

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**  
**VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI**  
**KUTATÓMŰHELY**

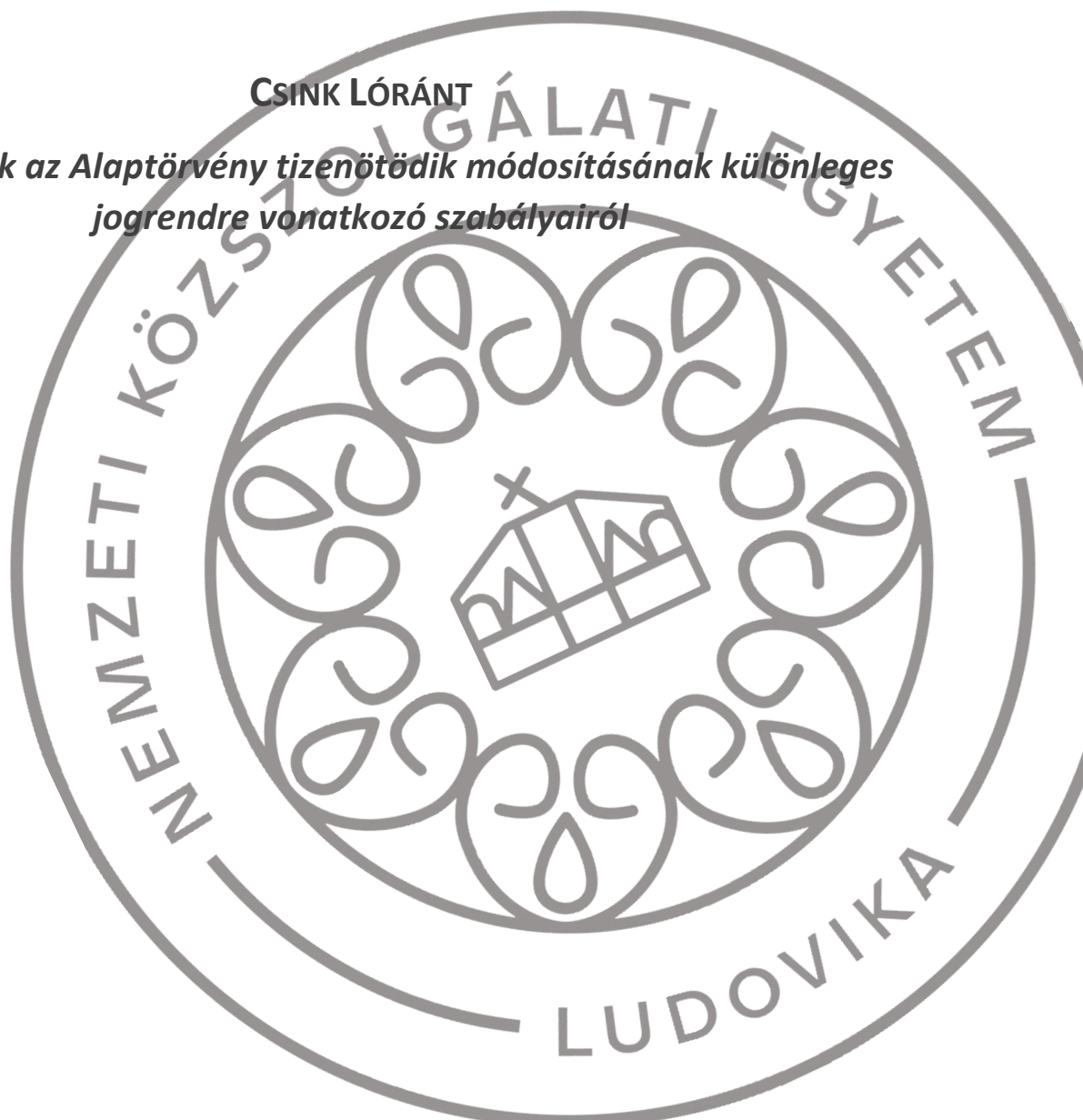
---

**VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS**  
**KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK**

2025/3.

