

# X. ALKOTMÁNYVÉDELEM – KÜLÖNLEGES JOGREND

JAKAB András – TILL Szabolcs\*

## 1. Bevezetés

Az alkotmányvédelem kérdése átfogja a különleges jogrend (vagy a közigazgatásban inkább használt korábbi terminológia szerint: 'minősített időszakok') hagyományos jogdogmatikai problémakörét, de annál valamivel tágabb. A különleges jogrend leginkább csupán az alkotmányt fenyegető *hirtelen* és az államszervezeten *kívülről* érkező jelentős veszélyekkel foglalkoznak, az alkotmányt azonban más jellegű, adott esetben sokkal komolyabb kihívások is érhetik, amelyek *belülről* és *lassan* vezetnek annak bukásához (alkotmányos erózió). Sőt, az utóbbi száz évben az alkotmányok bukását (értsd: normatív erejük drámai mértékű csökkenését vagy összeomlását) egyre kisebb arányban eredményezték olyan helyzetek, amelyeket a különleges jogrend keretében szabályozni szoktak.<sup>1</sup>

Több mint száz évvel ezelőtt Georg JELLINEK az *Allgemeine Staatslehre* című munkájában az alkotmányok háromféle garanciáját különböztette meg: társadalmi, politikai és jogi. Egyúttal szerénységre intve hozzátette: „Abszolút bizonyosság mindazonáltal nem lehetséges, mivel a hibákkal terhes emberi intézményekben a teljes bizonyosságnak nincs tere. A jogrendet uraló történelmi erőkkkel szemben ráadásul mindenféle előzetes biztosíték hiábavalónak bizonyul. A világtörténelem folyamának ugyanis, mely nyomtalanul sodorja el az efféle emberi alkotásokat, nem lehet gátat szabni.”<sup>2</sup>

Az elkövetkezőkben elsőként a hagyományos alkotmányjog-tudomány egyik legjobban kidolgozott részét, a különleges jogrendet mutatjuk be előbb (elsősorban német) elméleti szempontból, majd a hatályos magyar szabályozást elemezve. Az írás utolsó részében Georg JELLINEK (és a kortárs angolszász politikatudomány) nyomán felhívjuk a figyelmet az alkotmányok jogi garanciáinak korlátozott lehetőségeire, és néhány olyan, Magyarországot is érintő, hatásmechanizmust elemzünk ('alkotmányos erózió'), amelyekkel az alkotmányjogászok az utóbbi időszakban kezdenek csupán szembenézni.

\* Az 1., valamint a 2.1, 2.2 és 3. pontok szerzője Jakab András, a 2.3–2.8 pontokat Till Szabolcs írta. A 2.9 pont a két szerző közös munkája. A kéziratához adott kritikai megjegyzésekért köszönettel tartozunk Török Bernátnak.

<sup>1</sup> Részletesebben lásd Tom GINSBURG – Aziz HUQ: *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago, University of Chicago Press, 2018. 39., 66.

<sup>2</sup> OHLENDORF Nóra és CZÍMER István fordítása az 1914-es 3. kiadás alapján (Berlin, Häring Verlag), megjelent: Georg JELLINEK: *Az állam alkotmánya és a közjog garanciái*. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 32.

## 2. A különleges jogrend – az alkotmányvédelem klasszikus módszere

### 2.1. A különleges jogrend alapvető dilemmája

Az alkotmányos állam az államot, illetve az alkotmányt veszélyeztető olyan helyzetekkel szembesülhet, amelyeket az alkotmány által biztosított keretek között nem – vagy legalábbis nem a szükséges gyorsasággal – lehet elhárítani (különleges időszakok, vagy evvel szinonim: minősített időszakok, ill. különleges jogrend).<sup>3</sup> Ezért az ilyen helyzetekre külön szabályokat kell alkotni, amelyek egyrészt a cselekvés alkotmányos kötöttségeit lazítják (hatékonyság), másrészt ugyanakkor védelmet is biztosítanak az e 'lazításokkal' való esetleges visszaélésekkel szemben. A különleges jogrend alapvető dilemmája az, miként lehet e két követelmény között a megfelelő egyensúlyt megtalálni. A különleges állapotok jogának alapvető célja elvileg ugyanis az, hogy visszataláljunk a 'normális' alkotmányos helyzetbe.<sup>4</sup>

