

DR. FAZEKAS MARIANNA

habilitált egyetemi docens

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Közigazgatási Jogi Tanszék

DR. F. ROZSNYAI KRISZTINA

egyetemi tanár

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Közigazgatási Jogi Tanszék

VÁLSÁG ÉS KÖZIGAZGATÁS

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2023.Fazekas.Rozsnyai.35>

A tanulmány a „válság és közigazgatás” összefüggéseit vizsgálja. A tanulmány első része a válság fogalmát és annak különböző szakaszait elemzi, valamint a válságkezelést, és annak lehetséges módjait mutatja be. Ezt követően a válságkezelésre vonatkozó új magyar szabályozást elemzi, az alkotmányjogi keretekre is figyelemmel.

A tanulmány második része válságkezelés során használt közigazgatási tevékenységfajtákra és azok jellemzőire összpontosít. Legfontosabb tevékenységfajtaként a közigazgatási jogalkotás azonosítható be, amelynek jellemző tárgyai és módszerei kerülnek elemzésre. Ezt követi a hatósági tevékenység. Végül a közszolgáltatás-szervezés és közszolgáltatásnyújtás válság idején hangsúlyos jellemzőit mutatja be, különös tekintettel a digitalizációs tendenciákra.

A diszkrecionális hatáskörök növekedése és a jogvédelmi lehetőségek egyidejű csökkenése miatt a tanulmány következtetésként a jogszerűség elvének megerősítését sürgeti, hiszen a reziliens közigazgatásnak a válságok közepette is egyszerre kell jogszerűnek és hatékonynak lennie.

1. A svejki ezredes nyomdokain, avagy mégis kell egy fogalom?

HAŠEK örökbecsű művében, az egyik k. u. k. ezredes – név szerint FRIEDRICH KRAUS – azzal vált a világirodalom felejthetetlen alakjává, hogy az író szerint „tisztelre méltó idióta volt”, aki „[H]a elbeszélte valamit, nem győzte hangsúlyozni a magától

értetődő dolgokat, s közben állandóan megkérdezte hallgatóitól, hogy értik-e a legprimitívebb kifejezéseket: – Tehát az ablak, uraim, igen. Tudják mi az az ablak?”¹

Hasonlóképpen érezzük magunkat, amikor a tanulmányunkat definíciós leírásokkal kezdjük és rögtön a címben szereplő „válság” fogalmának meghatározására vállalkozunk. Mégis felvállaljuk a túlmagyarázás vádját, mert meglepő ugyan, de e közkeletű szót az elmúlt három évben valóban könyvtárnyira dagadt „Covid-19-válság” szakirodalomban igen sokan leírták, de a közigazgatási válságkezelés általánosabb megközelítéséhez alig található használható definíció.

Kézenfekvő, hogy ha általános válságfogalmat keresünk, induljunk ki a szó hétköznapi jelentéséből és nézzük meg azt az értelmező szótárban. „A magyar nyelv értelmező szótára” a válság legáltalánosabb jelentésére a következő definíciót adja: *„Általában olyan nehéz, súlyos helyzet, ill. (sors)döntő esemény, amely rosszra is, jóra is fordulhat.”* Ezt a szó átvitt értelmű jelentésében azzal egészíti ki, hogy valamely szűkebb vagy tágabb közösség életéhez, tevékenységéhez köti a fogalmat: *„Valakinek, valamely közösségnek az életében, tevékenységében olyan nehéz, súlyos helyzet, ill. esemény, fordulat, amelyben, amellyel hosszabb-rövidebb időre eldől a közösségnek vagy valamely életmegnyilvánulásának sorsa; sorsforduló.”²*

Jogi munkákban lehetséges út az is, ha a szerző a jogszabályok értelmező rendelkezéseiben fellelhető meghatározásokhoz fordul. Itt azonban a kereső a fenti, „hétköznapi” válságfogalommal összefüggésbe hozható kifejezések egész kavalkádjával találkozik: mint pl. kockázat, veszély, súlyos veszély, rendkívüli esemény, kiterjedt káresemény, katasztrófaveszély, katasztrófa, továbbá a különböző jelzős szerkezetű „válsághelyzetek”, mint fölgázellátási, villamosenergia-ellátási, vagy kőolaj- és kőolajtermék ellátási válsághelyzet, egészségügyi válsághelyzet, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, a pénzügyi közvetítő rendszer (általános) válsága, a honvédelmi válsághelyzet, egészen a minősített helyzetekben bevezethető különleges jogrendek elnevezéséig.

Okkal kérdezheti ezen a ponton az olvasó, hogy van-e ebben bármiféle rendszer és minek ennyi kifejezés azokra a gazdasági, társadalmi helyzetekre, működésekre, melyek az állam, és ezen belül is leginkább a közigazgatás legrégebbi, hagyományos funkcióihoz kapcsolódnak, azaz a külső és belső védelmi funkcióhoz. Nyilvánvaló az is, hogy a kiragadott szavak jórésze nem is azonosítható a válsággal, hanem vagy ahhoz vezető körülményeket, helyzeteket ragad meg, vagy valamely

¹ JAROSLAV HAŠEK: *Svejk. Egy derék katona kalandjai a világháborúban*. Ford. RÉZ ÁDÁM. Budapest, Európa, 1973, 233.

² A magyar nyelv értelmező szótára. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-ertelmezo-szotara-1BE8B/v-51E41/valsag-5262D/> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)

jellemzőjét, következményét írja le, és ez igaz a különböző jelzőkkel összekapcsolt, jogilag körülírt válságokra, válsághelyzetekre is.

A legáltalánosabb jogilag rögzített válságfogalomra példaként talán a Tanács 2018. december 11-i (EU), az uniós politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmusról szóló 2018/1993 Végrehajtási határozat 3. cikk a) pontjában található meghatározást ragadjuk ki. Eszerint: „*válság: egy olyan, nagy horderejű vagy politikai jelentőségű helyzet, amely kellő időben történő politikai koordinációt és válságelhárítást tesz szükségessé uniós politikai szinten.*” A fogalom absztrakciós szintje valóban elég magas, az általános érvényéből azonban némiképp levon a hozzá kapcsolt „válságelhárítás” igencsak tautologikus kifejtése, mely szerint: „*válságelhárítás: válság esetén tett fellépés, amelynek célja a válság káros hatásainak kezelése*”,³ továbbá az, hogy értelemszerűen – a jogi aktus tárgyához igazodóan – az uniós politikai koordináció megalapozásaként szolgál.

A további jogszabályi definíciók idézését azért is mellőzzük, mert egyet kell értenünk azzal a megállapítással, hogy a jogszabályi definíciók különböző, egymástól nagyon eltérő helyzetekre próbálnak meg reagálni, és az aktuálisan felmerülő jogalkotási szükséglethez igazodnak.⁴ Minden bizonnyal az is helytálló, hogy nem is „*célszerű, vagy egyáltalán lehetséges adekvát tartalmú objektív válságfogalmat alkotni, amely minden ágazat egyértelműségét bírná*”.⁵

A „hétköznapi” válságfogalomból és a jogszabályi definíciókból az a közös elem emelhető ki, ami a válságot nehéz, súlyos, sorsfordító helyzetként írja le, amikor – ismét irodalmi klasszikust idézve – „*kizökkent az idő*”.⁶

Az elmúlt évek magyar nyelvű szakirodalmából ezt a helyzetet – ERIK K. STERN szubjektív válságfogalmát átveve, aki az objektíve felsorakoztatható jellemzőket a döntéshozatal szükségességével köti össze – KESZELY LÁSZLÓ hivatkozott tanulmánya írja le számunkra a leghasználhatóbb módon. Eszerint: „*a döntéshozatali válsághelyzet egy társadalom külső és belső környezetének megváltozásából ered és a döntéshozók szemszögéből három szükséges és elégséges feltétel észlelésével jellemezhető: az alapvető értékek elleni fenyegetés, időkénszer, [...] bizonytalanság.*”⁷ A definíció döntéshozatali eleme a válság és közigazgatás összefüggésében azért

³ Uo. 3. cikk b) pont.

⁴ Lásd KESZELY LÁSZLÓ: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 79. Bár a szerző ezt az általunk „jelzős szerkezetűnek” nevezett válságfogalmakra állapította meg, de a felsorolt, a magyar és az uniós jogszabályok értelmező rendelkezéseiből kiragadott többi fogalomra is kiterjeszhető ez az értékelés.

⁵ KESZELY: i. m., 79.

⁶ WILLIAM SHAKESPEARE: *Hamlet, dán királyfi* – I. felvonás utolsó szín. Arany János fordításában.

⁷ ERIK K. STERN: *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. Stockholm, University of Stockholm, 1999, 8. Idézi KESZELY: i. m., 80.

különösen fontos, mert a válságra reagáló, azt kezelő közigazgatási cselekvés – mint majd látni fogjuk – alapvetően normatív és konkrét döntésekben nyilvánul meg. Az értelmező szótár fogalom meghatározásából viszont azt kell kiemelni, ami a válság sorsfordító jellegére, azaz a kimenetel jó, illetőleg rossz irányára utal.

