



*De iurisprudencia et iure publica*

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT  
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES

2023.

XIV. évfolyam / Vol. XIV.

1. szám / No. 1.

Főszerkesztő / Editor-in-Chief

PACZOLAY Péter

Társszerkesztők / Editors

BALÁSSY Ádám Miklós, FEJES Zsuzsanna, KOVÁCS Endre Miklós,  
KÖNCZÖL Miklós, TÓTH J. Zoltán

Nemzetközi Tanácsadó Testület /  
International Advisory Board

Dalibor ĐUKIĆ, Kateřina FRUMAROVÁ,  
Ján ŠKROBÁK, Aleksandra SYRYT.

Kiadja a

Magyar Jog- és Államtudományi Társaság

Publishing

Hungarian Association of Law and Political Sciences



HU ISSN 1789-0446

## Kormányrendelet – tanulmány a magyar közigazgatásból 2.

### Bevezetés

Az elmúlt két évszázadban több ellentétes nézet alakult ki a rendeletek (*regulation, Verordnung, le règlement, il regolamento*) és a határozatok (*resolution, decision, Auflösung, Entscheidung, la decisione, la décision*) természetéről, valamint azoknak fogalmáról egyaránt. A mai napig az az uralkodó nézet, hogy a rendelet (mint forma) a közigazgatási vagy kormányzati tevékenységnek a kifejeződése – azaz ilyen megfogalmazásban a törvény ellentétét képezi, mert nem az állam vagy a nép, hanem a kormány és a rendeletalkotással felruházott egyének, csoportok akaratának a megtestesülése. A rendeletalkotási jogkört (*ius decretale*) azon a területen alkalmazzák, amelyet az országgyűlés (a törvényhozói hatalmi ág) a közigazgatási szervek (hatóságok, hivatalok) számára „nyitott” hatáskörként meghatározott – ezt Paul Laband a XIX. században a következőképpen fogalmazta meg: *sie ist ein Ausfluß der sogenannten vollziehenden Gewalt*.<sup>1</sup>

A másik nézet szerint a rendelet „egyenértékű” (a materiális jogforrási elmélet értelmében) a törvénnyel, ugyanis az is jogi rendelkezéseket tartalmaz. A materiális jogforráselmélet szerint a jogszabályok fogalma is tágabb (szemben a formális jogforráselméletben megfogalmazottakkal, ami szűkebb) ezért, az magában foglalja a rendeleteket, valamint minden olyan (*extern* magatartást) szabályozó „jogszabályt”, amelyeket az államfő, a kormány és az ezzel a hatalommal felruházott (*önálló szervezetet szabályozó*) szervek a népképviselő részvétele nélkül alkotnak meg.

A társadalmi szempontból jelentősebb törvényeink és rendeleteink azt mutatják, hogy mindkét nézet helytálló lehet egyes rendeletek tekintetében. Ugyanis több olyan rendelet van, amely jogelveket és jogtételeket (normaproponíció) tartalmaz, és így nem különböznek tartalmukat és formájukat (ugyanúgy szakaszokra bontott) illetően a törvényektől, továbbá mintegy *véletlenül* csak rendeletek *elnevezéssel* léptek hatályba – és jöttek létre – a törvényi kifejeződés helyett. Hasonlóképpen több olyan normatív aktust alkottak már meg, amelyek csak *intern* rendelkezéseket tartalmaznak, és amelyek nem jogszabályok, hanem a kormányzati hatalom akaratát biztosító aktusok (például *kormányhatározatok*).

Ugyanakkor sem az előbbi, sem az utóbbi meghatározás nem ragadja meg teljes mértékben a rendeleteknek és a törvényeknek (mint jogszabályoknak) a szubsztanciáját. A rendelet fogalma, akárcsak a törvényé, kettős; azaz a kifejezésnek van egy materiális és egy formális jelentése is. A rendelet *materiális* fogalma alapján az egy jogtételt rendel el. A rendeletnek a törvénnyel ellentétben viszont már más tartalommal kell(ene) rendelkeznie – még ha ez manapság a gyakorlatban nem is érvényesül. Nem tartalmazhatna új jogelvet, hanem a közigazgatás és a kormányzat területén hozott rendeletként a törvények végrehajtását kellene (csak) céloznia (ezeket hívjuk *származékos* rendeleteknek), az alkalmazási „hatóköre” pedig a törvények által a kormányra és közigazgatási szervekre bízott feladatok végrehajtása lenne. Emellett a kormány szabad – azaz nem korlátozott – tevékenységének a gyakorlására (is)

<sup>1</sup> Laband, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Zweiter Band, Laupp, Tübingen, 1877. 67. o. Szabad fordításban: a (rendelet) tehát nem más, mint a végrehajtó hatalom jogi formában való megtestesülése (kiáramlása).

explicit módon fel van hatalmazva, némely korlátozott jogkörben. Ezeket nevezzük *autonóm* rendeletalkotási jogkörnek.

A gyakorlat és a történelem azt mutatja, hogy a törvény és a rendelet (szabályozási) területe közötti határok nem megváltoztathatatlanok, és nem is explicit módon rögzítettek. Emlékezzünk csak azokra a törvényerejű rendeletekre, amelyek a mai napig hatályban vannak!

A hatalommegosztás elmélete szerint a nép részt vesz a jogrend(szer) kialakításában, de nem vesz részt a köz „igazgatásának” az irányításában, azaz közvetve részt vesz a törvények meghozatalában, de nem vesz részt a rendeleteknek a megalkotásában – ezt tekinthetjük a rendelet *formális* értelmének.

Azokat az extern aktusokat, amelyekbe a „népnek” (mint a társadalom akaratát megtestesítő egyesülésnek) beleszólása van, a törvényhozás mint hatalmi ág körébe utaljuk, és ezen (formális jogforrási elmélet értelmében vett) extern normatív aktust a törvény formájához kötjük. Másfelől az olyan formális jogforrásoknak a megalkotását, amelyek a népképviselő közvetlen hozzájárulása nélkül is megalkothatók, nevezzük *rendeletnek* – vagyis olyan jogforrásnak, amelyek *általában* csak a közigazgatást és a kormányzatot szabályozzák.<sup>2</sup> A rendelet *formális* fogalma tehát nem esik egybe a normatív aktusok fogalmával, ugyanis az részben kevesebbet, részben pedig többet foglal magában.

## *I. A kormányrendeletek csoportosítása*

Felmerül a kérdés, hogy az Alaptörvény szerint egyáltalán megengedhető-e a törvényi szabályozás rendeleti úton történő megalkotása. Az ilyen esetleges jogalkotási manőverek érvényességi hibának minősülhetnek, amelyet az Alkotmánybíróság vizsgálni jogosult, ugyanis ebben az esetben formával való visszaélés történik – kivéve a szükségrendeletek esetében. A kormány által megalkotott rendeletek tulajdonképpen jellegük szerint osztályozhatók:

- a törvényekhez való viszonyuk szerint;
- a felhatalmazásuk szerint;
- a generális felosztás szerint.