E dilemma alapvető, de gyakran elfelejtett előkérdése a védett jogi tárgy meghatározása (az alkotmány nem minden részletszabálya igényel védelmet különleges állapot idején, csak az alapelvek és az önvédelmi mechanizmusok), valamint látni kell, hogy a veszélynek egy bizonyos valószínűségi fokot el kell érnie. Egy váratlan háború vagy egy katasztrófális terrortámadás veszélye mindig nagyobb nullánál (vagy szarkasztikusan fogalmazva: a történelem tele van olyan háborúkkal, amelyekről mindenki tudta, hogy sohasem fognak kitörni), ez azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy az államnak permanensen valamilyen különleges állapotban kellene léteznie: a különleges állapotokra vonatkozó jog tulajdonképpen céljának a 'normális' alkotmányos állapotba való visszatérés biztosítását kell tekintenünk.

Az arányosság elvének megfelelően a különleges állapotnak különböző fokozatai és típusai vannak. Ennek értelmében a hatalomkoncentráció csak olyan mértékben valószínűsíthető meg, amennyire az adott helyzet megoldásához feltétlenül szükséges. Azaz egyensúlyt kell találni a hatékonyság (minél nagyobb a veszély, annál nagyobbak a rendkívüli hatáskörök) és a visszaélések megelőzése (minél kisebb a veszély, annál kisebbek a rendkívüli hatáskörök) között.

A különleges állapotok jogának egyes szabályait két csoportba sorolhatjuk: vagy a hatékonyság alapelve, vagy a visszaélések megelőzése kategóriájába. Ez a dichotómia magyarázza az egyes szabályozások részletezettségének fokát is: általánosságban az mondhatjuk, hogy a különleges állapotok szabályozása ott részletesebb, ahol a vissza-

<sup>3</sup> A német jogdogmatika szerint ez megkülönböztetendő az alkotmányos zavartól (*Verfassungsstörung*). Ez utóbbi esetben ugyanis olyan helyzetről van szó, amely az állam belső szférájából ered (pl. a Weimari Köztársaság utolsó éveiben a parlamenti törvényhozás önfüggesztése), lásd Johannes HECKEL: Diktatur, Notverordnungsrecht, Staatsnotstand. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1932. 257–338., kül. 310. Az állam belső szférájából eredő veszélyeket a jelen tanulmányban az „alkotmányos erózió” fogalma alá soroltuk, és a tanulmány második felében tárgyaljuk.

<sup>4</sup> A 'normálisnak' tekintett állami feladatrendszer sem feltétlenül állandó: 2015 őszén a nyugat-balkáni migrációs útvonal kialakulása vetette fel a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” jogrendbe emelését, amely rendészeti típusú feladatokkal bővítette többek között a Magyar Honvédség feladatkörét. A feladatrendszer kiegészítése ugyanakkor ebben az esetben a különleges jogrend érintése nélkül, a békeidőszaki szolgálatteljesítési szabályok korrekciójával valósult meg.

életől való félelem jelentősebb (vagy jelentősebb volt).<sup>5</sup> A jelenleg hatályos és az ehhez sokban hasonló 1989-es magyar szabályozás különös részletessége vélhetően az 1956-os magyar és az 1981-es lengyel események figyelmeztető példájával magyarázható,<sup>6</sup> de magán hordozza a délszláv háború következményeit, és a kialakult rendszert részben az Alkotmánybíróság is formálta.<sup>7</sup> A jelenlegi rendszer véglegesítése ugyanakkor a 2010-es évek derekán megváltozott biztonságpolitikai környezetnek (illetve annak a választók felé való demonstrálásának) a következménye, és ezzel a szabályozás a hatékonyság iránti igény irányába tolódott el.