Ezt tapasztalati tényként tudjuk megállapítani, akár a 2008-ban kezdődött pénzügyi válságot és annak kezelését, akár a Covid-19-világjárvány okozta válságot nézzük. Mindkettő az aktív állami cselekvések ellenére rengeteg negatív hatással járt, de mindkettő megnyitott olyan cselekvési irányokat, vagy felgyorsított olyan folyamatokat, melyek a válság kényszerítő nyomása nélkül nem, vagy csak sokkal később indultak volna meg (ld. pl. az EU pénzügyi felügyeleti rendszerének a kiépülését 2008 után, vagy a Covid-19-járvány okozta bezártságnak az online kapcsolatok és működések robbanásszerű fejlődését eredményező hatását).

A fogalom meghatározásban a címből most a „közigazgatás” következne, de tekintettel a több, mint két évszázados fogalomalkotási kísérletekre és – ha nem is tökéletes, de használható – eredményekre, ettől megkíméljük az olvasót.⁸ Inkább azt jelezzük módszertani útmutatóként, hogy a továbbiakban a közigazgatás egyes tevékenységfajtaihoz igazodva emelünk ki néhány fontosabb jellemzőt a közigazgatásnak a válságok kezelésével kapcsolatos cselekvéseiből.⁹

Hangsúlyozzuk, hogy a területi korlátok nem teszik lehetővé a kérdés minden aspektusának akár csak a felvetését sem. Így írásunk szükségképpen töredékes és példálózó lesz.

Sajnos az elmúlt 15 évben a világ, Európa és Magyarország is átélt több és többféle válságot, kezdve a 2008-ban kezdődött pénzügyi válsággal, folytatva a 2010-es évtized közepén a tömeges migrációval, végül a 2020-ban ránk tört Covid-19-világjárványt említve. Így a különböző tudományok, köztük a jogtudomány képviselői is abba a helyzetbe kerültek, hogy közvetlenül, „élőben” vizsgálhatták az állami vagy akár az európai uniós válságkezeléseket, beleértve a válsághárítás legszélsőségesebb állami eszközeit, akár a különleges jogrendek bevezetését is.

Nem véletlen tehát, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás, a válságkezelés korábban szűk szakmai körökre szorítkozó kérdései messze kiléptek a bennfentes körből

⁸ Lásd FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös, 2019, 20–22.

⁹ Más, alapvetően szervezéseméleti, igazgatástudományi megközelítésben tárgyalja a kormányzás kérdéseit válság idején JÓZSA ZOLTÁN: *A kormányzás dilemmái válság idején c.* tanulmányában, továbbá RIXER ÁDÁM: *A Covid-19-koronavírus-járvány hatása a magyar közigazgatásra: a kettős fejlődés modellje.* Mindkét tanulmányt lásd RIXER ÁDÁM (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra.* Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Lőrincz Lajos Kutatóműhely, 2021, 15–26., és 47–68.

és – nem túlozva – tanulmányok százaai születtek csak a magyar jogi szakirodalomban, a legkülönbözőbb jogágak oldaláról vizsgálódva ezekről a kérdésekről.¹⁰ A területi határok mellett ez is némileg felment bennünket a teljességre törekvés alól.

2. „A baj előtt egy perccel még nem volt semmi baj”

2.1. Válságszakaszolás és a jogi szabályozási szintek

A balesetekre és még a katasztrófákra is igaz lehet FÜLES – a fejezetcímbe némileg leegyszerűsítve idézett – sokat emlegetett mondása,¹¹ de a válságok esetében hosszabb folyamatról beszélhetünk. A katonai szakirodalomban hivatkoznak a LUND-féle válsággörbére,¹² ezt felhasználva Keszely László a válságok és különleges jogrend eshetőségét vizsgálva az akut válság kitörésétől három fázist különít el. Először a válságkezelés még normál jogrenden belüli időszakát különbözteti meg, melynek eszközei magukban is elegendőek lehetnek a válság leküzdésére. Ha azonban a válság eszkalálódik és „a normál jogrend eszközei már nem elegendőek a krízis menedzselésére”,¹³ sor kerülhet a különleges jogrend bevezetésére,¹⁴ majd a válság enyhülésével vissza lehet térni a normál jogrend állapotába.

¹⁰ Az emlegetett területi korlátok egyszerűen lehetetlenné teszik, hogy az elmúlt három-öt évben született, akár csak magyar szakirodalom listáját közöljük. Ezt egyébként előttünk FARKAS ÁDÁM alaposan, de szintén csak példálózva megtette, így itt az ő hivatkozásait idézzük. Lásd FARKAS ÁDÁM: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei [Recenzió]. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2022/1. szám, 156–158. oldalakon található 2–5. számú lábjegyzetek. Emellett persze meg kell említenünk a recenzióban értékelt igen terjedelmes kötetet is. Lásd NAGY ZOLTÁN – HORVÁTH ATTILA (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. <https://10.47079/2021.nzha.kulon.4>

¹¹ A pontos idézet a *Micimackóból*: „*Én nem mondom, hogy most éppen baleset történhetik. Mert különös dolog ezekkel a balesetekkel. Soha még nem történt meg, hogy mielőtt a baleset megtörtént volna, valami baj történt volna. Csak éppen akkor.*” A. A. MILNE: *Micimackó kuckója*, 4. fejezet. Ford. KARINTHY FRIGYES. Budapest, Móra, 1991.

¹² MICHAEL S LUND: *Preventing Violent Conflicts. (Strategy for Preventive Diplomacy)*. Washington, United States Institute of Peace Press, 1996, 39–43., idézi: RESPERGER ISTVÁN: *A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001, 50., hivatkozva: KESZELY: i. m., 81. Publikusan elérhető tanulmányban: RESPERGER ISTVÁN: *A válságkezelés és a hibrid hadviselés*. Budapest, Dialog-Campus, 2018, 6–7.

¹³ KESZELY: i. m., 81.

¹⁴ Tartalmilag ugyanígy határozza meg a különleges jogrendet CSINK LÓRÁNT: „*A különleges jogrend meghatározására többféle megközelítés ismert. Ezek közös eleme, hogy a különleges jogrend egy olyan társadalmi vagy természeti jelenség kezelésére biztosított állami keretrendszer, amely az állam működésének normális állapotában nem kezelhető, és amely az embereket, az államot vagy az al-*

A magyar szabályozásban is – e három fázisban – különböző szabályozási szinteket különíthetünk el, melyek az állami és ezen belül a közigazgatási cselekvések eltérő mértékű koordinálását igénylik, és amelyek a társadalmi tevékenységek különböző fokú korlátozásával járnak.

A szabályozási szintek felvázolásához röviden ki kell térnünk az Alaptörvény kilencedik módosításával megalapozott védelmi és biztonsági szabályozás új rendszerére. Az Alaptörvény kilencedik módosítása (2022. december 22.) koncepciónálisan újraszabályozta a különleges jogrendről szóló rendelkezéseket, és ezzel utat nyitott a védelmi és biztonsági szabályozás teljeskörű reformjához. A szakirodalomban vitatott kérdésként merült fel, hogy éppen különleges jogrend idején, a Covid-19-járvány második hulláma miatt elrendelt veszélyhelyzetben célszerű-e, és alkotmányosan igazolható-e egy ilyen horderejű módosítás keresztülvitele.¹⁵ A védelmi és biztonsági igazgatással foglalkozó szakirodalomból azonban az állapítható meg, hogy szakpolitikai szinten a szabályozás megújításának igénye már jóval a Covid-19-járvány előtt megfogalmazódott.¹⁶

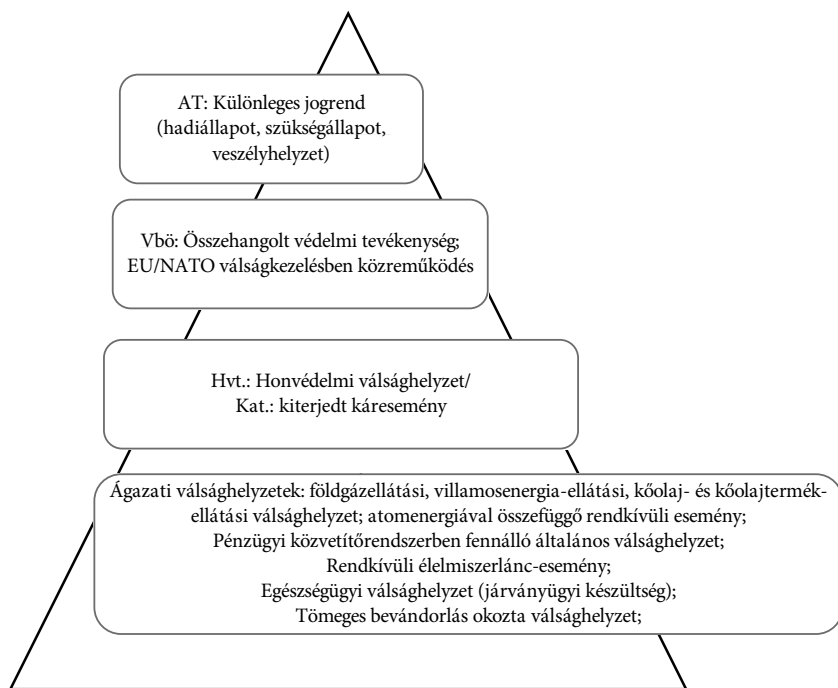
kotmányos rendet veszélyeztetni.” CSINK LÓRÁNT: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 8.

¹⁵ Az Alaptörvény kilencedik módosítására vonatkozó javaslatot 2020. november 10-én – a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló törvényjavaslattal egy napon – nyújtotta be a Kormány az Országgyűléshez és azt 2020. december 15-én fogadták el a képviselők. A módosítás ilyen időzítése ellen szól, amit Csink Lóránt a különleges jogrend alkotmányi szabályozásának elvei közül elsőként kiemel, a stabilitás. (CSINK: i. m., 16.)