### *I. 1. A kormányrendeletek törvényekhez való viszonya szerinti felosztása*

*Elsődlegesen* a rendeleteket osztályozhatjuk a törvényekhez való viszonyuk szempontjából, így négy plusz kettő<sup>3</sup> megkülönböztetést alkalmazhatunk:

a) *Iuxta (secundum) legem* típusú rendeletek: a törvény világos szövege és általános felhatalmazása alapján megalkotható rendelettípus, amely a felhatalmazó törvény tartalmát erősíti vagy értelmezi.

b) *Intra legem* típusú rendeletek: a törvény absztrakt megfogalmazása által *szándékosan tisztázatlanul* (hiátus, hézag) hagyott szabályozási kör kitöltésére alkalmas rendelettípus. A törvény vagy (*autonóm*) rendelet általi feladatnak a *végrehajtását* célozzák meg, azaz a felhatalmazó jogszabályon belüli jogelveket „pontosítják”. Tehát az *intra legem*

---

<sup>2</sup> Megjegyzés: Ebben az értelemben – csatlakozva a Paul Laband által lefektetett elmélethez – azon egyedi aktusok, amelyeket csak jogszabály formájában alkotnak meg (mint például a költségvetési törvények), de amelyek nem rendelkeznek a materiával, nem tartozhatnak a jogszabály fogalma alá sem. Azaz mindazok a jogforrások (formalizáltság esetén jogszabályok), amelyek a népképviselő részvétele *nélkül* kerülhetnek megalkotásra, és a közigazgatást vagy a kormányzatot szabályozzák, a rendelet definícióját erősítik.

<sup>3</sup> Megjegyzés: a *sine lege* típusú rendeletek kakukktojásnak számítanak, mert a felhatalmazási hiányról van jelen esetben szó. Míg a *contra constitutionem* típus pedig nem a törvénytől, hanem az „alkotmánytörvénytől” tér el.

rendeletek csak olyan ügyekre vonatkozhatnak, amelyeket a törvények vagy (*autonóm*) rendeletek szabályoznak, és csak olyan rendelkezéseket tartalmazhatnak, amelyek a törvények szabályai által adott keretek közé tartoznak.<sup>4</sup>

c) *Praeter legem* típusú rendelet: a törvény absztrakt megfogalmazása által *akaratlanul* (a törvény hallgatásával) létrehozott hiátusok kitöltésére alkalmas rendelettípus. A *praeter legem* rendelet azt jelenti, amikor törvény által szabályozott rendelkezésekhez kapcsolódó jogelvektől eltérően szabályoz egy élethelyzetet, továbbá ez a rendelet olyan szabályokat (is) tartalmaz, amelyek megalkotására a rendelet alkotóját a felhatalmazó jogszabály nem jogosította fel, de amelyek egyébként összhangban vannak a felhatalmazó jogszabály szabályozási tartalmával (nem mondanak annak ellent), illetve annak érvényesülését elősegítik.<sup>5</sup>

d) *Contra legem* típusú rendelet: azt jelenti, hogy azt a jogalkotó a (formális) jogszabályi felhatalmazással és a jogszabály szabályozási tartalmával (szándékosan) ellentétesen, alkotja meg.

e) *Sine lege* típusú rendelet: ezt a jogalkotó (formális) jogszabályi felhatalmazás nélkül alkotja meg – azaz nincsen kapcsolata semmilyen jogforrással. Az etatista elmélet szerint akkor lehet ilyen jogalkotásról beszélni, amikor semmilyen kodifikált felhatalmazása sincsen a kormánynak a rendelet megalkotására, de az *állam* fennállásának (létezésének) a biztosítása érdekében – pusztán természetjogi alapon is – minden olyan esetben rendelkeznie kell a szükséghelyzetből eredő *íratlan* és a *pozitív jogrend felett álló* felhatalmazással, amelyet a formai követelmények – jogszabályok, *sui generis* jogforrások – nem korlátozhatnak,<sup>6</sup> így azoknak a megalkotását *jogalap hiányában az állami végszükség teszi indokolttá és menthetővé.*<sup>7</sup>

f) *Contra constitutionem* típusú rendelet: azt jelenti, hogy azt a jogalkotó az alaptörvényben (alkotmányban, alkotmánytörvényben) meghatározottakkal szemben alkotja meg egy „általános” alaptörvényi felhatalmazás által<sup>8</sup> – ez pedig az alkotmányközpontú szükségrendeletek létezését feltételezi. A *contra legem* jogalkalmazásnak egyben alkotmányellenesnek, azaz az alaptörvénnyel ellentétesnek kell lennie (*contra constitutionem*) – mert azon jogszabály, amelynek a megalkotásakor nem kerültek betartásra az alapvető érvényességi kellékek, nem felel meg a norma létezését validáló alkotmányossági kellékeknek sem.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Lásd 70/2006. (XII. 13.) AB határozat II. 2.: „A jogszabálynak sem formailag, sem tartalmilag nem minősülő, a jogértelmezés keretein belül maradó (*intra legem*), az új elemet nem hordozó jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.”

<sup>5</sup> Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*. Patrocinium, Budapest, 2019a. 48. o.

<sup>6</sup> Vö. Jakab András: *A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalma tükrében*. In Jogtudományi Közlöny, 2007/2. szám, 44. oldal.

<sup>7</sup> Molnár Kálmán: *Kormányrendeletek: Tanulmány a magyar közjogból*. Érseki Licceumi Könyvnyomda, Eger, 1911. 107. o.; vö. Virozsil Antal: *Juris publici Regni Hungariae specimen alterum*. Ex Typographia Regiae Scientiarum Universitatis Hungariae, Budae, 1851. 88. o.: „Necessitas in simili collisionis casu praeter salutem publicam aliam legem non habet, [...] et nota rationis circa collisionis casus, de bono majori semper praefereundo minori, axiomata extra dubium ponunt.”

<sup>8</sup> Megjegyzés: azaz egy szükségrendeleti vagy veszélyhelyzeti háborús felhatalmazás.

<sup>9</sup> Lásd 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat [38]; 23/2018. (XII. 28.) AB határozat [28].

