

BALÁZS ISTVÁN

egyetemi tanár (DE ÁJK), tudományos főmunkatárs (TK JT)

HOFFMAN ISTVÁN

egyetemi tanár (ELTE ÁJK, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin)

KÖZIGAZGATÁS ÉS KORONAVÍRUS – A KÖZIGAZGATÁSI JOG REZILIENCIÁJA VAGY ANNAK BUKÁSA?*

Az ELKH TK Jogtudományi Intézete az FK 129018. *A jogrendszer reagálóképessége* című NKFIH által támogatott kutatás keretében feltárja a közigazgatási jog rezilienciáját is. Bár a kutatás a 2010–2018 közötti időszakot fogja át, de a veszélyhelyzetben alkalmazott rendkívüli jogrendre tekintettel célul tűzte ki az „Epidemiológia és a jogtudomány” vizsgálatát is.¹ Ebben kiemelt szerepe van a közigazgatási jog alkalmazott megoldásai tudományos elemzésének, mivel az állam cselekvése elsősorban a közigazgatáson keresztül valósul meg.

A veszélyhelyzet elrendelésében és a rendeleti jogalkotásnál pedig meghatározó a közigazgatás legfőbb szervének, a Kormánynak a tevékenysége még akkor is, ha tudott, hogy a kettő nem azonos fogalom. A kutatás célja tehát elsősorban a közigazgatás veszélyhelyzeti cselekvésének elemzése jogi, jogtudományi szempontból annak érdekében, hogy az összevetésre kerüljön a terület dogmatikai alapjaival és empirikus tapasztalataival egyaránt. Az egységes keretet pedig a jogállami közigazgatással szemben támasztható feltételek és igények biztosítják. Ugyanakkor nem cél az aktuálpolitikai vitákban történő állásfoglalás még akkor sem, ha a jogszabáyelemzések és jogalkalmazói joggyakorlat empirikus vizsgálatánál nem lehet teljesen eltekinteni a szakmai közvéleményben (hazaiban és külföldiben egyaránt) felmerült kérdésektől sem. Elemzésünk során azt is vizsgáltuk, hogy a különleges jogrendben bevezetett intézkedések és tapasztalatok mennyiben épültek be a jogrendszer „normál” működésébe, így külön vizsgáljuk a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Átmeneti tv.), valamint egyes, kapcsolódó törvényjavaslatok, így például a különleges gazdasági övezetek intézményét a „normál” jogrendbe bevezető 2020. évi LIX. törvény rendelkezéseit is.

Egy eddig még sosem alkalmazott, általános veszélyhelyzetben alkotott közigazgatási jog tekintetében kellene tehát az aktuálpolitikai sajtó és médiamegnyilatkozatokatól elvonatkoztatható, időtálló tudományos következtetésekre jutni. Ez már csak azért sem könnyű, mert az is kétségbe vonható, hogy a Kormány veszélyhelyzetben hozott rendeletei, amelyek más jog-

ágak (pl. polgári, vagy büntetőtörvények) normáit írják felül, vagy alkalmazásukat tiltják, egyáltalán a közigazgatási jog körébe sorolhatók-e.²

Terjedelmi okokból ennek az írásnak nem lehet a célja a veszélyhelyzeti közigazgatási jogalkotás minden felmerülő közigazgatási jogi dogmatikai problémájának a teljes körű megválaszolása. Csupán a leginkább vitatható, fontosabb, közigazgatási jogi kérdések áttekintésére koncentrálni egyfajta problématerkép felvázolásával, amely a későbbi elmélyültebb kutatások alapjául is szolgálhat. Ezért értelemszerűen a munka több ponton is vázlatos, egyfajta kiindulópontként szolgál az elsősorban jogdogmatikai kutatási módszer alkalmazásával, de eredményei további, jogdogmatikai és empirikus módszertanú kutatásoknak is az alapjául szolgálhatnak. Így különösen illeszkedhetnek a magyar jogrendszer alkalmazkodását vizsgáló rezilienciakutatásokhoz is.³

1. A JÁRVÁNY ÉS A KÜLÖNLEGES JOGREND: A VESZÉLYHELYZETTŐL A JÁRVÁNYÜGYI KÉSZÜLTSEIG

A járványügyi helyzet elemzése körében a különleges jogrend magyarországi bevezetésével és szabályozásával kapcsolatos kérdések adódnak elsődleges kutatási területként. Ezek azonban elsősorban az alkotmányjog területét érintik, jelen tanulmány csupán utalásszerűen foglalkozik ezzel a kérdéssel, valamint azzal, hogy a hazai megoldásunk milyen modellbe illeszkedik, de nem foglal állást abban az egyébként egyes szerzők által vitatott⁴ alapkérdésben, hogy annak bevezetése alkotmányos volt-e. A különleges jogrenddel kapcsolatban a nemzetközi szakirodalom kiemeli, hogy annak *alkotmányos szabályozása körében két fő modell alakult ki*. Az első – ún. *common law* – modell vagy *valamilyen alkotmányos generálklauzula* alapul, vagy az alkotmányos szabályokból közvetve vagy közvetlenül vezetnek le a rendkívüli jogrend lehetőségét. A *kartális alkotmánnyal nem rendelkező Egyesült Királyságban* elsődlegesen külön törvények határozzák meg a közigazgatás rendkívüli helyzetekben történő fellépésének lehetőségeit. Ezek a törvények korábban elsődlegesen a ter-

rorizmussal szembeni küzdelem körében biztosítottak további beavatkozási lehetőséget, valamint tették lehetővé az alapjogok erőteljesebb korlátozását.⁵ Jóllehet az Amerikai Egyesült Államoknak mind szövetségi, mind tagállami szinten kartális alkotmányai vannak, azonban a rendkívüli jogrend bevezetését közvetlenül nem rendezik ezek a szabályok. Az amerikai alkotmányos rendben az elnök jogállását szabályozó cikkelyből vezetnek le az elnök sajátos, különleges jogrenddel kapcsolatos intézkedési lehetőségeit, amelyek széles körben teszik lehetővé az elnöki rendeletek kibocsátását. Az elnöki rendeletek kiadásának jogszerűségét a fenti általános keretek között az USA Legfelső Bírósága (*Supreme Court of the US*) vizsgálja. Eredetileg a Legfelső Bíróság iránymutató döntései – így például a *Youngtown Sheet & Tube Co. v. Sawyer (1952)* ügy – jelölték ki ennek a rendkívüli beavatkozásnak a kereteit. A Legfelső Bíróság által kidolgozott dogmatikai keretek között az elnök különleges jogrendben történő intézkedési lehetőségeit egy külön törvény, az 1976-os *National Emergency Act (NEA)* határozza meg részletesen.⁶ Az amerikai rendszer érdekessége, hogy a fegyveres védelem mellett a járványügy, továbbá a természeti és ipari katasztrófákkal kapcsolatos kérdések is hangsúlyosabban megjelennek.⁷ A nyugat-európai és a közép-európai demokráciákban hasonlóan jellemzően a rendkívüli jogrendre vonatkozó generálklauzulák rendezik a közigazgatás rendkívüli helyzetekben történő beavatkozásának alkotmányos kereteit, amelyeket jellemzően az ágazati törvények töltenek meg tartalommal, így ágazatonként részben eltérő megközelítések alakultak ki.⁸

A második – az ún. kontinentális – modellbe azok az országok tartoznak, amelyek alkotmányos szabályai részletes rendelkezéseket tartalmaznak a különleges jogrenddel összefüggésben, pontosan kijelölik azok kereteit, meghatározzák bevezetésük, megszüntetésük eljárási és anyagi szabályait, részletesen kijelölik az egyes államhatalmi szervek többletjogositványait. Ebbe a körbe tartoznak egyértelműen a kelet-közép-európai államok, így a visegrádi együttműködés államai is. A szakirodalom azt emeli ki, hogy az érintett országokban sok esetben a korábbi diktatórikus rendszerekben megélt tapasztalatok miatt került sor a lényeges szabályok pontos meghatározására.⁹ A fentiek alapján látható, hogy Magyarország is a többi rendszerváltó kelet-közép-európai államhoz hasonló modellt követ. Az Alaptörvény részletesen szabályozza a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat.