Az Alaptörvény módosítását a Velencei Bizottságnak a különleges jogrend idején is megőrzendő jogállamisági követelményeket összefoglaló dokumentuma is nehezíti: ld. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission): Respect For Democracy, Human Rights And The Rule Of Law During States Of Emergency – Reflections. CDL-PI(2020)005rev 2020. máj. 26. (a továbbiakban: Velencei Bizottság – CDL –PI(2020)005rev 2020. május 26.) 13. pont. Lásd <https://rm.coe.int/09000016809e82c0> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)

A veszélyhelyzeti alkotmánymódosítás ellen érvel továbbá VÖRÖS IMRE: *A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább...* In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LÖRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): *Jogi diagnózisok. A Covid-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, L'Harmattan, 2020, 42., valamint KARÁCSONY LILI: *Különleges jogrend vagy kivételes hatalom? A veszélyhelyzet és a jogállamiság*. JTI blog, 2022. április 4. <https://jog.tk.hu/blog/2022/04/kulonleges-jogrend-vagy-kiveteles-hatalom> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)

¹⁶ Lásd erről például a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen 2017 áprilisában „A különleges jogrend” címmel megrendezett konferenciát (az előadások írásbeli változatai a *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. számában olvashatók, <https://ias.jak.ppke.hu/ias.htm>), továbbá a Nemzeti Közszerzői Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhelyének (VBSZK) 2021-22. évi műhelytanulmányait (<https://hkk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022>) és a *Katonai Jogi és Hadijogi Szemlében* (<https://epa.oszk.hu/html/vgi/kardexlap.phtml?id=2511>) megjelent munkákat. (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)



1. ábra. Saját szerkesztés

Az Alaptörvény kilencedik módosításának (2020. december 22.) hatályba lépését eredetileg 2023. július 1-jére tűzték ki, de ezt 2022. november 1-jére előre hozta az Alaptörvény tizedik módosítása (2022. május 24.). Az előrehozott hatályba lépés részlegessé tette ugyan az új alaptörvényi szabályozáshoz igazodó törvényi és végrehajtási rendeleti szintű szabályozás kiépítését, de 2021 júniusában megszületett a védelmi és biztonsági igazgatás új, átfogó szemléletű törvénye, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbő.). Ez szintén korábban, az eredeti 2023. július 1-jei hatályba lépéshez képest ugyancsak 2022. november 1-jén lépett hatályba.¹⁷

¹⁷ A Vbő. értékeléséről és az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosításával összefüggő szabályozási szükségletéről a terjedelmes szakirodalomból ld. KÁDÁR PÁL – TILL SZABOLCS: *A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében*. VBSZK Műhelytanulmányok, 2022/21.; <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)

A különleges jogrend módosított alaptörvényi szabályainak hatályba lépésével egyidejűleg új honvédelmi törvény¹⁸ látott napvilágot, és jelentősen módosult a katasztrófavédelmi törvény¹⁹ is.

A fenti új általános szabályokat és a korábban alkotott „ágazati” válság szabályokat²⁰ figyelembe véve az 1. ábrán látható szabályozási piramist rajzolhatjuk fel.

2.2. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló új törvény

Mielőtt az egyes szabályozási szintekre jellemző közigazgatási cselekvésekre részletesebben is kitérnénk, érdemes röviden bemutatni a különleges jogrendet érintő, és az azt megelőző helyzetekben alkalmazható, de még a normál jogrendbe sorolt új Vbö. rendelkezéseit, valamint azt, hogy ez az új törvény hogyan kapcsolódik a honvédelmi törvényhez, illetőleg a védelmi és biztonsági igazgatásban közreműködő rendészeti-rendőrségi, katasztrófavédelmi- és nemzetbiztonsági szervekről szóló szabályokhoz.²¹

Tekintettel arra, hogy a jelen tanulmánynak nem célja a védelmi és biztonsági reform elemeinek, így sem az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosításának,²²

¹⁸ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (a továbbiakban: új Hvt.).

¹⁹ A módosításokat bevezette és – többek között – a Vbö., illetőleg az új Hvt. hatályba lépéséről az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvény rendelkezett.

²⁰ Lásd a földgázellátásról szóló 2008. évi. XL. törvény 96. §; a villamosenergiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 139. §; a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvény 1. § 5. pont és 9. §; az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 2. § és 20–21. §; a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (7) bekezdés; IV. fejezet; az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 71. §; az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény XIV. fejezet; a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény IX/A fejezet; 80/A.-80/K. §. Ezeket KÁDÁR PÁL és HOFFMAN ISTVÁN közös tanulmányukban „kvázi különleges jogrendeknek” nevezik és részletesebben is bemutatják: KÁDÁR PÁL – HOFFMAN ISTVÁN: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle*, 2021/3. szám, 1–11.

²¹ A kérdést Kádár Pál és Till Szabolcs már idézett (17. lj.) közös tanulmányukban úgy teszik fel, hogy a Vbö. „habarcs vagy abroncs” szerepet fog-e betölteni a védelmi és biztonsági rendszer szabályozásában: KÁDÁR PÁL – TILL SZABOLCS: i. m., 10. A Vbö. jogrendszeren belül helyét részletesen tárgyalja: FARKAS ÁDÁM: *A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben*. VBSZK Műhelytanulmányok, 2022/39. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastanikutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)

²² Az Alaptörvénynek a különleges jogrendről szóló módosított szabályai nagy figyelmet kaptak a 9. sz. lábjegyzetben hivatkozott szakirodalomban, továbbá a legújabb munkák közül ld. például KELEMEN ROLAND: *A kivételes hatalom elméleti rendszere*, VBSZK Műhelytanulmányok, 2022/3., különösen 21–46.; FARKAS ÁDÁM: *Az Alaptörvény új védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek*

sem a Vbő-nek a részletes bemutatása és értékelése, csak röviden érintjük a törvény szabályozási tárgyköreit és a szabályozás módszerét.

A Vbő. tárgyi, személyi és szervei hatályát az értelmező rendelkezések közül a védelmi és biztonsági eseményeket taglaló 5. § 15. pontja, a védelmi és biztonsági igazgatást meghatározó 16. pont, a védelmi és biztonsági kötelezettségeket tartalmazó 17. pont, és a védelmi és biztonsági igazgatási szerveket felsoroló 18. pont jelöli ki.²³

A 15. pontban felsorolt védelmi és biztonsági események listája egyértelművé teszi, hogy a Vbő. olyan horizontális törvény, melynek koordinációs tárgyi hatálya felöleli az ágazati válsághelyzeteket, a katasztrófavédelmi törvény, a rendőrségi törvény, a nemzetbiztonsági törvény, a honvédelmi törvény és a NATO védelmi rendszerébe illeszkedő magyar szabályozás hatálya alá tartozó eseményeket, válsághelyzeteket is. Ebből következően a korábbi, duális szabályozásból e törvénybe került át a honvédelmi törvényből – a hadiállapot idején bevezethető katonai szolgálati és a honvédelmi munkakötelezettséget kivéve – az összes (hon)védelmi kötelezettség, így a polgári védelmi, a biztonsági és anyagi szolgáltatási, valamint védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség.

elemzése I. VBSZK Műhelytanulmányok, 2022/38.: <https://hkk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)

²³ Vbő. 5. § 15. védelmi és biztonsági esemény:

- a) törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény,
 - b) katasztrófa vagy annak veszélye,
 - c) az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény,
 - d) a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény,
 - e) az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény,
 - f) Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés,
 - g) szövetségi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény, vagy
 - h) terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye;
16. védelmi és biztonsági igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége, különös tekintettel a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonságátudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képező katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást;
17. védelmi és biztonsági kötelezettségek: az ország és a nemzet védelme és biztonságának fenntartása és fejlesztése érdekében az állam által természetes személyek, jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére meghatározható kötelezettségek;
18. védelmi és biztonsági szervezetek: a Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség.

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényből (a továbbiakban: Kat.) ugyancsak ide helyezték át a katasztrófavédelem helyi-területi irányításának szabályait, illetve a katasztrófa helyzetben és a különleges jogrendbe tartozó veszélyhelyzetben alkalmazható – az Alaptörvényben nem részletezett – rendkívüli intézkedésekre vonatkozó felhatalmazásokat.

A Vbő. átfogó, „horizontális” szabályozási tárgyán túl másik alapvető újdonsága, hogy a rendkívüli intézkedésekre feljogosító szabályozást tekintve gyökeresen szakít mind a korábbi Hvt., mind a Kat. eddigi szabályozási módszerével. A korábbi, a bevezethető rendkívüli intézkedéseket tételesen felsoroló, kazuisztikus szabályozás helyett generálklauzulákkal él és a rendkívüli kormányzati cselekvéseknek a szabályozási tárgyköreit, az intézkedések célját, valamint a szükségesség és arányosság elvét rögzíti.²⁴

Az új szabályozási módra való áttérést a törvény indokolása a következőképpen magyarázza: „A korábbi szabályozási gyakorlattól eltérően, figyelemmel a 21. századi kihívások, hibrid fenyegetések összetettségére, kiszámíthatatlanságára és gyors változásaira, valamint az Alaptörvény kilencedik módosításával összhangban lévő komplex és rugalmas megközelítésre, a Javaslat nem tartalmaz zárt felsorolást az egyes meghozható intézkedések kapcsán.”²⁵

Ez a szabályozás valóban maximálisan megfelel a rugalmasság és a gyors reagálás követelményének, és elkerüli a kazuisztikus szabályozás azon buktatóit, melyek a Covid-19-járvány idején komoly alkotmányossági vitákat váltottak ki.²⁶ Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez a szabályozási mód lényegében diszkrecionális cselekvésre hatalmazza fel a Kormányt.²⁷

A diszkrecionális cselekvés szabadságával szemben a védelmi-biztonsági kérdésekkel foglalkozó szerzők a Vbő.-ben alapelveként is hangsúlyozott célhoz kötöttség, szükségesség és arányosság elveit hozzák fel.²⁸ Ha az Alaptörvény módosított kü-

²⁴ Lásd Vbő. 79–82. §-ait.

