

KÁDÁR PÁL

honvéd dandártábornok, kutatóműhely-vezető (NKE HHK)

HOFFMAN ISTVÁN

*egyetemi tanár (ELTE ÁJK)**tudományos főmunkatárs (TK JTI)*

A KÜLÖNLEGES JOGREND ÉS A VÁLSÁGKEZELÉS KÖZIGAZGATÁSI JOGI KIHÍVÁSAI: A „KVÁZI KÜLÖNLEGES JOGRENDEK” HELYE ÉS SZEREPE A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSBAN

1. A VÁLSÁGKEZELÉSRE VONATKOZÓ HAZAI SZABÁLYOZÁSI RENDSZER ELEMEI, A KÜLÖNLEGES JOGRENDI SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN

Kutatásunk első részében tárgyaltuk az államszervezet működésével kapcsolatosan ultima ratióként alkalmazott különleges jogrend főbb kérdéseit, ezek felhívásának lehetőségeit, áttekintettük a hazai intézményfejlődés főbb állomásait és az egyes intézkedések közigazgatási hatásait, javaslatokat fogalmaztunk meg a rendszer további fejleszthetősége kapcsán.¹

Az elmúlt 10–15 év tapasztalatainak és a 21. század biztonsági kihívásainak elemzése arra enged következtetni, hogy az ún. küszöb alatti fenyegetések² jelentősége megnőtt, az ilyen kihívások egyre gyakoribbak és előfordulásuk egyre szervezettebb lesz. Erre tekintettel a jogi szabályozásnak is alkalmazkodnia kell a megjelenő új fenyegetésekhez. Mindazonáltal a különleges jogrend természeténél és alkotmányos rendeltetésénél fogva csak végső eszköz, nem tekinthető normális működésnek, ha ezek felhívására gyakran vagy huzamos időn keresztül kell sor kerülni annak érdekében, hogy bármely kihívás kezelhető legyen. Ha ez mégis szükségesnek látszik, akkor az azt a megállapítást erősíti, hogy a hatályos szabályozás nem megfelelően súlyozza a kihívásokat és a jogkorlátozás lehetőségeit, az államszervezet nem lesz képes megfelelő választ adni. Ilyen helyzetben egyre inkább a különleges lesz az általános és a helyzetet a szabályozás korrekciójáért kiált. Lényegében ez történt az Alaptörvény kilencedik módosítása során is, amikor a jogalkotó felismerte, hogy amellet, hogy a különleges jogrendi esetkörök száma nagy, a felhívásuk szükségessége vagy a különleges jogrendi esetkörök kiterjesztésének szükségessége viszonylag gyakran merült fel,³ a hatékony védekezéshez mégis ezen túli jogalkotás is indokolt volt.⁴ Mindezekre figyelemmel prognosztizálhatóan a közeljövőben a békeidőszaki válságkezelés szabályait is át kell tekinteni, ki kell terjeszteni.

Egyes szerzők használják a „kvázi különleges jogrend” fogalmat, amely lényegében az egységesen sosem meghatározott válságfogalmak összefoglaló neve is lehet. Az idesorolható esetekben közös jellemző, hogy a Kormány vagy valamely miniszter a normál működéshez képest szélesebb felhatalmazási jogkört kap a helyzet kezeléséhez anélkül, hogy ténylegesen különleges jogrend kihirdetésére kerülne sor.⁵

Írásunk a jogrendnek arra az eszközrendszerére fókuszál, amely a különleges jogrendi esetkörök felhívása nélkül, a válságkezelés valamely eszközeivel hivatott kezelni az adott kihívást, működési zavart, fenyegetést, amely eszközrendszer – látni fogjuk – korántsem egyseges és nem alkot koherens rendszert.

1.1. A VÁLSÁGKEZELÉS FOGALMÁRÓL RÖVIDEN

A szakirodalom nem egységes a vonatkozásban, hogyan lehetne a válságkezelést mint fogalmat meghatározni, hiszen ennek tartalma ágazatonként, sőt adott esetben ágazaton belül is eltérő jelentéssel bír. Önmagában már a válság mint fogalom meghatározása sem vita nélküli,⁶ ahogy erre Keszely rámutat,⁷ nem is lehetséges objektív válságfogalmat létrehozni, hiszen egyrésztől mindig a döntéshozók mérlegelésén múlik, hogy válságként értékelik-e a valóságban lejárló eseményeket, ennek megfelelő jogi környezetet alakítanak ki és sajátos intézkedésekkel beavatkoznak, vagy a felmerülő kihívást a meglévő intézményrendszer normál működési rendjében kezelik.⁸

A válságfogalmak közösek abban, hogy valamiféle nem várt változást, működési zavart vagy fenyegető körülmény beálltát feltételezik, amely gyors beavatkozást igényel, s melynek hiányában a kialakult helyzet rosszabbra fordulhat.

Az állami működés oldaláról történő megközelítésben a válsághelyzet olyan működési zavar vagy annak közvetlen veszélye, amely még nem igényli különleges

jogrend kihirdetését, de az egyes szakmai szervek, igazgatási rendszerek normál működésén túli aktív közbeavatkozása szükséges a nem kívánt következmény elkerüléséhez.⁹

A válságkezelés a fentiekre figyelemmel lényegében az arra hivatott szerv szabályozott beavatkozása valamely folyamatba annak érdekében, hogy a jelentkező vagy várhatóan bekövetkező kihívás okozta negatív hatások elkerülhetőek, minimalizálhatóak legyenek, visszaállítható legyen a normál működés.

1.2. A VÁLSÁGKEZELÉS HAZAI KERETEI

A magyar jogrendszer számos, jogszabályban is rögzített válságszituációt ismer, melyek eltérő mélységben és eltérő szakmai megközelítés alapján kerültek kodifikálásra, ezek vázlatos áttekintését végezzük el jelen alcím alatt.

1.2.1. A behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvény szerinti kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet

A kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet szabályozása nem pusztán a hazai szükségletek kielégítésének folytonossági igényből ered, szélesebb nemzetközi összefüggésben is jelentősége van az ilyen tartalmú rendelkezéseknek.

Az Európai Közösségek Tanácsa már a 68/414/EGK irányelvben¹⁰ célul tűzte ki, hogy semlegesítse vagy csökkentse azokat a káros hatásokat, amelyek az importált kőolaj és a kőolajtermékek szállítmányainak csökkenésével járó ideiglenes nehézség okozhat a Közösség gazdasági tevékenységében. A Tanács felismerte, hogy fel kell készülni arra, hogy amennyiben a beszerzésben egy válsághelyzet váratlanul merül fel, legyen megfelelő képesség a hiány orvoslására. Ugyanezen céllal és a megváltozott kihívásokra is figyelemmel korszerűsített tartalommal került sor a szabályozás felváltására 2006-ban.¹¹ Az EK irányelv a tagállamokban a legfontosabb kőolajtermékek minimális készletének létrehozását irányozza elő, amellyel a kőolajjal és a kőolajtermékekkel történő ellátás biztonságát növeli. Ennek értelmében legalább 90 napi átlagos napi belföldi fogyasztásnak megfelelő szintű készleteket kell képezni tagállamonként,¹² melyek tárolása azonban bármely tagállam területén történhet.¹³ A készletekről a tagállamok havi rendszerességgel adatot szolgáltatnak a Bizottságnak. Amennyiben a közösségi olajellátásban nehézségek merülnek fel, a Bizottság köteles bármelyik tagállam kérésére vagy saját kezdeményezésére a tagállamok között konzultációt szervezni.

A hazai szabályozás az irányelvi kötelezésre is figyelemmel, a biztonsági készletek kőolajellátási válsághelyzetben történő rendelkezésre állásának biztosítása, az ország folyamatos energiaellátása érdekében határozza meg a kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet fogalmát. A kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet az a helyzet, amikor a behozatal belföldi fo-

gyasztáshoz mért csökkenése eléri a 7%-ot, és a belföldi felhasználási igény csak a biztonsági kőolajkészlet terhére elégíthető ki, továbbá az, amikor az Európai Unió vagy a Nemzetközi Energia Ügynökség válsághelyzeti intézkedéseket rendel el, így különösen a készletek felszabadítására irányuló nemzetközi döntést hoz.¹⁴ Lényeges szempont, hogy a nyersolaj és a kőolajtermékek hazai árának alakulása következtében kialakuló helyzet nem minősül kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzetnek.

