

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

**Az állam különleges jogrendi felelősségének kérdése, tekintettel a koronavírus-járvány
kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzetre**

Ungvári Álmos

doktori értekezés tézisek

Témavezető:

Dr. Varga Zs. András

Budapest, 2026.

Bevezetés – a kutatás témája és aktualitása

A különleges jogrend – mint az államot, az alkotmányos rendet és értékeket veszélyeztető rendkívüli súlyú esemény, válsághelyzet kezelése és hátrányos következményeinek elhárítása vagy mérséklése érdekében alkalmazható, az állam normális körülmények között működő, a hatalommegosztás elvére épülő rendjétől eltérő, a főhatalom koncentrációjával és az alapvető jogok felfüggesztésének és széleskörű korlátozásának lehetőségével járó, alkotmányos szinten meghatározott keretrendszer¹ – kérdésköre az utóbbi években komoly érdeklődésre tartott számot. Egyrészt azért, mert a korábban szinte kizárólag elméleti síkon létező, pusztán tudományosan vizsgált kategória a koronavírus-járvány okozta egészségügyi válsághelyzet nyomán kihirdetett veszélyhelyzettel² gyakorlattá vált. Így 2020 márciusától a kormány kivételes felhatalmazást kapott és rendeleti úton jogosulttá vált rendkívüli intézkedések meghozatalára, amely később többek között a szabad mozgáshoz való jog, a tartózkodási hely szabad megválasztása és a gyülekezési jog korlátozásában öltött testet. Ráadásul a járványhelyzet megszűnését követően a kormány 2022. május 25-től ismételten veszélyhelyzetet hirdetett³ Magyarország egész területére kiterjedő hatállyal az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében. Az időbeli hatály többszöri meghosszabbításának eredményeként a veszélyhelyzet egészen 2026. május közepéig hatályban maradt, így – rövid megszakítással – majdnem hat évig folyamatosan különleges jogrendi keretek között működött az államapparátus. A társadalom számára tehát megfogható valóság lett a veszélyhelyzet; az addigi elvont kategória a gyakorlatban is megmutatkozott, lehetőséget adva az arról korábban kizárólag hipotetikusán gondolkozóknak, hogy elméleteiket a megvalósult intézkedésekre, meghozott rendelkezésekre, a különböző alkotmányos szervek működésére vonatkoztassák. Másrészt a hazai különleges jogrendi szabályozás jelentős változásokon ment át az utóbbi években. Magyarország Alaptörvényének elfogadása ugyanis tartalmilag nem hozott jelentős változást az alkotmányos rendelkezésekben. A korábban és azt követően is folyamatosan – újabb és újabb tényállásokkal, esetkörökkel – bővülő szabályozás

¹ Vö. például: Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 7.; Jakab András – Till Szabolcs: Alkotmányvédelem – Különleges jogrend. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 1034.

² 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről

³ 180/2022. (V. 24.) Kormányrendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról

az évek során egyre részletesebb lett, az egységes szakirodalmi álláspont alapján túlszabályozottá vált,⁴ egyre kevésbé betöltve azt a szerepet, amelyet eredetileg hivatott lett volna szolgálni. A koronavírus-járvány és a kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzet számos ponton rámutatott az alkotmányos és törvényi szintű szabályozás hiányosságaira és ellentmondásaira, így a különleges jogrendi előírások – már korábban is időszerűnek mondott – egyszerűsítése és átalakítása elkerülhetetlenné vált. Ennek megfelelően Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításával végrehajtották a hazai különleges jogrendi szabályozás átfogó reformját, amelyen további változtatásokat is végrehajtottak a tizedik és a tizenötödik módosítással. Tehát az utóbbi néhány évben komoly evolúción ment át a hazai különleges jogrendi szabályozás, érezhetően reagálva a gyakorlati alkalmazás során, azzal összefüggésben felmerülő kritikákra.