²⁵ Vbő. részletes indokolása a 79–82. §-hoz.

²⁶ Lásd a szakirodalomból például: SZENTE ZOLTÁN: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9. <https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai>; utóbb megjelent: Állam- és Jogtudomány, 2020/3. szám, 115–130.; VÖRÖS IMRE: i. m.; TORDAI CSABA: A közjog határai a járványveszély idején. *Átlátszó*, 2020. március 16.

²⁷ A kormányzati és a közigazgatási döntések jogi kötöttségének vagy kötetlenségének és a diszkrecionális cselekvés lehetőségének valóban könyvtárnyi irodalmáról és elméleti kérdéseiről lásd pl. MOLNÁR MIKLÓS monográfiáját: MOLNÁR MIKLÓS: *A közigazgatás döntési szabadsága*. Budapest, KJK, 1994, vagy legújabbban FAZEKAS JÁNOS: *A kormányzati tevékenység bírói kontrollja. A politikai kérdések doktrínája Magyarországon. (Judicial review of governmental acts. The political question doctrine in Hungary)* Habilitációs értekezés. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2022. november.

²⁸ Lásd KÁDÁR PÁL – TILL SZABOLCS: i. m., 30–31. (17. lj.)

lönleges jogrendi szabályait és a Vbő. ehhez kapcsolódó felhatalmazó rendelkezéseit összevetjük a különleges jogrendre vonatkozó nemzetközi és európai jogi követelményekkel, az új szabályok formálisan megfelelnek ezeknek: a különleges jogrend legmagasabb szintű alkotmányos szabályait az Alaptörvény tartalmazza, megjelenik a szükségesség és az arányosság elve, maga az Alaptörvény erősíti meg a parlamenti és az alkotmánybírói kontroll fenntartásának szükségességét, és a Vbő. megalkotását éppen a védelmi és biztonsági igazgatásban részt vevő szervek közötti hatékonyabb együttműködés törvényi megerősítésével indokolták.²⁹

A különleges jogrenddel kapcsolatos további alapvető követelmény a kivételes hatalom ideiglenességének, szigorú határidőkhöz kötöttségének magas szintű szabályozása. A tárgykör jelentőségét jelzi, hogy a Covid-19-járvány első hulláma idején az volt az egyik leginkább bírált eleme a magyar szabályozásnak, hogy az Országgyűlés határidő nélkül adott felhatalmazást a Kormánynak arra, hogy a Kormány által kihirdetett veszélyhelyzetben az Országgyűlés időről-időre kötelező megerősítése nélkül alkosson veszélyhelyzeti kormányrendeleteket.³⁰ Az Alaptörvény kilencedik módosítása (2020. december 22.) a szükségállapot és a veszélyhelyzet időtartamát 30 napban korlátozza, de ez az Országgyűlés felhatalmazása alapján meghosszabbítható.³¹ A Vbő. eredeti szövege nem rendelkezett a különleges jogrenddel kapcsolatos határidőkről. Az ideiglenesség hangsúlyozása érdekében azonban a 2022. évi XXXII. törvénnyel beiktatott 82/A. § kimondja, hogy az Alaptörvény 51. cikkének (3) bekezdése szerinti, a veszélyhelyzet meghosszabbításra irányuló kezdeményezésben a Kormány alkalmanként legfeljebb 180 napos időtartamra kérhet felhatalmazást.

²⁹ A különleges jogrend idején is elvárható jogállamisági követelményekről részletesen a már hivatkozott Velencei Bizottság – CDL-PI(2020)005rev 2020. máj. 26. reflexió: <https://rm.coe.int/09000016809e82c0>; továbbá: SZENTE: i. m., 4–8. A különleges jogrend szabályozásának nemzetközi és európai jogi kérdéseiről a magyar nyelvű szakirodalomból ld. még BÉRES NÓRA: *A különleges jogrend nemzetközi jogi dimenziói az emberi és jogok derogációja tükrében*; és MARINKÁS GYÖRGY: *A Covid-járvány uniós szintű kezelése – A hatáskörök hálójának elmélete*. Mindkettő In: NAGY ZOLTÁN- HORVÁTH ATTILA (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 37–51. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_2, illetve 52–76. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_3

³⁰ Lásd a 2020. évi XXII. törvényt. A bíróságok közül ld. például SZENTE: i. m., különösen 17–20.; VÖRÖS: i. m., 23–28.; GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: *A járvány kezelésének alkotmányjogi vonatkozásai*. *Magyar Tudomány*, 2021/5. szám, 585–586. <https://doi.org/10.1556/2065.182.2021.5.2>; HALMAI GÁBOR: *How Covid Unveils the True Autocrats: Orbán's Ermächtigungsgesetz*. *IConnect, Blog of the International Journal of Constitutional Law*, <https://blogs.eui.eu/constitutionalism-politics-working-group/covid-19-unveils-true-autocrats-viktor-orbans-ermachtigungsgesetz/> (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 22.)

³¹ Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdése és 51. cikk (2)-(3) bekezdése.

A Vbő.-nek egyik legfontosabb újítása az összehangolt védelmi tevékenység mint új válságkezelési időszak, és felhatalmazás bevezetése.³² A törvény általános felhatalmazást ad a Kormánynak, hogy rendeletben összehangolt védelmi tevékenységet rendeljen el *„súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén, ha annak kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az e törvényben az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreakálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.”*³³

A törvénynek ezek a szabályai nem sarkalatosak, de olyan kormányzati cselekvésekre adnak lehetőséget, melyek a fegyveres szervezetek és a Kormány irányítása alá tartozó államigazgatás szorosabb és célzott együttműködése érdekében ideiglenesen átrendezhetik a hatásköröket és az illetékességeket. Ennél is figyelemre méltóbb azonban, hogy az összehangolt védelmi tevékenység idején korlátozható a személyek szabad mozgása az államhatáron és a belső közlekedésben, egyes intézmények, létesítmények, rendezvények látogatása, kiegészítő szabályok alkothatók a köznevelésre, a felsőoktatásra, a szakképzésre és a felnőttképzésre vonatkozóan, és végül – generális, szabad mérlegelésen alapuló jogosítványként – a Kormány rendeletben bevezethet *„egyéb, törvényben meghatározott, az összehangolt védelmi tevékenységet megalapozó esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő – alapjogot nem korlátozó – intézkedést”*.³⁴ Mindezeknek az intézkedéseknek a végrehajtásához a Kormány *„elrendelheti a Honvédség közreműködését a kapcsolódó rendőrségi feladatok ellátásában”*, még ha *„törvényben meghatározott részletes szabályok szerint”* is.³⁵

Az összehangolt védelmi tevékenység keretében meghozható intézkedéseket legfeljebb három hónapra lehet bevezetni, de ezek hatályát a Kormány – „szükség szerinti alkalommal”, vagyis lényegében tetszőlegesen – meghosszabbíthatja.

Az indokolás e szabályokat is a megváltozott belső és külső veszélyekkel szembeni „nemzeti ellenálló képességet” növelő, rugalmas és összehangolt kormányzati cselekvés iránti igénnyel magyarázza. Erre valóban szükség lehet bizonyos körülmények között, amikor például az „ágazati válságabszabályok” már nem elegendők bizonyos kockázatok kezelésére.

³² Vbő. IX. fejezet.

³³ Vbő. 74. § (1) bekezdés.

³⁴ Vbő. 76. § (1) bekezdés.

³⁵ Vbő. 76. § (5) bekezdés; a „részletes törvényi szabályozásra” ld. pl. a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 7/E. § (7) bekezdését vagy a Kat. 43. § (2) bekezdését.

Látnunk kell azonban, hogy itt lényegében egy egyszerű többséggel elfogadott törvényben bevezetett „kvázi különleges jogrenddel” állunk szemben,³⁶ melyben mind a bevezetés feltételeit tekintve – akkor kell elrendelni az összehangolt védelmi tevékenységet, ha összehangolt védelmi tevékenység keretében hozható intézkedésekre van szükség –, mind a generális felhatalmazás alapjogot ugyan nem korlátozó „egyéb intézkedés” előírására a Kormány cselekvési szabadságát a korábbi szabályozásokhoz képest nagyságrendekkel növeli meg.³⁷ Ezt különösen azért kell hangsúlyoznunk, mert a különleges jogrend normarendszere eleve tartalmaz ún. „előszoba-tényállásokat”, melyekben a Kormány a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezése és annak elrendelése közötti időszakban már kivételes rendeletalkotási jogosultsággal bír,³⁸ de a Vbö. sarkalatos 79. §-a még arra is felhatalmazza a Kormányt, hogy már a veszélyhelyzet kihirdetését tárgyaló kormányülés előtt a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő állami szervezetekre speciális kötelezettségeket rendeljen el.