**CSINK LÓRÁNT**

*Gondolatok az Alaptörvény tizenötödik módosításának különleges  
jogrendre vonatkozó szabályairól*



## Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

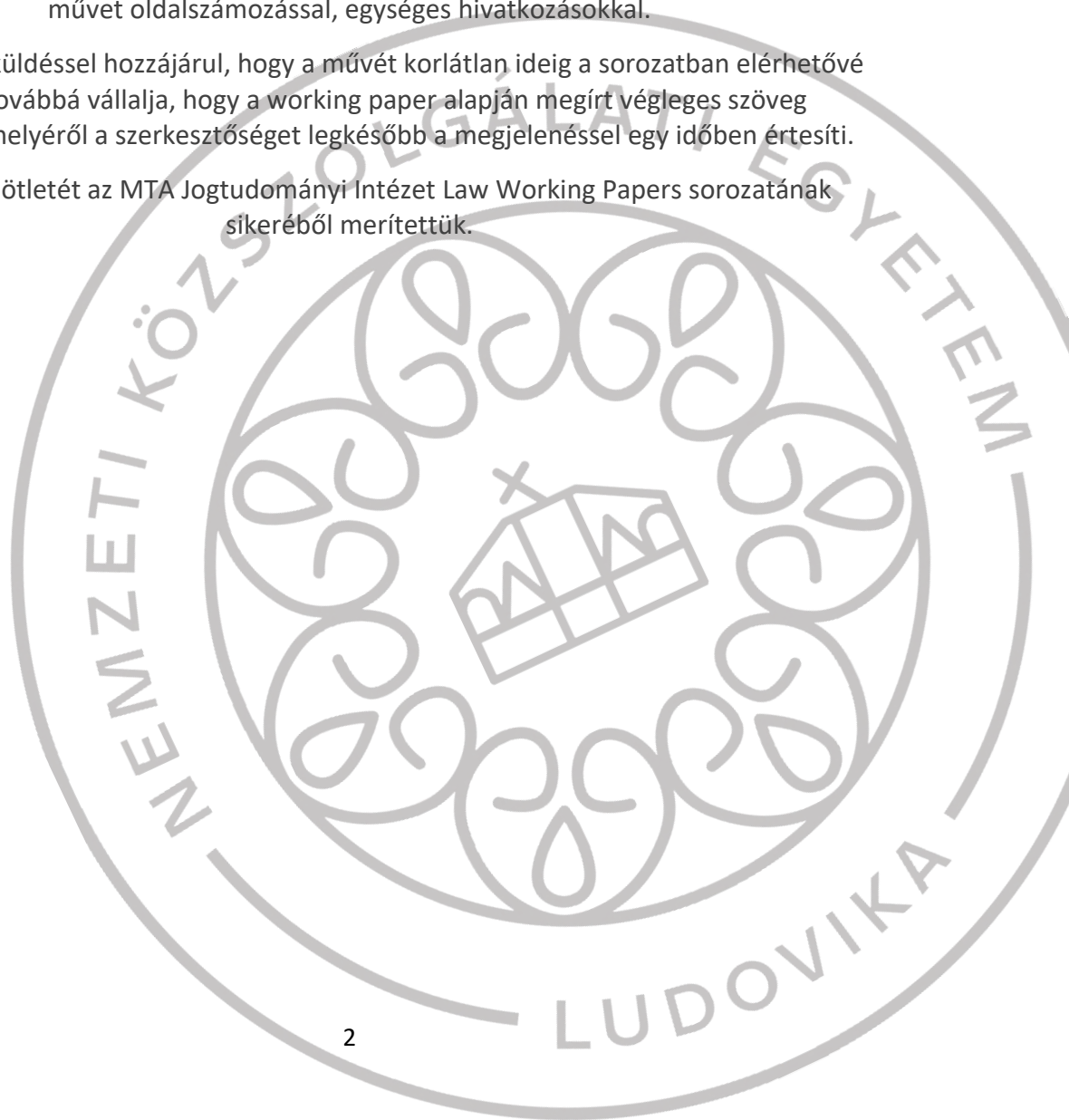
A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyék, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



# **Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2025/3.**

## **Szerző:**

*Dr. Csink Lóránt, egyetemi tanár*

## **Szerkesztő:**

*Dr. Kádár Pál dandártábornok*

## **Kiadja**

*Nemzeti Közzolgálati Egyetem*

*Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*

## **Kiadó képviselője**

*Dr. Kádár Pál dandártábornok*

## **ISSN szám**

*2786-2283*

*A kézirat lezárva: 2025. június 30.*

## **Elérhetőség:**

*Nemzeti Közzolgálati Egyetem*

*Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*

*1441 Budapest, Pf.: 60*

*Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.*

*Központi szám: 36 (1) 432-9000*



## GONDOLATOK AZ ALAPTÖRVÉNY TIZENÖTÖDIK MÓDOSÍTÁSÁNAK KÜLÖNLEGES JOGRENDRE VONATKOZÓ SZABÁLYAIRÓL

### 1. Bevezetés

A különleges jogrend sokáig, gyakorlatilag a 2020-as pandémiáig Csipkerózsika álmát aludta. Az ébredésnek már voltak előjelei: a 2016-ban bevezetett, ám soha nem alkalmazott terrorveszély-helyzet, illetve az alkotmányi szinten be nem vezetett, de kvázi különleges jogrendként működő válsághelyzetek<sup>2</sup> mutatták, hogy a területtel foglalkozni kell. A koronavírus-járvány, majd pedig a háborús veszélyhelyzet egyértelművé tette, hogy a különleges jogrend áttekintése az alkotmányjog fontos feladata. Az Alaptörvény hatodik, kilencedik, tizedik, legutóbb pedig a tizenötödik módosítása érintette a különleges jogrendi szabályokat; ezek közül több valamilyen koncepcióváltásnak az eredménye.