A fenti alkotmányos szabályok a törvényhozás számára erős korlátokat határoznak meg, amelyek viszonylag szűkebb jogalkotási mozgásteret hagynak. Amennyiben a járványügyi kérdésekre tekintünk, láthatjuk, hogy az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése a veszélyhelyzet elrendelése körében a „élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség” kifejezést szerepelteti, azaz az alkotmányos szinten nem jelenik meg a járványügy, mint a veszélyhelyzet elrendelésére okot adó indok. A veszélyhelyzet mint különleges jogrend bevezetésének részletes szabályait a katasztrófavédelemről és a hozzá kap-

csolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.tv.) sarkalatos rendelkezései, a Kat. tv. 20–24. alcíme határozza meg. Az Alaptörvény szabályát tágan értelmezve, annak szó szerinti értelmezéséhez képest, azt bővítve¹⁰ a Kat. tv. 44. § c) pontja az egyéb eredetű veszélyek között, a ca) alpontban a veszélyhelyzet elrendelésének lehetséges okaként már külön nevesíti a „tömeges megbetegedést okozó humán járvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány” esetét. A különleges jogrend esetén az Alaptörvénnyel összhangban, a Kat. tv. 21–24. alcímeiben meghatározottak szerinti intézkedések többségét a Kormány vezetheti be, amely egy 15 napos átmeneti időszakra törvényekkel ellentétes tartalmú rendeleteket is kiadhat. A kormányrendeleti szabályozás mellett szűk körben egyes miniszterek – így az oktatásért és szakképzésért felelős miniszter vagy a nemzeti vagyoneért felelős miniszter – is hozhatnak egyedi aktusnak minősülő döntéseket.

A fenti szabályozás is mutatja, hogy a világméretű járvány tekintetében a magyar közigazgatást – hasonlóan más európai országok közigazgatásaihoz – az alkotmányos szabályozás szintjén *váratlanul érte a COVID-19 járvány*. Az egész világra kiterjedő tömeges megbetegedésekkel és nagyszámú érintettel kapcsolatos korlátozásokra a magyar közigazgatási jogban elsődlegesen nem a *veszélyhelyzet* intézményét, hanem az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) szerinti *egészségügyi válsághelyzet* intézményét rendelte alkalmazni, amely elsődlegesen az egészségügyi ellátások rendszerének az átalakítását jelenti.¹¹ A jellemzően ipari katasztrófákra és elemi csapásokra modellezett magyar rendszer¹² nem tartalmazott részletes rendelkezéseket egy világjárvány kezeléséhez kapcsolódó veszélyhelyzetre.

A fenti keretek között a Kormány végül a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben hirdette ki a COVID-19 humán járvány miatt a veszélyhelyzetet. A hatályos alkotmányos szabályok, valamint a Kat. tv. rendelkezései alapján így a Kormánynak megnyílt a lehetősége, hogy rendeleteiben a törvények alkalmazását felfüggeszthesse, egyes rendelkezéseiktől eltérjen, valamint egyéb (egyébként törvényhozási tárgykörbe tartozó) rendkívüli intézkedéseket hozzon. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján ezek a rendeletek főszabály szerint 15 napig maradnak hatályban, kivéve, ha ezek hatályát az Országgyűlés meghosszabbítja. Mivel a járványveszély és annak kezelése 15 napnál hosszabb időt vesz igénybe, ezért az Országgyűlés – a Kormány által előterjesztett törvényjavaslatot megszavazva – úgy döntött, hogy egy általános felhatalmazással hosszabbítja meg a törvénytől eltérő szabályozást tartalmazó rendeletek hatályát, amelyet a 2020. évi XII. törvényben adott meg. Azonban a törvény az első veszélyhelyzeti kormányrendeletek elfogadását követő 15 napon belül nem lépett hatályba, ezért az intézkedések fenntartásának érdekében egy sajátos megoldást alkalmazott az országos tisztifőorvos: normatív határozatban, járványügyi intézkedésként hosszabbította meg a veszélyhelyzeti klauzula alapján kiadott kormányrendelet(ek)ben elrendelt intézkedéseket.

A fenti megoldást kényszer szülte, s ez is mutatja a kazuisztikus rendkívüli jogrendi szabályok sajátos kihívásait. A fenti aktus nehezen értelmezhető a hatályos magyar jogrendszerben. A határozat ugyanis – ahogyan ezt a koronavírussal kapcsolatos kormányzati tájékoztató oldal is kiemeli¹³, – bár magában az aktusban ez nem szerepel – normatív határozat. Azonban a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. § (1) bekezdése alapján az országos tisztifőorvos nem adhat ki ilyen határozatot, ugyanis annak kiadására csak testületi vezetésű közigazgatási szerv jogosult. Ráadásul a Jat. ugyanezen rendelkezése azt is rögzíti, hogy a normatív határozatban az annak kiadására jogosult szerv ezek „szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját” szabályozhatja. Amennyiben erre – az iktatószámmal, egyéb számmal el nem látott – dokumentumra tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy egyrészt ezt egy önálló hatáskörű egyszemélyes közigazgatási szerv (az országos tisztifőorvos) adta ki, s amely törvényben, sőt Alaptörvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket korlátozott – arra a rövid időre, amíg a 2020. évi XII. törvény hatályba nem lépett. Szintén nem felel meg a fenti határozat a Jat. 24. § (3) bekezdésében intézményesített egyéb normatív aktusnak sem, ugyanis annak kiadására akkor kerülhet sor, ha a közttestületet, közigazgatási szervet törvény külön felhatalmazza normatív aktus kiadására,¹⁴ márpedig az Eütv. hivatkozott szabálya nem tartalmaz normatív aktus kiadására való kifejezett felhatalmazást.

Jóllehet a kormányzati tájékoztató oldal hangsúlyozza, hogy a határozat normatív, azonban maga a dokumentum ezt nem rögzíti, így felmerül annak a lehetősége, hogy ez egy sajátos egyedi határozat. Az Eütv. 74. §-a ugyanis az egyéb járványügyi intézkedések körében számos intézkedés alkalmazását lehetővé teszi az egészségügyi államigazgatási szervek – azaz a járási, a megyei kormányhivatalok, valamint az országos tisztifőorvos – számára. Ezek általában lehetővé teszik többek között a járvány terjedésének lassítása érdekében nemcsak egészségügyi, hanem más intézmények és tevékenységek működésének korlátozását, utazási, közlekedési korlátozások elrendelését, szélesebb körű földrajzi területek más területek lakosaival való érintkezésének korlátozását, élelmiszerek termelésének és fogyasztásának a korlátozását. Ez a döntés azonban az Eütv. 74. § (3) bekezdése alapján csak *egy egyedi ügyben hozott közigazgatási határozat lehet*, amely meghozatalára az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (a továbbiakban: Ákr.) kell alkalmazni. Ezt erősíti meg a 74. § (4) bekezdése is, miszerint „A (2) bekezdés b) és f)–h) pontjai alapján hozott határozatot az élelmiszerlánc-felügyeleti szervvel is közölni kell.” Közölni ugyanis az Ákr. 85. §-ában szabályozottak szerinti egyedi döntéseket kell, míg a normatív határozatokat a 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 26. §-a alapján – a normatív határozat jellegétől függően – közölni kell vagy lehet tenni. Ebben a körben az országos tisztifőorvos nem szerepel, de a 24. § (2) bekezdése szerint „A közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozó rendelkezések nem érintik a kibocsátásukra joga-

sultak – más jogszabályon alapuló – egyedi határozat meghozatalára vagy egyedi utasítás adására vonatkozó jogát”, ami szintén az egyedi jellegét erősíti meg. Ezt tovább erősíti az Ákr.-ben a döntés *azonnal – jogorvoslatra tekintet nélkül – végrehajthatóságára¹⁵ vonatkozó szabályozására történő utalás*. A kormánytájékoztató tartalmazó honlap ugyan a tisztifőorvosi határozat normativitását jelzi, ám az az Eütv. 74. §-ára hivatkozik jogalapként, amely azonban egy egyedi, az Ákr. hatálya alá tartozó döntés azonnali végrehajthatóságáról szól. Ha viszont mint egyedi döntésként kezeljük az országos tisztifőorvos tiltó és kötelező, a járványügyi helyzetre tekintettel hozott határozatát, akkor megállapítható, hogy az az Ákr., valamint a kapcsolódó jogszabályok – például a közokiratok kezelésével kapcsolatos szabályok – rendelkezéseinek sem tesz eleget. Ráadásul itt nem arról van szó, hogy nagyszámú lakost érintő, ám mégis konkrét jogviszonyokat, egyedi jelleggel rendezett a hatóság, hanem általános jelleggel, absztrakt magatartásszabályokat határozott meg, amelyek címzettje sok esetben ráadásul nem a hatóságtól független ügyfél, hanem egy másik hatóság (például a határrendészeti feladatokat ellátó rendőri szervek) voltak. Így végső soron az egyedi döntésre vonatkozó feltételeket sem teljesítette, ezért egyedi hatósági határozatnak sem tekinthető ez a megoldás.