A törvény megközelítésében az ellátás és a fogyasztás egyensúlyának felbomlása esetén, ha a felhasználási igények meghaladják a beszerzés lehetőségeit, előállhat olyan szituáció, amikor a miniszter rendeletben az egyensúly helyreállításához szükséges és azzal arányos mértékű, fogyasztást korlátozó intézkedéseket rendel el. Amennyiben az ellátás zavara súlyos, vagy válsághelyzet áll elő, kerülhet sor a biztonsági készletek felhasználására, melynek részletszabályait az energiapolitikáért felelős miniszter határozza meg.¹⁵

Látható, hogy a válság fogalma ez esetben az ellátás zavarát vagy annak veszélyét jelenti és a beavatkozás az annak kezeléséhez fűződő gazdasági érdek érvényesítését szolgálja. Az állampolgárokat érintő intézkedések közvetett módon jelentenek, az esetleges korlátozások elsődlegesen nem az állampolgárra vonatkoznak, hanem adott esetben a forgalmazók felé fogalmaznak meg olyan kötelezettséget, amelynek következtében a fogyasztás korlátozható. Az ilyen jellegű intézkedések azonban nem érik el a különleges jogrend időszakában bevezethető korlátozások szintjét. Semmilyen módon nem tekinthető rendkívüli jogalkotásnak a miniszter fentiek szerinti rendelete, egyszerűen arról van szó, hogy egy normál időszak felhatalmazás bizonyos helyzetben beavatkozási lehetőséget biztosít a piaci folyamatokba és az üzemserű működésbe a helyzet eszkalálódásának elkerülése érdekében.

1.2.2. A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (Get.) szerinti földgázellátási válsághelyzet

A földgázellátáshoz kapcsolódó válságok kezelése, hasonlóan a kőolajellátáshoz, jelentős nemzetközi kötelezettség rendszerben is szabályozott. Ennek leglényegesebb eleme a Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1938 rendelete, amely rámutat, hogy a gázellátás súlyos zavara valamennyi tagállamot és az Energiaközösség létrehozásáról szóló, 2005. október 25-én Athénban aláírt szerződés szerződő feleit is érintheti. A rendelet preambulumban kiemeli azt is, hogy a gázellátás zavara jelentős károkat okozhat az uniós gazdaságnak és súlyos társadalmi következményekkel is járhat, melyre figyelemmel minden intézkedést meg kell hozni, amivel biztosítani lehet a folyamatos gázellátást. A rendelet normatív szabályai között meghatározza a földgázellátási válsághelyzet kihirdetésének eseteit is.¹⁶

A szabályozás hazai leképezése és kiterjesztése a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény, illetve annak végrehajtási rendelete,¹⁷ amely három válságszintet (korai előrejelzés, riasztás, vészhelyzet)¹⁸ azo-

nosít be, ezek alapozhatják meg a rendkívüli intézkedéseket, melyek azonban itt sem jelentenek különleges jogrendi intézkedést. A három szint közül egyértelműen a vészhelyzeti szint az, amikor olyan intézkedések meghozatalára kerülhet sor, amely már jelentős mértékben érezhető a fogyasztó számára. Ebben az esetben a vészhelyzeti szint elrendeléséről a miniszter határozatban dönt, a helyzet kezeléséhez szükséges döntéseket a Kormány vagy az energiapolitikáért felelős miniszter hozza meg, míg a válsághelyzet enyhébb két esetének megállapítása a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökének hatásköre.¹⁹ Ilyen esetekben az állampolgár nem feltétlenül érzékeli a beavatkozást, mert az elsődlegesen a telephelyi és egyetemes szolgáltatóra, szállítási rendszerirányítóra, rendszerüzemeltetőre, földgázelosztóra, földgázátrolóra, földgázkereskedőre illetve ezek tevékenységére vonatkozik.

A vészhelyzeti szint esetén – különleges jogrend kihirdetése nélkül is – a Kormány kap felhatalmazást²⁰ arra, hogy rendeletben szabályozza a munkanapok és munkaszüneti napok, valamint az azokkal összefüggő munkavégzés rendjét, az ügyfélforgalom előtt nyitva álló magánhelyiségek vagy közintézmények nyitvatartási idejét, az ügyfélforgalom előtt nyitva álló magánhelyiségek vagy közintézmények, irodaházak, valamint a költségvetési fenntartású intézmények legmagasabb felfűtési hőmérsékletét, továbbá a földgázfelhasználás mérséklését szolgáló egyéb intézkedéseket hozzon, korlátozza a magyarországi gáz külföldre történő kiszállítását.

Látható, hogy ezen intézkedések jellegükben és hatásukban – leginkább az abszolút rugalmas „egyéb intézkedések” – már közelítik a különleges jogrendi lehetséges jogkorlátozás mértékét és jellegét, azonban nem kerül sor a hatalommegosztás ideiglenes alkotmányos átrendezésére, nincs rendkívüli jogalkotói jogosítvány, kizárólag a helyzet kezeléséhez szükséges, törvényben előre meghatározott hatáskör gyakorlására van lehetőség. Ezt a helyzetet is kezelhetjük „kvázi különleges jogrendként”, hiszen egyes intézkedések meglehetősen jelentős korlátozást hozhatnak és adott helyzetben nem kizárható a helyzet olyan eszkalálódása, amely különleges jogrend kihirdetését teszi szükségessé. Vitathatatlan ugyanakkor, hogy egy ilyen fajta eszkaláció már nem a földgázkérdés körül fog forogni, sokkal inkább belbiztonsági vagy katasztrófavédelmi összefüggései lehetnek és a kvázi különleges jogrend fogalomhasználatával sokkal inkább szerencsés a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, a katasztrófaveszély vagy a honvédelmi veszélyhelyzet kapcsán, ahol a válság esetleges kiterjedése és mélyülése esetén a folytatás egyértelműen a különleges jogrendi irány.

A Kormány fenti jogosítványai mellett az energiapolitikáért felelős miniszter is jogosult intézkedéseket hozni, felfüggesztheti a felhasználók ellátására vonatkozó szerződések teljesítését, meghatározhatja földgázellátás korlátozási feltételeit, a szállítási rendszerirányító, a rendszerüzemeltetők és a rendszerhasználók jogait és kötelezettségeit, valamint a földgázellátáshoz kapcsolódó valamennyi termék és szolgáltatás legmagasabb árát.²¹

1.2.3. A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.) szerinti villamosenergia-ellátási válsághelyzet

A jogszabálysöveg egyértelműen elhatárolja villamosenergia-ellátási válsághelyzetet a különleges jogrend bármely állapotától.²² A törvény megfogalmazása szerint a személyeket, vagyontárgyaikat, a természetet, a környezetet, illetőleg a felhasználók jelentős részének ellátását közvetlenül veszélyeztető villamosenergia-ellátási zavar esetén beszélhetünk válsághelyzetről, mely zavar pontosan definiált a Vet. végrehajtási rendeletében.²³

Az ilyen esetekben a Kormány kap felhatalmazást a felhasználók ellátására kötött szerződések felfüggesztésére, a villamosenergia-ellátás korlátozására, a villamosenergia-ellátáshoz kapcsolódó valamennyi termék és szolgáltatás legmagasabb árának meghatározására és Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal által kiadott engedélyek kapcsán a jogok kötelezettségek meghatározására.

Jogszabály határozza meg azt is, hogy válsághelyzet veszélye esetén a védekezés irányítása az átviteli rendszerirányító, míg a bekövetkezett válsághelyzetben a Kormány feladata. Szakmai szempontból lényeges, de garanciális jelentőséggel is bír az a rendelkezés, amely szerint a Kormány a megtett korlátozó intézkedésekről tájékoztatni köteles az Európai Bizottságot és a tagállamokat, a 30 napot meghaladó válsághelyzetről pedig tájékoztatást ad az Országgyűlésnek, illetve a válsághelyzet megszűnése esetén a válsághelyzeti intézkedéseit hatályon kívül kell helyeznie.

A villamosenergia-ellátás zavara különösen komoly fennakadást okozna az államszervezet és az ország ellátó rendszereinek működésében is, így az ezzel összefüggésben fennálló kockázatokat folyamatosan értékelni szükséges. A villamos energia jellegéből adódóan ezen területen a beavatkozás egyik fontos eszköze a felhasználói korlátozások bevezetése, de azt is látni kell, hogy amennyiben súlyos technikai probléma áll a szolgáltatási zavar mögött, a felhasználói korlátozás nem elégséges eszköz.

Amennyiben ezt az ellátási válsághelyzetet és az ennek kapcsán bevezethető intézkedéseket összevetjük a különleges jogrend biztosította lehetséges korlátozásokkal, jól látható, hogy a különleges jogrend jogkorlátozó vagy törvénytől eltérést biztosító intézkedéseinek kizárólagos határait az Alaptörvény jelöli ki, minden más esetben gyakorlatilag korlátlanok a lehetőségek. A villamosenergia-ellátási válsághelyzetben a beavatkozás limitált és a szűk célhoz kötött, hasonlóan a fentebb tárgyalt válsághelyzetekhez.