Jelen írás egyrészt azt elemzi, hogy a változtatások illeszthetők-e valamilyen trendbe, milyen következtetések vonhatók le a módosítások sorából. Az írás másrészt az Alaptörvény tizenötödik módosításának (a továbbiakban: AT15M) különleges jogrendi szabályait vizsgálja. E tekintetben a hipotézise az, hogy a módosítás a politikai kontrollt erősítette fel azáltal, hogy a Kormány normatív intézkedéseit az Országgyűlés minősített többségének jóváhagyásához köthette, ugyanakkor ezzel a különleges körülménnyel szembeni hatékony fellépés veszélybe került.

### 2. Az AT15M által bevezetett, és az azokhoz kapcsolódó változások

Az AT15M az Alaptörvény számos pontját érintette. A közbeszédben a gyülekezés speciális, gyermekvédelemre alapított korlátozása, illetve az ingyenes készpénzhasználat került a középpontba, de jelentőségét tekintve nem kisebb a különleges jogrendi szabályok átírása sem.

A különleges jogrendre vonatkozó szabályokat az AT15M 8. és 11. cikkei érintették, e szabályok 2026. január 1-jén lépnek hatályba. Az előbbi a következőképp változtatta meg az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdését:

„A Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel sarkalatos törvényben meghatározottak szerinti rendkívüli intézkedéseket hozhat, valamint

<sup>1</sup> egyetemi tanár, SZTE ÁJTK, PPKE JÁK

<sup>2</sup> Az ezekkel kapcsolatos problémákkal részletesen foglalkozott 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. 1-11.

- a) hadiállapotban és szükségállapotban az Országgyűlés külön felhatalmazása nélkül,  
b) veszélyhelyzetben az Országgyűlés – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határozott időre megadott – felhatalmazásával  
egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet.”

Az AT15M és a jelenleg hatályos szabályozás közti hasonlóságokat és különbségeket a következő táblázat szemlélteti:

|                                    | 2025. december 31-ig hatályos          | 2026. január 1-jétől hatályos          |
|------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|
| veszélyhelyzet bevezetése          | Kormány                                | Kormány                                |
| rendkívüli intézkedések bevezetése | Kormány<br>(felhatalmazás nélkül)      | Kormány<br>(felhatalmazás nélkül)      |
| törvénytől eltérés                 | Kormány<br>(felhatalmazás nélkül)      | Kormány<br>(OGY 2/3 felhatalmazásával) |
| veszélyhelyzet meghosszabbítása    | Kormány<br>(OGY 2/3 felhatalmazásával) | Kormány<br>(OGY 2/3 felhatalmazásával) |

Az eltérés lényege úgy foglалható össze, hogy veszélyhelyzet idején különbséget kell tenni a rendkívüli intézkedések bevezetése és a törvény alkalmazásától való eltérés között, és az utóbbihoz a jelen lévő Országgyűlési képviselők felhatalmazása szükséges. Ez a változtatás jelentős gyakorlati következménnyel jár. Ennek elemzéséhez viszont figyelembe kell venni, hogy az AT15M szabályaival párhuzamosan, szintén 2026. január 1-jei hatállyal az Országgyűlés módosította a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényt (a továbbiakban: Vbö.) is. A Vbö. új 80. § (2) bekezdése felsorolja azokat a tárgyköröket, amelyekben a Kormány különleges jogrend idején eljárhat:

„(2) A Kormány az (1) bekezdés szerinti hatáskörét – a (2a) bekezdés szerinti kivétellel –  
a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő,  
b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő,  
c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő,  
d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő,  
e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő,  
f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő,  
g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő  
tárgykörökben gyakorolhatja.”