A hatékonyság és a normativitás közötti egyensúlykeresést az arányosság alapelve könnyíti meg és segíti a megfelelő megoldás megtalálását – nemcsak a részletesség szintjére vonatkozóan, hanem a felhatalmazások (eszközök) tekintetében is. Minél nagyobb a normális alkotmányos életrendre leselkedő veszély vagy az abban beállt zavar, annál többfélék az eszközök és kisebbek a garanciák. Ez a kettősség magyarázza a különféle szabályozások létét, azok tartalmának és részletezettségének az eltéréseit. A jogi érdekek ilyen kiegyensúlyozása azonban csak akkor valósítható meg, ha az alkotmányosság valódi jogi érdek. A különleges állapotoknak ezért kizárólag alkotmányos jogállamban van értelmük. Emiatt nem bajlódik a legtöbb diktatúra ilyen jellegű szabályozás kidolgozásával: ahol az állam hatalma gyakorlatilag ügyis korlátlan (nélkülözi a visszaéléssel szembeni garanciákat), ott a további felhatalmazás már eleve felesleges.<sup>8</sup>

Két hibát lehet véteni egyidejűleg az esetkörbe tartozó valamennyi szituáció bekövetkezésekor: a túlzott mértékű vagy a túl korai reakció ugyanúgy káros következményekkel járhat (hiszen eszkalációhoz vezethet), mint az elkésett reagálás vagy az alulreagálás (amikor az állam nem biztosítja az elvárható beavatkozást a folyamatba eszköztelenség vagy döntésképtelenség miatt). E dilemma jogi megoldása a szabályozás szintjén a veszélyek határozatlan jogfogalmakkal való meghatározása, ami – a határozatlanság következtében – mérlegelést enged a kihirdetésnél. Erre a rendszerváltást követő húsz év tapasztalatai szerint szükség is van: a politikai döntéshozók következetesen alulminősítették a helyzeteket, és az elvileg lehetséges alternatívák közül az enyhébbet választották.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Vö. Friedrich KOJA: *Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff*. Salzburg, Universitätsverlag Anton Pustet, 1979. 15. arról, hogy ott, ahol a demokrácia és a jogállam hagyománya nem túl erős, a részletes szabályozás igen fontos.

<sup>6</sup> 1981 decemberében Wojciech JARUZELSKI tábornok kihirdette a szükségállapotot Lengyelországban, hogy ily módon győzze le a demokratikus ellenzékét. Lásd International Commission of Jurists: *States of Emergency: Their Impact on Human Rights*. Genève, International Commission of Jurists, 1983. 86.

<sup>7</sup> Vö. LAKATOS László – TILL Szabolcs: Védelempolitika. In: SZABÓ Máté (szerk.): *Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon 1990–2006*. [Rejtjel Politológia Könyvek 26.] Budapest, Rejtjel, 2006. 369–373.

<sup>8</sup> Az előző magyar Alkotmány (1949. évi XX. törvény) eredeti, 1949-es verziója ezért nem tartalmazta a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot intézményére vonatkozó szabályozást (egészen 1989-ig), azaz nem is létezett alkotmányos értelemben vett formalizált különleges állapot. Egy sztálinista alkotmánynak egyáltalán nem volt szüksége a szükségállapokra: az állam minden esetben állandó és informális szükségállapotban volt.

<sup>9</sup> Két plasztikus példát kiemelve: a korabeli alkotmányos szabályok kijelentő módú fogalmazása alapján ki kellett volna hirdetni a rendkívüli állapotot 2001. szeptember 11-ét követően, ha már a NATO a terrortámadásokat a kollektív védelmi kötelezettség alapjául ismerte el, ehhez képest még erre irányuló javaslat sem került az Országgyűlés elé. A vörösiszap-katasztrófa egyébként hatékony kezelésére a

A szabályozásnak célszerű figyelemmel lennie az okfolyamatok változékonyságára is: hiába lenne ideális szabályozási szempontból a kategóriák egyértelmű elkülönítése, könnyen előfordulhat, hogy egy jellemző ok által kiváltott folyamat következménye egy egészen más típusú veszély lesz.<sup>10</sup> Ezért célszerű rugalmas rendszert alkotni, amelyben mindig csak a szükséges körben valósul meg az eltérés a szokásos állami működés alapvető normáitól.