3. Az „erős exekutíva”³⁹ – közigazgatási jogalkotás válságok idején

3.1. A végrehajtó hatalom túlsúlya

Államtudományi közhely, hogy válsághelyzetekben a jogállami keretek között a hatalmi ágak között megkívánt egyensúly a végrehajtó hatalom – MAGYARY

³⁶ Kádár Pál és Hoffman István hivatkozott közös tanulmányával (19. lj.) szemben csak ezeket a generális felhatalmazásokat tartalmazó, de még a normál jogrendbe sorolt szabályozásokat minősíténénk „kvázi különleges jogrendnek”.

³⁷ Az összehangolt védelmi tevékenység időszakának különleges jogrendre utaló jellegét alátámasztja, hogy Kádár Pál és Till Szabolcs a többször hivatkozott, a Vbö.-t értékelő műhelytanulmányukban (17. lj.) felvetik azt a kérdést is, hogy szükség volt-e egyáltalán az Alaptörvény tizedik módosításával (2022. május 24.) a veszélyhelyzet feltételeinek kiegészítésére a „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” esetkörével, hiszen a védelmi- és biztonságsszabályozás reformjának hatályba lépése előtt, azaz 2022 májusában a Kormány élhetett volna a megelőző védelmi helyzetben (vagy/és a régi Hvt-ben is meglévő honvédelmi válsághelyzetben) alkalmazható különleges felhatalmazásokkal, az új szabályok hatályba lépésének előre hozatala után pedig a Vbö. összehangolt védelmi tevékenységre vonatkozó szabályai kellő cselekvési lehetőséget biztosítottak volna számára. KÁDÁR PÁL – TILL SZABOLCS: i. m., 44–46.

³⁸ Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés: „Hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően a Kormány rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – a kihirdetésre okot adó körülmény azonnali kezeléséhez szükséges mértékben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”

³⁹ MAGYARY ZOLTÁN sokszor használt szófordulata, lásd pl. MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 74.

ZOLTÁN kifejezésével – a „cselekvő hatalom”⁴⁰ javára billen ki. A különleges jogrend és az egyéb válsághelyzeti szabályozások lényege is abban ragadható meg, hogy a törvényhozás felhatalmazása alapján a végrehajtó hatalom kap különleges hatáskört akár *contra legem* jogalkotásra, a jogalkotó szervek közötti hatásköri átrendezéssel, a jogalkotási eljárási kötöttségek feloldásával és „normál helyzetben” nem engedélyezett szabályozási tartalmak megengedésével.⁴¹ Ez leginkább a kormány jogalkotó tevékenységében ölt testet.⁴²

A magyar jogrendszerben az előző fejezetben röviden érintett, az Alaptörvény kilencedik módosításával megalapozott védelmi és biztonsági szabályozási reform a Kormány jogalkotó szerepét azzal erősítette meg, hogy különleges jogrendben a korábbi speciális honvédelmi tanácsi és köztársasági elnöki szabályozási jogkörök megszüntetésével egyedül a Kormányt illeti meg a felhatalmazáson alapuló kivételes jogalkotó hatáskör.

A válsághelyzeti jogalkotás legszembevetőbb jellemzője a jogalkotási aktusok, elsősorban a kormányrendeletek számának ugrásszerű emelkedése.⁴³

⁴⁰ MAGYARY: i. m., 41.

⁴¹ Lásd FRIEDRICH KOJA: *Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog.* (FRIEDRICH KOJA: *Allgemeine Staatslehre.* Bécs, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1993, 20 §: Staatsnotstand und Notstandsrecht, 397–413. Ford. JAKAB ANDRÁS. In: TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Budapest, Szent István Társulat, 2003, 805–806.

⁴² Ez még akkor is így van, ha például minősített helyzetekben az alkotmányos szabályozás speciális szerveknek vagy az államfőnek ad kivételes hatáskört, mint pl. – Magyarországon az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt – rendkívüli állapot esetén a Honvédelmi Tanácsnak, vagy szükségállapot idején a köztársasági elnöknek. Ilyenkor a kormány döntéselőkészítő szerepe növekszik meg, mert e kivételes jogalkotóknak nincs olyan saját apparátusuk, mely ezt a munkát el tudná végezni.

⁴³ Így például a Covid-19-járvány 2020. március 11. és 2022. május 31. közötti időszakában több mint 1700 kormányrendelet született (2020-ban: 693; 2021-ben: 832; 2022. május végéig: 196), szemben a 2017–2019 közötti teljes három évben kibocsátott mintegy 1200 kormányrendelettel. A Covid-19-járvány első és második hulláma miatti veszélyhelyzetben, valamint a járványügyi készültség ideje alatt született kormányrendeletek feldolgozását ld. RÁCZ LILLA: Rendeleti kormányzás a különleges jogrendben – A koronavírus-járvány első hulláma alatt Magyarországon hozott veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendszerzése és rövid bemutatása (2020. március 11. [15 óra] – 2020. június 18.). In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): *Jogi diagnózisok.* Budapest, L’Harmattan, 2020, 323–371. és RÁCZ LILLA: Rendeleti kormányzás Magyarországon járványügyi készültség és a második veszélyhelyzeti kormányzás idején (2020. június 18. – 2021. február 8.). In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): *Jogi diagnózisok II.* Budapest, L’Harmattan, 2022, 435–488.

3.2. Szabályozási tárgykörök és módszerek

A válsághelyzetekre vonatkozó szabályozás tárgykörei közül elsőként a válsághelyzeti tervezést kell kiemelnünk. A szabályozási piramisunkban jelzett valamennyi törvény tartalmaz olyan tervkészítési kötelezettséget, mely szerint a válsághelyzetben potenciális érintett gazdasági szervezet(ek) vagy/és cselekvésre jogosított közigazgatási szerv(ek) részletes terveket, „forgatókönyvet” köteles(ek) kidolgozni, és ezeket időről-időre aktualizálni a veszélyekre, válsághelyzetekre való előzetes felkészülés érdekében.

A magyar „ágazati” válsághelyzeti tervezés döntő többségében európai uniós rendeletekben, vagy irányelvekben megszabott felkészülési előírások implementációját szolgálja, ami esetenként a tervek Bizottságnak (uniós ügynökségnek) történő bemutatásával és ellenőrzésével párosul.⁴⁴ Az uniós szabályozásban azonban e területen is mind határozottabb irányként jelenik meg az ágazati szabályokat kiegészítő, pótló horizontális megközelítés. Ennek jegyében 2022 decemberében két irányelvet fogadtak el, egyet a kritikus szervezetek rezilienciájáról,⁴⁵ és egy másikat az „Unió egész területén egységesen magas szintű kiberbiztonságot biztosító intézkedésekről”.⁴⁶ Született továbbá egy rendelet a pénzügyi ágazat digitális működésének rezilienciájáról is.⁴⁷

A magyar jogrendszerben a védelmi-biztonsági tervezésnek általánosabb szintjét képezik a katasztrófavédelmi törvényben előírt, a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemekben kötelező belső, illetve külső védelmi tervek, valamint a katasztrófavédelmet irányító miniszter által jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv.⁴⁸

A Vbö. pedig két fejezetében a teljes tervezési rendszert lefedi, és egy többszintű tervezési rendet alapoz meg. A III. fejezet szerint az állami tervezés alapja a Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei tervdokumentum, amit az Országgyűlés fogad el. Erre épülnek a kormányhatározatokban kiadott Nemzeti Biztonsági Stratégia és az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás. A tervezés alsó szint-

⁴⁴ Lásd az energetika tárgyú törvényekben előírt tervezési kötelezettségeket, melyek mind a termelők, mind a forgalmazókra, mind az energiapiacokat felügyelő hatóságokra kiterjednek. Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 43. §-a hatósági jóváhagyáshoz kötött Nukleáris-baleset-elhárítási Intézkedési Tervet kidolgozást teszi kötelezővé az atomenergia alkalmazója számára (vhr.: az országos nukleárisbaleset-elhárítási rendszerről szóló 167/2010. (V.11.) Korm.-r.). Hasonlóképpen egészségügyi válsághelyzeti terveket kell készíteni az egészségügyi szolgáltatóknak: ld. Eütv. 230. § (2)-(3) bekezdés és a 43/2014. (VIII. 19.) EMMI rendelet az egészségügyi intézmények egészségügyi válsághelyzeti terveinek tartalmi követelményeiről, valamint egyes egészségügyi tárgyú miniszterei rendeletek módosításáról.

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2022. december 14-i (EU) 2022/2557. irányelve.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2022. december 14-i (EU) 2022/2555. irányelve.

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2022. december 14-i (EU) 2022/2554. rendelete.

⁴⁸ Kat. 3. § 1. és 13. pontok, 8. § (2) bekezdés j) pont; 17. §; 23. § (3) bekezdés e) pont.

jén pedig – a már röviden érintett – az „ágazati törvényben és kormányrendeletben előírt ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák, alaptervek, illetve intézkedési tervek” helyezkednek el.⁴⁹

A Vbö. IV. fejezete külön szól a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítéséről, melyek állami alapdokumentuma a Kormány által jóváhagyott Védelemgazdasági Alapterv.⁵⁰ E tervek révén a közigazgatás szervei a válságok fogalmi ismérveiként említett időkényszert és bizonytalanságot enyhíthetik, tekintettel arra is, hogy a tervezés rendszerint összekapcsolódik adatszolgáltatási, vagy egyéb együttműködési kötelezettségekkel is.