A szabályozás azt sejteti, hogy különleges jogrendi rendelet alkotása esetén a Kormánynak meg kell jelölnie, hogy a Vbö. 80. § (2) bekezdésének melyik pontja alapján jár el. Ezt az is valószínűsíti, hogy e szakasz (2a) bekezdése – az AT15M rendelkezéseivel összhangban – rögzíti, hogy veszélyhelyzet idején a fenti tárgykörökben a jelen lévő országgyűlési képviselők



kétharmadának szavazata kell, és e felhatalmazás lehet általános vagy a fenti tárgykörök valamelyikére vonatkozó. A Vbö. 82/A. §-a rögzíti, hogy ez a felhatalmazás legfeljebb 6 hónapos időtartamú lehet. A szabályozás érdekessége, hogy a jogalkotási felhatalmazás nem teszi szükségtelenné a veszélyhelyzet meghosszabbítását, és fordítva: a veszélyhelyzet parlamenti meghosszabbítása nem eredményezi automatikusan a jogalkotási felhatalmazás meghosszabbítását. Tekintettel arra, hogy a két parlamenti döntésről a Vbö. 82/A. §-a külön bekezdésekben rendelkezik, a kettő között formálisan nincs összefüggés.

Ebből viszont életszerűen a következő következik: Tegyük fel, hogy a Kormány január 1-jén veszélyhelyzetet hirdet, és kéri, hogy az Országgyűlés adjon felhatalmazást olyan rendelet alkotására, amelyben törvények alkalmazását felfüggesztheti. Ezt az Országgyűlés másnap, január 2-án megadja, a maximális 6 hónapos időszakra. A veszélyhelyzetet – az Alaptörvény változatlanul hagyott 51. cikk (3) bekezdése alapján – január 31-én meg kell hosszabbítani, és ekkor is a maximális 6 hónapra ad felhatalmazást az Országgyűlés. Ebből az következik, hogy a veszélyhelyzet újabb hosszabbítás nélkül július 31-éig van hatályban, a törvényektől való eltérésre adott felhatalmazás viszont már július 2-án lejár. A Vbö. 82/A. §-ából az következik, hogy a két felhatalmazás (veszélyhelyzet meghosszabbítása, ill. a törvényektől való eltérés) időben eltérhet egymástól.

Az AT15M egy másik ponton is érinti a különleges jogrendet: a 11. cikk lehetőséget ad a köztársasági elnöknek arra, hogy az Országgyűlés akadályoztatása esetén felhatalmazza a Kormányt arra, hogy veszélyhelyzet idején törvények alkalmazásától eltérjen. Az akadályoztatás más eseteinek megállapításához hasonlóan ebben az esetben is szükséges a miniszterelnök, az Országgyűlés elnökének és az Alkotmánybíróság elnökének az egyetértése.

### **3. A szabályozás változtatásának gyakorisága**

Általánosságban kijelenthető, hogy bármely szabályozás egyszerre kell megfeleljen a stabilitás és a rugalmasság követelményének.<sup>3</sup> Bár a két szempont egymásnak ellentmondó, de mindkettőre szükség van. Ha a szabályozás nem mutat állandóságot, akkor nem kiszámítható, így a jogalanyok nem tudják, hogy mihez igazítsák magatartásukat. Ha pedig nem rugalmas, akkor nem tud lépést tartani a társadalmi változásokkal. Önmagában a változtatások száma, gyakorisága nem jelenti a stabilitás hiányát, az viszont igen, ha a szabályozás mögötti elvi koncepció gyakran változik – különösen, ha látható indok nélkül.

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmány különleges jogrendi szabályaihoz képest jelentős szerkezeti változtatást hajtott végre, e szabályokat egységes fejezetbe rendezte, tartalmi változtatást viszont nem hajtott végre.<sup>4</sup> Ezt követően viszont négy alaptörvény-módosítás is érintette: a terrorveszélyhelyzet bevezetése,<sup>5</sup> a különleges jogrend átfogó átalakítása,<sup>6</sup> a

<sup>3</sup> Ennek részletezését lásd CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A Haining-elv. *Iustum Aequum Salutare* 2016/4. 22-23.

<sup>4</sup> HORVÁTH Attila: Mitől különleges a hazai különleges jogrend? In: Peres Zsuzsanna – Bathó Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére*. Ludovika, Budapest, 2021. 494.

<sup>5</sup> Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása (2016. június 14.)

<sup>6</sup> Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (2020. december 22.). A továbbiakban: AT9M

háborús veszélyhelyzet konstitutálása,<sup>7</sup> legutóbb pedig az AT15M, 2016. január 1-jei hatállyal. Pusztán statisztikai szempontból az jelenthető ki, hogy az eddigi alaptörvény-módosítások több mint negyede érintette a különleges jogrend témakörét.

A terrorveszélyhelyzet és a háborús veszélyhelyzet (csak úgy, mint a korábbi Alkotmány hatálya alatt a váratlan támadás és a megelőző védelmi helyzet) konkrét élethelyzet, fenyegetés miatt került bevezetésre. Az AT9M az első kiterjedt különleges jogrend, a Covid miatt bevezetett járványügyi veszélyhelyzet tapasztalatainak az eredménye. Az AT15M által bevezetett módosítások okára a normaszövegből nem lehet következtetni, és e tekintetben a preambulum sem ad fogódzót.