### I.2. A kormányrendeletek felhatalmazás szerinti felosztása

Másodlagosan a rendeleteket a megalkotásukhoz szükséges *felhatalmazás* alapján is differenciálhatjuk, így megkülönböztetjük a:

a) *törvénytől (származékos, derivatív, végrehajtási)* rendeletet: amelynek a megalkotása (*érvényessége*) egy a jogforrási hierarchiában magasabban álló jogszabályon (törvény vagy törvényerejű rendeleten) vagy egy jogforrási hierarchiában egy szinten álló rendeleten nyugszik. Más szóval azon rendeletek, amelyeknek a megalkotása jogszabályon nyugszik, nem pedig az *Alaptörvényen*.

b) *autonóm (eredeti)* rendeletet: amelynek a megalkotása az *Alaptörvényen* nyugszik. Ilyenkor a kormány feladatkörében eljárva törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkothat.<sup>10</sup>

Ugyanakkor a rendeletek megalkotásának a felhatalmazása nem a szövegnek a meghatározását jelenti, hanem a benne foglalt jogelveknek a végrehajtását, azaz a rendeletalkotási hatáskörnek a jogi tartalma nem a formaválasztásnak, létrehozásnak a deklarációja, hanem a tartalom kötelező erővel való felhatalmazását és a mögötte meghúzódó *quoad posse (virtualiter) universalis* államakaratot jelenti.

### I.3. A kormányrendeletek generális felosztása

Harmadlagosan a rendeleteket azoknak a *generalitása* szerint osztályozzuk, így megkülönböztetjük a:

a) *hagyományos* : amelyet a kormány jogszabályi felhatalmazás alapján (*iure delegato*) vagy közvetlenül az Alaptörvényből levezetett *autonóm (eredeti)* jogalkotói hatáskörben alkot meg – az előbbi esetben eredetileg a törvényhozó hatalmi ág lenne hivatott a szabályalkotásra, az utóbbi esetben pedig jogszabály hiányában (de nem *sine lege*) kerül megalkotásra a szabályozásra szoruló életviszony, amelyet a kormány (az Alaptörvényben biztosított) önjogán (*iure proprio*) alkot meg.<sup>11</sup> Ezen rendeleti formára a jogforrási hierarchiára irányadó szabályozási kör abszolút, tehát ez a rendelet nem állhat ellentétben törvénnyel, törvényerejű rendelettel, alapvető alkotmányos jogokat nem korlátozhat (tehát nem lehet *contra legem*, sem *contra constitutionem*). A hagyományos rendelet csak a törvényekben (*iuxta legem*) vagy rendeletekben (vagy *sui generis* jogforrásban) lefektetett általános jogelveken belül (*intra legem*) hozhat konkrétabb rendelkezéseket, amelyekkel (a jogforrási elmélet értelmében) alárendeltebb pontokat szabályoz, azaz kisebb jelentőségű jogszabályi rendelkezéseket tartalmaz.

b) *ideiglenes törvény erejével bíró rendelet (szükségrendelet)*:<sup>12</sup> amelyet a kormány ideiglenes joghatással (hatállyal) alkot meg. Ezen rendeletnek a felhatalmazása – a jogelmélet alapvető értékei szerint kizárólag – az Alaptörvényen nyugszik. A szükségrendelet ismertetőjegye, hogy ezen rendeletípussal át lehet törni a jogforrási hierarchiát, azaz a törvényi rendelkezések alkalmazását felfüggesztheti (*praeter legem*), törvényi rendelkezésektől eltérést (*contra legem*) biztosíthat (ezeket nevezhetjük *törvényt felfüggesztő rendeletnek*), valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat időleges jelleggel, amelyek ugyan *nem ütköznek a*

<sup>10</sup> Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdés.

<sup>11</sup> Lásd Molnár: i. m. 52. és 53. o.

<sup>12</sup> A szükségrendeletek etatista és alkotmány központú elméletét lásd Jakab: i. m. 39-49. o.

*jogforrási hierarchiában magasabban álló jogforrásba*, de az állam védelme érdekében olyan tárgykört szabályoznak, amelyet rendes jogrendben nem lehetne nem törvényi szinten meghatározni. Ez pedig nem jelent mást, mint hogy ezen rendelettípussal el lehet térni törvénytől, törvényerejű rendeletről,<sup>13</sup> és úgynevezett „korlátozható” alapvető jogok kerülhetnek restrikció alá (*contra constitutionem*), mint például a sztrájkjog<sup>14</sup> vagy a kijárási tilalom<sup>15</sup> – úgy, hogy azok megfelelnek a szükségesség, arányosság követelményének. Egy ilyen rendelet lehet a jogpozitivizmus értelmében „törvényes”, de „jogos” csak akkor, ha azt az abszolút alkotmányos emberi alapjogok figyelembevételével alkotják meg,<sup>16</sup> azaz még ezen rendeletben sem lehet korlátozni az élethez való jogot, az embertelen bánásmódot, a kegyetlenséget, a rabszolgaság tilalmát vagy a lelkiismeret és vallásszabadság alapeszméjét.<sup>17</sup>

c) *törvény erejével bíró rendelet (törvényerejű rendelet)*: amelyet az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 30. § (5) bekezdése alapján a Népköztársaság Elnöki Tanácsa<sup>18</sup> az Országgyűlést helyettesítő jogkörében eljárva és eredeti hatáskörben is kiadhatott. Ennek a rendelettípusnak – ellentétben az ideiglenes törvényerővel bíró rendeletekkel – *nincsen időbeli korlátja*, és ezzel a rendelettípussal (is) át lehetett törni a jogforrási hierarchiát, azaz a törvényi rendelkezések alkalmazását és hatályát is felfüggeszthette (*praeter legem*), és a törvényi rendelkezésektől eltérést (*lex specialis*) biztosíthatott. Az egyedüli korlátja, hogy az Alkotmányt nem változtathatta meg – ebből pedig következik, hogy alapvető jogokat sem korlátozhatott (tehát nem alkothat *contra constitutionem* döntést). Azaz megalkotásra került egy *jogi fikció*<sup>19</sup> ezen rendeletfajta esetében, amely azt mondja ki, hogy – még ha jogforrási helyét

<sup>13</sup> Az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyekkel kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokról, továbbá a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény szabályainak eltérő alkalmazásáról szóló 86/2022. (III. 7.) Korm. rendelet módosításáról szóló 86/2022. Korm. rendelet. Vagy a veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről szóló 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdése.

<sup>14</sup> A köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet. Tehát, amennyiben a különleges jogrendi felhatalmazás tárgya kötött, akkor nem az eredeti állapot helyreállítását célzó szükségrendeleteknek a megalkotása túlterjeszkedést jelent az eredetileg meghatározott veszélyhelyzeti jogkörön. Ez alapvetően nem eredményezne inkongruenciát az alaptörvény passzusaival, így a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény célja nem más, mint hogy a pandémiás helyzet okán kerüljön meghosszabbításra a (koronavírus-helyzetben) megalkotott szükségrendeletek hatálya. Ez nem jelent mást, mint ha egy szükségrendelet tárgya nem tartozik a pandémiás helyzet megszüntetéséhez, akkor az alaptörvény-ellenesnek minősül. Így ha a pandémia ideje alatt kiadtak volna egy olyan rendeletet, amelyben az orosz–ukrán háborúra történő hivatkozással alkotnak meg egy rendeletet, akkor az a szükségrendelet felhatalmazó rendelkezésének a tárgyi hatályával való visszaélésnek minősülne.