A válsághelyzeti szabályozásban részben már a tervezési előírások között, részben a válsághelyzetekben alkalmazható intézkedések során, kiemelt szerepet kapnak a lakossággal való kommunikáció tárgykörei, így a jogszabályok speciális kihirdetési szabályai,⁵¹ valamint a különböző riasztási tervek és a válsághelyzetben való tájékoztatás.

A válsághelyzeti jogalkotás gerincét az akut válsághelyzetben bevezethető korlátozások, rendkívüli intézkedések alkotják. Az általunk elemzett, elvileg normál jogrendben felépített és elfogadott, de rendkívüli szabályozásokra feljogosító normarendszer a szabályozási piramis szerinti mind magasabb szinteken egyre bővíti, de egyre általánosabban határozza meg a korlátozások lehetséges körét.

A gazdasági ágazati válsághelyzeti szabályok tipikusan az adott piacokon működő gazdasági alanyokra vonatkozó piackorlátozó intézkedésekre, illetve a különböző felhasználói csoportokat érintő fogyasztási korlátozásokra jogosítanak fel, általában a bevezethető korlátozó intézkedések tételes felsorolásával.

A katasztrófavédelmi intézkedések – és lényegében ide sorolható, csak rendkívüli kockázata, nagyságrendje miatt külön részletesen szabályozott a nukleárisbaleset-elhárítás – a katasztrófaveszélyek és a katasztrófák csak általános jogfogalommal leírható, igen változatos előfordulásai miatt jobbára csak generálklauzulákkal körülírt felhatalmazásokon alapulnak.

Az egészségügyi válsághelyzetben bevethető intézkedések szabályozása azonban átmenetet jelent a tételes, vagy a generális felhatalmazás között. Jól érzékelhető, hogy az Eütv. e fejezete különböző szabályozási rétegekből épül fel, és meglehetősen ad hoc módon bővült a lehetséges intézkedések listája az egyes járványhullámok alatti veszélyhelyzeti kormányrendeletek előírásainak utólagos beépítésével.⁵² A felhatalmazás azonban – biztos, ami biztos alapon – 2022 júniusában azzal is

⁴⁹ Vbö. 22. §

⁵⁰ Vbö. 25. §

⁵¹ Erre különleges jogrendben maga az Alaptörvény ad felhatalmazást: T) cikk (1) bekezdés és ezt a Vbö. sarkalatos 82. §-a részletezi.

⁵² Lásd a különböző törvényekkel 2020. és 2022. között beillesztett 232/D-232/H. §-okat.

kiegészült, hogy „[E]gészségügyi válsághelyzet idején – ha e törvény vagy a végrehajtására kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény rendelkezéseit alkalmazni kell.”⁵³

A Vbö. gyökeresen új szabályozási módszerét az előző fejezetben részletesen bemutattuk. Ez a védelmi és biztonsági események esetén, illetőleg különleges jogrend időszaka alatt a lényegében diszkrecionális kormányzati jogalkotási és intézkedési hatáskört csak a válsághelyzetben is jogállami elveknek megfelelő, rendeltetésszerű – célhoz kötött, szükséges és arányos – joggyakorlás követelményével korlátozza, melynek kontrollját részben az Országgyűlés, részben az Alkotmánybíróság töltheti be.⁵⁴ Ugyanakkor látnunk kell, hogy ez az új szabályozási módszer a joghoz kötöttséget oldja, és még inkább a Kormány politikai felelőssége körébe emeli az e felhatalmazásokon alapuló kormányzati cselekvéseket, melyek országgyűlési ellenőrzése maga is politikai jellegű, míg az alkotmánybírósági és bírói kontrollja meglehetősen korlátozott.⁵⁵

4. Arccal a közhatalmi-rendészeti jogalkalmazás felé – a hatósági jogalkalmazás jellemzői válsághelyzetekben

Amint bemutattuk, a válsághelyzeti jogalkotás meghatározó jellemzője a különböző korlátozások és tilalmak elrendelése. Ezek döntő többsége közigazgatási jogi korlátokat jelent, így a jogérvényesítés is közigazgatási, mégpedig hatósági tevékenység keretében zajlik. Az érvényesítő szervek körében elsődleges a rendészeti szervek szerepe, de az egyéb hatóságok is (pl. járványügyi szervek) tipikusan rendészeti jellegű hatósági tevékenységet végeznek. E hatósági tevékenységnek alapvető eszköztára a kötelezés tartalmú (tevőleges cselekvést előíró vagy tiltó) egyedi hatósági aktus kibocsátása, illetőleg a jogszabályban közvetlenül a közigazgatáson kívüli jogalanyokra előírt kötelezettségek (tilalmak) teljesítésének, azaz a jogkövetésnek a hatósági ellenőrzése és a jogsértések szankcionálása.⁵⁶ Ez válság-

⁵³ Eütv. 228. § (1a) bekezdése, amit az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. (saláta)törvény iktatott be.

⁵⁴ Az Alaptörvény különleges jogrendről szóló cikkei előírják, hogy a Kormány köteles minden olyan intézkedést megtenni, melyek biztosítják az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság folyamatos működését. Ld. Alaptörvény 52. cikk (3)-(4) bekezdés; 54. cikk (5) és (7) bekezdés, valamint hadiállapot és szükségállapot idején az Országgyűlés feloszlásának és feloszlásának tilalmáról szóló 55. cikk.

⁵⁵ A kormányzati cselekvések jogi kötöttségéről és ezek lehetséges bírói kontrolljáról ld. FAZEKAS JÁNOS: i. m.,

⁵⁶ A közigazgatási jogtudományban ennek a cselekményegyüttesnek az általános fogalma a hatósági felügyelet. Lásd pl. SZALAI ÉVA: A közigazgatás hatósági tevékenysége. In: FAZEKAS MARIANNA

helyzetekben – éppen az időkénszer miatt – a szankcionálás mellett, vagy helyett kiegészül az azonnali cselekvésre módot adó hatósági intézkedésekkel és az ezekhez kapcsolódó kényszer-cselekményekkel.⁵⁷

Az egyes válsághelyzetek különleges közigazgatási hatósági eszközöket is életre hívhatnak. Ilyen volt a Covid–19-járvány idején a házi karatén ellenőrzésére bevezetett ún. karaténszoftver alkalmazása. Erre a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes szabályok megállapításáról és a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CIV. törvény adott lehetőséget. Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy a korábbi járványügyi szabályozásban alkalmazott, hatósági egyedi aktussal elrendelhető házi karaténkötelezettség előírására és ennek egyénenkénti, helyszíni rendőrségi ellenőrzésre a tömeges megbetegedések kockázata, és a tényleges tömeges megbetegedések miatt egyszerűen nincs lehetőség.

Álláspontunk szerint ez a szabályozás a hatósági felügyeletnek egy sajátos változatát alkalmazta, melyben egy veszélyhelyzeti kormányrendeletben előírt házikaratén kötelezettségről a rendőrség tájékoztatta a kötelezettet, az önkéntes jogkövetést nyomon követő hatósági ellenőrzést távellenőrzés formájában, online kapcsolatban valósították meg.⁵⁸ A karaténkötelezettség ugyanis közvetlenül a jogszabályból ered, az erről szóló rendőri tájékoztatás nem aktus, hanem reálcselekmény és maga az ellenőrzést szolgáló szoftver telepítése is az ügyfél kötelezettsége, a jogkövető magatartás egyik eleme.⁵⁹

Ez már rámutat a válsághelyzetbeli hatósági tevékenység egy fontos jellemzőjére, ez pedig a hatósági tevékenységre vonatkozó jogalkotási tevékenység növelése a tényleges hatósági tevékenység volumenének lehetőség szerinti csökkentése érdekében.

(szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.*, 3. átdolgozott és hatályosított kiadás. Budapest, ELTE Eötvös, 2023, 152.

⁵⁷ Hasonlóképpen KÁDÁR – HOFFMAN: i. m., 8.; a hatósági intézkedések szabályozásáról lásd még BARABÁS GERGELY: 4. A hatósági intézkedés autonóm közigazgatási perjogi fogalma és a közreműködők. In: BARABÁS GERGELY – F. ROZSNYAI KRISZTINA – KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 80–82.

⁵⁸ A Covid–19 válságzakirodalomban ezt a szabályozást részletesen feldolgozta BALÁZS ISTVÁN és HOFFMAN ISTVÁN több közös tanulmányban, akik a karaténszoftver alkalmazását sajátos hatósági intézkedésnek tekintik, ld. BALÁZS ISTVÁN – HOFFMAN ISTVÁN: A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején. In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR (szerk.): i. m., 51–52. Mint látható, dogmatikai álláspontunk eltér ettől. A szabályozás – lehet, hogy kissé elrugaszkodott analógiával – a pénztárgépeknek a kereskedelemben alkalmazott online adóhatósági ellenőrzéséhez hasonlítható (az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 106. §).

⁵⁹ Megjegyezzük, hogy már az előző általános hatósági eljárási törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) is a hatályba lépésétől kezdve lehetővé tette „a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve a folyamatba beépített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatás útján” történő ellenőrzést [Ket. 88. § (3) bekezdés].