A stabilitás szempontjából nem hagyható figyelmen kívül a szabályozás mögött meghúzódó elvi különbség sem. Az AT9M és a hozzá kapcsolódó törvényi szabályok a szabályozást egyszerűsítették, széles körű felhatalmazást adtak a Kormánynak, amivel – Horváth Attila értékelése szerint – rendkívüli módon megnőtt a szerepe és felelőssége.<sup>8</sup> A módosítás az Alkotmánybíróság által megfogalmazott jogi garanciákban látta a visszaélés elleni védelmet. Ezzel szemben az AT15M a politikai garanciát erősíti: az Országgyűlés a minősített többséggel, meghatározott időre adott felhatalmazáson keresztül megkerülhetetlen szereplője lesz a veszélyhelyzeti jogalkotásnak. Az AT15M következtében az Országgyűlés nem csupán ellenőrzi a Kormány különleges jogrendi jogalkotását, hanem a Kormány cselekvésének elindítója lesz (felhatalmazást ad a törvényektől való eltérésre) és kijelöli a jogalkotás területét és terjedelmét.

#### **4. Mihez kell az Országgyűlés felhatalmazása?**

Az Alaptörvény jelenleg hatályos 53. cikke arra hatalmazza fel a Kormányt, hogy különleges jogrendben (ideértve értelemszerűen a veszélyhelyzetet is) olyan rendeleteket hozzon, amelyekkel felfüggeszti törvények alkalmazását és egyéb rendkívüli intézkedéseket vezet be. A hatályos szabályozás is különbséget tesz a törvények felfüggesztése és a rendkívüli intézkedések bevezetése között, ennek viszont nincs gyakorlati jelentősége: mindkettőről ugyanolyan formában (rendeletben) dönt a Kormány, és mindkettő alkalmazásának azonosak a feltételei (azaz a Kormány saját hatáskörben dönt, előzetes felhatalmazás nélkül).

E körülményen az AT15M változtat: a nyelvtani értelmezés egyértelmű a tekintetben, hogy rendkívüli intézkedéseket a Kormány előzetes felhatalmazás nélkül vezethet be, a törvények felfüggesztéséhez viszont szükséges a minősített parlamenti többség felhatalmazása. További pontosítás, hogy a Kormány nem általában rendkívüli intézkedéseket, hanem a *sarkalatos törvényekben meghatározottak szerinti* rendkívüli intézkedéseket vezetheti be. Ebből következik, hogy a Kormánynak a rendkívüli intézkedés bevezetésekor egy sarkalatos törvény (jellemzően a Vbő.) valamelyik pontjára kell hivatkoznia. Nem elhanyagolható továbbá, hogy a Kormánynak nem minden rendeleti jogalkotáshoz, hanem csak a törvénytől való eltéréshez

<sup>7</sup> Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (2022. május 24.)

<sup>8</sup> HORVÁTH i.m. 500.

kell előzetes felhatalmazás. Erre tekintettel nem formális, hanem tartalmi mérlegelés alapján eldönthető kérdés, hogy az adott intézkedéshez kell-e felhatalmazás vagy nem.

Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése abban az esetben koherens, *ha minden egyes aktus egyértelműen besorolható a két kategória valamelyikébe, és csak az egyikbe*. Azaz egy veszélyhelyzeti aktus vagy „rendkívüli intézkedés” vagy „törvény alkalmazásának felfüggesztése”, és a kettőn kívül nem is lehetne más. Ez azonban nincs így. Horváth Attila felhívja a figyelmet az Alaptörvény 53. cikke belső koherenciájának bizonytalanságára: nem világos, hogy rendkívüli intézkedések csak rendeleti formában vezethetők-e be.<sup>9</sup> Ehhez hasonlóan az sem egyértelmű, hogy a törvény rendeleti felfüggesztése csak a sarkalatos tárgykörökben lehetséges-e vagy pedig egyébként bármely törvényre.

Külön kiemelő, hogy az Alaptörvény külön használja a „törvények alkalmazását felfüggesztheti” és a „törvényi rendelkezésektől eltérhet” fordulatokat. A nyelvtani értelmezés szerint az előbbi általánosságban jelenti a törvénytől való eltérést (a törvény senkire sem alkalmazható), az utóbbi pedig csak kivételt tesz a törvény alkalmazása alól (van akire alkalmazható a törvény, és van, akire nem). Viszont a veszélyhelyzeti jogalkotás eddigi tapasztalata azt mutatja, hogy a Kormány nem expressis verbis függeszti fel törvények alkalmazását, hanem olyan rendkívüli intézkedéseket hoz, amelyek hatásukban írnak felül törvényeket. Az uralkodó alkotmányjogi dogmatika szerint a különleges jogrendi kormányrendeletnek alkalmazási elsőbbsége van a többi jogszabály felett.<sup>10</sup> A magyar jogrendszerben a jogszabály hatályosságáról kell formális döntést hozni, de az alkalmazhatóságról nem, az ugyanis bírói kérdés.