<sup>15</sup> Lásd 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés: este 8 óra és reggel 5 óra között – e rendeletben meghatározott kivétellel – mindenki köteles a lakóhelyén, a tartózkodási helyén vagy a szálláshelyén tartózkodni.

<sup>16</sup> Vö. Pokol Béla: *Jogelmélet, társadalomtudományi trilógia*. II. Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 77. o.

<sup>17</sup> Tóth J. Zoltán: *Erkölcsei jogok, emberi jogok, alkotmányos jogok*. In Birher Nándor – Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai*. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXVIII. KRE ÁJK, Budapest, 2019b. 53-61. o.: „Ilyen jelenleg az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog; a kínzás és az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma; a (rab)szolgaság tilalma; az emberkereskedelem tilalma; az a tilalom, hogy tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni; az eugenika, a szervkereskedelem és a klónozás tilalma; az ártatlanság védelme; a védelemhez való jog; a *nullum crimen et nulla poena sine lege elve* (azaz hogy senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején nem volt bűncselekmény), illetve a *ne bis in idem elve* (azaz a többszörös büntetőjogi értékelés tilalma). De ilyen abszolút jognak minősülnek egyes más olyan jogok is, amelyek korlátozása fogalmilag lehetetlen, például a gondolatszabadság, avagy a lelkiismereti és vallásszabadság részjogosítványának számító szabadság a vallás vagy más meggyőződés megválasztására vagy megváltoztatására.”

<sup>18</sup> Megjegyzés: jelen „rendelettípust” azért említem meg annak ellenére, hogy nem a „kormány” által megalkotott rendeleteknek minősül, mert 1949–1989 között ezen Tanács tekinthető a döntéshozó fórumnak, és a többi korábban rendeletekkel kapcsolatos állításom igaz ezen rendelettípusra is.

<sup>19</sup> Savigny a fikcióról azt írja, hogy a későbbi korok gyakran félreértik a korábban megalkotott formákat. Savigny, Friedrich Carl von: *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. Mohr–Zimmer, Heidelberg,

tekintve nem is áll magasabban,<sup>20</sup> mint a népképviselési érdekérvényesítés alapját képező törvény, de – úgy kell tekinteni azt, mintha törvény lenne, így a módosítása is törvénnyel lehetséges.<sup>21</sup>

Amennyiben a szükségrendeletek létezését (érvényességét) és azok alkalmazását feltétel nélkül elfogadjuk, akkor ezen elfogadási aktus önmagában értéktelen formasággá derogálna a népképviselés részvételét – a demokratikus legitimitáció alapvető követelményét – a jogalkotásban. Ezért az az általános elv, hogy kizárólag (formális módon) meghatározott körülmények között lehetséges ilyen rendeletet alkotni azzal a kitételrel, hogy ha annak a rendeletnek a továbbélése kívánatos, akkor a következő (népképviselési szerv által megválasztott) ülésen (vagy meghatározott időn belül, például 15 napon belül vagy a különleges jogrend végéig) azt a törvényhozó hatalmi ágának jóvá kell hagynia.

A hagyományos rendeletek ugyanakkor érintetlenül hagyják a népképviselés részvételével elfogadott jogszabályokat, azok az általuk meghatározott (felhatalmazott) keretek között maradnak, és ezért azoknak az időbeli hatálya automatikusan nem korlátozott. Ugyanakkor van olyan eset, amikor a végrehajtó hatalmat törvényi felhatalmazással látják el rendkívüli intézkedések meghozatalára (úgynevezett szükségállapotbeli felhatalmazási törvények). Az alkotmányos alapjogokba való beavatkozásokat nagyrészt az Egyesült Királyságból átvett *martial law* (statárium) intézménye indokolta, ugyanis ezt a rendszert vették át a kontinensen is.<sup>22</sup>

Ezen elméletek értelmében még meghatározzuk a törvénytől rendeltetéseket kifejezését is, amelyek a törvények kiegészítéseinek felelnek meg, pontosabban az adott jogtétel kiegészítésére vagy részletezésére irányuló jogi rendelkezések összességének. A törvénytől rendeltetést tehát jogtételt tartalmaz, és ezáltal mind formális, mind materiális értelemben a jogszabály fogalma alá tartozik. Csak az az érvényességi követelmény támasztható vele szemben, hogy ne tartalmazzon olyan rendelkezéseket, amelyek közvetlenül vagy közvetve ellentétesek lennének a törvénnyel (*contra legem*), és az ne vezessen be új jogelveket (*praeter legem*) olyan kérdésekben, amelyeket a törvény nem szabályoz, hanem csak a jogszabályon belül (*iuxta legem*) határozza meg azokat a „különleges” rendelkezéseket, amelyeket maga a felhatalmazó norma explicit módon nem fogalmaz meg. Szükséges azt is megjegyezni, hogy

---

1814. 32. és 33. o.: „Darum zeigt die Geschichte des Römischen Rechts bis zur klassischen Zeit überall allmähliche, völlig organische Entwicklung. Entsteht eine neue Rechtsform, so wird dieselbe unmittelbar an eine alte, bestehende angeknüpft, und ihr so die Bestimmtheit und Ausbildung derselben zugewendet. Dieses ist der Begriff der Fiction, für die Entwicklung des Römischen Rechts höchst wichtig und von den Neueren oft lächerlich verkannt. [...] Und indem auf diese Weise das juristische Denken von der größten Einfachheit zur mannigfaltigsten Ausbildung ganz stetig und ohne äußere Störung oder Unterbrechung fortschritt, wurde den Römischen Juristen auch in der späteren Zeit die vollendete Herrschaft über ihren Stoff möglich, die wir an ihnen bewundern.“ Vö. Unger, Joseph: *System des österreichischen allgemeinen Privatrechts*. Leipzig, 1892. 35. o. Joseph Unger azt írja, hogy a fikciók segítségével a jogviszonyok megmagyarázhatók vagy helyreállíthatók, így a fikció nem tartalmaz teremtő elvet, és nem is képes jogi alapot képezni; ellenkezőleg, csak a már megalkotott vagy kialakult rend rövidített formulája; „a jogi terminológia eszköze, nem a jogi konstrukció eszköze”. Lásd Moór Gyula: *A jogi személyek elmélete*. Budapest, 1931. II. fejezet, *A jogi személy mivoltának a kérdése és a kérdés megoldására irányuló elméletek*. 9. §. A fikció elmélete. Lásd Varga Csaba: *A jog mint folyamat*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 249-269. o.

<sup>20</sup> Lásd 7/1994. (II. 18.) AB. határozat.