A kutatás tárgya és célja – a dolgozatban vizsgált kérdések

A hatályos különleges jogrendi szabályozás kialakulásának egyes állomásait ismertetve azt vizsgáljuk, hogy az megfelel-e a különleges jogrend fogalmából fakadó követelményeknek, a definíció által megkívánt feltételek teljesülnek-e. Vagyis az átfogó reform révén megvalósult-e a jövő kihívásaira megfelelő válaszokkal szolgáló szabályozás. A kialakult, egyfajta alkotmány az alkotmányban keretrendszer mennyiben tekinthető a demokratikus jogállami keretek kialakulásának eredményeként létrejövő, minősített időszakokról szóló rendelkezésekből organikusan létrejövő szabályozásnak. Milyen tapasztalatok eredményeként alkották meg a különleges jogrend átfogó reformját, és milyen hatással volt arra, illetőleg jövőbeli alkalmazhatóságára, hogy rövid időn belül újra belenyúltak a veszélyhelyzeti tényállás definíciójába. A szabályozás ilyen szempontú bemutatásán és értékelésén túl hasonló szemlélettel vizsgáljuk a különleges jogrend gyakorlati megvalósulását, elsősorban a koronavírus járvány okozta egészségügyi válsághelyzet kezelését, amelynek közjogi keretei olykor ugyan rendes jogrendi keretek között maradtak, de így is hosszan fennálltak a veszélyhelyzeti körülmények, amelynek szükségességét és alkotmányosságát vontuk vizsgálat alá, kitérve a rendeleti kormányzásra, a meghozott alapjog-korlátozásokra, illetve az Országgyűlés kontroll funkciójának érvényesülésére. Mennyiben valósultak meg azok a

⁴ Lásd például: Gerencsér Balázs Szabolcs: Special Legal Orders. In: Varga Zs. András – Patyi András. – Schanda Balázs (szerk.): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Budapest, CLARUS Press, 2015. 308.; Kelemen Roland: Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/1–2. 68.

garanciák, amelyek a különleges jogrend célhoz kötöttségét, a rendkívüli felhatalmazással való visszaélés megakadályozását hivatottak biztosítani. E körben – a különleges jogrendi szabályozás reformját követően fokozottan – az Országgyűlésnek van kiemelt szerepe. Érdeemesnek tartjuk ugyanakkor a vizsgálatra, hogy ha a parlamenti kontroll funkció ilyen jelentős, van-e helye valamilyen módon a közvetlen hatalomgyakorlásnak különleges jogrend idején. Megvannak-e annak a normatív keretei, illetve a gyakorlatban elképzelhető lehet-e, hogy a közvetlen demokrácia intézményei – elsősorban a népszavazás – érvényesüljenek, esetleg hasonló ellenőrző szerepet töltsenek be a különleges jogrend vonatkozásában. A koronavírus-járvány, valamint az ukrajnai háború okán hazánkban hosszú ideig hatályban lévő különleges jogrendi helyzet lehetőséget adott arra, hogy a népszavazás és a különleges jogrend közötti alkotmányos kapcsolódási pontokat áttekintve e hipotetikus feltevés esetleges gyakorlati megvalósulásának lehetőségét görcső alá vegyük.

Az esetlegesen érvényesülő további garanciákat számba véve felvethetjük azt a kérdést is, hogy vajon az állam tartozik-e felelősséggel a válságintézkedések hiányából, a jogalkotói késedelemből vagy éppen a meghozott alapjog-korlátozó válságintézkedésekből származó kár megtérítéséért. Különleges jogrendi helyzetben, vagyis amikor az alkotmányos berendezkedést és értékeket veszélyeztető krízishelyzet kellően gyors és hatékony elhárítása, a rendes alkotmányos állapot elérése érdekében az alapvető jogok széleskörűen korlátozhatók vagy akár fel is függeszthetők, rendkívüli intézkedéseikért, amelyekkel biztosan hátrányos helyzetbe hozza a társadalom valamely részét, miképp tartozik felelősséggel az állam. E kérdést vizsgáljuk a hazai szabályozás vonatkozásában, kitekintve egyrészt Lengyelország szabályozására és gyakorlatára, a lengyel jogrend ugyanis alkotmányos szinten rögzíti az állam kártérítési kötelezettségét a különleges jogrendi alapjog-korlátozásból eredő károk vonatkozásában. A koronavírus-járvány vonatkozásában komoly közjogi vita zajlott, és a szakirodalom is kiemelten foglalkozott, elsősorban a vállalkozások veszteségei kapcsán azzal, hogy milyen jogalapja lehet a lengyel járványkezelés során keletkezett károk állami kompenzációjának. Emellett Németország járványhelyzeti bírósági gyakorlatával is foglalkozunk, ahol már a legelső korlátozó intézkedések elfogadásával felmerült az állami kártérítés lehetőségének kérdése.