Így felmerül, hogy ez a kényszer szülte megoldás végső soron egy ún. „pseudonorma”, amelyhez az Alkotmánybíróságnak a 60/1992. (XI. 17.) AB határozata óta annak következetes joggyakorlata alapján jogi hatás elvileg nem fűződhet. Mivel a kérdéses határozat már nem hatályos, így a problémafelvetés elméleti, de ez is mutatja a magyar különleges jogrendi szabályozásdogmatika hiányosságait, ugyanakkor rezilienciáját is, amikor a közérdek védelmében, alkalmazkodva a veszélyhelyzethez *sui generis* megoldást alkalmazott.

Az alkotmányos és a rendkívüli jogrend szabályozásának hiányosságait a jogalkotó is felismerte, ezért az Átmeneti tv. az Eütv. megfelelő módosításával teremtette meg a sajátos korlátozások elrendelésének a jogalapját. A törvény jelentősen átalakította az egészségügyi válsághelyzet szabályozását. Az előzőekben jeleztük, hogy az egészségügyi válsághelyzet a hatályos Eütv.-ben – az Eütv. szabályozásához illeszkedve – alapvetően az egészségügyi ellátórendszer működésének a szabályait alakítja át a járványidőszakban. Az új törvényi szöveg ennél jóval tágabb körben ad lehetőséget a közigazgatás beavatkozására, az abban foglalt intézkedések – így üzletek működésének, nyitvatartásának szabályozása, utazási, közlekedési, áruszállítási korlátozások elrendelése, termékek árusításának, fogyasztásának korlátozása, köznevelési, szakképzési, felsőoktatási intézmények működésével kapcsolatos szabályok bevezetése, a Magyar Honvédség bevonása a kórházak irányításába – jóval túlmutatnak az egészségügyi ellátórendszer sajátos járványügyi működésének átalakításán. Azaz lényegében az Eütv. – nem sarkalatos szabályai között – egy sajátos, különleges jogrend-szerű formát alakított ki a törvényhozás, amely azonban nem minősül veszélyhelyzetnek, így az Alaptörvénynek a különleges jogrendre vonatkozó normái és

garanciái sem alkalmazhatóak rá, miközben a járványügyi védekezéshez kapcsolódó különleges jogrendekre jellemző intézkedések bevezetését lehetővé teszik. Az, hogy ez végső soron nem az egészségügyi ellátórendszert érintő kérdéskör, hanem tulajdonképpen egy sajátos különleges jogrendi szabályozás, abból is világossá válik, hogy az egészségügyi válsághelyzetet immáron a *Kormány rendeli el* – igaz, erre az országos tisztifőorvos javaslatára, az egészségügyért felelős miniszter (a jelenlegi kormányzati rendszerben az emberi erőforrások minisztere) előterjesztése alapján kerül sor. Azaz, tulajdonképpen a járványügy hatására egy sajátos fejlődési irány körvonalazódik a magyar jogban, amely – mint látható – összességben jól illeszkedik az elmúlt évek fő közigazgatási jogi változásaihoz: az általános különleges jogrendi normák nem változnak, de sajátos kerülő utak épülnek ki az ágazati törvényekben. Jóllehet, már korábban is létezett egy sajátos „szürke zóna”, amely bizonyos rendkívüli esetekben sajátos intézkedési lehetőségeket biztosított a közigazgatás számára – így az Eütv. eredeti, az egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó szabályai, valamint a Kat. tv. egyes, katasztrófák esetében alkalmazható kivételes, de nem veszélyhelyzeti jogrendre vonatkozó rendelkezései –, azonban ezek a korábban elfogadott rendelkezések alapvetően egyedi jellegű aktusok kiadására jogosították fel a közigazgatási szerveket. Az új szabályok egy sajátos megoldást jelentenek: tulajdonképpen a jogalkotó nem tért el a különleges jogrend kazuisztikus szabályozásától, sőt: azt még tovább cizellálta, amikor az Alaptörvényen és a Kat. tv.-n kívüli sajátos, új különleges jogrendi formát vezetett be. Ebben a rendszerben végső soron, kifejezetten a törvényi szabályoktól eltérést engedő kormányrendeleti szabályok (korlátozások) megalkotására jogosítja fel a Kormányt egy, az Országgyűlés egyszerű többségével elfogadott törvény. Mindezekre tekintettel ennek a megoldásnak az alkotmányossága megkérdőjelezhető. Ráadásul az új, sajátos helyzetnek a korábbi Eütv. rezsimhez való igazításában is megfigyelhetők egyes illeszkedési, kodifikációs nyitott kérdések és problémák, így az egészségügyi válsághelyzet és a járványügyi készültség esetében.

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

kívüli okokból – a veszélyhelyzet megszűnésével kapcsolatos kérdéseket is rendezett, s a törvény hatályát is ettől tették függővé. Ezért a függő feltétel bekövetkeztétől függő hatálybalépés kezelésére egy nagyon sajátos, a magyar jogban eddig csak a nemzetközi szerződések esetében alkalmazott formulát vettek át: mivel a veszélyhelyzetről a Kormány rendeletben dönt, ezért – hasonlóan a nemzetközi szerződések hatálybalépésénél alkalmazott külügyminiszteri határozati formához – e törvény hatálybalépését végső soron egy miniszterelnöki határozathoz kötötték. Ez a forma eléggé idegen a magyar közjog és alkotmányos rend általános szabályaitól, s kialakításának indokai sem teljesen világosak.

Az Átmeneti tv. azonban számos, a veszélyhelyzet időszakára megalkotott szabály alkalmazását – jellemzően 2020. augusztus 31-éig tartó időszakokra – meghosszabbította, amelyekhez kötődően a kormányrendeleti szabályozást igénylő kérdéseket a 284/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet rendezte. Az Átmeneti tv. által bevezetett, az Eütv. szerinti új, sajátos különleges jogrenddel – a járványügyi készültséggel – a Kormány már a törvény hatálybalépését követően élt. A 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel fél évre, 2020. december 17-éig járványügyi készültséget hirdetett ki. Ehhez kapcsolódóan több korlátozást is bevezetett: így a 285/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletben a tömegközlekedési eszközökön, valamint az üzletekben továbbra is előírta a szájat és az orrot eltakaró maszk (sál, kendő) alkalmazását, továbbá megtiltotta az 500 főnél több személy együttlétével járó zenés-táncos rendezvények megtartását, egyúttal Operatív Törzsset állított fel [286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet], az egészségügyi készletek megóvását biztosító intézkedéseket rendelt el [287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet], valamint szigorú utazási korlátozásokat vezetett be [291/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet és az annak helyébe lépő, azt végső soron szigorító 341/2020. (VII. 12.) Korm. rendelet].

2. KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG ÉS A KORONAVÍRUS

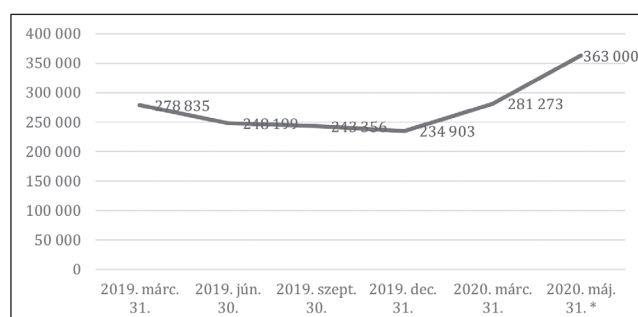
A különleges jogrend egyik legfőbb jellemzője, hogy bizonyos alapjogok szélesebb körben korlátozhatók,¹⁶ ennek részeként a magyar alkotmányos rendszerben is lehetőség nyílik arra, hogy bizonyos eljárási jogosultságokat korlátozzanak, különösen a polgári peres és nemperes, valamint a közigazgatási eljárások körében.¹⁷ Ezek az eljárási korlátozások különösen a járványügyi helyzetben jelenhetnek meg, mivel az emberek közötti érintkezések számának csökkentése kihat az eljárási cselekményekre is. Ez szükségszerűen az eljárási szabályok módosulásának igényét hozza magával. A modern járványok kihívásai közé tartoznak azok gazdasági hatásai is: a globalizált világban az utazás és az áruforgalom korlátozása a gazdasági termelés visszaesésével, s így gazdasági válságokkal is összekapcsolódhat, amelyek kezelésében szintén fontos szerepet játszik a közigazgatás.