<sup>21</sup> Lásd Tóth J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan*. Dialóg Campus, Budapest, 2019c. 102. o.

<sup>22</sup> Klaus Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II. Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1980 1331. o. 189. lj. Az államok szerinti felbontásban meghatározott szükségállapotokról lásd Kelemen Roland: *Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira*. In Bartkó Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Gondolat Kiadó, Budapest. 17. o.

manapság, amelyet törvénytörlesztő rendelet kifejezéssel illetünk, az elsődlegesen nem a kormány rendeleteinek a tartalmára irányadó, hanem a miniszteri rendeletekre (a kormány tagjainak rendeleteire). Így a törvénytörlesztő rendelet az adott minisztériumra vagy annak alárendelt szervére hat, azaz a végrehajtás szerveinek tevékenységét irányítja, és annak a célja a közszolgálatban a „rend” és a konzisztencia biztosítása.

Másodlagosan a végrehajtási rendeleteknek a fogalma – csakúgy, mint a szükségrendeleteknek a fogalma – határozatlan. Amennyiben azzal a(z) (ál)céllal kerül megalkotásra egy rendelet, hogy az egy jogszabály végrehajtását hivatott biztosítani, akkor az végrehajtási jellegét (felhatalmazását) automatikusan megkapja.<sup>23</sup>

## II. Ideiglenes törvény erejével bíró rendelet felhatalmazásadási kérdése

Problémásnak tekintendő *minden olyan ideiglenes törvényerővel bíró rendelet, amelynek rendelkezései között olyan szabályozás található, amely felhatalmazást biztosít másnak* (például egy miniszternek) jogszabályalkotásra.<sup>24</sup> Ugyanis ezen veszélyhelyzeti rendeletek főszabály szerint – az Alaptörvény rendelkezései alapján – határozott időbeli hatállyal rendelkeznek, azaz a veszélyhelyzet fennállásig hatályosak. Így lehetséges, hogy a határozott időbeli hatállyal rendelkező „ideiglenes törvényerővel bíró” rendeletben adott – akár törvényi szintet igénylő – felhatalmazás pedig jogosultságot (felhatalmazást) biztosítson a rendelkezésben adott személynek, szervnek. Így a veszélyhelyzeti rendeletben adott felhatalmazás alapján a felhatalmazott személy, szerv pedig jogszabályt (miniszteri rendeletet, MNB rendeletet) alkothat meg.

A probléma kettős. Elsődlegesen az ideiglenes törvényerővel bíró rendeleteknek a tartalmi korlátozottságáról nem tudunk beszélni, amiből az következik, hogy a további felhatalmazásadás (akár jogszabályalkotásra) nem eredményezi annak a (sem materiális, sem formális) érvénytelenségét. Másodlagosan, amennyiben nincsen olyan tiltó rendelkezés a jogrendszerben, amely alapján megtiltásra kerülne az ideiglenes törvényerővel bíró rendelet rendelkezései közötti felhatalmazásadás, akkor abba a helyzetbe kerülünk, hogy az ideiglenes törvényerejével bíró rendeletben megfogalmazásra kerülhet ilyen rendelkezés. Ez azt jelenti, hogy amennyiben határozott időbeli hatállyal rendelkező rendeletben kerülhet

<sup>23</sup> Megjegyzés: Ugyanakkor (szinte) minden rendelet (vagy törvény) az Alaptörvény végrehajtását szolgálja, és ebben az értelemben már kizárólag csak végrehajtási rendelkezésekről beszélhetünk. Így ezt a logikát követve arra a következtetésre juthatunk, hogy minden az Alaptörvény hatáskörébe tartozó jogszabály ugyanúgy megalkotható törvény formájában, mint rendelet formájában, feltéve, hogy az utóbbi esetben a törvényt az Alaptörvény cikkelyének végrehajtási rendelkezéseként jelöljük meg. Az az elv, hogy a materiális értelemben vett törvényeket (jogszabályi rendelkezéseket) törvényhozás útján kell megalkotni, vagyis hogy azok a formális jogforrás-elmélet értelmében is törvények legyenek, szükséges betartatni a formális érvényességi kritériumokat.

<sup>24</sup> Lásd a veszélyhelyzet ideje alatt a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény hatálya alá tartozó kihelyezettek, külképviseletek által foglalkoztatott házastársak és ösztöndíjas vendégoktatók részére járó devizaárfolyam-kompenzáció megállapításáról szóló 359/2022. (IX. 19.) Korm. rendelet 3. §-át: „Felhatalmazást kap a külpolitikáért felelős miniszter, hogy az árfolyam-kompenzáció megállapításának feltételeire, mértékére vonatkozó részletes szabályokat rendeletben határozza meg.” Lásd a veszélyhelyzet idején a háztartási méretű kiserőművek közcélú hálózatba történő feltáplálásának kérdéseiről szóló 413/2022. (X. 26.) Korm. rendelet 4. §-át: „Felhatalmazást kap a technológiai és ipari miniszter, hogy a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslata alapján rendeletben határozza meg [...] ideiglenes felfüggesztés megszüntetésének időpontját és a megszüntetés ütemezését.” Lásd a veszélyhelyzetre tekintettel a mikro-, kis- és középvállalkozásokat érintő negatív gazdasági hatások mérséklése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 415/2022. (X. 26.) Korm. rendelet 2. §-át: „Felhatalmazást kap az általános politikai koordinációért felelős miniszter, hogy a hitelező által alkalmazandó, az 1. § (3) bekezdése szerinti tájékoztatás tartalmát rendeletben határozza meg.” Lásd 637/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet; 536/2021. (IX. 15.) Korm. rendelet; 781/2021. (XII. 24.) Korm. rendelet; 216/2022. (VI. 17.) Korm. rendelet; 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet.

megfogalmazásra olyan felhatalmazó rendelkezés (adott személynek, szervnek) jogszabályalkotásra – amelynek felhatalmazó rendelkezését eredetileg törvényben kellene biztosítani –, és az adott személy, szerv megalkotja azt ezen rendelkezésre álló idő alatt, akkor az adott jogszabálynak a megalkotása az időbeli hatállyal rendelkező rendelet hatályvesztését követően ugyanezen felhatalmazó rendelkezéssel nem módosítható, és egy olyan jogszabály marad a jogrendszerben, amely egy ideiglenes törvényerővel bíró rendeletből kapta a felhatalmazását, mégis a megalkotott jogszabály „túléli” a veszélyhelyzeti rendeletet, ezzel akár visszaélve a különleges jogrend által megszabott időbeli hatály céljával is.