Az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdése a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályok kidolgozását sarkalatos törvényi szintre utalja. Ez a sarkalatos törvény nagyrészt – a tárgykört a címében is megjelenítő – új honvédelmi törvény.<sup>11</sup>

Az alkotmányos alaphelyzettől való legnagyobb mértékű eltérés lehetővé tétele leginkább a háború körülményei között indokolható, az egyes további szabályozási területek pedig meghatározhatók az ehhez való viszonyukban. A részletes törvényi szabályok csak az eltérés maximumát tartalmazzák, az egyes időszakokra pedig kizárhatók bizonyos korlátozási tárgykörök, illetve a konkrét helyzethez igazíthatók a konkrét viselkedési szabályok.<sup>12</sup> A rendszerváltoztatás óta valamennyi honvédelmi törvény e szabályozási változatot követte: 1. a legszigorúbb a rendkívüli állapotot szabályrendszere, 2. a többi minősített időszak esetében pedig egy további szabály határozta meg, hogy mely intézkedések és milyen speciális feltételekkel alkalmazhatók.

A különleges jogrend idején alkalmazható alapjog-korlátozások meghatározása is az egyensúlykeresés jegyében történt. Korábban a különleges jogrend idején sem felfüggeszthető alapjogok köre abszurd módon tág volt (például az Alkotmány szerint háború idején sem lehetett felfüggeszteni a szociális biztonsághoz való jogot). Az Alaptörvény azokat az alapjogokat tartja meg ebben a körben, amelyekre nemzetközi kötelezettségeink vonatkoznak (Emberi Jogok Európai Egyezménye [kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény] 15. cikk). Ilyen az emberi méltóság, a kínzás tilalma és egyes büntetőjogi alapelvek.<sup>13</sup>

---

veszélyhelyzeti szabályok szerint került sor, pedig az ipari eredetű katasztrófák a korábbi alkotmányos tényállás szerint a szükségállapothoz kapcsolódtak.

<sup>10</sup> Egy határtól távol eső fegyveres konfliktus következtében kialakuló tömeges menekülthullám adott esetben rendészeti és közegészségügyi-járványügyi következményekkel járhat. Fordított esetben pl. egy árvízi szituációból eredő kiűrités és kitelepítés vált a tömeges bűnözés táptalajává a Katrina hurrikán esetében.

<sup>11</sup> A honvédelem és a különleges jogrend tárgykörének szükségszerű összefonódására már a 102/E/1998. AB határozat (ABH 2007, 1182.) is utalt. Tekintettel a szövetszerű hasonlóságra, az Alaptörvény megalkotása előtti AB határozatként ez továbbra is mérvadó.

<sup>12</sup> Az eredmény egy működőképes kompromisszum: nem kell folyamatosan megtöbbszörözni a békeidejű jogrendszert és minden lehetséges esetkörüre valamennyi részletszabályt kidolgozni. Elégséges az egyes tárgykörök től-ig rendszerén belül a konkrét ok kezelése szempontjából szükséges intézkedések ad hoc bevezetése. Más kérdés, hogy a részletes sarkalatos törvényi szabályozás követelményének e megoldás fogalmilag nem tehet maradéktalanul eleget.

<sup>13</sup> A *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet) 4. cikk (2) bekezdése ezen felül még a gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadságot (18. cikk) és az adósok börtönének tilalmát (11. cikk) is felfüggeszthetetlennek nyilvánítja. Ezeket ugyan nem említi az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése, de a Q) cikk (2) bekezdéséből fakadóan ezek egyúttal alkotmányos követelményeknek is tekinthetők. Az egyezségokmányban említett egyes más felfüggeszthetetlen jogokat vagy egyáltalán nem említi kifejezetten az Alaptörvény (a rabszolgaság tilalma), vagy külön említi részrendelkezésként (a jogképeség előírása a 15. cikkben) -- ezek azonban az emberi méltóság-