Amennyiben a járványügyi intézkedések közigazgatási hatósági eljárásokra gyakorolt hatására tekintünk, kiemelhetjük, hogy bár az érintkezések számának

csökkentésével kapcsolatos kérdések is megjelentek az eljárásjogban, azonban a hangsúlyosabbak a gazdasági közigazgatáshoz kapcsolódó változtatások voltak.

Ennek kapcsán jelezni kell, hogy a közigazgatási hatósági eljárások jellemzően iratok alapján zajlanak, amelyekben az ügyfelek jelenlétének nincs akkora jelentősége, mint a nyilvános tárgyalás alkotmányos főszabályára építő bírósági (peres) eljárásokban. Erre figyelemmel a közigazgatási hatósági eljárásokkal összefüggésben – eltérően a bírósági eljárásoktól – nem adtak ki külön, egységes „átmeneti” közigazgatási szabályrendszert, alapvetően az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (az Ákr.) rendelkezéseit továbbra is alkalmazni kellett a közigazgatási eljárásokban. A különös, járványügyi szabályozás azért is elkerülhető volt, mert az ágazati szabályoknak az Ákr. viszonylag tág mozgásteret hagy, s az egyes ágazatok körében több, a járványveszéllyel összefüggő sajátos szabályt is kiadtak. Ami viszont a magyarországi megoldás sajátossága volt, hogy a foglalkoztatáspolitikai és a szociális ellátásokkal összefüggő eljárásokban viszonylag szűk körben alkalmaztak kivételeket, azaz ezek az eljárások elsődlegesen az általános szabályok között zajlottak továbbra is. Ez azért is érdekes megoldás, mivel a koronavírus-járvány miatt elrendelt korlátozásokkal összefüggésben kialakuló gazdasági válság a nyilvántartott álláskeresők számának nagymértékű növekedésével is járt, amely már a 2020. I. negyedéves adatokban is tetten érhető, de igazán hangsúlyosan a 2020. május 31-ei adatokban vált láthatóvá (l. 1. ábra).¹⁸ Így a rendszerben a megnövekedett ügyfélforgalom kezelésére nem alkalmaztak könnyítéseket, amely valószínűleg az ügyintézési időtartam meghosszabbodásával járhat.¹⁹

1. ábra: Nyilvántartott álláskeresők száma
2019. március 31. – 2020. május 31.²⁰



Látható továbbá, hogy a szociális és az egészségügyi igazgatás körében nem került sor radikálisan új eljárási intézkedések kialakítására, az Ákr. továbbra is széles körben érvényesült. Azonban 2020. május elején egy sajátos eljárási rezsimit alakítottak ki az engedélyköteles tevékenységek körében, azaz az engedélyezési eljárásokat tulajdonképpen kivették az Ákr. hatálya alól. A veszélyhelyzet alatti engedélykötelezettségről, valamint az ellenőrzött bejelentésről szóló 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet végső soron az engedélyezési jellegű eljárásokban tette egyfajta zárójelbe az Ákr. és az ágazati szabályok rendelkezéseit. A szabályozás indoka a bü-

rokrácia csökkentése, az eljárások gyorsítása, ezáltal a gazdasági tevékenységek akadályainak csökkentése volt.²¹ Az új eljárásrend szerint, ahol a jogszabályok engedélyezési eljárást írnak elő, annak a helyébe az ún. ellenőrzött bejelentés lép. A rendelet hatálya csak azokra az eljárásokra terjed ki, ahol a külön jogszabály kifejezetten engedélyezési eljárást nevesít, így például a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmények engedélyezési jellegű rezsimje nem tartozott a rendelet hatálya alá, ugyanis az a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet alapján nem engedélyezési, hanem egyfajta sajátos nyilvántartási rendszerként működik, azaz nem engedélyezési, hanem nyilvántartásba vételi eljárás keretében kerül sor végső soron a tevékenység végzésének engedélyezésére. Ezzel a megoldással így például a szociális ágazat megkerülte ennek a szabálynak az alkalmazhatóságát. A rendelet tehát a veszélyhelyzet idejére az engedélyezési eljárások helyett egy sajátos eljárást, az ellenőrzött bejelentést vezetett be. Ennek keretében a tevékenység folytatására a bejelentést követő 15 nap elteltével van lehetőség, ha a hatóság az ügyet azon idő alatt nem utalja engedélyezési eljárásra. Azaz a hatóság 15 napon keresztül történő hallgatása egyfajta döntés, azaz egy sajátos „a hallgatás beleegyezés” modell érvényesül az adott ügyben. Jóllehet ez a megoldás gyorsíthatja a gazdasági tevékenység megkezdését, azonban számos szempontból problematikus is. Egyrészt ezzel a veszélyhelyzeti eljárással lényegében egy harmadik bejelentési jellegű eljárást intézményesítettek a magyar jogban. Korábban is ismert volt a *bejelentés*, amely a tevékenység megkezdését a bejelentés megtételéhez kötötte. Ennek egy sajátos esete volt a *belső piaci szolgáltatások végzéséhez kapcsolódó bejelentési eljárás*, amelyet a 2006/123/EK irányelv, és az azt implementáló 2009. évi LXXVI. törvény szabályozott. Ráadásul ezzel a szabályozással – igaz, csak a veszélyhelyzet időtartamára – az Ákr. általános és elsődleges hatálya²² egyre inkább illuzórikussá kezdett válni. A 2021. január 1-jén hatályba lépő, a közigazgatási szabályszerűségekről szóló 2017. évi CXXV. törvény ugyanis a közigazgatási szankciók jogkövetkezményeire vonatkozó szabályokat – egyfajta horizontális jelleggel – kivette az Ákr. hatálya alól.²³ Ezzel lényegében egy másik fontos ügycsoport – a Kormány becslése szerint évente nagyjából 20-25 millió ügyet jelentő²⁴ – engedélyezések esetében is csak sajátos, mögöttes szabályként érvényesül az Ákr., mivel az ellenőrzött bejelentésekre csak annyiban lehet ezt alkalmazni, amennyiben az Átmeneti tv. eltérő rendelkezéseket nem tartalmaz. A dogmatikai kérdések mellett az ellenőrzött bejelentés más kihívásokat is rejt magában. Az engedélyezési eljárások intézményesítése ugyanis nemcsak a bürokrácia növelését jelenti, hanem a külön hatósági eljárással, az ügyről való értesítéssel, a hatóság vizsgálatával az *ellenérdekű ügyfelek jogainak védelme is széles körben érvényesül*. Az új eljárással könnyíteni szándékolt gazdasági tevékenységek ugyan összetársadalmi szempontból fontosak és jelentős hatást gyakorolnak a környezetükre is, de ezek a hatások

nem csak pozitívak lehetnek. Az engedélyezési eljárás lehetővé teszi azt, hogy a gazdasági tevékenységgel hátrányosan érintett ügyfelek az engedélyezési eljárásban érvényesíthessék jogaikat, és a hatóság azokra is figyelemmel hozza meg a döntést. Az újonnan intézményesített ellenőrzött bejelentési eljárásban azonban ezeknek az ügyfeleknek a jogvédelme csak mérsékelten érvényesül, mivel a 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet 6. §-a ebben az eljárásban elsődlegesen a közérdek érvényre juttatását írja elő, amelyben a hátrányosan érintett más személyek, illetve ügyfelek jogai csak annyiban jelennek meg, hogy a 6. § e) pontja szerint az eljárás során a hatóság a tevékenységet megtilthatja, ha „a bejelentés visszaélészerű joggyakorlást valósít meg”. *Az ellenérdekű ügyfelek jogai tehát csak korlátozottabban érvényesülnek, így jogaikat a közigazgatási eljárásban lényegében alig tudják érvényesíteni, arra csak a sokkal drágább és nehezebb polgári per keretében nyílik lehetőségük (birtokvédelmi, más dologi, valamint kivételesen személyiségi jogi perekben).* Az ellenérdekű ügyféli jogok korlátozott érvényesíthetősége, az ellenérdekű ügyfelek jogvédelmének elnehezítése mellett a szakirodalom az ilyen típusú ügyekben az erőteljesebb korrupciós kockázatokra hívja fel a figyelmet, ugyanis a hallgatás esetén a jogsértések kevésbé feltűnők, mint egy engedélyezési ügyben hozott formális határozatban.²⁵ Ennek a kérdésnek a vizsgálata és elemzése azért különösen fontos, mert az eredetileg a veszélyhelyzeti időszakra alkotott szabályok beépültek a magyar jogrendszer általános szabályai közé, ugyanis a már említett Átmeneti tv. IV. fejezete ezt a modellt – lényegében a 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet kismértékben módosított szabályrendszerét – időkorlátozás nélkül beemelte a magyar közigazgatási (eljárás)jogba.