1.2.4. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) szerinti egészségügyi válsághelyzet

Az egészségügyi válsághelyzet elrendelésére – legfeljebb 6 hónap időtartamra, amely meghosszabbítható – a Kormány jogosult, ha azt járványügyi szükséghelyzet indokolja, vagy bármely olyan esemény esetén, amely a

polgárok életét, testi épségét, egészségét vagy az egészségügyi szolgáltatók működését veszélyezteti vagy károsítja olyan mértékben, hogy az az egészségügyi ellátási szükségletek és a helyben rendelkezésre álló kapacitás közötti aránytalanság kialakulásához vezet, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv, az egészségügyi szolgáltatók, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködését teszi szükségessé. Szintén lehetőség van az egészségügyi válsághelyzet kihirdetésére, ha olyan körülmény alakul ki, amely a gyógyintézet ellátási területéhez tartozó lakosság egészségügyi ellátását súlyosan és közvetlenül akadályozza, feltéve, hogy az ellátási területéhez tartozó lakosság más gyógyintézet általi ellátása aránytalan nehézséggel járna.²⁴ Az egészségügyi válsághelyzet elrendelése járványügyi készültségnek is minősül egyben.

Szomorú realitás a Covid-19 pandémia, amely rámutatott, hogy a válság szabályozás szakmai megfelelősége és alkalmazhatósága egyes területeken meglehetősen korlátozott, a szabályozás elégtelensége miatt a veszélyhelyzet kihirdetése sem volt megkerülhető, amely újabb vitákat generált.²⁵ A világválság kapcsán – más országokhoz hasonlóan²⁶ – azonnali jogalkotásra²⁷ is szükség volt, majd ezt követően további jogszabály-módosításra²⁸ is sor került a területen, amely azonban egyes elemeiben még mindig inkább ad hoc beavatkozásnak tekinthető, mintsem átgondolt szabályozási korszerűsítésnek.²⁹

Sajátos és nehezen indokolható rendelkezés, hogy a különleges jogrend bevezetésekor az egészségügyi válsághelyzeti ellátásra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni az egész országra kiterjedően az egészségügyi válsághelyzet kihirdetése nélkül is.³⁰ Feltételezhetően ez a szabály a veszélyhelyzet különleges jogrendre kíván utalni, alacsony a valószínűsége, hogy megelőző védelmi helyzetben vagy terrorveszélyhelyzet kihirdetése esetén indokolható lenne egy ilyenfajta működési korrekció. A jogalkotó mentségére szóljon, hogy az egészségügyi válsághelyzet nem jelent automatikus módosulást az egészségügyi ellátórendszer működésében, csak annak teremti meg a jogalapját, hogy ebbe a Kormány beavatkozhat. Mindemelett a különleges jogrendi összefüggés kiemelése azért is szükségtelen, mert ez esetben a törvényektől való eltérés lehetősége is adott az Alaptörvény szerint, a Hvt.-ben illetve a Kat.-ban meghatározott keretek között.

Amennyiben a szükségállapot és az egészségügyi válsághelyzet összefüggését vizsgáljuk, már értelmet nyerhet egy ilyen szabály, hiszen itt a rendkívüli intézkedésre jogosult – az Alaptörvény kilencedik módosításának hatálybalépéséig – a köztársasági elnök, nem a Kormány, amely így már más megvilágítást ad a kérdésnek. Halkan jegyzem meg, nem találtam arra vonatkozó szabályt, hogy ilyen esetben hogyan valósul meg a köztársasági elnök és a Kormány közötti együttműködés vagy feladatmegosztás, amelyből az következik, hogy a köztársasági elnök a Kormány ezen törvény adta jogosítványait rendkívüli intézkedései körében felül is írhatja.³¹

Még nagyobb a kérdőjel a rendkívüli állapot esetében, amikor a Kormány jogosítványait a Honvédelmi Tanács gyakorolja.³² Ez esetben a Kormány ugyan létezik, de valamennyi döntését csak a Honvédelmi Tanács hozhatja meg, így kormányrendelet sem születhet, melyre figyelemmel az Eütv. által előírt automatizmus még kevésbé mondható szerencsésnek.

Az egészségügyi válsághelyzet kapcsán szintén sajátos megoldás, hogy olyan jogosítványok is megjelennek, amelyek egy különleges jogrend esetében kollízióba kerülhetnek más jogintézményekkel. Ezek kapcsán az Operatív Törzs hozható példaként, amely a békeidőszakban jelentkező egészségügyi kihívás kezelésének eszközeként hatékony lehet, azonban egyes különleges jogrendi esetekben működése kontraproduktívvá válhat az ország védelmét irányító szervek jogosítványainak összeütközése miatt. Az Operatív Törzs kifejezetten a pandémia kapcsán megjelenő, a Kormány által rendeletben (kivételese határozatban) létrehozott szervezet, amely egyes részfeladatokra akciócsoportokat működtethet.

Itt kell említést tennünk egy következő kategóriáról, amelynek már katasztrófavédelmi összefüggései is vannak. Ez az egészségügyi veszélyhelyzet jogintézménye, amelyet a későbbiekben tárgyalandó katasztrófaveszély esetén a kormányhivatal-vezető hirdethet ki legfeljebb 10 napra az egészségügyi feladatok elláthatósága érdekében. Ez a kategória is kiterjesztett jogosítványokat és kötelezéseket, korlátozásokat alapoz meg, azonban nem igényli a Kormány kifejezett döntését. Amennyiben katasztrófaveszély nélkül is szükségesnek látszik az egészségügyi veszélyhelyzet elrendelése, az egészségügyért felelős miniszter jóváhagyása szükséges a kormányhivatali döntést kihirdetéséhez.

Az egyes egészségügyi veszélyhelyzeti és válsághelyzeti intézkedések,³³ melyek járványügyi készültség esetén indokolható módon már-már különleges jogrendi mélységű korlátozásokat is lehetővé tesznek,³⁴ részletes ismertetése helyett, e helyen inkább arra kívánunk rávilágítani, hogy a hazai válság szabályozás kazuisztikája talán éppen az egészségügyről szóló törvény és ennek szélesebb összefüggései kapcsán érhető tetten. A rendszer meglehetősen bonyolult, esetenként túlszabályozott, másutt hiányos, a kapcsolódási pontjai a különleges jogrendi szabályozással kevésbé beazonosíthatóak. Szomorú tény, hogy a Covid pandémia nagyon rövid időn belül rámutatott, hogy a meglévő szabályozás nem adekvát egy ilyen kihívás teljes spektrumú kezelésére, majd a gyors jogalkotás olyan szokatlan megoldással orvosolta a hiányosságokat, hogy ma az Eütv. rendelkezik például a rendőrség és a Magyar Honvédség közreműködési lehetőségéről, a beszerzésekkel kapcsolatos speciális szabályokról, illetve külön nevesítetten tartalmazza a SARS-Cov-2 vírusra való utalást,³⁵ ezzel gyakorlatilag ismét abba a hibába esve, hogy bármely más hasonló pandémia kezelhetőségére a szabályozás ismételen elégtelennek bizonyulhat.

1.2.5. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet 2015-ös migrációs hullám hatására került a válsághelyzeti szabályozásba.³⁶ Az Országgyűlés ismét csak a már bekövetkezett probléma – a szélsőséges terhelést jelentő európai menekültválság kialakulása – folyamatában nyúlt a jogalkotás eszközéhez, holott a tömeges bevándorlás mint jelenség és kihívás bekövetkezését a szakirodalom folyamatosan jelezte és jelzi.³⁷

A különleges jogrend és a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet összefüggéseinek elemzését már feldolgozta a szakirodalom, rámutatva arra, hogy az Alaptörvény szerinti különleges jogrendek egyike sem hívható fel megnyugtató módon az ilyen helyzetek kezelésére³⁸ – hiszen nem fegyveres támadásról beszélünk, nem cél az államhatolom erőszakos megdöntése sem, az erőszakos magatartás is eshetőleges –, így az új válságszabály megalkotása megkerülhetetlen volt.

Már a válsághelyzet szabályozási előkészítése során felmerült az a dilemma, hogy amennyiben az ilyen helyzet kialakulásával hosszabb távon és meghatározó súllyal kell számolnunk Európában – és kezelése bizonyos jogok jelentősebb korlátozását is igényelheti –, nem lenne-e célravezetőbb különleges jogrendi helyzetként kodifikálni. A szakmai vita végül a ma ismert megoldással zárult. Ez a megközelítés azt is előrevetíti, illetve azt a szakmai irányt erősíti, amely szerint azon jelenségeknél, amelyek korábban akár példa nélkülinek vagy előfordulásuk kivételesnek számítottak, azonban a jövőben várhatóan mindennaposá válnak, célszerű az általános szabály megfelelő pontosítása, kiegészítése, a normál jogrend szerinti kezelés, és a különleges jogrend meghagyása a valóban különleges felhatalmazást igénylő estekörökre.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetési feltételeinek meghatározása rendkívül részletes,³⁹ az egyes konkrét kritériumokon túl azonban megjelenik egy szubjektív mérlegelést lehetővé tevő rendelkezés is, amely szerint, ha bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény alakul ki, amely a schengeni külső határ szerinti magyarországi határvonal védelmét közvetlenül veszélyezteti, vagy ettől a határvonaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja, illetve valamely magyarországi település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetése megalapozott.