Ráadásul a korábbi Alkotmány 8. § (4) bekezdése szerint némely különleges állapotban nem voltak lehetségesek speciális alapjog-korlátozások, így például váratlan támadás esetén a korábbi honvédelmi törvény alapjog-korlátozó intézkedései egyedileg lehettek volna megtámadhatók, ami az időben történő válságkezelést akadályozta volna. Az Alaptörvény megengedőbb az Alkotmánynál a korlátozhatósági teszt tekintetében is: az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése a különleges jogrend valamennyi esetkörét kivonja az I. cikk (3) bekezdése szerinti teszt alól. Ennek megfelelően az alapvető jogok és kötelezettségek törvényhez kötöttségének elve, valamint a korlátozhatósági feltételrendszer (más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében feltétlenül szükséges, a céllal arányos és a jog lényeges tartalmát tiszteletben tartó korlátozás) nem érvényesül a különleges jogrendben, kivéve a már említett abszolút módon védett alapjogokat.

Az Alaptörvény – figyelemmel az ország működésének végveszélyét hordozó szituációk bonyolultságára és differenciáltságára – végül is hatékony állami korrekciós mechanizmust intézményesített annak érdekében, hogy az alkotmányos alaphelyzetnek megfelelő működésre való visszaállás minél rugalmasabban megvalósítható legyen.

## 2.2. A különleges jogrend alkotmányelméleti megközelítései

Mielőtt a különleges jogrend egyes konkrét fokozatainak elemzésébe bocsátkoznánk, még egy általánosabb elméleti előkérdéssel kell foglalkoznunk. Nevezetesen azzal, hogy vajon a különleges körülmények implicite (akár magából az Alaptörvényből következően) lehetővé teszik-e az Alaptörvénytől való eltérést (az Alaptörvény által kifejezetten meg nem engedett esetekben is). Ez igen messzire vezető kérdés, amelynek kapcsán – az eszmetörténeti kérdésekbe való belebonyolódás nélkül – ehelyütt csupán néhány lehetséges érvelési mintát vizsgálunk meg.

A különleges állapotokra vonatkozó elméletek két fő csoportra oszthatók: (A) államközpontú és (B) alkotmányközpontú elméletekre. Az előbbieket az előfeltételezik, hogy a különleges állapotok célja az állam megmentése, az utóbbiak ellenben abból indulnak ki, hogy a cél az alkotmány (vagy az alkotmányos rend) megmentése.

(A/1) Az *államközpontú érvelések* támogatói előfeltételezik, hogy az állam a jogot megelőző jogosultsággal rendelkezik arra, hogy önvédelme érdekében cselekedjen. A különleges állapotok klasszikus államközpontú felfogása (amely az alkotmányosság modern eszméje előtti időkre vezethető vissza) szerint az állam minden esetben rendelkezik a sürgősségi helyzetből eredő íratlan, a pozitív jogrend felett álló jogosultsággal, amelyet a pozitív jog sosem képes korlátozni. Ez a fajta érvelés a következőképpen rekonstruálható: a normativitás előfeltételezi a körülmények normalitását.<sup>14</sup> Ez azt jelenti, „hogy a normákat

---

ból levezethetők, vagyis az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerint is eleve felfüggeszthetetlenek, a nemzetközi jogra való hivatkozás nélkül is.

<sup>14</sup> Carl SCHMITT: *Politikai teológia*. (Ford. PACZOLAY Péter.) Budapest, ELTE Tempus, 1992. 5. Ezt a későbbiekben vizsgálandó mérsékelt államközpontú elméletek is elfogadják, lásd Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: Der verdrängte Ausnahmezustand. *Neue Juristische Wochenschrift*, 1978/38. 1881–1890., kül. 1884: „Amennyiben eltűnik az előfeltételezett normális állapot, akkor a norma szándékozott szabályozási erejének viszonyítási pontja is eltűnik.”

kizárólag a normális helyzetekben lehet alkalmazni, és ezért a normális helyzet előfeltevése a normák alkalmazhatóságának pozitív jogi eleme”.<sup>15</sup> Ezért a normák a kivételes helyzetekben nem kötik az államot, s e helyzetekben az állam értelemszerűen rendelkezik az önvédelem jogával. A kivételes helyzetek abnormális jellege miatt egy norma sosem írhatja felül az állam ilyen jellegű jogosultságát.<sup>16</sup>