Fontos kiemelni továbbá a közigazgatási eljárásjogot érintő veszélyhelyzeti szabályozás tekintetében, hogy a tág értelemben vett közigazgatási eljárásjog részét képező *közigazgatási peres eljárásokban* – a hatósági eljárásokkal ellentétben – sor került sajátos, járványügyi intézkedésekre tekintettel levő, átmeneti eljárási szabályok megalkotására. Ennek azért van kiemelkedő fontossága, mert éppen ez év március elsejétől, tehát a járvány kitörését kevéssel megelőzően vált a korábbi kötetlen közigazgatási úton benyújtható fellebbezés helyett általános ügyféli szubjektív jogorvoslati eszközzé a közigazgatási per intézménye, amelyben ráadásul a bíróság általános megváltoztatási jogkörrel rendelkezik. A közigazgatási perrendtartást érintő veszélyhelyzeti rendelkezések – összhangban az egyéb bírósági eljárási (perjogi) szabályokra vonatkozó veszélyhelyzeti szabályanyaggal – elsősorban a személyes érintkezések csökkentésére irányultak. Ezek közül a leginkább hangsúlyos és az Alaptörvényben rögzített eljárási jogosultságokat leginkább korlátozó rendelkezésnek a 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet azon szabályát tekinthetjük, amely kizárólagossá tette a közigazgatási perekben a tárgyaláson kívüli elbírálást. Ez egyben a veszélyhelyzet kihirdetésével jelentkező sajátos problémát is megoldotta, mivel a kormányrendelet kiadását megelőzően jelentős vita folyt arról, hogy az Országos Bírósági Hivatal rendelkezik-e az eljárásokkal

kapcsolatban olyan iránymutatási jogkörökkel, amelyek ilyen kérdéseket akár átmenetileg is csupán, de rendezhetne. Végül a 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet kiadásával megfelelő válasz született erre a kérdésre, miszerint az Alaptörvény 53. cikkében foglaltak szerinti sajátos, alapjogokat korlátozó különleges jogrendi szabályokat a kormányrendelet vezethetett be.

Megállapítható tehát, hogy a közigazgatási eljárási jogot is jelentősen érintette a COVID-19 járvány miatti veszélyhelyzet. Jóllehet elvileg az Ákr. általános szabályait felülíró rendeletet nem adtak ki – ellentétben a bírósági, peres és nemperes eljárásokat (így a közigazgatási perrendtartást) is „felülíró” szabályozással –, azonban az engedélyezési ügyekben egy eredetileg átmeneti, majd az Átmeneti tv.-nyel véglegessé váló sajátos rezsimet vezettek be, valamint egyes ágazati (eljárási) szabályokban igazodtak az új helyzethez. Ugyanakkor a veszélyhelyzeti szabályozás érdekessége, s ebben az EU régebbi tagállamaiban alkalmazottaktól eltért a magyar szabályozás, hogy a tág értelemben vett szociális jog területén nem jelent meg a sajátos, válsághelyzeti jogalkotás.

3. ÖNKORMÁNYZATISÁG „KORONA” IDEJÉN

Az önkormányzatiság kérdésköre a COVID-19 járványveszély helyzetéhez kapcsolódó közigazgatási jogi kutatások fontos kérdése kell hogy legyen. A járványügyi helyzet és a korlátozásokkal összefüggésben is megjelenő gazdasági válság olyan helyzet, amely egyértelműen a centralizációs tendenciák erősödése irányába mutat. Válsághelyzetekben ugyanis hagyományosan a decentralizációval szemben előtérbe kerülnek a *központosítási* lépések és az ahhoz kötődő közigazgatási reformok.²⁶ A centralizáció és a decentralizáció kérdéskörének elemzése mellett a járványveszély az *önkormányzati szervezetrendszeren belül* is jelentős kihívások jelentek meg, amelyek a gyorsan változó helyzethez való igazodás feltételeit teremtik meg. Ebben a részben így elsőként az *önkormányzati szervezetrendszeren belüli kihívások körét*, ezt követően pedig a centralizáció és decentralizáció alakulása kapcsán felmerült kérdéseket vizsgáljuk meg.

Az *önkormányzati szervezetrendszeren* belüli kihívásokkal kapcsolatban ki kell emelni, hogy abban – jóllehet a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény megerősítette az egyszemélyi vezetés (elsősorban a polgármester) szerepét – a testületi vezetés a hangsúlyos. Az önkormányzatok feladat- és hatásköreit elsődlegesen a képviselő-testület (a képviselői demokrácia elsődlegességének elvére figyelemmel egyes kérdésekben részben a helyi népszavazás útján a helyi választópolgárok közössége) gyakorolja.²⁷ Ez a testületi vezetési központú rendszer egy veszélyhelyzet idején nehézkes lehet. Korábban is jeleztük, hogy veszélyhelyzeti szabályozást a magyar jog a természeti csapásokra modellezte, s az elmúlt két évtizedben természeti és ipari katasztrófák miatt került sor veszélyhelyzet kihirdetésére. Ezekben az esetekben a testületek nem tudnak kellő gyorsasággal reagálni, ráadásul a testületi működés demokratikusságának és átláthatóságának biztosítása érdekében a helyi ön-

kormányzatok SZMSZ-ei is további garanciális szabályokat határoznak meg a döntéshozatal kapcsán. Egy ilyen helyzetben azonban ezek az egyébként fontos garanciális szabályok a védekezést hátráltató tényezők lehetnek, amelyek a gyors válaszokat és intézkedéseket lehetetleníthetik el. Éppen ezért a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése sajátos döntéshozatali szabályokat határoz meg a veszélyhelyzet idejére. Eszerint „[v]eszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja”. Azaz, a veszélyhelyzet kihirdetésével – amelyre az Alaptörvény alapján a Kormány jogosult – teljes mértékben átalakul az önkormányzati igazgatás rendszere. A testület központú igazgatást egyszemélyi igazgatás váltja fel. A döntések demokratikus legitimitációját az biztosítja, hogy az önkormányzati hatáskörök gyakorlását egy *közvetlenül választott* – és így megfelelő demokratikus legitimitációval rendelkező – tisztségviselőre, a polgármesterre ruházzák. Értelemszerűen a Kat. tv. fenti szabálya „felülírja” az Mötv. 42. §-ának a kizárólagos képviselő-testületi hatáskörökre vonatkozó szabályait, a polgármesteri hatáskörgyakorlásnak csak viszonylag szűk korlátait szabályozza a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése, amely rögzíti, hogy a veszélyhelyzeti hatáskörgyakorlás nem terjed ki az önkormányzati intézmény átszervezésére, megszűntetésére, ellátási, szolgáltatási közzeteinek kijelölésére. Ennek keretében a polgármester – a fenti, intézményalakítási és szolgáltatásszervezési hatáskörök kivételével – *valamennyi képviselő-testületi hatáskör* címzettje. A fenti rendelkezésből következik, hogy így a *polgármester gyakorolja a helyi jogalkotási hatásköröket is*. Sem a Kat. tv., sem az Mötv., sem a Jat. nem rendelkezik erről a kérdéssel, a központi jogszabályok nem nevesítik a veszélyhelyzetben alkotott polgármesteri rendeletet – ellentétben például a köztársasági elnök rendeletével, amelyet a szükségállapot esetén a köztársasági elnök alkot, s amelyet az Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdése külön nevesít, egyben azt is rögzíti az 50. cikk (6) bekezdése, hogy ezek a köztársasági elnöki rendeletek a szükségállapot megszűnésével hatályukat veszítik. Hasonlóan, a Honvédelmi Tanács és a Kormány veszélyhelyzeti rendelete is sajátos, az Alaptörvényben nevesített különleges jogrendi jogforrás. Így egyértelmű, hogy a *polgármester által kiadott rendelet nem önálló jogforrás, hanem az egy önkormányzati rendelet* – igaz, olyan rendelet, amelyet a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése alapján a polgármester adott ki mint a képviselő-testületi hatásköröket gyakorló személy. Erre figyelemmel a polgármester által kiadott rendelet *tulajdonképpen az önkormányzat rendelete*. Mivel ezt a jogforrási típust nem nevesíti külön az Alaptörvény, sem a Jat., ezért egyrészt ezt a rendeletet *önkormányzati rendeletként kell jelölni*, amelynek a preambulumban rögzíteni kell, hogy azt a polgármester adta ki a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésében meghatározott jogkörében, a Kormány által kihirdetett veszélyhelyzetre figyelemmel. Így jogforrási szempontból ez is egy önkormányzati rendelet, jogalkotási szempontból az Mötv. alapján a kormány megbízott aktuspótlási