A fenti rendelkezés már azt a – válságok kezelhetősége szempontjából üdvözlendő – jogalkotói megközelítést képviseli, amely meghatározott keretek között ugyan, de meghagyja a döntéshozó mérlegelési körében, hogy egy-egy szituációt mikor kezel válságként.⁴⁰ Különösen igaz ez a 80/A. § (1) bekezdés cb) pontjának utolsó fordulata, amely szerint közvetlen veszély „különösen, ha e területen, illetve az adott településen vagy annak külterületén található befogadó állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesít-

ményben zavargás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el”. A jogalkotó a „különösen” szó beszűrésével megnyitja a lehetőséget a további körülmények figyelembevételre.

A válsághelyzetet ebben az esetben is a belügyminiszter javaslatára a Kormány jogosult kihirdetni, rendeleti formában.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet eszkalálódása elvi síkon nem kizárható olyan mértékben, hogy különleges jogrend kihirdetésére kerüljön sor, de ebben az esetben a kihirdetés alapja már nem közvetlenül a legális vagy illegális migrációs nyomás, hanem az annak kapcsán esetlegesen felmerülő belbiztonsági, vagy közegészségügyi következmények (az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények vagy járvány kialakulása) lesznek. Közvetlen kapcsolat e válsághelyzet és a különleges jogrend között nincs.

1.2.6. Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény szerinti nukleáris veszélyhelyzet

Az atomenergiáról szóló törvény veszélyhelyzet fogalma némiképp kakukktojás a tárgyalt helyzetek között, ahogy azt már az eltérő megnevezés is jelzi. Az értelmező rendelkezés szerint a nukleáris veszélyhelyzet rendkívüli esemény következtében előálló állapot, amelyben a lakosságot érintő következmények elhárítása vagy enyhítése érdekében intézkedésekre van vagy lehet szükség. Némiképp szokatlan módon a törvény végrehajtási rendelete is tartalmaz – a törvénytől eltérő – meghatározást, amely szerint nukleáris veszélyhelyzet bármilyen okból bekövetkező, az emberek nem tervezett sugárterhelését, valamint radioaktív anyagok környezetbe történő kibocsátását eredményező olyan helyzet, amikor a lakosságra és a környezetre káros radioaktív sugárzási szint, vagy szennyezettség jelenik meg, vagy jelenhet meg, illetve áll fenn, és amelyben a lakosságot érintő következmények elhárítása vagy enyhítése érdekében állami, önkormányzati intézkedésre van vagy lehet szükség.⁴¹

Ez a két egymást nem feltétlenül fedő meghatározás olyan tág kategóriát ölel fel, amelynek egyik végpontjában már az Alaptörvény 53. cikk szerinti veszélyhelyzet, más mélység esetén valahol a képzeletbeli skála középszakaszán a Kat. 3. § (9) bekezdése szerinti katasztrófaveszély, míg a legenyhébb esetben az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Intézkedési Terv (OBEIT) valamely intézkedése áll, amelynek aktivizálásához nem szükséges kormányzati szintű döntés. Ezen széles fogalmi spektrumra figyelemmel, a megnevezésen túl más párhuzamot nem tudunk felkutatni a különleges jogrend és a nukleáris veszélyhelyzet között, az egyes intézkedések mélysége és kibocsátója a mindenkori szituációtól függően a lakosságot is érintő egyszerű előzetes biztonsági intézkedésektől a különleges jogrendi intézkedéskatalógus teljességéig terjedhet. Ilyen módon a nukleáris veszélyhelyzet mint fogalom sokkal inkább a tényt közli, nem annak kezelési módját és szintjét determinálja

szemben a különleges jogrendi helyzetek bármelyikével, ahol az egyes különleges jogrendi helyzetek kihirdetése egyértelműen a rendkívüli intézkedésre való jogkör gyakorlásának meghatározását is jelenti.

A fentieket és jelen cikkben vizsgált további válsághelyzeteket mérlegre téve azonban azt is el kell mondanunk, hogy az ilyen fajta veszélyhelyzet megközelítés nem feltétlenül hibás, mi több, lényeges mozgásteret biztosít a védekezés során, nem keveri össze a válságfogalmakat és nem kuszálja össze a különleges jogrendi szabályozást sem, mégis felkészülési, beavatkozási lehetőséget biztosít a döntéshozóknak.

1.2.7. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat.) szerinti katasztrófaveszély

A katasztrófaveszély a törvény meghatározása szerint olyan folyamat vagy állapot, amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyonbiztonságot.⁴²

Szemben a fentebb tárgyalt válság- és veszélyhelyzetekkel, a katasztrófaveszély jogintézménye már mélyebb összefüggést mutat a különleges jogrenddel, azon belül is a veszélyhelyzettel. A katasztrófaveszély mégsem kezelhető „előszoba-tényállásként”,⁴³ mert nem jelent különleges jogrendi kategóriát, kihirdetése esetén azonnali intézkedésekre kerülhet ugyan sor, melyhez azonban nem szükséges kormány szintű döntés. Lényegében egy előzetesen kidogozott és a belügyminiszter által jóváhagyott veszélyelhárítási terv szerinti intézkedésről van szó, amelyet a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság vezetője érvényesít. Külön miniszteri szintű döntésre csak abban az esetben van szükség, ha a védekezés vagy megelőzési feladatban a Magyar Honvédség közreműködése szükségessé válik és a kirendelésre kerülő katonalétszám meghaladja a 200 főt, kormányzati szintű döntés pedig csak abban az esetben kapcsolódhat ehhez, ha a veszélyelhárítási terv olyan intézkedést tartalmaz, amelynek végrehajtása a kormány döntése nélkül nem lehetséges. Ez utóbbiakat azonban a Kat. nem részletezi, ezek a kialakult helyzet függvényében lesznek kezelhetőek, némely esetben valószínűsíthetően már rendkívüli intézkedésekkel, különleges jogrend kihirdetése mellett.

A katasztrófaveszély jogintézménye fokozatosságot biztosít a katasztrófa elleni védekezésben, lehetőséget ad az előre látható kockázatok és a lehetséges következmények súlyosságának enyhítésére. Ezek az intézkedések elsődlegesen a katasztrófavédelmi tevékenységben részt vevő szervek, szervezetek közvetlen felkészülését, összehangolt fellépését szolgálják a lakosság védelmének és alapvető ellátásának biztosítása valamint az infrastruktúra egyes lényeges elemeinek védelme érdekében. Optimális esetben ez a felkészülés és felkészítés olyan hatást is eredményezhet, amely szükségtelenné teszi a veszélyhelyzet mint különleges jogrend kihirdetését.

1.2.8. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény szerinti honvédelmi veszélyhelyzet és a NATO Válságreakálási Rendszere (NCRS) hazai alkalmazása

A katasztrófaveszélynél már felvázolt logikai megközelítéshez hasonlóan a honvédelmi ágazatban is megszületett egy speciálisan szűkített veszélyhelyzet fogalom, a honvédelmi veszélyhelyzet.⁴⁴ Az új kategória megjelenéséhez az a felismerés vezetett, hogy a védelmi feladatok hatékony ellátásához már békében szükséges lehet olyan sajátos rendelkezések meghozatala – figyelemmel a szűrkezónás fenyegetésekre is –, amelyek biztosítják a védekezésben érintett szervek felkészülését vagy a védelmi műveletek előkészítését anélkül, hogy akár megelőző védelmi helyzetet, akár rendkívüli állapotot, akár a váratlan támadás jogintézményeit fel kellene hívni.⁴⁵

A fentiekre figyelemmel, a Kormány kap felhatalmazást a honvédelmi válsághelyzet kihirdetésére, alkalmanként legfeljebb hat hónapra, abban az esetben, ha az valamely szomszédos államban kialakult és katonai kezelést is igénylő és hazánk biztonságát közvetlenül veszélyeztető helyzet magyarországi hatásaira, vagy az Észak-atlanti Szerződés 4. vagy 5. cikkével összefüggő kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében szükséges. A felhatalmazás azonban nem korlátlan, lényeges elem, hogy mindezekre csak célhoz kötötten, a fenyegetettség Magyarországra történő áttérése, illetve magyarországi felerősödésének megakadályozása érdekében kerülhet sor.

A honvédelmi veszélyhelyzetben meghozható intézkedések tipikusan nem tényleges fegyveres cselekményekre vonatkoznak, hanem elsősorban olyan, a további műveleteket megalapozó tevékenységeket – mint pl. a katonai szervezetek készenlétének fokozása, a Honvédség bevonása az államhatár szigorított ellenőrzésébe vagy az országvédelem szempontjából kiemelt jelentőségű további létesítmények őrzésébe –, amelyekkel a lehetséges védelmi tevékenység vagy a szövetséges együttműködés hatékonysága fokozható, esetleg idő nyerhető.