Ennek több iránya is tetten érhető volt az elmúlt három évben. Az egyik az okmányigazgatás területén alkalmazott megoldás, amelynek lényege, hogy az okmányok érvényességi idejét a jogalkotó egy fikcióval meghosszabbította. Ezzel az ügyféltalálkozók száma jelentősen csökkent, hiszen a járvány első két időszakában a legtöbb esetben nem volt olyan különös indok, amely szükségessé tette volna a lejárt okmányok cseréjét. A korlátozások enyhülésével természetesen újra nőni kezdett az okmányügyi hatósági tevékenység, hiszen például a személyi igazolvány magyarországi érvényességének kitolása a ki- és beutazást már nem tette lehetővé. Ennél jóval jelentősebb párhuzamos irány volt az elektronikus ügyintézés hatókörének kiterjesztése (ld. lent).

Ugyanakkor kapacitások felszabadítására nem csak ilyen módon került sor. A rendszerszintű változásokat eredményező „kapacitás-felszabadítási irány” lényege abban ragadható meg – ami már a karantén-kötelezettség kapcsán is az előbb felsejlett –, hogy a jogérvényesítés hatósági jogalkalmazásos modellje helyett a jogalkotó egyre jobban előtérbe helyezte és helyezi a közigazgatási jogi normák önkéntes jogkövetéssel való érvényre juttatásának modelljét (hatósági felügyeleti modell). Ennek legekleatásabb példája a hatósági engedélyezés helyett a hallgatás=beleegyezés elvét érvényesítő ellenőrzött bejelentés szerepének jelentős növelése. Elméletileg egy ilyen modellváltás az ellenőrzési kapacitások jelentős megerősítését igényelné, hiszen az önkéntes jogkövetést ellenőrző (helyesebben felügyelő) tevékenység volumenének drasztikus növelését feltételezi, ám ennek jeleit nem érzékelhetjük a magyar közigazgatási szervezetrendszerben.

Az ellenőrzött bejelentés intézményét a járvány első szakaszában vezette be a Kormány, az Országgyűlés pedig még 2020-ban törvényi szintre is emelte ezeket a szabályokat.⁶⁰ Természetesen nem új megoldásról van szó, hiszen a bejelentés a Szolgáltatási Irányelv átültetése óta egyre növekvő mértékben használt megoldás a hatósági igazgatásban.⁶¹ A függő hatályú döntés is ide sorolható – ám tisztavirág-életű – jogintézmény volt.⁶²

⁶⁰ Bevezette a veszélyhelyzet alatti engedélykötelezettségről, valamint az ellenőrzött bejelentésről szóló 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet. Véglegesítette a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény IV. fejezetével. Ld. SZAMEK GABRIELLA: Úttalan utakon. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/11–12. szám, 485–492. és GYURITA RITA: Az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása: az engedélyezés és a bejelentés. *KözigazgatásTudomány*, 2022/2. szám, 68–81. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i2.41>

⁶¹ Lásd az e szempontból úttörő építésügyi igazgatásra nézve SZAMEK GABRIELLA: Engedélyből bejelentés – szabályozási változások az építetők szemszögéből, *Közjogi Szemle*, 2020/2. szám, 7–10.; ill. BENCsik ANDRÁS: Az építési jog szakigazgatási alapjai. In: LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 673.

⁶² F. ROZSNYAI KRISZTINA: Pillanatkép a függő hatályú döntés után – a határidő-túllépés következményeinek változásai. In: ÁRVA ZSUZSANNA – BARTA ATTILA (szerk.): *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021, 289–303.

Az ellenőrzött bejelentéssel azonban szintet lépett a hatósági jogalkalmazás eljárásjogi szabályozása. Az engedélyezési eljárások visszaszorítása, az ellenőrzött bejelentés immár szintén „horizontálisan” szabályozva,⁶³ az egész eljárásjogra való kiterjesztése a diszkrecionalitás jelentős tényeréseként értelmezhető. A hatóság ugyanis szabad belátása szerint dönt arról, hogy fennáll-e olyan közérdek, amely az eljárás lefolytatását szükségessé teszi. Ezzel az engedélyezési eljárásoknak a hatósági eljárásjog által biztosított *ex ante*, előrehozott jogvédelmi funkciója⁶⁴ az ellenőrzött bejelentés alól ki nem vett területeken megszűnt. Másfelől a legalitás elve érvényre juttatását is garantáló *ex post* jogvédelem terjedelme is csökkent, hiszen eljárás hiányában nincsenek ügyfelek, s ügyféli minőség hiányában közigazgatási jogorvoslat igénybevételére csak nagyon korlátozottan kerülhet sor.

Ezt a hatást csak fokozta ráadásul az az Ákr. módosítás, amely ugyan még 2019 végén került elfogadásra, de a járvány első időszakának kezdetén lépett hatályba: a fellebbezés lehetőségének minimumra szorítása.⁶⁵ A jogorvoslatok igénybevételéhez kapcsolódó érdekes aspektus, hogy míg egyes országokban jelentősen megugrott a jogorvoslati kérelmek, keresetlevelek száma, hazánkban jelentős csökkenés volt elkönnyvelhető⁶⁶ a fellebbezés eltörlése ellenére, ami eleve a keresetlevelek növekedését kellett volna, hogy eredményezze, hiszen a fellebbezés jelentős tehermentesítést jelentett azzal, hogy a fellebbezett ügyek 25%-ában indítottak csak korábban pert.

Ennek az „ügyfogyatkozásnak” több oka is van, nyilván ezek közül az egyik az említett bejelentéses modell előtérbe kerülése, hiszen ott nincs mód jogorvoslati kérelem benyújtására, amennyiben a közigazgatás hallgat. További fontos ok, hogy a két jogintézmény nem csereszabatos egymással: a tapasztalatok szerint a közigazgatási per megindítására jóval kevesebb ügyfél hajlandó vagy képes, mint fellebbezést benyújtani.⁶⁷

Szintén lényeges szempont a közigazgatási bírói út hatékonyságának hiánya. A koronavírus-járvány során a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet 36. §-a értelmében azonnali jogvédelem igénybevételére nem volt lehetőség, amennyiben a közigaz-

⁶³ Lásd BALÁZS ISTVÁN – HOFFMAN ISTVÁN: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle*, 2020/3. szám, 1–10.

⁶⁴ F. ROZSNYAI KRISZTINA: Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított »előrehozott jogvédelemre«. *Jogtudományi Közlöny*, 2010/1. szám, 22–30.

⁶⁵ KIS KRISZTIÁN: A közigazgatási jogorvoslati rendszer átalakítása: hangsúlyeltolódások. In: BODZÁSI BALÁZS (szerk.): *Jogászegyleti Értekezések*. Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2022, 164–188. <https://cdn-60b7abf2c1ac185aa47cf636.close.com/wp-content/uploads/sites/50/2022/08/jogasz-egylet-2022.pdf>. (Utolsó letöltés: 2023. augusztus 23.)

⁶⁶ BALÁZS ISTVÁN – HOFFMAN ISTVÁN: A közigazgatási hatósági eljárás aktuális kérdései veszélyhelyzet idején. *KözigazgatásTudomány*, 2022/1. szám, 5–27. <https://doi.org/10.54200/kt.v2i1.35>

⁶⁷ Kis: i. m., 164–178.

gatási cselekmény az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárításához, vagy a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvásához kapcsolódott. A járványügyi intézkedések, határozatok azonnali jogvédelem nélküli megtámadása eleve okafogyottá teszi az esetek zömében a perlést, ha ugyanis még elméleti esély sincsen a halasztó hatály kimondására, vagy esetlegesen ideiglenes intézkedés elrendelésére, a hónapokkal, vagy akár egy évvel későbbi bírói ítéletet az éppen a jogorvoslati eszköz immanens tartalmától, a jogsérelem orvosolhatóságának legalábbis eshetőségétől fosztja meg, így legfeljebb a bírságok kiszabásánál nem lesz ez a tényező a jogorvoslat igénybevételétől eltántorító adottság.

Természetesen – ahogy azt fent bemutattuk – az is nagyon fontos tényező, hogy a járvány idején a közigazgatási tevékenység elsődlegesen jogalkotást jelentett, ami eleve nem ad lehetőséget közigazgatási bírói jogvédelemre. Vagyis összességében minimális a válságkezeléssel szembeni jogvédelem.

5. „Magad uram...” – a közigazgatás közvetlen szervező tevékenységének felértékelődése válság idején a közszolgáltatásszervezésben és válsághárításban

A válsághelyzet kiválthatja a közigazgatás közvetlen, azonnali cselekvéseit is. Ez – ahogy említettük – a hatósági tevékenységben a hatósági intézkedés. Ez azonban mindig egy másik jogalanynak közhatalommal való tevékenységre vagy tűrésre kötelezését jelenti.

Ezzel szemben a közigazgatás közvetlen szervező tevékenysége, amikor a közigazgatás szervei nem hatalmi pozícióból maguk végeznek – MADARÁSZ TIBOR eredeti szóhasználatával – „szervező, operatív intézkedő tevékenységet”.⁶⁸ Ez megvalósulhat a közigazgatás közvetlen közszolgáltatást nyújtó tevékenységében. Ide tartozik – többek között – a közvetlen áru-, termék-, szolgáltatásvásárlás (például lélegeztetőgép-vásárlás, oltóanyag beszerzés, védettségi igazolványok gyártásának megrendelése), amelyek közbeszerzési eljárás lefolytatása után – avagy válsághelyzetben, külön kormányzati felmentés alapján anélkül – megkötött polgári jogi szerződésekben realizálódnak.