Az összehasonlító jogi megközelítés egyébként is hangsúlyos jelen dolgozatban. Mert bár egyes vélemények szerint az államok különleges jogrendre irányadó alkotmányos szabályait összevetni és abból messzemenő következtetéseket levonni problematikus lehet, egyrészt a

különböző elnevezések megtévesztő jellege, másrészt a gyakorlati tapasztalatok hiánya miatt.⁵ Utóbbi a koronavírus-járvány révén már kevésbé állja meg a helyét, hiszen a pandémia a világ összes országát hasonlóan súlyosan érintette. A vizsgálat szempontjából e körben az bírhat relevanciával, hogy mely országok voltak azok, amelyek elég súlyosnak találták a helyzetet ahhoz, hogy különleges jogrendet vezessenek be, és melyek azok, ahol ugyanazokat a körülményeket másként értékelték, ezért eltérő döntést hoztak. Értelemszerűen ezt az is befolyásolhatta, hogy a rendelkezésre álló alkotmányos és jogszabályi keretek mit tettek lehetővé a döntéshozóknak. A koronavírus-járvány kezelésének közjogi keretei szerint csoportosított egy-egy európai állam válságkezelését a magyar intézkedésekkel összevetve egy jogösszehasonlításra alapozott képet kapunk arról, hogy a magyar joggyakorlat hol helyezhető el más országokhoz képest. Ugyanígy releváns a hazai különleges jogrendi szabályozás összehasonlítása az Európai Unió tagállamainak alkotmányos szabályozásával, elsősorban annak mélységére koncentrálva, ugyanis a hazai jogfejlődés során a különleges jogrendi szabályok egyszerűsítésének szükségességét hangsúlyozó álláspontok mindannyiszor az alaptörvényi rendelkezések túlszabályozottságát emelték ki. Ennek megalapozottságához pedig alapos érv – de legalábbis jó kiindulási pont – lehet az európai uniós alkotmányok vonatkozó szakaszainak vizsgálata.

A dolgozat felépítése

Mindezen szempontok alapján a dolgozat a különleges jogrend fogalmának elméleti megalapozását követően a hatályos magyar szabályozást mutatja be, reflektálva a jogintézmény fejlődésének jogtörténeti előzményeire, és hangsúlyozva a Magyarország Alaptörvénye kilencedik módosításában foglalt átfogó reform újításait, egyúttal összevetve azt az Európai Unió tagállamainak alkotmányos szabályozásával. A hazai különleges jogrendi szabályozás megalapozott értékeléséhez szükséges röviden kitérni a gyors beavatkozást igénylő, valamilyen nem várt változást, működési zavart vagy fenyegető körülmény beálltát előrevetítő olyan válsághelyzetek kezelésének jogszabályi kereteire, amelyek nem teszik szükségessé különleges jogrend kihirdetését. A kvázi különleges jogrendi szabályok azonban valamilyen mértékben mégiscsak a normál jogrendtől eltérő megoldások alkalmazását teszik lehetővé. A hazai különleges jogrendi gyakorlat elemzése körében a koronavírus-járvány kezelésének szükségességét és alkotmányosságát a bevezetett rendeleti kormányzásra, valamint az alapvető jogok korlátozására tekintettel vizsgáltuk, összevetve a magyar megoldásokat egyes európai

⁵ Csink (2017) i. m. 10–11.

államok járványkezelésével. Hasonlóan, rövid nemzetközi összehasonlítás keretében értékeljük az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel kihirdetett veszélyhelyzetet, vizsgálva más különleges jogrendi kategória kihirdetésének, így az alkotmányos szabályozás módosítása esetleges szükségtelenségének lehetőségét. A különleges jogrend során érvényesülő további lehetséges garanciák kapcsán a népszavazás különleges jogrendi szerepét, valamint az állam különleges jogrendi felelősségének kérdését vizsgáltuk meg, az elméleti megközelítés mellett kitérve a koronavírus-járvány veszélyhelyzeti kezelése révén felmerülő gyakorlati kérdésekre.