A honvédelmi veszélyhelyzet alapvetően felkészülési felhatalmazásainak sorába külön rendelkezésként került be a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat és a honvédségi szervezetek felderítő, elhárító, valamint kibertérműveleti erői tevékenységének fokozása. Ez a felhatalmazás abból a szempontból kakukktójas, hogy az utolsó fordulat aktív műveleti tevékenységet is megenged, melynek szakmai és jogi megítélése szerte a világon új kihívást jelent,⁴⁶ mindemellett a 21. században nem megkerülhető.⁴⁷

A honvédelmi veszélyhelyzet jogintézményének kodifikálása arra a kihívásra adott válaszként értékelhető, hogy az Alaptörvény és a honvédelemről szóló törvény 2011. évi megalkotása során még nem volt prognosztizálható a biztonsági helyzet oly mértékű és mélyességű negatív változása, amelyre azóta az élet többszörösen is rácaffolt és amelynek következményeként a kü-

lönleges jogrenddel foglalkozó részben taglalt erőteljes korrekciókra került sor. Mindez előrevetíti azt a konklúziót is, hogy nemcsak a különleges jogrendi szabályozás, hanem az ebbe a körbe nem tartozó veszély- és válsághelyzeti szabályozás is megérett az átfogó újragondolásra, melyre cikkünk utolsó alcímében fogalmazunk meg javaslatokat.

A honvédelmi veszélyhelyzet kapcsán érdemes zárás-ként egy gondolat erejéig foglalkozni a NATO Válságreagálási Rendszerével is, melynek intézkedései meghatározóak lehetnek a hazai válságkezelési feladatok végrehajtása során. A NATO 2005 szeptembere óta alkalmazza azt a nagyjából minősített dokumentumban foglalt intézkedéskatalógust,⁴⁸ amely alapján a tagállamok közös érdekeinek megfelelő válságkezelési intézkedések és együttműködési feladatai mellett sok esetben a nemzeti intézkedések is hasonló tartalommal jelennek meg.⁴⁹ Tanulmányunk vizsgálati fókuszja szempontjából kijelenthető, hogy az NCRS keretében alkalmazható intézkedések rendkívül széles skálán mozognak és azok hazai végrehajtása valamennyi esetben önálló mérlegelést igényel, figyelemmel arra, hogy a nemzeti jogi keretek egyes intézkedések meghozatalát különleges jogrend kihirdetéséhez köthetik.

2. A VÁLSÁGKEZELÉSI INTÉZKEDÉSEK KIHIRDETÉSÉNEK HATÁSA A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSÉRE

A sajátos válságkezelési intézkedések – miként azt a különleges jogrend általános kérdéseivel foglalkozó tanulmányunkban, valamint jelen tanulmányban is már bemutattuk – *alapvetően a gyors reakciókra és intézkedésekre összpontosítanak*. Ennek keretében lényegében a közigazgatás szinte minden területén éreztetik hatásukat. Főbb érintett pontként a *közigazgatási szervezet, a közigazgatási eljárásokat és a közszolgáltatások szervezését* emelhetjük ki. A következőkben ezen főbb elemeket tekintjük át.

2.1. A VÁLSÁGKEZELÉSI INTÉZKEDÉSEK HATÁSA A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETRE: AZ EGYSZEMÉLYI VEZETÉS ÉS A SZŰKEBB TESTÜLETEK IGAZGATÁSÁNAK MEGERŐSÍTÉSE

Amennyiben a válságkezelési intézkedésekre tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy azok jelentős mértékben hatnak a közigazgatási szervezet működésére. A bevezető tanulmányban is jeleztük, hogy a különleges jogrend történelmileg – már a római köztársasági korszaktól kezdődően – a szélesebb döntéshozó testületek helyett az egyszemélyi vezetők és a szűkebb körű testületek megerősítésével jár együtt.

Az előzőkben jellettek a fragmentált magyar szabályozásra is igazak: amennyiben az 1. pontban ismertetett valamennyi válsághelyzetre tekintünk, kiemelhetjük, hogy azok *elsősorban a Kormány intézkedési lehetőségeit bővítik, végső soron a Kormánynak teszik lehetővé olyan intézkedések meghozatalát, amelyek békeidőben az Országgyűlés hatáskörébe tartoznának*.

A Kormány döntéshozatali jogkörének szélesítése – figyelemmel Magyarország kancellárdemokráciát követő kormányzati modelljére – egyben a *miniszterelnök döntési jogkörének szélesítését is magával hozza*. A magyar alkotmányos rendszerben ugyanis a Kormányon belül a miniszterelnök szerepe meghatározó. Az Alaptörvény alapján ő határozza meg a Kormány általános politikáját, valamint egyedül ő tartozik politikai felelősséggel az Országgyűlésnek (konstruktív bizalmatlansági indítvány).⁵⁰ Mindezeket túl a Kormány ügyrendje [1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat] 77. pontja – igaz, elvileg csak kivételes eszközként, de széles körben alkalmazhatóan – lehetővé teszi, hogy a Kormány ülései között a miniszterelnök nemcsak kormányhatározatokat, hanem – a Kormány felhatalmazása alapján – kormányrendeleteket is kiadhasson, amelyekről utólagosan tájékoztatni kell a Kormányt. Ez széles körben lehetővé teszi, hogy ilyen helyzetekben gyorsan reagálhasson az államigazgatás, hiszen a fenti, általános szabályra tekintettel akár arra is lehetőség nyílik, hogy az előbb bemutatott „kvázi különleges jogrendeken” a Kormány hatáskörébe utalt intézkedéseket kizárólag a miniszterelnök alkalmazza – azzal a megkötéssel, hogy ezeket utólagosan a Kormánynak jóvá kell hagynia.

A kvázi különleges jogrendek köre sem egységes: ahogyan az 1. pontban már jeleztük, ezek egyfajta „kaputényállások”, azaz olyan veszélyeztető helyzetek, amikor rendkívüli intézkedésekre már szükség van, de a helyzet súlyossága még nem érte el azt a szintet, amely alapján az Alaptörvényben intézményesített különleges jogrendi intézkedéseket kellene alkalmazni. Azonban ezek a „kaputényállások” sem egységesek: egyes esetekben az előkészítő intézkedéseken túl már olyan lépésekre is szükség van, amelyek végső soron az egyének bizonyos alapjogainak korlátozásával járnak. Ezekben az esetekben – figyelemmel az alkotmányos szabályokra – még a sajátos, azonnali válaszok meghozatalát is egy erősebb legitimitációval rendelkező szervre, a Kormányra lehet csak bízni. Egyértelműen idetartozik a már említett járványügyi készültség, amely alapján – féléves időtartamra – fontos egyéni alapjogokat – így például a mozgás szabadságát, illetve egyes alkotmányosan is nevesített közszolgáltatások igénybevételét – korlátozó rendelkezések bevezetésére kerülhet sor. Ezekkel az eszközökkel a Covid-19 pandémia időszakában a magyar Kormány élt is: az első és a második hullám közötti átmeneti időszakban, amikor a veszélyhelyzetet (mint látható, átmeneti jelleggel) megszüntették, a járványügyi készültség Eütv.-ben meghatározott rendelkezései alapján alkalmaztak korlátozó rendelkezéseket – így például a 408/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet rendkívül szigorú utazási korlátozásokat vezetett be.

A fenti, a Kormány – s a Kormány ügyrendje nyomán végső soron a miniszterelnök – mozgásterét jelentősen kibővítő esetekben a vonatkozó törvények egyfajta *garanciaként a Kormány döntését megelőzően javaslattevő szereplőket jelöl ki*. Így az egészségügyi válsághelyzethez kötődő járványügyi készültség esetén az országos tisztifőorvos és az egészségügyért felelős miniszter, a töme-

ges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén a belügy-miniszter tesz javaslatot a sajátos helyzet elrendelésére.

Más esetekben azonban nincs szükség az egyéni jogok korlátozására, hanem csak bizonyos, közigazgatási döntési folyamatok módosítására, előkészítő jellegű tevékenységek végzésére van szükség. Ebben az esetben a törvényhozás a sajátos válsághelyzetek kezelését nem a Kormányra, hanem a(z ágazati) *miniszterekre* bízta.

Az 1. pontban jeleztük, hogy a rendszer fragmentáltsága miatt az intézkedések hatékonyságát rontja, hogy nem alakítottak ki egységes kereteket a fenti „kaputényállások” keretében, sok esetben a jogalkotás valamely konkrétan felmerülő problémára adott *ad hoc* választ, így sok esetben nehezen illeszkednek ezek a szabályok a közigazgatás és az államszervezet működési rendjét meghatározó szabályokba. Az 1. pontban is jeleztük, hogy sok esetben a különleges jogrend mellett párhuzamosan is alkalmazhatóak ezek az esetek, s hogy sok esetben ilyenkor a párhuzamos alkalmazás eltérő hatásköri megosztásból indul ki, így a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács és a sajátos, kormányzati tanácsok és a Kormány hatáskörei közötti ütközések alakulhatnak ki. A 3. pontban is jelezzük, hogy ezek kérdéskörét rendezni kell, ugyanis a hatásköri összeütközések ronthatják az intézkedések hatékonyságát.