A különleges jogrendnek a kihirdetése az Alaptörvény által meghatározott feltételek között – mint felhatalmazó rendelkezések – korlátlan szabályozási lehetőséget biztosít a meghatározott szervnek. Elsődlegesen ugyanakkor ezen rendeleteknek a megalkotásakor fokozottan ügyelni kell a felhatalmazó rendelkezés által biztosított rendeletalkotási lehetőségre, azaz a rendelet tárgyi hatályára. Mert a rendeletek megalkotása szigorúan célhoz kötött, és amennyiben a rendelet túlterjeszkedik a felhatalmazó rendelkezésen, akkor az – figyelemmel arra, hogy az az Alaptörvényből eredezteti a felhatalmazását – *contra constitutionem*, így az ilyen felhatalmazó rendelkezésekből született további jogforrások is azok.<sup>25</sup>

Ebből pedig adódik a kérdés: ha az *ideiglenes törvényerővel* bíró rendelet a felhatalmazását magából az Alaptörvényből származtatja, akkor az az általános tudományos felfogás szerint eredeti módon kerül megalkotásra – figyelemmel arra, hogy a rendelkezés kútforja egy *sui generis* jogforráson alapszik? Ugyanakkor a probléma (amely abból következik, hogy ezen rendelettípussal alkotmányos jogok is korlátozásra kerülhetnek), nem más, mint hogy egy norma (legyen az bármilyen különleges), amely egy nála a jogforrási hierarchiában magasabban álló normán áll (azaz abból nyeri az érvényességét), milyen módon törheti át a *lex superior derogat legi inferiori* elvét. Általános az a megfogalmazás, hogy ezzel a rendelettel áttörhető a formális jogforrási hierarchia, és az egyes alkotmányközpontú államelméleti felfogás által meg is magyarázható. A jogelméleti probléma ugyanakkor nem akkor adódik, amikor a rendelettel egy törvény rendelkezésétől történik az eltérés, hanem akkor, amikor a „felhatalmazott” ugrik egyet a jogforrási hierarchiában, és az Alaptörvény, azaz a saját felhatalmazó jogforrásától kíván meg eltérni.<sup>26</sup>

Ugyanakkor Magyarországon az Alaptörvény meghatározza, hogy ezen *ideiglenes törvényerővel bíró rendeletek* nemcsak korlátozott tárgyi hatállyal, de *időbeli* hatállyal is rendelkeznek – az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt explicit módon 15 napig, míg ezt követően a különleges jogrend fennálltaig vannak hatályban.<sup>27</sup>

A kérdés, hogy mi történik akkor, ha a különleges jogrendben a felhatalmazott úgy rendelkezik, hogy eltér az Alaptörvény által megszabott különleges jogrendi felhatalmazástól olyan mértékben, hogy megváltoztatja annak a felhatalmazásnak a tárgyi és időbeli hatályát is.

---

<sup>25</sup> Vö. 12/2005. (IV. 6.) AB határozat. Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában, amikor „a törvényi felhatalmazás alkotmányellenességével együtt alkotmányellenesnek minősítette a felhatalmazás alapján megalkotott végrehajtási szabályt is, s a formai okból alkotmányellenesnek bizonyult jogszabályokat megsemmisítette (ABH 1991, 297, 306-307.).”

<sup>26</sup> Alaptörvény 52. cikk (2) 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.”

<sup>27</sup> A kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti.

### III. Kivételes állapot

A kivételes állapot önmagában meghatározza azokat a – jogilag szabályozott – minősített időszakokat, amelyek megkülönböztetendők az anarchiától<sup>28</sup> (mint a jogrendszer teljes kiiktatásától), ugyanis az országok túlnyomó többségében pozitív jogi normákban – többnyire alkotmányos szinten megtalálhatóan – van meghatározva az alkalmazásuk, ellentétben az uralomnélküliséggel.<sup>29</sup> A kivételes helyzet ugyanis önmagában feltételez egy különleges jogrendet, amely eltér az általánostól.<sup>30</sup> Ebből következik, hogy a kivételes állapot egy olyan helyzetet materializál, amikor vannak követendő érvényes és hatályos normák (amelyeknek csak elvi alkalmazhatóságuk van, de gyakorlati alkalmazandóságuk nincs, azaz a norma érvényes és hatályos is, de nem alkalmazandó), másfelől vannak olyan aktusok, amelyeknek a betartása, követése nem lehetséges.<sup>31</sup>

Kivételes állapotokról egy állam életében akkor beszélhetünk, amikor a hatalom önkorlátozását meghatározó fékeket – a demokrácia alapját képező egyéneknek a védelmében – szükséges feloldani annak okán, hogy a kivételes állapot ne váljon általánossá. Ugyanis, amennyiben nem képes az államhatalom bizonyos különleges szituációkban a felhatalmazás adta teljes apparátussal a fennálló helyzethez mérten megfelelően valós – legyen az jogi vagy fizikai – erővel fellépni az állampolgárokat veszélyeztető vagy veszélyeztetőnek vélt helyzettel szemben, akkor nemhogy nem illetik meg a hatalom gyakorlásának a jogosítványai az uralkodó réteget, hanem akkor az arról való azonnali lemondásra is köteles, mert annak a nem teljesítése esetén saját maga taszítja az államot a pusztulásba.

Ahogy Ackerman írja a 2001-es amerikai terrortámadással összefüggésben, „a különleges jogrend bevezetésének a lényege, hogy a kormány szembeszálljon az emberek szorongásával anélkül, hogy azok helyrehozhatatlan károkat okoznának az értékes szabadságjogokban”.<sup>32</sup>

A fékek és ellensúlyok rendszere tehát nem más, mint egy limitáló tényező az államgépezetben, amely nem engedi azt mindig százhusz százalékosan működni, nehogy kárt okozzon saját magában.<sup>33</sup> Mert amennyiben ez a belső korlátozás nem létezne, vagy nem lenne megfelelő, akkor félő lenne, hogy az államapparátus hatalomgyakorlása diktatórikus lenne, amely a *magister populi* intézményével szemben nem rendelkezik lejáratí idővel.<sup>34</sup>

„A kormányzatok amennyiben tartósnak bizonyulnak, hajlamot mutatnak az arisztokratizálódásra. A történelem egyetlen kormányzatának sem sikerült ezt a tendenciát megkerülnie. És ahogy az arisztokrácia fejlődik, a kormányzat mind inkább kizárólag az uralkodó osztály érdekeit igyekszik érvényesíteni – legyen ez az osztály

---

<sup>28</sup> Tóth J. Zoltán: i.m. 2019. 304. o.: Tóth J. Zoltán szerint az *anarchia* görög eredetű szó, és *uralomnélküliséget* jelent. E szót hagyományosan a társadalom válságszituációjára, illetve az állami rend meggyengülése által kialakult kaotikus politikai és hatalmi viszonyokra használták, és sokáig negatív konnotációja volt. Az anarchizmus mint modern ideológia – William Godwin 1793-as *Politikai igazságosság* című könyvét követően, amely már anarchista téziseket tartalmazott, bár ezt az elnevezést még nem használta – a XIX. század folyamán jelent meg, hívei pedig ekkor már egyáltalán nem tartották negatív jelenségnek, hanem kifejezetten kívánták azt, továbbá hittek abban, hogy az uralomnélküliség nem egyenlő a káosszal és zűrzavarral.