A pontos jelentéstartalom meghatározásához nem ad segítséget a Vbö. sem: a 80. § (2) bekezdése tárgyköröket határoz meg, amelyek – minden bizonnyal – azt is jelentik, hogy e tárgykörökben hozhatók rendkívüli intézkedések, és azt is, hogy e tárgykörökben fel lehet függeszteni törvények alkalmazását. A Vbö. 80. § (2a) bekezdése az előzetes felhatalmazás tekintetében csak megismétli az Alaptörvény szövegét, illetve rámutat arra, hogy a felhatalmazás lehet akár általános, akár az egyedi esetre vonatkoztatott.

A fentiekre figyelemmel kétféle értelmezés lehetséges. (1) A Kormány az Országgyűlés előzetes, minősített többséggel meghozott felhatalmazása nélkül nem hozhat olyan rendkívüli intézkedést, amely tartalmilag eltér valamilyen törvénytől (gyakorlatban: felülír törvényt). Ha figyelembe vesszük, hogy a Kormánynak nyitott hatásköre van, normál jogrend idején is eljárhat bármilyen kérdésben, amit az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe [Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés], arra a következtetésre jutunk, hogy az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerinti „rendkívüli intézkedés” üres halmaz, hiszen vagy törvény felfüggesztését jelenti, vagy egyébként is megteheti a Kormány. Ez az értelmezés tehát kiüresíti az AT15M szabályát.

<sup>9</sup> HORVÁTH Attila: A 2020-as COVID-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel. In: Horváth Attila – Nagy Zoltán: A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Mádl Ferenc Intézet, Budapest, 2021. 163.

<sup>10</sup> Vö. JAKAB András: 19/B. §. A rendkívüli állapot. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009. 650.



(2) A másik értelmezési lehetőség, hogy az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi a Kormánynak, hogy törvénytől eltérő rendkívüli intézkedést hozzon, és csak ahhoz követeli meg az előzetes felhatalmazást, hogy expressis verbis felfüggeszse a Kormány törvények alkalmazását. Az eddigi tapasztalatok alapján viszont illet a Kormány nem tesz (nincs is rá oka), azaz ennek az értelmezésnek az elfogadása azt jelentené, hogy nincs változás a 2025. december 31-ig hatályos állapothoz képest. Ez az értelmezés is kiüresíti az AT15M szabályát.

A fenti levezetésből az tűnik ki, hogy akár az egyik, akár a másik értelmezést fogadjuk el, az Alaptörvény AT15M valamelyik fordulata kiüresedik. Lehetséges „kimenekülési út” lenne egy olyan értelmezés elfogadása, amely szerint a „rendkívüli intézkedés” az egyedi, a „törvény alkalmazásának a felfüggesztése” a normatív aktusokat jelentené. Előbbiekhez nem szükséges az előzetes felhatalmazás, az utóbbiakhoz igen. Ezt az értelmezést viszont az eddigi gyakorlat nem támasztja alá, és a rendeleti formában keveredtek az egyedi és normatív tartalmú rendelkezések.

### **5. Politikai kontroll: a Kormány jogalkotásának előzetes és folyamatos ellenőrzése**

A Kormány különleges jogrendi jogalkotásának kérdése felveti azt a kérdést, hogy az Országgyűlés hogyan és mikor tud politikai ellenőrzést gyakorolni a Kormány felett.

Parlamentáris kormányforma esetében evidencia, hogy a kormány politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek; a parlament nem csupán ellenőrizheti a kormányt, hanem politikai okból (bizalomvesztés miatt) meg is vonhatja tőle a bizalmat. Az Országgyűlés a Kormány felelősségét a parlamenti kontrolljogok gyakorlásával realizálja.<sup>11</sup> Ebből az is következik, hogy a kormány – az atipikus eseteket leszámítva – többségben van a parlamentben; a kisebbségi kormányzás ellentétes a parlamentarizmus logikájával. A minősített többség azonban nem kormányzási feltétel.<sup>12</sup>

A politikai kontrollnak különleges jogrend idején is működnie kell. Till Szabolcs rámutat, hogy az Országgyűlés kontroll szerepe a különleges jogrendi időszakok szerint differenciált, és a veszélyhelyzet kihirdetése esetén az országgyűlési ellenőrzés sui generis eszközei és feltételei nem állnak rendelkezésre.<sup>13</sup>

A politikai kontrollnak számos formája ismert. Ide tartozik a Kormány tájékoztatási kötelezettsége [53. cikk (2) bekezdés], amely ahhoz vezethet, hogy az Országgyűlés – egyszerű többséggel (!) – hatályon kívül helyezheti a Kormány rendeletét [53. cikk (3) bekezdés]. Az előbbieket figyelembe véve azonban ez ritkán történik meg: csak ha a Kormány elvesztette az

<sup>11</sup> PETRÉTEI József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013. 153.