hatásköre keretében az önkormányzat nevében kiadott rendelethez hasonlítható. (Azzal a lényegi különbséggel, hogy az külön nevesítésre került a törvényben). Lényeges azonban, hogy ebben az esetben nem a képviselő-testület alkotja a rendeletet és nem is az Mötv. aktuspótlási szabályai érvényesülnek, hanem azt a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése alapozza meg. *Mivel ez a rendelet egy önkormányzati rendelet, s mivel a polgármester által kiadott jogforrás tekintetében nincs külön jogszabályi rendelkezés sem, ezért a polgármester által kiadott önkormányzati rendelet értelemszerűen nem veszíti hatályát a veszélyhelyzet megszűnésekor, arra csak akkor kerül sor, ha azt a képviselő-testület egy rendeletével hatályon kívül helyezi*. Erre figyelemmel a veszélyhelyzet idején megalkotott rendeleteket is más, képviselő-testület által alkotott rendelet módosíthatja. Hasonlóan, amennyiben a polgármester a képviselő-testület hatáskörébe tartozó egyéb döntést hozott meg (pl. normatív határozatot adott ki, egyedi döntést hozott), az a veszélyhelyzet megszűnését követően is hatályos marad.

A Kat. tv. nem egyértelmű az *önkormányzatok más szerveinek átruházott hatáskörben hozott önkormányzati döntéseivel kapcsolatban*. Az Mötv. 41. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület – törvényben meghatározott kivételekkel – a hatásköreit átruházhatja egyes szerveire (bizottságra, polgármesterre, jegyzőre, részönkormányzat testületére, társulásra). Az Mötv. 53. § (1) bekezdés b) pontja alapján erre az átruházásra mindenképpen jogszabályban kell sort keríteni, mivel ezeket az önkormányzati rendeletben elfogadott önkormányzati szervezeti és működési szabályzatban is meg kell jeleníteni. Kérdéses, hogy a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése mennyiben érinti ezeket. Az Mötv. kommentárja is kiemeli, hogy a fenti jogszabályi rendelkezéssel a hatáskört ruházták át, azonban az Mötv. alapján az átruházott hatáskör gyakorlását ellenőrizheti.²⁸ Erre a szabályozásra tekintettel kérdésként merült fel, hogy a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésére figyelemmel, a polgármester eljárhat-e az átruházott hatáskörök tekintetében, mivel az Mötv. rendelkezései alapján ezek a hatáskörök az átruházással alapvetően kikerültek a képviselő-testület hatásköréből, jöllehet gyakorlásuk tekintetében a testület több jogosítvánnyal rendelkezik. A Kat. tv. 46. § (4) bekezdése és a Mötv. szabályai közötti ellentmondás feloldására végül – egy megkérdőjelezhető alapú, a pszeudonorma jellegét is felvethető – a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium által kiadott útmutató²⁹ nyújtott szakmai segítséget, amely dogmatikailag nem teljesen tisztán arra az álláspontra jutott, hogy a bizottságokra átruházott hatásköröket mint sajátos, származékos képviselő-testületi hatásköröket is a polgármester gyakorolja.³⁰ Azonban az útmutató nem szólt a jegyzőkre telepített önkormányzati hatáskörök gyakorlásáról. A fenti logika alapján ezek gyakorlása is a polgármesterre kellett volna hogy szálljon, de láthatóan a gyakorlatban erre nem került sor. Így kiemelhetjük, hogy a Kat. tv. kizárólagosan a testületi hatáskörökre koncentráló szabályozása nem rendezte megfelelően ezt a helyzetet, amelyet végül egy útmutatóval próbált a járványügyi célkitűzésekhez – az érintkezé-

sek számának csökkentése – igazítani a központi államigazgatás.

A fentiek is jelzik, hogy a nem túl részletes törvényi rendelkezések számos kérdést nyitva hagytak, s végső soron a polgármesterek belátására bízták, hogy miként élnek a veszélyhelyzet okozta sajátos helyzettel. A polgármesterek különbözőképpen reagáltak erre a helyzetre, volt olyan település, ahol a testületben stabil többséggel nem rendelkező polgármester a testületi többséggel szemben használta fel ezt a felhatalmazást (pl. a testületi tagok tiszteldíjának visszavonása). Más esetekben a polgármesterek sajátos kiadmányozási utasítással kísérelték meg biztosítani a politikai konzultáció – és így a politikai felelősség megosztásának a – lehetőségét, s a fontosabb döntésekbe a testület és a bizottságok tagjainak valamilyen módon történő bevonását. Erre jó példát jelentett Budapest Főváros Önkormányzata, ahol a főpolgármester egy sajátos kiadmányozási utasításban rögzítette, hogy rendszeren a közgyűlés és a bizottság hatáskörébe tartozó ügyekben hozott veszélyhelyzeti főpolgármesteri döntés előtt konzultál a közgyűlési döntések tekintetében a közgyűlési képviselőcsoportok vezetőivel, bizottsági döntés esetén a bizottsági elnökökkel. Így a Kat. tv. 46. § (4) bekezdés rendelkezéseit betartva, de mégiscsak a testületek egyes tagjait bevonva hozta döntéseit. Ezen, belső szabályozási kérdések vizsgálata is egy későbbi elemzés fontos eleme lehet, különös tekintettel az online ülésezés veszélyhelyzeti alkalmazása lehetőségének bevezetésével kapcsolatban, ugyanis voltak olyan szabályok – így például Budapest Főváros Önkormányzata tekintetében a 6/2020. (III. 13.) főpolgármesteri utasítás –, amelyek egyfajta online konzultációt írtak elő a (fő)polgármester részére. Az online konzultáció révén történő politikai felelősség részleges megosztása tükröződik a Fővárosi Közgyűlés 740/2020. (VI. 24.) közgyűlési határozatában is, amelyben a Fővárosi Közgyűlés megerősítette a főpolgármester Kat. tv. alapján kiadott rendeleteit. Ez a határozat csak egyfajta politikai deklaráció, a felelősség vállalása, ugyanis a rendeletek kiadásának ilyen megerősítésére a Kat. tv. alapján nincs szükség, azok legitimitását a Kat. tv. idézett szabályai biztosítják. Ezek a minták egyben megfontolandóvá teszik, hogy a videókonferencia technika fejlődése és hozzáférhetőségének kitágítása révén esetlegesen a jogalkotó megfontolja a veszélyhelyzeti online ülésezés bevezetésének lehetőségét – a polgármester egyszemélyi jogkörgyakorlása helyett.

A *centralizáció és decentralizáció* viszonyában érdekes fejleményeket hozott a COVID-19 járványveszély. Miként arra már korábban hivatkoztunk, a válságok és kezelésük szükségszerűen a *centralizációs tendenciák felerősödésével jár*, különös tekintettel a költségvetési források és az azokkal való gazdálkodás tekintetében. Ezek a tendenciák jól kirajzolódtak a COVID-19 válsághelyzet hazai kezelése során. Így a járvány miatti utazási korlátozások miatt különösen érintett turizmus segítése érdekében a 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet alapján az idegenforgalmi adó megfizetése alól mentesítették az érintett adóalanyokat, így egy fontos önkormányzati adóbevételt elvonva végeztek gazdaságfejlesztési célokat. Ennél is közvetlenebb centralizációs

intézkedést jelentett a 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet 4. §-a, amely a gépjárműadóból származó bevételek teljes egészét központi költségvetési bevételként határozta meg, miközben a gépjárműadó beszedése továbbra is a települési jegyzők átruházott államigazgatási feladata maradt. Ezzel az önkormányzati bevételek szűkítésével kívánt forrást teremteni a járványügyi védekezés központi feladataihoz történő hozzájáruláshoz a közterhek arányos viselésének jegyében. A valóságban ugyanakkor ezzel vissza is lehet élni, mivel az elvont források központi költségvetésből történő pótlására szüksége lehet az önkormányzatoknak, amit viszont már a Kormány diszkrecionális jogkörében és erős politikai preferenciák mentén tud érvényesíteni. Az elvonások tekintetében pedig egyáltalán nem készült egy szükségességi és arányossági vizsgálat, így valójában azt sem lehet tudni, hogy ezek aránya mennyi a védekezés és elhárítás összes költségeihez képest, azt meg pláne nem, hogy az elvonásokat mire használták fel.