Ez a fajta érvelés természetjogi jellegű: az állam számára a pozitív jogrendet (időben és logikailag is) megelőző létezési jogot biztosít<sup>17</sup> – egy jogot, amely nem pusztán az alkotmányon kívül (azaz mellette) állhat, hanem még azzal szemben is, mivel az alkotmány nem alkalmazható a definíciószerűen abnormális különleges időszakban. E fogalmi rendszerben a különleges időszak alkotmányos szabályainak kötelező ereje mindig a jogot megelőző jogosultságoktól függ. Ennek eredményeképpen a különleges időszakra vonatkozó (alkotmány)jogi szabályozást egy nem kikényszeríthető közigazgatási akciótervvé (avagy pusztá iránymutatássá) degradálja, a természetjogot emeli a különleges szabályozó tulajdonképpeni joggá. Ez pedig lényegében lehetetlenné teszi a végrehajtó hatalom jogi ellenőrzését, illetve utólagos elszámoltatását. Ez a hagyományos radikális államközpontú, nem szövegekötött megközelítés egyszerűen kinyit minden kaput a visszaélések előtt, és gyakorlatilag tagadja a kérdéses alkotmányos rendelkezések kötelező jogi erejét.

- (A/2) Ellentétben az előbbieken tárgyalt klasszikus államközpontú elméletekkel, a visszafogott államközpontú felfogás szerint a pozitív alkotmányjog felülírhatja az állam pozitív jogot megelőző létezési jogosultságát, a felülírás pedig részletes szabályozás formájában történhet meg. Ez a megközelítés egyszerűen haszontalan lenne a hatályos magyar alkotmányjog szempontjából, mert csak akkor válhatott volna aktuálissá, ha az Alkotmány szóban forgó cikkeit nem vette volna át az Alaptörvény. Ez igencsak hipotetikus, vagy inkább valószínűtlen forgatókönyv, amelytől azonban az elmélet nem válik károsá vagy veszélyessé, hanem (a hatályos magyar alkotmányjog szempontjából) csupán fölöslegessé vagy haszontalanná.

<sup>15</sup> Carl SCHMITT: Legalität und Legitimität. In: Carl SCHMITT: *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954*. Berlin, Duncker & Humblot, 1958. 263–350., kül. 321.

<sup>16</sup> Tehát az állam a jogot megelőző intézmény, amely eredetileg korlátlan, s csak a jog „szelidíti” meg. Még a mérsékelt államközpontú elméletek képviselői is osztják ezt a SCHMITT-féle felfogást, lásd pl. BÖCKENFÖRDE (1978) i. m. 1885.

<sup>17</sup> Lásd Carl Friedrich Wilhelm von GERBER: *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*. Leipzig, Tauchnitz, 1880. 42., 2. lj.: „A különleges állapot jogának elismerésben benne rejlik az állam szokásszerű alkotmányos létén túli létezési jogának gondolata is, egy jognak, amely csak az abnormális, veszélyhelyzetbeli körülmények között tűnik elő.”; Erich KAUFMANN: *Zur Problematik des Volkswillens*. Berlin, de Gruyter, 1931. 14.: „A standardizált és formalizált kivételes jogok mellett extrém esetekben a szükségből fakadó végső jogosultság is létezik az alkotmányjog íratlan, természetjogi részében”. Lásd továbbá Rudolf von JHERING: *Der Zweck im Recht*. Leipzig, Breitkopf–Haertel, 1923. 330.: „Amint az egyénnek, úgy az államnak is szükségből fakadó jogosultságai vannak, amennyiben létét veszély fenyegeti”. Az antikvitás korából lásd Marcus Tullius CICERO: *De Legibus* III, 3.: „*Salus rei publicae suprema lex esto*”.