<sup>29</sup> Vö. Schmitt, Carl: *Politikai teológia*. Ford. Paczolay Péter, ELTE ÁJK, Budapest, 1992. 5. o.

<sup>30</sup> Lásd az alkotmányközpontú és az államközpontú „szükségelméleteket”. Jakab: i. m.

<sup>31</sup> Vö. Agamben, Giorgio: *Ausnahmezustand*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2004.

<sup>32</sup> Ackerman, Bruce: *Before the Next Attack – Preserving Civil Liberties in Age of Terrorism*. Yale University Press, 2006. 45. o.: „The point of the emergency constitution is to confront this anxiety squarely, without doing permanent damage to our precious tradition of liberty.”

<sup>33</sup> Adolf Merkl írja, hogy az „állami szükségjog [...] egy a közigazgatás jogtudománya által szolgáltatott hatásköri szelep olyan igények számára, amelyek a jogra nem jellemzőek”. Jakab i. m. 46. o.

<sup>34</sup> Lásd Mommsen. R. St. R. 2, 1, 132. 133.

örökletes nemesség, üzletbirodalmak oligarchiája vagy vaskalapossággal körülsáncolt bürokrácia.”<sup>35</sup>

Az alkotmányközpontú szükségelméletből következik, hogy a rendkívüli jogrend egy a pozitív jog által alkotott határnak az áttörését jelenti. A pozitív, jogilag szabályozott minősített jogrend pedig így nem lehet a jogállamiság alapelveinek korlátozását jelentő, alkotmányon kívüli állapot, mert az alkotmányos (alaptörvényi) szinten szabályozva van.<sup>36</sup> Amennyiben pedig ezek nincsenek szabályozva – pozitív jogi értelemben –, akkor egy *politikai-természetjogi* okfejtés alapján tudjuk legitimálni az íratlan szükségjog elméletét és annak bevezetésre kerülő minősített idejét.<sup>37</sup>

### III.1. Korlátozott kijárási tilalom meghatározott személyi kör részére

Az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága a *Hirabayashi-ügy*<sup>38</sup> kapcsán megállapította, hogy „rendes” jogrend idején érvényesülő alkotmányos alapelvek a *rendkívüli* állapotban mellőzhetők a szükségszerűség és az azonnali beavatkozás igényére történő hivatkozással.<sup>39</sup> Az 1942. március 21-én elfogadott törvény alapján a honvédelemért felelős miniszter (és annak delegáltja) rendeletben katonai övezeteket vagy területeket határozhat meg. A norma meghatározta azt is, hogy a norma megsértése, illetve annak a nem követése negatív jogkövetkezményt von maga után, azaz a – normában – meghatározott területre való jogosultság nélküli belépés vagy annak engedély nélküli elhagyása, vagy az ott tartózkodás jogi felelősségre vonást von maga után.<sup>40</sup>

### IV. Szükségrendelettel való kormányzás keretei

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a különleges jogrendeknek az alkalmazása többnyire olyan alkotmányos szinten rögzített „különleges” normáknak a gyakorlati érvényesülését jelenti, amelyek az ország – és állampolgárai életének – minősített időszakában a hatalom – többnyire rendeleti módon való – kikényszeríthetőségét legitimálják. A különleges intézkedések alapján válnak – ha kell, azonnal – bevethetővé olyan korlátozások, amelyek a rendes „alkotmányos rend” fennállta idején nem lehetnének bevethetők. Így ezek alapján az abszolút alkotmányos alapvető jogok, amelyek „normál” állapotban nem korlátozhatók – a Magyar Alkotmánybíróság értelmezésében a tulajdonjog védelme nem csak korlátozható (az értékgarancia biztosítása mellett)<sup>41</sup> –, de kellő alkotmányos felhatalmazás alapján meg is szüntethetők. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság azóta is (kritikák ellenére) fenntartott 1944-es

<sup>35</sup> Frank Herbert: *Children of Dune*, Ace Books, New York, 188. o. (magyarul *A Dűne gyermekei*. Budapest, Fordította: Kornya Zsolt, kiadja Gabo Könyvkiadó. 206.o.) A politika, mint ismétlődő jelenség: Részlet a Bene Gesserit Kézikönyvből.

<sup>36</sup> Kojá, Friedrich: *Allgemeine Staatslehre*. Manz Verlag, Wien, 1993. 20. §: *Staatsnotstand und Notstandsrecht* 397-413. o. Magyarul: Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Ford. Jakab András, Szent István Társulat, Budapest, 2003. 799. o.

<sup>37</sup> Takács i. m. 798. o.

<sup>38</sup> *Hirabayashi v. United States*, 320 U.S. 81 (1943).

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/320/81/> (2020. március 24.)

<sup>39</sup> Mészáros Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. PhD-dolgozat. Debrecen, 2017. 109-113. o.

<sup>40</sup> Mészáros i. m.

<sup>41</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.

(többségi) döntése alapján<sup>42</sup> az alkotmányos alapelvek a különleges jogrend idején mellőzhetők, ha a veszély közvetlen, fenyegető és előre látható kárait el lehet vele elhárítani. A bíróság ugyan elismerte, hogy „rendes” helyzetben alkotmányellenesnek (*contra constitutionem*) lehetne minősíteni a különböző rendelkezéseket, de a különleges jogrend legitimálja az egyébként alkotmányellenes intézkedést is.

Érdekes momentumként jelenik meg a szükségrendeletet módosító szükségrendelet hatályának kérdése, ugyanis azon szükségrendelet, amely módosít egy másik szükségrendeletet, a hatályvesztése után is módosítja az alapjogszabályt.

#### *IV. Szükségrendeletek feltámasztása*

Magyarországon a koronavírus-járványhelyzet miatt kihirdetett veszélyhelyzet alatt alkotott ideiglenes törvényerővel bíró rendeletek időbeli főhatálya az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt 15 nap volt. Ezen ideiglenes törvényerővel bíró rendeleteknek az időbeli hatályát az Országgyűlés az úgynevezett felhatalmazási törvénnyel a felhatalmazó törvény időbeli hatályáig meghosszabbította.<sup>43</sup>

A problémásnak tekintett jogalkotási manőver akkor adódott, amikor a veszélyhelyzetet – mint az Alaptörvény által biztosított különleges jogrendet – a kormány megszüntette<sup>44</sup> tekintettel arra, hogy a felhatalmazó törvény is hatályát veszítette,<sup>45</sup> de újra veszélyhelyzetet kívánt kihirdetni. Ugyanis amint a veszélyhelyzet megszűnt, a kormány – az indokolások szerint a továbbra is fennálló kockázatra tekintettel – ismételten veszélyhelyzetet hirdetett ki, és egyidejűleg felsorolta azoknak a szükségrendeleteknek a címét, amelyeket ismételten hatályba kívánt léptetni.<sup>46</sup>

Az X veszélyhelyzet alatt hozott rendeletek fenntartásának módja a jelenlegi gyakorlat szerint az, hogy egy újabb rendelet felsorolja azon rendeletek címét, amelyeket újra hatályba kíván léptetni és alkalmazni is. Ez alapján pedig az alábbi jogalkotási aggály merül fel.