<sup>12</sup> A minősített többségi döntéshozatal a 90-es évek alkotmányjogi berendezkedésében a konszenzuális demokráciát szolgálta: kormánypártnak és ellenzéknek meg kellett egyeznie a döntésben. Ehhez hozzátartozott, hogy a 2014-ig alkalmazott választási rendszerről azt feltételezték, hogy aligha ad lehetőséget minősített többség elérésére. Lásd: "A kétharmad nem törtszám": Sólyom László az alkotmányosság távlatairól. Heti Válasz 11: 16 pp. 40-42. (2011)

<sup>13</sup> TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (<http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019)). [46]

Országgyűlés támogatását. Ez az elvi lehetőség – különösen különleges jogrend idején – politikai válságot jelent.

A különleges jogrendi kormányrendelet hatályon kívül helyezése utólagos politikai kontroll. Emellett a hatályos szabályozás szerint egy előzetes kontroll volt: a veszélyhelyzet meghosszabbítására adott felhatalmazás (szintén minősített többséggel). A politikai realitás az, hogy ha az Országgyűlés minősített többsége támogatja a Kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbításában, akkor abban is, hogy törvények alkalmazását felfüggeszse ez idő alatt. Az érdemi változás tehát leginkább az, hogy a Kormány már a veszélyhelyzet első 30 napjában is kötve van az Országgyűlés felhatalmazásához. Összefoglalva: a hatályos szabályok értelmében csak utólagos politikai kontroll van a veszélyhelyzet első 30 napjában, az AT15M hatályba lépését követően előzetes kontrollra is sor kerül.

Ez a változás kihat a politikai felelősség kérdéseire: ha az Országgyűlésben egyik képviselőcsoportnak sincs minősített többsége, akkor a veszélyhelyzet idején történő fellépés felelőssége megoszlik kormánypárt és ellenzék között (figyelembe véve, hogy csak közös döntés esetén adható felhatalmazás a Kormánynak a törvényektől való eltérésre). A szélesebb politikai konszenzus megkövetelése (és ezen keresztül a politikai kontroll erősítése) előre mutató változtatás. Ellentétben áll ugyanakkor az eddigi paradigmával, hogy veszélyhelyzet esetén minél kevesebb tényező kösse meg a Kormány cselekvési lehetőségét, széles körű jogosítványai vannak, amelyek gyakorlásáért viseli a politikai felelősséget. Kádár Pál értékelése szerint az új szabály a válságkezelés hatékonyságát az AT9M-hez képest gyengíti, a Kormány hatáskörét korlátozza, a döntéshozatalt lassítja.<sup>14</sup>

## **6. A köztársasági elnök szerepének alakulása**

Az AT15M különleges jogrendi szabályai a köztársasági elnök jogkörét is átalakítják, és veszélyhelyzet idején politikai térbe helyez(het)ik.

Az Alaptörvény 56. cikke jelenleg a következőképp rendelkezik:

„(1) A köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kihirdetésére, a szükségállapot kihirdetésére és meghosszabbítására, valamint arra, hogy felhatalmazza a Kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van.

(2) Az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg az Országgyűlés akadályoztatása tényét, ha az Országgyűlés nem ülésezik, és összehívása az idő rövide, továbbá a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmény miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.

(3) Az Országgyűlés az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén az akadályoztatásának hiányában alkalmazandó szabályok szerint dönt a köztársasági elnök (1) bekezdés szerinti döntésének indokoltságáról és jogszerűségéről, valamint felülvizsgálja a különleges jogrendben alkalmazott rendkívüli intézkedéseket.”

<sup>14</sup> KÁDÁR PÁL: A magyar különleges jogrendi szabályozás az Alaptörvény tizenötödik módosítása tükrében és a Vb. válságkezelési szabályrendszerének módosulása. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2025/1. 16.