A szerző témához kapcsolódó publikációinak listája

1. Hojnyák Dávid – Ungvári Álmos: A Visegrádi Együttműködés országainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Iustum Aequum Salutare*, 2021/1. 305–323.
2. Hojnyák Dávid – Ungvári Álmos: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/1. 122–138.
3. Hojnyák Dávid – Ungvári Álmos: Összegzés. In: Nagy Zoltán – Horváth, Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 610–623.
4. Horváth Attila – Ungvári Álmos: Kockázatok és mellékhatások: az olasz alkotmánybíróság döntései a kötelező Covid-oltásokról. *Pro Futuro - A Jövő Nemzedékek Joga*, 2023/1. 1–21.
5. Nagy Zoltán – Hojnyák Dávid – Horváth Attila – Ungvári Álmos: Summary: Pondering about emergency powers during COVID-19. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (eds.): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe: From Martial Law to COVID-19*. 2022. 343–367.
6. Sabjanics István – Ungvári Álmos: Pandémia és különleges jogrend Magyarországon. *Scientia et Securitas*, 2021/ 3. 284–291.
7. Ungvári Álmos: A kivételes állapot alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Svédországban. In: Nagy Zoltán – Horváth, Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 504–529.

8. Ungvári Álmos: A koronavírus-járvány hatása a különleges jogrendi szabályozás reformjára. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium-miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 2022/24. 231–242.
9. Ungvári Álmos: A koronavírus-járvány hatása a szabad vallásgyakorlás jogára a Visegrádi Együttműködés államaiban. In: Badacsonyi, Zoltán (szerk.): *Betű és Lélek: Jog és jogtudomány a kereszténység nézőpontjából*. Budapest, Petrecz Sándor Alapítvány, 2021. 243–271.
10. Ungvári Álmos: A koronavírus-járvány különleges jogrendi kezelésének áttekintése. In: Bándi Gyula – Pogácsás Anett (szerk.): *A tudomány kertjéből*. Budapest, Pázmány Press, 2022. 107–124.
11. Ungvári Álmos: A különleges jogrendi szabályozás átalakítása: Az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2022/1. 2–14.
12. Ungvári Álmos: A különleges jogrendi szabályozás Olaszországban: a hadiállapot és a kivételes hatalomgyakorlás egyéb esetei. In: Nagy Zoltán – Horváth, Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 457–479.
13. Ungvári Álmos: A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása a koronavírus-járvány idején. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica Et Politica*, 2022/1. 111–134.
14. Ungvári Álmos: Az Európai Unió egyes tagállamai által a koronavírus-járvány kezelése érdekében hozott intézkedések összehasonlító jogi vizsgálata. In: Fejes Zsuzsanna (szerk.): *Európa új utakon: a Covid-19 járvány és a brexit társadalmi és jogi hatásai*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2021. 123–131.
15. Ungvári Álmos: Elektronikus karantén a Visegrádi Együttműködés országaiban. *Pázmány Law Working Papers*, 2022/ 9. 1–23.
16. Ungvári Álmos: Freedom of Expression During the Coronavirus Pandemic in Hungary. In: Bartłomiej, Oręziak (szerk.): *The impact of digital platforms and social media on freedom of expression and pluralism: The view of young researchers*. Varsó, Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwosci, 2024. 53–70.
17. Ungvári Álmos: Lehet-e a népszavazás a kivételes hatalomgyakorlás kontrollja? *Iustum Aequum Salutare*, 2022/4. 97–108.
18. Ungvári Álmos: State of Danger in Hungary after the Tenth Amendment to the Fundamental Law. A comparative perspective. In: Bándi Gyula – Pogácsás Anett

(szerk.): *Law in Times of Crisis - Jog válság idején*. Budapest, Pázmány Press, 2023. 81–95.

19. Ungvári Álmos: Tartozhat-e az állam kártérítési felelősséggel a különleges jogrendi korlátozásokért. In: Bándi Gyula – Pogácsás Anett (szerk.): *Variációk jogi témákra*. Budapest, Pázmány Press, 2023. 9–29.