és ezen keresztül a kodifikátor) hogyan „vizsgálja” ezekben a nehéz helyzetekben. Mindezeket persze – közhelyek nélkül – az utókor fogja igazolni, de beszélni kell róla és elemezni kell, hogy a kezdeti, tragikus hirtelenséggel jött pandémia okán elrendelt veszélyhelyzeti jogalkotás hogyan alakult, milyen fejlődésen ment keresztül.

El kell mondani, hogy a folyamat még zajlik, annak vége pedig a szereplők részéről továbbra is ismeretlen, de a jogalkotó szervek immáron ezen, különleges jogrendi tapasztalatok birtokában vágnak neki az újabb kihívásoknak, és mint mondtam, ebben kiemelt szerep jut a jövőben is a kodifikáció és a koordináció területének, hogy a legfőbb elvárás, a jogbiztonság alkotmányos alapelveinek mindenkor érvényesülése biztosított legyen. A szereplők közötti együttműködés és hatékony munka összehangolásában pedig a koordinációs szakterületnek kiemelt feladata és szerepe van.

## Felhasznált irodalom

---

- Balogh E. (2021). Az európai jogtörténelem fősodrában: a magyar Aranybulla. In Mezey B. (szerk.) *Az Aranybulla a jogtörténelemben* (pp. 19-54). Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. [https://doi.org/10.47079/2022.mb.aranybulla.1\\_2](https://doi.org/10.47079/2022.mb.aranybulla.1_2)
- Diós I. & Viczián J. (2010). *Magyar Katolikus Lexikon*. Szent István Társulat.
- Földi A. & Hamza G. (1996). *A római jog története és intézményei*. Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Hamza G. (2017). Szent István törvényei európai összefüggésben. *Polgári Szemle*, 13(1–3), 269–279. <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0923>
- Hoffmann T. (2022). *Az orosz-ukrán konfliktus nemzetközi jogi dimenziói I. – Az államközi erőszak alkalmazásának nemzetközi jogi kérdései*. Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely Eötvös Loránd Kutatói Hálózat.
- Kádár P. & Hoffman I. (2021). A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle*, 14(3), 1–11.
- Kilényi G. & Hajas B. (2008). *Fejezetek az alkotmányjog köréből – A magyar államszervezet*. Szent István Társulat.
- Lapsánszky A. (2020). *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer Hungary.
- Locke J. (1986). *Második értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat Kiadó.
- Mezey B. (2014). A Hármaskönyv büntetőjoga. In Máthé G. (Szerk.). *A magyar jog fejlődésének fél évezrede: Werbőczy és a Hármaskönyv 500 év múltán*. (pp. 291–314). Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.

- Mezey B. (1998). *Magyar alkotmánytörténet*. Orisis Kiadó.
- Paczolay P. (2014). A király igazsága: A hatalom gyakorlása és korlátai Werbőczy művében. In Máthé G. (Szerk.). *A magyar jog fejlődésének fél évezrede: Werbőczy és a Hármaskönyv 500 év múltján*. (pp. 38–42). Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.
- Pap M. (2021). Alkotmányos felhatalmazás és kivételes állapot: John Locke a prerogatív hatalomról. In Koltay A. & Török B. (Szerk.). *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. (pp. 123–138). Ludovika Press.
- Petrétei J. (2020). *Kormányzás és alaptörvény*. Dialóg Campus.
- Salgó L. P. (2020). A hazai veszélyhelyzeti jogalkotás a kodifikátor szemével. *Fontes Iuris*, 6(2), 8–18.
- Sárközy T. (2017). *Kormányzástan (Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz)*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- Stumpf I. (2021). Kormányzati cselekvés és alkotmányos korlátok járványban. In Koltay A. & Török B. (Szerk.). *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. (pp. 58–80). Ludovika Press.
- Szente Z. (2020). *A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái*. MTA Law Working Papers.
- Tóth K. (2021). Az 1831-es kolerajárvány politikai eszmetörténeti tanulságai. Koltay A. & Török B. (Szerk.), *Járvány sújtotta társadalom. A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül* (pp. 96-110). Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Trócsányi L. & Schanda B. (2012). *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

## Alkalmazott jogszabályok

---

### Magyarország Alaptörvénye

1526. évi XXXVIII. törvénycikk a még be nem szedett hadi segílyt be kell hajtani
1871. évi XXIII. törvénycikk a közbiztonság helyreállítása végett tett rendkívüli intézkedésekre szükséges póthitelről
1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről
1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről
1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról
1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
2008. évi XL. törvény a földgázellátásról
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
2013. évi XXIII. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről
2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről
2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
- 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről
- 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet a kijárási korlátozásról
- 324/2021. (VI. 9.) Korm. rendelet a Gazdaság Újraindításáért Felelős Operatív Törzs létrehozásáról és feladatairól
- 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról
- 181/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről
- 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról
- 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről
- 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról
- 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről
- 1335/2022. (VII. 15.) Korm. határozat az energia-veszélyhelyzettel összefüggő egyes szükségszerű intézkedések megtételéről
- 1336/2022. (VII. 15.) Korm. határozat az Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzsről
- 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

## **Egyéb jogforrások**

---

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1093/2021. Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 200. számában.

Alkotmánybíróság veszélyhelyzetben történő folyamatos működésével kapcsolatos szervezeti, működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési intézkedésekről szóló Alkotmánybíróság elnökének 3/2020. (III. 31.) elnöki utasítása

Alkotmánybíróság 27/2021. (XI. 5.) AB határozata

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

## A cikkben található online hivatkozások

---

URL1: *Bizottmány váltotta ki a formális kormányt.* <https://honvedelem.hu/hatter/multidezo/bizottmany-valtotta-ki-a-formalis-kormanyt.html>

URL2: *T/13647. számú törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításáról* <https://www.parlament.hu/irom41/13647/13647.pdf>

## A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

---

Horváth I. L. (2024). A veszélyhelyzeti jogalkotás sajátosságai és tapasztalatai – Összefüggések a veszélyhelyzeti jogalkotás és a kormányzati koordinációs tevékenység között. *Belügyi Szemle*, 72(12), 2287–2316. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i12.pp2287-2316>

## 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 Horváth Imre László, aki a [laszlo.imre.horvath@em.gov.hu](mailto:laszlo.imre.horvath@em.gov.hu) e-mail címen érhető el.