Az önkormányzati rendszer *koncentrációja* és a *centralizáció* is megjelent a kormányzati intézkedések között. A járványügyi védekezést csak közvetetten érintő intézkedés volt a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet, amely egy sajátos új jogintézményt teremtett, a legalább 100 milliárd forint beruházási értékű, a gazdaság fejlesztését és munkahelyteremtést szolgáló beruházások esetében a különleges gazdasági övezeteket. A fenti, a Kormány által rendeletben kijelölt övezetben a települési önkormányzatok tulajdona átszállt a megyei önkormányzatokra, valamint az adott övezetből származó iparűzésiadó-bevételek immáron nem a települési önkormányzatot, hanem a megyei önkormányzatot illetik meg. Az adott övezetre vonatkozó tervezési, településrendezési és településfejlesztési hatásköröket is a megyei önkormányzatok gyakorolják a kormányrendelet alapján. A fenti, a vonatkozó törvényeket – így az Möt.v.-t is – felülíró kormányrendelet indoka a településin jelentősen túlmutató gazdaságfejlesztések szélesebb horizontú támogatása volt. Ezzel a megyei önkormányzatoknak az erősen korlátozott feladat- és hatásköröket is bővítették. Azonban a hatáskörök bővítése nem állt összhangban a hozzá rendelt bevételekkel. Ugyanis a megyei önkormányzatok csak a fejlesztés és a tervezés területén kaptak új hatásköröket, a fenti beruházásokhoz kapcsolódó egyéb, különösen települési közszolgáltatási feladatok ellátása továbbra is a települési önkormányzatok feladat- és hatásköre maradt, úgy, hogy az egyik legfontosabb bevételi forrásukat elvonták. Ráadásul a fenti szabályt nem is alkalmazták kellően következetesen, eddig csak egy ilyen beruházást – a gödi Samsung-beruházást – vontak a fenti rezsim hatálya alá [136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet]. Más, hasonló volumenű beruházás – így például a Paks II. – nem került be ebbe a rezsimbe, ezért a fenti szabályozást éles kritika érte. Mivel ez a rendelkezés csak a veszélyhelyzet időtartamára vonatkozott, s számos kérdés merült fel, hogy mi a teendő az elvont vagyonnal és bevételekkel a veszélyhelyzet megszűnése után, így a veszélyhelyzet megszüntetéséhez közeledve a fenti

szabályrendszert is – egy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó – törvénnyel a rendes jogrendszer kereteibe illesztették (a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény). Ez azonban azt a látszatot kelti, mintha a veszélyhelyzeti gazdaságvédelmi indok csupán aktuálpolitikai indok volna egy újabb, az önkormányzatiságot érintő centralizációra. A helyzet ugyanakkor nem ilyen egyszerű, mivel nem feledhető az, hogy itt nem centralizációról van szó, mivel nem a központi államigazgatáshoz, vagy annak valamely középszintű hivatalához kerültek helyi önkormányzati hatáskörök és tulajdon, hanem területi önkormányzatokhoz. Ezzel önmagában a decentralizáció elve nem sérült, csupán a területi szintje változott és legfeljebb a szubsidiaritás elvének érvényesülése kérhető számon (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 4. cikk 3.)³¹

A centralizációs folyamatok mellett azonban *ellenirányú mozgások* is megjelentek a magyar közigazgatási jogban. A kijárási korlátozás meghosszabbításáról szóló 95/2020. (IV. 9.) Korm. rendelet például a húsvéti ünnepek időtartamára (2020. április 10–14.) kifejezetten lehetővé tette a települési önkormányzatok veszélyhelyzeti hatáskörében eljáró polgármestereinek, hogy a helyi rendeletben a kormányrendeletben foglaltnál szigorúbb helyi szabályokat állapítsanak meg. Azaz, bizonyos, népszerűtlenebb és ellentmondásosabb rendelkezések meghozatalának felelősségét – éppen egyfajta *decentralizációs logikát követve* – a települési önkormányzati vezetőkre tolt a központi kormányzat. Szintén egy sajátos, a helyi viszonyokhoz jobban illeszkedő kereskedelmi forma, a helyi piacok nyitvatartásának és azok 65 év feletti személyek általi igénybevétele rendjének szabályozását is a helyi jogalkotóra telepítette a központi jogalkotás.

Ezt akár pozitív folyamatnak is lehetne minősíteni, ha pár héttel korábban nem éppen ennek ellenkezőjét, a polgármesteri döntések központi állami jóváhagyáshoz kötését kezdeményezte volna a Kormány egyetértésével egy képviselő, amit aztán gyorsan visszavontak.

Mindez azt is igazolhatja, hogy ezek a centralizációs-decentralizációs mozgások veszélyhelyzetben nem egy dogmatikailag megalapozott koncepció, hanem a helyzet adta aktuálpolitikai döntések mentén történtek. A veszélyhelyzet fennállta esetén ez rendben is van, ám ha továbbélő intézményekről van szó, akkor már számunkérhető a szakmai és jogi megfontolások megalapozottsága.

Összességében megállapítható, hogy a járványveszély idején alapvetően erősödtek a centralizációs tendenciák, amelyek olykor a helyzet által megkövetelt közvetlen és

azonnali beavatkozási lépéseken is túlmutattak. Ugyanakkor kisebb mértékben ellenirányú mozgás is megjelent, amikor szigorúbb kijárási szabályok megalkotására kaptak felhatalmazást a polgármesterek, igaz ezzel átvállalva e döntések társadalmi hatásainak terhet.

Ez azonban nem tekinthető túlzott áldozatvállalásnak sem, mert az önkormányzatiság lényeges eleme az, hogy „a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”³² és ez érvényes veszélyhelyzetben is.

4. ZÁRSÓ HELYETT, AMI ITT MARAD...

„Mert ő tudta azt [...], hogy a pestis bacilusa sohasem pusztul el, sem el nem tűnik...” – írta Camus *A pestis* című regényének záró bekezdésében. Már most látható, hogy a COVID-19 járványveszély a magyar jogrendszeren tartós nyomokat hagy. Jóllehet a veszélyhelyzet 2020. június 18-án megszűnt, de számos rendelkezés azon túlmenően is hatályban maradt. A közigazgatási jog rendszere egészében számos fontos rendelkezés tovább fog élni, így a veszélyhelyzeti közigazgatási hatáskörök egy részének átmentése rendkívüli jogrendet nem igénylő és egyszerű törvénnyel intézményesített egészségügyi válsághelyzetbe, az Ákr. elsődlegességét gyengítő, és engedélyezési eljárások tekintetében sajátos mögöttes szabályként jelentkező külön törvényi szabályok – amelyek egy elvileg az átmenetiséget hangsúlyozó törvényben helyezkednek el –, valamint a különleges gazdasági övezetekre vonatkozó szabályok. Azaz, pontosan azok a rendelkezések, amelyek a járványügyi intézkedésekhez csak közvetetten kapcsolódtak. Így úgy tűnik, a járványveszély miatti „jogalkotási alapjai” egyfajta háttérként szolgált bizonyos, egyébként nagyobb figyelmet kapó változások és átalkotások elvégzéséhez.

Ez azonban a magyar jogrendszer rezilienciaképességét is jelentheti, amely igazolása szintén a további kutatások feladata lesz.

A fenti elemzések eredményei tehát nagyrészt olyan hipotézisekhez vezetnek, amelyek további vizsgálatra és kutatásokra szorulnak. Ahogy a bevezetésben jeleztük, e munka inkább egy általános problématerkép, amely felvázolja, hogy melyek lehetnek azok a főbb területek és megoldandó kérdéskörök, amelyek egy részletesebb közjogi kutatás tárgyai lehetnek. A veszélyhelyzet remélhető elmúlásával, az aktuálpolitikai környezet behatásaitól megtisztított környezetben az e munkában felvetettek behatóbb vizsgálatának és kutatásának további eredményei hozzájárulhatnak a közigazgatási dogmatikai problémák megoldásához is.