Az is látható, hogy ezekben a helyzetekben az *államigazgatás szervezetrendszer* jelenik meg elsősorban: a kvázi különleges jogrend az önkormányzati szervezetet és döntéshozatalt – ellentétben a különleges jogrenddel, elsősorban a veszélyhelyzettel – *nem alakítja át*.

Így összefoglalva, ezek az esetek elvileg egy koncentráltabb, gyorsabb döntéshozatalt lehetővé tevő, egyszerűbb, ám kevesebb garanciát tartalmazó döntési modellt alakítanak ki, amely a számtalan előnye mellett kihívásokat is magában rejt: a döntéshozatal szervezeti garanciáit elsősorban a hibák kiküszöbölése végett alakították ki a különféle jogrendszerek. A fenti garanciák kiiktatása azonban az elhúzódbó helyzetekben hosszabb távon akár a közigazgatás hatékony működésére is hátrányosan hathat. Márpedig – ahogyan jeleztük – a fenti esetekben hosszabb időtávval kell számolni, amely nyilvánvaló mind a Covid-19 pandémia elhúzódbása, mind a tömeges bevándorlás kapcsán, valamint a hibrid hadviselési formák egyre szélesebb megjelenése is ezt vetíti előre.

2.2. AZ ELJÁRÁSJOG VÁLTOZÁSAI

A különleges jogrend egyik legfőbb jellemzője, hogy bizonyos alapjogok szélesebb körben korlátozhatók,⁵¹ ennek részeként a magyar alkotmányos rendszerben is lehetőség nyílik arra, hogy bizonyos eljárási jogosultságokat korlátozzanak, különösen a polgári peres és nemperes, valamint a közigazgatási eljárások körében.⁵²

Ezek az eljárási korlátozások különösen *járványügyi helyzetben* jelenhetnek meg, hiszen az emberek közötti érintkezések számának csökkentése szükségszerűen kihat az eljárási cselekményekre is. Ez szükségszerűen az eljárási szabályok módosulásának igényét hozza magával. A modern járványok kihívásai közé tartoznak azok gazdasági hatásai is: a globalizált világban az utazás és az áruforgalom korlátozása szükségképpen a

gazdasági termelés visszaesésével, s így gazdasági válsággal is összekapcsolódhat, amelyek kezelésében szintén fontos szerepet játszik a közigazgatás.

A járványokon kívül az eljárásokra jelentős hatást gyakorolnak a *tömeges bevándorlással kapcsolatos kérdések is*, ekkor ugyanis nemcsak a határvédelmi rendszerre, a jóléti rendszerekre, hanem az idegenrendészeti és menekültügyi kérdésekkel foglalkozó hatóságokra is erőteljes nyomás nehezedik, amely miatt bizonyos eljárási változtatásokra van szükség.

Az eljárási változtatásokkal összhangban azt kell kiemelni, hogy a fenti időszakok főbb jellemzője az eljárásokban a *rendészeti igazgatásra jellemző megoldások szélesebb körű alkalmazása*. A magyar közigazgatási jogi dogmatika ezeket a közigazgatási cselekményeket a *hatósági intézkedés* fogalma alá vonta. A hatósági intézkedések a rendészeti feladatot ellátó szervek egyik legfontosabb aktustípusai: kötelezést tartalmazó aktusok, amelyeket rendszerint a hatóság közege bocsát ki, azonnal végrehajtandóak, s sajátos jogorvoslattal lehet ellenük élni. A hatósági intézkedéseket elsősorban a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény szabályozza.⁵³ A honvédelmi közigazgatás is széles körben alkalmazza ezeket az aktusokat, elsősorban a honvédelmi igazgatás körébe tartozó intézkedések körében, amelyek mind személyes, mind anyagi, gazdasági kötelezettségvállalás elrendelésével is együtt járhatnak.⁵⁴ Amennyiben az 1. pontban bemutatott sajátos, kvázi különleges jogrendi esetekre tekintünk, kiemelhetjük, hogy a törvények, valamint a törvényi keretek között kialakított rendeleti szabályozás széles körben lehetővé teszi a fenti, hatósági intézkedések alkalmazását. Mivel a hatósági intézkedések csak *jogtudományi fogalomként* jelennek meg, a magyar tételes jogban ezen kifejezés más értelmet nyert az általános közigazgatási rendtartásban, ezért a fenti körnek nincsenek egységes szabályai. Így a különféle, a fenti helyzetekhez kötődő hatósági intézkedésekre vonatkozó joganyag is erősen töredezett, azzal kapcsolatban nem alakultak ki egységes eljárási standardok, miközben jellegüket tekintve mégiscsak hasonló intézményekről van szó. Ez különösen az eljárási garanciák szempontjából lehet problematikus: általános háttérszabály nélkül például kérdésessé válhat, hogy az adott döntéssel szemben egyáltalán lehet-e helye jogorvoslatnak. Bár – miként jeleztük – a jogorvoslatihoz való jog különleges jogrend idején korlátozható, azonban a kvázi különleges jogrend esetén ezek az alkotmányos, a korlátozást megengedő szabályok nem jelenhetnek meg, így a jogorvoslati rendszer hiányosságai alkotmányos aggályokat vethetnek fel. Az általános szabályok fenti hiánya a Covid-19 pandémia során, az egészségügyi válsághelyzethez (járványügyi készséghez) kapcsolódóan merült fel problémaként: a már hivatkozott 408/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet alapján hozott döntések, utazási korlátozásokkal, karanténnal kapcsolatos döntések jogorvoslati fórumok előtti megtámadhatósága erősen kérdéses volt a fentiekre tekintettel.⁵⁵

A fentiekén kívül, elsősorban a sajátos helyzetekkel összefüggésben, a Kormány, illetve a minisztériumi szint döntéseiben megjelennek a kormányzati aktusok is,

amelyek a sajátos érdekek érvényesítése miatt értelem-szerűen jogorvoslattal meg nem támadható döntések.⁵⁶

A fentiekhez kötődően az eljárásjogot számos módon érintik az ilyen válsághelyzetek: sok esetben ezekre tekintettel egyéb eljárási egyszerűsítésekere is sor kerülhet.⁵⁷

Mindezen szempontrendszerekre figyelemmel a fenti esetekben megnő az egyszerűsített, rendszerties eljárások alkalmazhatósága. Azonban ezeknek a jogtudomány által a hatósági intézkedések körébe vont szabályoknak nincsen egységes kerete, így a szabályozásban inkoherenca jelenhet meg. Ez elsődlegesen a jogorvoslat lehetősége körében figyelhető meg, így indokolt lehet e körben szintén egységesítésre sort keríteni.

2.3. KÖZSZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉS

Az 1. pontban részletesen bemutattuk, hogy a fenti, sajátos válsághelyzetek *elsősorban az állami szolgáltatás-szervezésre hatnak ki.* Végső soron az állam(igazgatás)-nak széles körben lehetővé teszik, hogy egyrészt a csak szabályozott szolgáltatások szervezésébe is beléphessenek, valamint a stratégiai fontosságú szolgáltatások keretében erőteljesebb, a szolgáltatás tényleges nyújtására is kiterjedő felügyeletet gyakorolhassanak. Ezek a szabályok nemcsak a veszélyhelyzethez kötődnek, sőt egyes, az 1. pontban bemutatott kvázi különleges jogrendi esetek pontosan ennek a helyzetnek a kezelését szolgálják. Azonban itt is ki kell emelni, hogy a *szabályozás töredezett, és a sajátos helyzetek kezelésének közös elemeiben is jelentős eltérések jelenhetnek meg.*

Amennyiben a különböző szabályok legkisebb közös többszörösét keressük, abban az esetben látható, hogy egyrészt a *fegyveres szervi (honvédelmi és rendvédelmi) közigazgatásra jellemző megoldásokat preferálják a civil közigazgatás hagyományos megoldásai helyett.* A hagyományos irányítási és utasítási rendszerekkel szemben a parancsok láncolataihoz hasonló módszerek alkalmazását teszik lehetővé. Másrészt a *szabadabb erőforrás-átcsoportosítás és az erőforrásokhoz való jobb hozzáférés* a fenti szervezési kérdések központi eleme, ez – a honvédelmi igazgatás hagyományaira is építve – az igénybevétel és a költségvetési szervek esetében a különféle költségvetési tervezési korlátok alóli mentesülésben ölt testet. *Harmadrészt* a központi szervezetrendszer szerepét erősítik: Magyarországon – a tanulmány első felében bemutatott más államokkal, így például a hazainál jóval dekoncentráltabban működő Lengyelországtól, ahol az általános hatáskörű területi államigazgatási szervnek tekinthető vajdák kaptak széles körű, a vajdaság igényeihez igazodó, területi hatályú beavatkozási lehetőséget⁵⁸ – a magyar rendszerben egyértelműen a központi (állam)igazgatás szerepe a meghatározó. A fenti szolgáltatásszervezés alapvetően átmeneti időre jelenik meg, azonban az elhúzódó helyzetek bizonyos esetekben azzal a nem várt hatással is járhatnak, hogy a fegyveres szervi igazgatási logika a közszolgáltatás-szervezés általános időszakára is kihat, amely azonban több szempontból kérdéses: az ellátotti igényekre az ilyen rendszerek – éppen az erős centralizáltság miatt – lassabban tudnak reagálni, így a

nem minősített helyzetekben kevésbé hatékonyan tudnak működni az erős centralizáltsággal együtt járó rugalmatlanság miatt. Erre a folyamatra a Covid-19 pandémia nyomán Magyarországon is van példa: az Országos Kórházi Főigazgatóság létrehozásával a fegyveres szervi igazgatási logika begyűrűzött az általános, „békeidei” egészségügyi közszolgáltatás-szervezésbe is.