Alapvetően reálcselekmények és materiális cselekmények sorából áll a különböző akciók, kampányok szervezése (ld. Covid-19-oltásszervezés során az oltóanyag eljuttatása az oltópontra; védettségi igazolványok postázása stb.), lakosságot tájé-

⁶⁸ MADARÁSZ TIBOR: *Városigazgatás és urbanizáció*. Budapest, KJK, 1971, 351–354.

koztató tevékenység (pl. riasztás, közlemények kiadása, internetes tájékoztatás⁶⁹), az Ukrajnából érkező menekültek ételmezése, elszállásolása, ehhez megfelelő épületek berendezése, egészségügyi ellátásuk megoldása,⁷⁰ stb.

A közvetlen szolgáltató tevékenység volumenének növekedése különösen az önkormányzatoknál volt jelentős: ez mind a járvány, mind a háború miatt kialakult válsághelyzetben egyaránt tapasztalható volt. A lakosság önmagáról gondoskodni nem képes tagjainak, valamint a menekülteknek a tevőleges segítése az önkormányzatokra háruló feladat volt. Nem véletlen, hogy a Covid-19-járvány idején az első korlátozásokat az önkormányzatok vezették be, s csak ezek megjelenését követően lendült mozgásba a kormányzati jogalkotás (maszkviselési szabályok, kijárási tilalom stb.).

Az egészségügyi ellátórendszerre nézve elmondható, hogy a tényleges cselekmények körében különösebb volumennövekedés nem könyvelhető el, hiszen az új típusú feladatok megjelenésével párhuzamosan a „szokványos” egészségügyi szolgáltatások nyújtása terén drasztikus volumencsökkenés volt tapasztalható, mind a járóbeteg-, mind a fekvőbeteg ellátás terén.

Végezetül egy igen pozitív folyamatot is ki kell emelnünk a közvetlen szolgáltatásszervezés kapcsán. Ugyan nem a válsághelyzeteknek köszönhető a kialakulása, ám annak révén jelentős lökést kapott az elektronikus közszolgáltatások, az elektronikus ügyintézés terjedése, ami a Covid-19-járvány alatt az európai országok zömében megfigyelhető jelenség volt.⁷¹

Az előző témához közvetlenül kapcsolódóan kifejezetten szerencsés volt a járványkezelés szempontjából, hogy az elektronikus egészségügyi szolgáltatási tér (EESZT) rövidebb idővel a járvány kitörése előtt megkezdte működését, ami az egészségügyi közszolgáltatások nyújtása körében jelentős könnyebbséget jelentett a járványkezelés során. Az orvos-beteg találkozási pontok egy része és az egészségügyi szolgáltató és a páciens közötti kommunikáció jelentős része a telemedicina csatornájára volt így terelhető, ami a járványkezeléshez kapacitások felszabadulását jelentette. Az EESZT bizonyosan igen sokak egészségügyi ellátását könnyítette meg és tette lehetővé, és valamelyest ellene tudott hatni a kedvezőtlen, súlyos hatásoknak.

⁶⁹ Lásd pl. a Nemzeti Népegészségügyi Központ honlapján a koronavírus-járvány terjedéséről szóló adatsorokat.

⁷⁰ GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA: Gesundheitsversorgung für geflüchtete ukrainische Bürger in Ungarn im Lichte des EU-Rechts. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae*. 2022/ LXI, 149–161. <https://doi.org/10.56749/annales.elteajk.2022.lxi.12.149>

⁷¹ SABINA HODŽIĆ – DEJAN RAVŠELJ – DUBRAVKA JURINA ALIBEGOVIĆ: E-Government Effectiveness and Efficiency in EU-28 and Covid-19. *Central European Public Administration Review*, Vol. 19, No. 1/2021, 159–180. <https://doi.org/10.17573/cepar.2021.1.07>.

Ami az e-ügyintézést illeti, Magyarország a V4-régióban eleve is szerencsés helyzetben volt, hiszen az elektronikus ügyintézés már a 2000-es évek közepétől fontos prioritása volt a kormánynak, bár áttörést mindig akkor sikerült elérni, amikor kötelezővé vált e csatornák használata. E szempontból az adóigazgatás elektronizálása és annak a gazdálkodó szervezetek számára kötelezővé tétele, illetve a magánszemélyek e módszer használatára ösztönzése az adóbevallás hatósági előkészítése révén azt eredményezték, hogy a járvány kitörésekor a lakosság jelentős hányada rendelkezett már ügyfélkapuval, és tudta is azt használni. Ezzel az ügyfélkapuk aránya szempontjából Magyarország kiemelkedett a visegrádi országok mezőnyéből.⁷²

A közigazgatás e-ügyintézéssel szembeni évtizedes vonakodását ugyanakkor a kormányzat a járványt megelőzően nem tudta leküzdeni. Itt – tulajdonképpen az elektronikus perlekedés *spill-over* hatásaként – az ügyvédség „kényszerítette ki” a hivatali kapuk és az E-papír szolgáltatás használatbavételét.⁷³ Így 2018 elejétől kezdve az elektronikus kommunikáció a közigazgatás és a külső jogalanyok között, legalábbis a peres eljárások kapcsán, tipikussá vált. Ennek révén azonban kialakult a megfelelő alap az elektronikus írástudás növekedéséhez, a közigazgatás hozzá szokott az e-ügyintézéshez, ami aztán a járvány alatt az elektronikusan intézhető ügyek bővítéséhez vezetett. Ennek pontos volumenéről sajnos nem áll rendelkezésünkre adat, de az a felületes szemlélő számára is szembeötlő, hogy igen jelentős előrelépés történt e téren. Ehhez természetesen a technológia fejlődésére is szükség volt. Ma például új típusú személyi igazolvány birtokában a jogosítvány meghosszabbításához személyesen csak az egészségügyi alkalmassági vizsgálat elvégzésére van szükség, minden más elektronikusan intézhető, illetve intézendő, és igen gyorsan kézbesítésre kerül az igényelt okmány.⁷⁴ A bürokráciacsökkentésnek az a törekvése, hogy az ügyfelek adminisztratív terheit csökkentse, a válság következtében tehát e téren megvalósulni látszik.

⁷² MATEJ HORVAT – WOJCIECH PIĄTEK – LUKAS POTĚŠIL – KRISZTINA F. ROZSNYAI: Public Administration's Adaptation to COVID-19 Pandemic – Czech, Hungarian, Polish and Slovak Experience. *Central European Public Administration Review*, Vol. 19, Nr. 1/2021, 133–158. <https://doi.org/10.17573/cepar.2021.1.06>.

⁷³ Részletesen erről a folyamatról lásd BARANYI BERTOLD: Kritikus tömeg. Az ügyvédség és a szakmai kamarák szerepe az elektronikus közigazgatás hazai elterjedésében. *KözigazgatásTudomány*, 2023/1. szám, 186–202. <https://doi.org/10.54200/kt.v3i1.56>

⁷⁴ Az elektronikus anyakönyv fokozatos kiépülése is támogatja ezt a folyamatot.

6. Záró gondolatok

Láthatjuk tehát, hogy igen vegyes az a kép, amit madártávlatból a „közigazgatás és válság” témáról festhetünk. A közigazgatás joghoz kötöttségének és a közigazgatással szembeni jogvédelem lehetőségének csökkenése igen aggasztó, de reményeink szerint csak átmeneti jelenség. Bízunk abban, hogy ahogy az elektronikus közszolgáltatások terén a válságból erényt tudott kovácsolni a magyar közigazgatás, és ezzel a hatékonyság terén előre tudott lépni, a közigazgatás másik fő alapelvének, a legalitás követelményének érvényesítése terén is hamarosan sor kerül a trend megfordulására. A közigazgatás ugyanis csak akkor lehet valóban hatékony – és a válságokkal szemben reziliens⁷⁵ –, ha jogszerű is. Ez nemcsak az egyének, hanem a közösség elsőrendű érdeke is.⁷⁶

Abstract

CRISIS AND PUBLIC ADMINISTRATION

The paper deals with the very general topic of “crisis and public administration”. First the notion of crisis is investigated as well as its different phases, as well as crisis management and its forms. Then the new Hungarian legislation on crisis management is analysed from this perspective in the constitutional framework.

The second part of the paper focuses on different forms of administrative action and its characteristics in crisis. As most important type of action, administrative rule-making is identified and its typical subjects and methods are analysed thoroughly to then turn to authoritative action. Finally follow the characteristics of public service provision in times of crises, with an emphasis on digitalisation trends.

As a conclusion, in view of the increase of discretionary powers and the parallel decrease of legal protection, the paper urges to strengthen the principle of legality, as resilient public administration must be characterised both by lawfulness and efficiency.

⁷⁵ A fogalommal kapcsolatban lásd NAGY MARIANNA – FAZEKAS MARIANNA: Fésületlen gondolatok a közigazgatás rezilienciájának apropóján. In: ÁRVA ZSUZSANNA – BARTA ATTILA (szerk.): *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában. Ünnepi tanulmányok Balázs István Professzor 65. születésnapjára*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021, [elektronikus kiadás] 79–91.

⁷⁶ BIBÓ ISTVÁN: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: BIBÓ ISTVÁN: *Válogatott tanulmányok I.* Budapest, Magvető, 1986, 271–294.