Jegyzetek

* A kutatás az NKFIH FK 129018. számú *A jogrendszer reagálóképessége* című fiatal kutatói kiválósági projekt (kutatásvezető: Dr. Gárdos-Orosz Fruzsina) támogatásával valósult meg. A kézirat lezárása: 2020. július 1. A szerzők

külön köszönetet mondanak Sente Zoltánnak, Győri Csabának, Drinóczi Tímeának, Gárdos-Orosz Fruzsínának és Chronowski Nórának a tanulmány 2020. június 29-ei műhelyvitáján tett értékes észrevételeikért. A kutatás első

eredményeit a szerzők az MTA Law Working 2020/21. számában tették közzé, ez a cikk annak a tanulmánynak a főbb eredményein alapul.
1 L. <https://jog.tk.mta.hu/epidemiologia-es-jogtudomany> (2020.04.16.).

- 2 A közigazgatási jog fogalmát érintő különböző megközelítések I. Közigazgatás-elmélet (szerk. Balázs István). ÁJK, Debrecen 2020. 82–83. o.
- 3 L. az FK 129018, A jogrendszer reagálóképessége című NKFIH által támogatott kutatást.
- 4 L. Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers* 2020. 9. sz. <https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai> (2020.06.04.)
- 5 L. A. W. Bradley – K. D. Ewing: *Constitutional and Administrative Law*. Pearson Education. Harlow 2007. 626. o.
- 6 Pub. L. 94-412, 90 Stat. 1255. (kihirdetve: 1976. szeptember 14-én)
- 7 L. Nan D. Hunter: *The Law of Emergencies. Public Health and Disaster Management*. Butterworth Heinemann, Cambridge (MA, USA) 2018. 19–36. o.
- 8 Németországban – figyelemmel a korábbi, diktatórikus tapasztalatokra – az alkotmányos szabályok erőteljes korlátot jelentenek, s az ágazati törvények a korlátozott jogkörökhöz erős eljárási és anyagi jogi garanciákat fűznek. L. Martin Oldiges: *Wehr- und Zivilverteidigungsrecht*. In: *Besonderes Verwaltungsrecht*. Band 3. Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabensrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes (szerk. Dirk Ehlers – Michael Fehling – Hermann Pünder). C. F. Müller, Heidelberg 2013. 780–781. o.
- 9 L. Tímea Drinóczi: *Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of COVID-19 Crisis*. *MTA Law Working Papers* 2020. 13. sz.
- 10 Más álláspontok szerint a Kat. tv. e szabályozása „túlterjeszkedik az Alaptörvény rendelkezésén, azaz ellentétes az Alaptörvény szövegével. Az Alaptörvény rendelkezéseit törvénnyel nem lehet felülírni.” Azaz e nézet szerint ez nem egy bővítő értelmezés, hanem egy rejtett, törvényben történő Alaptörvény-módosítás, amely alaptörvény-ellenesnek tekinthető. L. Szente: i. m. 16. o.
- 11 L. Asbóth Márton Dániel – Fazekas Marianna – Koncz József: *Egészségügyi igazgatás és jog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2020. 39. o.
- 12 Magyarországon a rendszerváltást követően többször is kihirdettek veszélyhelyzetet, igaz, ezek tipikusan az ország meghatározott részeire vonatkoztak, az egész ország tekintetében ilyen rendkívüli jogrend bevezetésére nem került sor. Így például a Kormány veszélyhelyzetet hirdetett a 2002-es dunai árvíz idején [176/2002. (VIII. 15.) Korm. rendelet], valamint a devecseri vörösiszap-katasztrófát követően [254/2010. (X. 6.) Korm. rendelet].
- 13 L. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/az-orszag-osztifoorvos-tilto-es-kotelezo-hatarozata-jarvanyugyi-helyzetre-tekintettel> (2020.05.01.)
- 14 Ilyen normatív aktus például a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 36. §-ában meghatározott közlemény. L. Tóth András: *A közlemény kiadása*. In: *Juhász Miklós – Rusztné Juhász Dorina – Tóth András: Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez*. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest 2014. 429–430. o.
- 15 L. Asbóth–Fazekas–Koncz: i. m. 39. o.
- 16 L. Hilaire Barnett: *Constitutional and Administrative Law*. Cavendish Publishing, London–Sydney 2002. 821–822. o.
- 17 Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés: „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.” L. Árva Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Wolters Kluwer, Budapest 2013. 478–479. o.
- 18 2020. május 31-én 114 800 fővel több álláskeresőt tartottak nyilván, mint 2019. június 30-án, azaz a 2019. június 30-ai mértéket 46,25%-kal haladta meg a számuk.
- 19 Az ügyintézési időtartam alakulására vonatkozó első adatok azonban csak július végén, augusztus elején jelennek meg, amikor is a Miniszterelnökség az OSAP kérdőívek alapján közzéteszi a hatósági statisztika első féléves adatait.
- 20 Forrás: KSH STADAT (https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qlf028c.html?down=42, (2020.04.30.)), a 2020. május 31-ei adatok forrása a KSH munkanélküliségi gyorstájékoztatója: [ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/mun/mun2005.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/mun/mun2005.html), (2020.06.29.).
- 21 A Kormány.hu kormányzati tájékoztatási honlap híre kiemelte, hogy „[a]z újfajta, úgynevezett ellenőrzött bejelentés nemcsak kisebb adminisztrációs terhet ró a vállalkozásokra és magánszemélyekre, de az illetéknek vagy igazgatási szolgáltatási díjnak is csak az ötven százalékát kell befizetni, amennyiben nem szükséges az engedélyezési eljárás.” [Forrás: <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgataser-felelos-allamtitkar/hirek/a-jarvany-miatt-tovabb-egyszerusiti-a-kormany-a-lakossagi-es-vallalati-ugyintezest> (2020.05.12.)].
- 22 L. Kovács András György: 8. § [Általános és különös eljárási szabályok viszonya]. In: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez* (szerk. Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna). Wolters Kluwer, Budapest 2018. 86–87. o.
- 23 L. Nagy Marianna: *Dogmatikai alibi megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről*. *Jogtudományi Közöny* 2019. 73. évf. 5. sz. 254–257. o.
- 24 L. <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgataser-felelos-allamtitkar/hirek/a-jarvany-miatt-tovabb-egyszerusiti-a-kormany-a-lakossagi-es-vallalati-ugyintezest> (2020.05.12.).
- 25 L. Verónica Alaimo – Pablo Fajnzylber – J. Luis Guasch – J. Humberto López – Ana María Oviedo: *Behind the Investment Climate: Back to Basics – Determinants of Corruption*. In: *Does the Investment Climate Matter? Microeconomic Foundations of Growth in Latin America* (szerk. Pablo Fajnzylber – J. Luis Guasch – J. Humberto López). IBRD / The World Bank – Palgrave Macmillan, Washington D. C. (USA) – Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2009. 141–142. o.
- 26 L. Geert Bouckaert – Sabine Kuhlmann: *Introduction: Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context*. In: *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons* (szerk. Geert Bouckaert – Sabine Kuhlmann). Palgrave Macmillan, London 2016. 2–5. o.
- 27 L. Balázs István – Balogh Zsolt Péter – Barabás Gergely – Dankó Ferenc – Fazekas János – Fazekas Marianna – F. Rozsnyai Krisztina – Fürcht Pál – Hoffman István – Hoffmanné Németh Ildikó – Kecső Gábor – Szalai Éva: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata* (szerk. Nagy Marianna – Hoffman István). HVG-ORAC, Budapest 2016. 185–188. o.
- 28 Nagy–Hoffman: i. m. 188. o.
- 29 Önkormányzati Hírlével 2020/8., 9. sz. 60. o. https://www.kormany.hu/download/d/9c/c1000/%C3%96nk%20H%C3%ADrlev%208%20_9%20sz%C3%A1m%20Tud%C3%A1st%C3%A1r%20VI.VII.pdf#!DocumentBrowse (2020.05.02.)
- 30 Itt jegyezzük meg, hogy a polgármesteri veszélyhelyzeti hatáskör dogmatikai indoka éppen a testületi működés ellehetetlenülése vagy nehézsége.
- 31 L. 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=29340.46294 (2020.06.05.)
- 32 Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. cikk. 1. pont.