Mindezekre tekintettel úgy gondoljuk, hogy a 21. század átalakult biztonsági kihívásai, amelyek mind a járványügy, mind az ipari, természeti katasztrófák, mind a migrációs nyomás erősödése és a hibrid hadviselési formák előtérbe kerülése miatt megjelennek, indokolt egy sajátos rezsimet kialakítani a „hagyományos” különleges jogrend és a „békeidei” igazgatás között. Az elhúzódó különleges jogrendi rendszer ugyanis hosszabb távon a rendszerek ellenálló képességét gyengítheti: hasonlóan, ahogy az állandóan magas adrenalin szint is könnyebben „kifárasztja” az egyes embereket. Éppen ezért – miként azt a következő pontban kifejti – azt javasoljuk, hogy a fragmentált kvázi különleges rendszeri helyzeteket egységesítsék, s egy sajátos, a helyzethez igazodó, általános keretrendszerrel alakítsanak ki, amelyhez a közigazgatás szerveinek standardizálható protokolljai is kapcsolódhatnak.

3. ZÁRÓ GONDOLATOK

A fentiekben tárgyaltak alapján úgy véljük, hogy a hazai válság szabályozás indokolatlanul fragmentált, számos elemében kevésbé felel meg a 21. századi kihívások kezeléséhez fűződő olyan követelményeknek, mint az operativitás, gyorsaság, hatékonyság és leginkább a komplex szemlélet érvényesítése.

Az is tény, hogy lényegében azon szakmai területeken, ahol ténylegesen bekövetkezett valamely komoly válságszituáció, szinte kivétel nélkül korrigálni volt szükséges a szabályozást (lásd legutóbbi példaként a Covid pandémiát vagy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, illetve a honvédelmi veszélyhelyzet beemelését a törvényekbe).

Az is megfontolásra javasolt szempont, hogy a biztonságunkat érintő kihívások egyre komplexebben jelentkeznek, sok esetben jelenős összefüggést mutatnak más ágazatok vagy más szakmai területek válság szabályozásával is. Mindezek egységes kezelésére jelenleg a magyar jogrendszer nem rendelkezik önálló keretszabályrendszerrel. Mindeközben a válságkezelési intézkedések jogosítottja az esetek meghatározó többségében a Kormány, a döntések politikai következményeit, a válság okozta esetleges destabilizációt és az államszervezet működésében vagy a közellátásban esetlegesen kialakuló működési zavart is a végrehajtó hatalomnak kell kezelnie. Megítélésünk szerint érdemes lenne elvégezni a teljes válságkezelési szabályozás nagy mélységű felülvizsgálatát olyan fókusszal, amely a válságok kezelésénél a mindenkori kormányzatot hozza és tartja helyzetben, biztosítja számára a gyors döntéshozatalt, illetve a jelenlegi, cikkünkben nem tárgyalt, ám annál összetettebb és ágazatonként lényegesen eltérő válságkezelési döntés-előkészítési mechanizmus egyes elemeit közös nevezőre hozza. Az

ilyen fajta újraszabályozásnak elsődleges hozadéka a végrehajtás oldalán jelentkezik, gyors és a közigazgatás szakállománya által könnyen begyakorolható eljárások alakíthatóak ki, amelyek nagyban fokozhatják a tényleges védekezés hatékonyságát.

Megfontolandó az is a válságkezelés keretszabályozásának kialakítása során, hogy a kormányzat kapjon általános felhatalmazást a válsághelyzet értékelését követően a szükséges és arányos mértékű, nagy mélységű és komplex beavatkozásra, amely azonban nem éri el a különleges jogrend kihirdetésének szükségességét, de egyes ott szereplő rendkívüli intézkedések alkalmazása sem kizárható – ahogy ma sem. Mindemellett lényeges elem kell hogy legyen, hogy a bevezethető szükséges és arányos intézkedések listája ne zárt felsorolás legyen, mint napjainkban és ne egy-egy adott helyzethez kötődjön, hanem rugalmas, nyitott, annak érdekében, hogy a nem várt válságszituációk esetén ne legyen jogi akadálya az azonnali védekezésnek. A rugalmasabb szabályozás kialakítása során azonban arra kell törekedni, hogy az egységesen kezelt rendszeren a jogállamisági és alkotmányos garanciák is megfelelően érvényesülhessenek, azaz, az intézkedések kialakítása során ellenőrizhető legyen, hogy a bevezetésre milye

indokból került sor, s hogy az adott válsághelyzet milyen mértékű beavatkozást igényel. A fenti szabályok kialakításával egy megfelelő alkotmányos védelmi rendszer építhető ki, ugyanis erre alapozva kerülhet sor az intézkedések bevezetésére, s az annak során kiadott jogszabályoknak, normatív döntéseknek a valós normakontrolljára, a hatékony jogorvoslat biztosítására. Mindezek mellett indokolt az intézkedések időtartamának észszerű, a helyzethez igazodó korlátozása, a szükségesség/arányosság tesztjének folyamatos elvégzése és a nyilvánosság megfelelő biztosítása. A fenti garanciák biztosítása érdekében megfontolandónak tartjuk, hogy akár az Alkotmánybírágról szóló törvény, akár a közigazgatási perrendtartás módosításával olyan, válságkezelési kontrolleszközök alakítsanak ki, amelyek az ilyen, gyors és azonnali válaszokat és lépéseket igénylő helyzetekben is lehetővé teszik a megfelelő, hatékony, jogállami, de az egyébként szükséges intézkedések végrehajtását biztosító sajátos eljárási szabályok alkalmazását.

Mindezek miatt megfontolandónak tartjuk a kvázi rendkívüli helyzetek kereteinek egységesítését, akár az általános keretek bizonyos elemeinek akár egy sajátos, sarkalatos törvényben történő meghatározását is.

Jegyzetek

- Hoffman István – Kádár Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. *NKE Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/2., https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/Hoffman%20-%20K%C3%A1d%C3%A1r_P%C3%A1l_%20K%C3%BCI%C3%B6nleges%20jogrend%20%C3%A9s%20a%20v%C3%A1ls%C3%A1gkezel%C3%A9s%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20jogi%20kih%C3%ADv%C3%A1sai%20I.%202021_2.pdf.
- Somodi Zoltán – Kiss Álmos Péter: A hibrid hadviselés fogalmának értelmezése a nemzetközi szakirodalomban. *Honvédségi Szemle* 2019. 6. sz. 21–28. o.
- L. pl. a terrorveszélyhelyzet szabályainak megalkotása 2016-ban, veszélyhelyzet kihirdetése a Covid pandémia kapcsán 2020-ban, a kibertámadások elleni fellépés jogszerűségének és határainak jogi dilemmái, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jogintézményének életre hívása.
- L. pl. a 2020. évi XII. törvényt a koronavírus elleni védekezésről (az ún. „lex Covid”).
- A fogalomról bővebben Kelemen Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikái áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira. In: A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században (szerk. Bartók Róbert). Gondolat Kiadó, Budapest 2019. 13. o.
- L. a szubjektív válságfogalom dilemmáiról különösen Erik K. Stern: *Crisis Decisionmaking. A Cognitive Institutional Approach*. University of Stockholm, Department of Political Science, Stockholm 1999. 5. o.
- Keszely László: A NATO válságreagálási rendszerével összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer és a különleges jogrend összefüggései. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2013. 1. sz. 195. o.
- Emlékezetes hazai példa a válságszituáció megítélésére a 2015-ös migrációs hullám kapcsán kibontakozott vita, figyelemmel annak tényszerű hátterére is: Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts – BBC News vö. az objektív válságfogalom kritikájával Mats Koreaus: Who knows? The Use of Knowledge Management in Crisis. In: *Crisis Management Europe Research Program, Volume 36* (szerk. Bengt Sundelius – Mats Koreaus). Försvarshögskolan, Stockholm 2008. 20. o., idézi Keszely László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. *Iustum Aequum Salutare* 2017. 4. sz. 80. o.
- E vonatkozásban a védelmi igazgatás szempontú vizsgálatról l. bővebben Keszely: i. m. 7. lj. 79. o.
- A Tanács 68/114/EGK irányelve (1968. december 20.) az EGK tagállamainak minimális kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készletezési kötelezettségéről.
- A Tanács 2006/67/EK irányelve (2006. július 24.) a tagállamok minimális kőolaj- és/vagy kőolajtermék-készletezési kötelezettségéről.
- L. 2006/67/EK irányelv preambulumban (14) bek. és 1. cikk (1) bek.
- L. pl. a 314/2004. (XI. 24.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a kötelező kőolaj- és kőolajtermék-készletek tárolása terén való együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről.
2013. évi XXIII. törvény 1. § 5. pont.
2013. évi XXIII. törvény 9. § (2)–(4) bekezdése alapján a miniszter meghatározhatja a felhasználás célját, ütemét, az ország működését biztosító felhasználók részére a felszabadított biztonsági készlethez elsőbbségi hozzáférést engedhet, fogyasztást korlátozó intézkedéseket rendelhet el, előírhatja a felszabadított készlet bérfeldolgozásának ütemezését.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1938 rendelete (2017. október 25.) a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről és a 994/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről 11. cikk.
- 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról.
- A korai előrejelzési szint esetén konkrét, mérvadó és megbízható információk állnak rendelkezésre arról, hogy olyan eseményre kerülhet sor, amely valószínűsíthetően jelentős mértékben rontani fogja a gázellátást, és amely valószínűsíthetően a riasztási szint vagy a vészhelyzeti szint aktiválását fogja eredményezni. A riasztási szint az, amikor a gázellátási zavarra kívül magas gázkereslet kerül sor, amelynek eredményeként jelentős mértékben romlik a gázellátás, de a piac még képes a zavar kezelésére vagy a kereslet kielégítésére anélkül, hogy nem piaci alapú intézkedésekhez kellene folyamodni. A vészhelyzeti szintről (vészhelyzet) van szó, amikor a rendkívül magas gázkereslet, jelentős gázellátási zavar vagy a gázellátás egyéb jelentős mértékű romlása esetén, ha minden idevágó piaci alapú intézkedést végrehajtottak, de a gázkinálat nem képes kielégíteni a fennmaradó gázkeresletet, és ezért további, nem piaci alapú intézkedéseket kell hozni, hogy biztosítható legyen a gázellátás a védett felhasználók számára.
2008. XL. törvény 97. § (1)–(2) bek.
2008. XL. törvény 98/D. §.
2008. évi XL. törvény 98/E. §.
2007. évi LXXXVI. törvény 139. § (1) bek.
- 280/2016. (IX. 21.) Korm. rendelet a villamosenergia-rendszer jelentős zavara és a villamos-