Az úgynevezett feltámasztó rendelet felsorolja a „hatályban” tartandó ideiglenes törvényerővel bíró rendeletek címét azzal a *céllal*, hogy az X-edik napon hatályos szöveggel lép ismét Y napon hatályba az adott rendelet. *Probléma akkor adódik, amikor ez a hatályban tartó rendelet – úgynevezett feltámasztó rendelkezés, amely felsorolja a címeket – az Y mínusz második napon kihirdetésre kerül, de a veszélyhelyzeti rendeleteket hatályában tartó rendelkezés csak az Y napon lép hatályba. Mindezek alapján elképzelhető, hogy lesz egy olyan állapot (Y mínusz első nap), amelyben még a kormány módosíthat az eredeti veszélyhelyzeti rendeleten úgy, hogy van már egy érvényes és Y napon hatályba lépő rendelet, amely biztosítja a feltámasztó rendelkezés szerint meghatározott időállapotban még hatályos bármilyen szövegnek az ismételt hatálybalépését ezzel kiüresítve a mérlegelési lehetőséget bármilyen döntéshozatalban.*

<sup>42</sup> U.S. Reports: Korematsu v. United States, 323 U.S. 214 (1944).

<https://cdn.loc.gov/service/ll/usrep/usrep323/usrep323214/usrep323214.pdf> (2020. március 24.)

<sup>43</sup> A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény. 3. § (1) bekezdése: „Az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazza a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa.”

<sup>44</sup> A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

<sup>45</sup> A veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény.

<sup>46</sup> A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet vagy a veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendelet.

### I.példa

Az egyes, a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása céljából kihirdetett veszélyhelyzetek során kiadott kormányrendelet hatálybaléptetéséről és veszélyhelyzeti intézkedéséről szóló XYZ kormányrendelet 1. § (2) bekezdése:

A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybaléptetéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt kiadott:

1. xx1/2022. Korm. rendelet,
2. xx2/2022. Korm. rendelet,
3. xx3/2022. Korm. rendelet

2022. május 31-én hatályos szöveggel, e rendelet hatálybalépésének időpontjában hatályba lép.

3. § Ez a rendelet 2022. június 1-jén lép hatályba.

Azaz az 1. példa rendeletét 2022. május 24-én kihirdetik a *Magyar Közlönyben*. Így az XYZ rendelet érvényes, de még nem hatályos. De 2022. május 25-én a kormány a XYZ Korm. rendelet tartalmát módosítja (és ki is hirdeti azt még aznap), így a kormány 2022. május 24-én kihirdetett hatályban tartó rendelete egy olyan veszélyhelyzeti rendeletnek a tartalmát tartja hatályban, amelynek a létezéséről még nem is tudhatott.

### II. példa

A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés:

„A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet [...]] szerinti veszélyhelyzet ideje alatt kiadott,

1. a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet,

[...]

70. a veszélyhelyzet idején az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 49. §-a szerinti szünetelésre vonatkozó eltérő szabályokról szóló 31/2021. (I. 29.) Korm. rendelet – annak 4. §-a kivételével –

a 2021. február 7-én hatályos szöveggel, e rendelet hatálybalépésének időpontjában hatályba lép.

5. § Ez a rendelet 2021. február 8-án lép hatályba.”

A 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 2021. január 29-én kihirdetésre került. Így a kormánynak január 29-étől egészen 2021. február 7-éig volt olyan lehetősége, hogy az érvényesen kihirdetett 27/2021. (I. 29.) Korm. rendeletben felsorolt hatályban tartandó rendeletek tartalmát megváltoztassa úgy, hogy azoknak a hatályfenntartásáról már volt érvényes, de még nem hatályos rendelkezés.

Ezen rendelkezés – a tényleges probléma érvényesülése nélkül is – a jogbiztonságba vetett bizalmat rengeti meg, ugyanis a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet megalkotásakor a kormány még nem lehetett tisztában olyan alapvető információkkal – mint, mondjuk, a kihirdetés utáni és a hatálybalépés ideje között bekövetkező módosító rendelet.

*Felhasznált irodalom*

1. Ackerman, Bruce: *Before the Next Attack – Preserving Civil Liberties in Age of Terrorism*. Yale University Press, 2006.
2. Agamben, Giorgio: *Ausnahmezustand*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2004.
3. Jakab András: *A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalma tükrében*. In Jogtudományi Közlöny, 2022/2. szám, 39-49. o.
4. Kelemen Roland: *Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira*. In Bartkó Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Gondolat Kiadó, Budapest.
5. Kojá, Friedrich: *Allgemeine Staatslehre*. Manz Verlag, Wien, 1993.
6. Klaus Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II. Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz-und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1980
7. Laband, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Zweiter Band, Laupp, Tübingen, 1877.
8. Mészáros Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. PhD-dolgozat. Debrecen, 2017.
9. Molnár Kálmán: *Kormányrendeletek: Tanulmány a magyar közjogból*. Érseki Liceumi Könyvnyomda, Eger, 1911.
10. Moór Gyula: *A jogi személyek elmélete*. Budapest, 1931.
11. Pokol Béla: *Jogelmélet, társadalomtudományi trilógia*. II. Századvég Kiadó, Budapest, 2005.
12. Savigny, Friedrich Carl von: *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. Mohr–Zimmer, Heidelberg, 1814.
13. Schmitt, Carl: *Politikai teológia*. Ford. Paczolay Péter, ELTE ÁJK, Budapest, 1992.
14. Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Ford. Jakab András, Szent István Társulat, Budapest, 2003.
15. Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*. Patrocinium, Budapest, 2019a.
16. Tóth J. Zoltán: *Erkölcsei jogok, emberi jogok, alkotmányos jogok*. In Birher Nándor – Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai*. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXVIII. KRE ÁJK, Budapest, 2019b. 53-61. o.
17. Tóth J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan*. Dialóg Campus, Budapest, 2019c.
18. Unger, Joseph: *System des österreichischen allgemeinen Privatrechts*. Leipzig, 1892.
19. Varga Csaba: *A jog mint folyamat*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
20. Virozsil Antal: *Juris publici Regni Hungariae specimen alterum*. Ex Typographia Regiae Scientiarum Universitatis Hungariae, Budae, 1851.