Az AT15M új rendelkezése látszólag technikai kiegészítés: akadályoztatás esetén a köztársasági elnök felhatalmazást adhat a Kormánynak a törvényektől való eltérésre. Jakab András szerint akkor akadályozzák az Országgyűlés összehívását tényállásszerűen, ha az akadály elháríthatatlan, ami jelentheti akár az objektív akadályt, akár azt, hogy a szükségesnél lassabban tud az Országgyűlés összeülni.<sup>15</sup> Az akadályoztatás az Országgyűlés működésképtelenségét jelenti: nem képes határozatszámban megjelenni és érvényesen döntéseket hozni. Ha az akadályoztatás a képviselők nyilatkozatán múlik (úgy nyilatkoznak, hogy nem tudnak részt venni az ülésen), akkor a parlamenti többség el tudja érni az Országgyűlés akadályoztatását. Felmerül tehát a kérdés, hogy „színlelt akadályoztatás” esetén e rendelkezésen keresztül, a köztársasági elnök közreműködésével ki tudja-e játszani a parlamenti többség a minősített többség követelményét.

Első megközelítésben az jelenthető ki, hogy nem: az Alaptörvény szóhasználatában a köztársasági elnök csupán *jogosult* a felhatalmazás megadására, de arra nem kötelezhető (még abban az esetben sem, ha az Országgyűlés valóban akadályoztatva van). Ezzel viszont a köztársasági elnöknek egy új önálló politikai döntés nyílik meg: dönteni arról, hogy az akadályoztatás valós-e, illetve hogy a felhatalmazás megadása vagy annak elmaradása áll inkább összhangban az államszervezet demokratikus rendje feletti őrködéssel.

## 7. Következtetések

Az AT9M paradigmaváltást eredményezett a különleges jogrendi szabályozásban és jogalkalmazásban: a rendkívüli szabályoknál nem elsősorban a veszély forrását, hanem annak hatását és mértékét kell kiindulópontnak tekinteni. Az alkotmányi és törvényi szabályok módosításának kettős következménye volt: (1) a Kormány hatásköre és (kizárólagos) felelőssége a különleges körülmények elhárítása, valamint (2) a jogi (alkotmánybírósági) kontroll lehetősége kiszélesedik. Az AT15M viszont ezzel ellentétesen a politikai kontrollt erősíti: nem csupán a veszélyhelyzet meghosszabbításához, hanem a törvényektől való eltéréshez is a parlament minősített többségének felhatalmazása szükséges.

Általánosságban kijelenthető: a széles parlamenti konszenzus megkövetelése és a különleges helyzet kezelésére adott erős legitimáció helyeselhető. Különös jelentősége van ennek egy olyan politikai felállás esetén, amikor a kormánypártoknak nincs kétharmados többsége a parlamentben, ilyenkor ugyanis szükségszerű a kormánypárt és az ellenzék egyetértése a különleges jogrend kezelésében.

Ennek ugyanakkor olyan gyakorlati következményei is vannak, amelyek az AT9M-ben kialakított status quo-t felülírják:

- A Kormánynak nem lesz teljes felhatalmazása a veszélyhelyzet kezelésére, így értelemszerűen a felelőssége is részleges;

<sup>15</sup> JAKAB András: 19/A. §. Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009. 638.

- Jogértelmezési problémákhoz fog vezetni a rendkívüli intézkedés és a törvény felfüggesztése közti különbségtétel, a valóságban ugyanis egymásba nyúló kategóriákról van szó;
- A köztársasági elnöknek új politikai döntés nyílt meg azzal, hogy az Országgyűlés akadályoztatása esetén felhatalmazást ad-e a Kormánynak a törvényektől való eltérésre.

Az majd csak az esetleges gyakorlat fényében dönthető el, hogy az előnyök megérték-e a kockázatot. Az viszont már most látható, hogy ha az alkotmányozó úgy erősítette volna a politikai kontrollt, hogy a Kormány rendeletalkotási jogkörét érintetlenül hagyja, viszont már a veszélyhelyzet első 30 napjának bevezetését is minősített parlamenti jóváhagyáshoz köti, akkor ugyanazt az eredményt éri el – a létrehozott gyakorlati és dogmatikai problémák nélkül.





## **Irodalom**

CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A Haining-elv. *Iustum Aequum Salutare* 2016/4.

HORVÁTH Attila: A 2020-as COVID-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel. In: Horváth Attila – Nagy Zoltán: A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Mádl Ferenc Intézet, Budapest, 2021.

HORVÁTH Attila: Mitől különleges a hazai különleges jogrend? In: Peres Zsuzsanna – Bathó Gábor (szerk.): Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére. Ludovika, Budapest, 2021.

JAKAB András: 19/A. §. Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

JAKAB András: 19/B. §. A rendkívüli állapot. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

KÁDÁR Pál: A magyar különleges jogrendi szabályozás az Alaptörvény tizenötödik módosítása tükrében és a Vbö. válságkezelési szabályrendszerének módosulása. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2025/1.

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.

PETRÉTEI József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013.

TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (<http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019)).