- energia-ellátási válsághelyzet esetén szükséges intézkedésekről 21. §.
- 24 Eütv. 228. § (2) bek.
- 25 L. erről bővebben Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány* 2020. 3. sz. 115–139. o. és Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers* 2020/21.
- 26 Pl. az Egyesült Királyságban Coronavirus Act 2020, illetve Skóciában a Coronavirus (Scotland) Act 2020, Lengyelországban pedig négy önálló jogszabályt is alkottak a tárgyban 2020 júniusáig.
- 27 L. a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény.
- 28 L. 2020. évi LVIII. törvény.
- 29 Ennek egyik nyilvánvaló jele a szabályozás azon kitétele, amely szerint az „egészségügyi válsághelyzet elrendelése járványügyi készülségnek minősül”. Ez a fordulat azért sajátos, mert az egészségügyi válsághelyzet az ellátórendszer zavarából is előállhat, amelynek semmiféle járványügyi összefüggése nincs.
- 30 Eütv. 228. § (3) bek.
- 31 Alaptörvény 50. cikk (3) bek.
- 32 Alaptörvény 49. cikk (2) bek.
- 33 Eütv. 232/C. § és 232/D. §.
- 34 A jogszabály a kijárási korlátozás bevezetését tételesen kizárja, de más jogcímenek összességében szinte teljesen azonos eredmény érhető el.
- 35 Eütv. 266/K. §.
- 36 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §.
- 37 Legutóbb I. International Organization for Migration: World Migration Report 2020 wmr_2020.pdf (iom.int), az analízis ebben formában 2000 óta minden évben elkészül.
- 38 Bódi Stefánia – Szuhai Ilona: A civilizációk összecsapása? A tömeges bevándorlás által életre hívott migrációs válsághelyzet elemzése és a különleges jogrend. *Hadtudomány* 2016. 1–2. sz. 41–51. o.
- 39 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §.
- 40 Itt ismét utalni kívánunk a szubjektív válságfogalomra I. Stern: i. m. 5. o.
- 41 165/2003. (X. 18.) Korm. rendelet a nukleáris és radiológiai veszélyhelyzet esetén végzett lakossági tájékoztatás rendjéről 2. § (a) pont.
- 42 2011. évi CXXVIII. törvény 3. § 9. pont.
- 43 A fogalomról I. Till Szabolcs: Különleges jogrend. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (2019) (szerk. Jakab András – Fekete Balázs), www.ijoten.hu [46], [56].
- 44 2011. évi CXIII. törvény 21/A. §.
- 45 Amennyiben erre lenne szükség, vagy az Alaptörvény 53. cikk szerinti veszélyhelyzet kivételével bármely más különleges jogrendi helyzetre, a honvédelmi veszélyhelyzet nem is hirdethető ki, illetve ha kihirdették, meg kell szüntetni.
- 46 A kérdést többféle megvilágításból vizsgálja Piret Pernik: Preparing for Cyber Conflict: Case Studies of Cyber Command. ICDS Tallinn 2018. 15. o. (ICDS_Report_Preparing_for_Cyber_Conflict_Piret_Pernik_December_2018.pdf)_továbbá Kdri Kaska – Anna-Maria Osula – Jan Stinissen: The Cyber Defence Unit of the Estonian Defence League Legal, Policy and Organisational Analysis. Tallinn 2013 CDU_Analysis.pdf (ccdcocoe.org); Larry D. Welch: Cyberspace – The Fifth Operational Domain; 2011 Cyberspace – The Fifth Operational Domain.pdf (ida.org) illetve Lillian Ablon – Anika Binnendijk – Quentin Hodgson – Bilyana Lilly – Sasha Romanovsky – David Senty – Julia Thompson: Operationalizing Cyberspace as a Military Domain. RAND, Washington D. C. 2019. 17. o.
- 47 A szabályozás tartalma álláspontunk szerint helytálló, a jogintézményhez is kapcsolt további rendelkezések elhelyezése a jogszabályban azonban kérdéseket vet fel. Példaként 42/B. és 42/C. § hozható fel, amely a „28. A honvédség függelmi viszonyai” alcím alatt teszi lehetővé közérdekű használati jog alapítását honvédelmi veszélyhelyzetben.
- 48 Petneházi Ferenc: A NATO válságreagálási rendszerével összhangban lévő nemzeti intézkedési rendszer és az átfogó megközelítés kapcsolata. In: *Átfogó megközelítés és védelmi igazgatás* (szerk. Keszely László). Zrínyi Kiadó, Budapest 2013. 136. o., illetve Marszalek Maciej: Crisis Management In NATO. In: *Bezpečnostne Forum* 2013. Security Forum 2013, Warsaw 2013. 87–100. o.
- 49 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről.
- 50 Fazekas János: A központi államigazgatási szervek. In: *Közigazgatási jog. Általános rész I.* (szerk. Fazekas Marianna). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2020. 162–163. o.
- 51 Barnett *Hilaire*: *Constitutional and Administrative Law*. Cavendish Publishing, London–Sydney 2002. 821–822. o.
- 52 Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés: „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.” L. Árva Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Wolters Kluwer, Budapest 2013. 478–479. o.
- 53 Fazekas Marianna: A hatósági jogalkalmazó aktusok. In: *Közigazgatási jog. Általános rész III.* (szerk. Fazekas Marianna). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2020. 97. o.
- 54 Fazekas János: A honvédelmi igazgatás szervei. In: *Közigazgatási jog. Általános rész I.* (szerk. Fazekas Marianna). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2019. 233–234. o.
- 55 L. Balázs István – Hoffman István: A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején. In: *Jogi diagnosztikus. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre* (szerk. Gárdos-Orosz Fruzsina – Lőrincz Viktor Olivér). TK JTI – L'Harmattan, Budapest 2020. 51–52. o.
- 56 Fazekas Marianna: A kormányzati aktusok. In: *Közigazgatási jog. Általános rész III.* (szerk. Fazekas Marianna). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2020. 88–89. o.
- 57 Ilyen volt például az ellenőrzött bejelentés intézménye, amely eredetileg veszélyhelyzeti különös szabály volt, mára azonban beépült a magyar eljárásjogba. A fenti eszköz erősen vitatott a magyar közigazgatási jogtudományban, ugyanis az egyszerűsítés az ügyféli jogok és a jogorvoslat lehetőségének a szűkülésével járt. L. Balázs–Hoffman: i. m. 54. lj. 54–56. o.
- 58 Jaroslaw *Kostrubiec*: Public order regulations as a special category of laws issued by the provincial (viowodeship) governor and local government bodies in Poland. *Cybersecurity and Law* 2020. 4. sz. 168–170. o.

ijoten

Internetes Jogtudományi Enciklopédia

ijoten.hu