(B/1) Az *alkotmányközpontú elméletek* vitatják a jogot megelőző állami hatalom létezését. Számukra a pozitív, azaz 'rögzített' alkotmány minden esetben az érvelés kiindulási pontja. A klasszikus (radikális) alkotmányközpontú felfogás az állam különleges állapotok idején gyakorolható hatásköreit az (alkotmány)jogban kifejezetten megnevezett jogkörökre korlátozza. Az alkotmányközpontú elméletek sokkal erősebben figyelnek az íratlan, éppen ezért pontosan meg nem határozott felhatalmazásokból eredő visszaélések veszélyére (illetve az attól való félelemre), mint az államközpontú felfogások.

Ez a felfogás a különleges állapotra nem mint az alkotmányosság határain kívül álló helyzetre, hanem mint alkotmányos *lex specialisra* tekint.<sup>18</sup> Valamint azt is visszautasítja, hogy az alkotmányjog alatta állna az állam valamiféle létezési jogának.<sup>19</sup>

Mindez azonban nem jelenti, hogy ez a nézetrendszer a különleges állapotokra vonatkozó jog minden megsértését büntetné – különösképpen, ha az a jogsértés az alkotmányos rend helyreállítása érdekében történik. Ebből következően egy hatáskörrel rendelkező intézmény, például a törvényhozás, jóváhagyhatja egy ilyen jogsértés büntetlenségét, azonban magát a jogsértést mint olyat nem lehet meg nem történtté tenni. Ebben a megközelítésben a pozitív jog olyan jellegű megsértésére, amely az alkotmányos államiság megőrzésének érdekében történik, morális kötelezettségből fakadó magyarázat talán létezhet, de mindenképpen szigorú határvonalat kell húzni e morális vonatkozás és az eset jogi értékelése közé.

(B/2) A nyitott alkotmányközpontú felfogás a következőképpen foglalható össze: egy állam minden különleges állapotbeli hatáskörének a pozitív jogból kell származnia, azonban ezek tartalmazhatnak 'beleértett hatásköröket' (az amerikai alkotmányjogi terminológiában: *implied powers*) is, mivel az alkotmány e tekintetben általános implicit felhatalmazást tartalmaz. Az alkotmány ugyanis nem 'öngyilkossági paktum', azaz a közösség és alkotmányos rendje védelmében implicit tartalmazza a szükséges intézkedések megtételére vonatkozó felhatalmazásokat. Ez a nézőpont a magyar Alaptörvényre nem alkalmazható, ugyanis az alkotmányozó hatalom akarata 1989-ben kifejezetten kizárta az íratlan, különleges állapotban esetlegesen fellépő hatáskörök létezésének lehetőségét. A kerekasztal-tárgyalások kínosan pontos és részletes rendelkezések megfogalmazására törekedtek, amelyeknek csak akkor van értelmük, ha kizárjuk az íratlan hatásköröket. A 2011-es alkotmányozás során az Alaptörvény megfogalmazói ezen a koncepción nem változtattak, vagyis abból kell kiindulnunk, hogy a szabályozási filozófia továbbra is megegyezik a korábbival.

<sup>18</sup> „Így értve az állami szükségállapot valójában – és ez a lényeg – egy alkotmányos állapot, nem pedig egy alkotmányon kívüli helyzet.” KOJA i. m. 14.

<sup>19</sup> Adolf ARNDT: Der Rechtsstaat und sein polizeilicher Verfassungsschutz. *Neue juristische Wochenschrift*, 1961. 897–902., kül. 899.: „Egy alkotmányos államnak nincs más létértelme, mint alkotmánya”; Konrad HESSE: Ausnahmezustand und Grundgesetz. *Die öffentliche Verwaltung*, 1955. 741–746., kül. 741.

Az Alaptörvény mögötti szabályozási filozófia a (B/1) pontban tárgyalt megközelítés. Az elkövetkezőkben ennek figyelembevételével az egyes különleges állapotokat hasonlítjuk össze az alábbi szempontok segítségével:

- (a) ki hirdeti ki, milyen eljárásban és miként ér véget,
- (b) milyen tényállási előfeltételek esetén hirdethető ki, mik az elhatárolási kérdések,
- (c) milyen hatásköri változásokkal jár a kihirdetés, létrejönnek-e új szervek, megváltozik-e a jogforrási hierarchia vagy a jogalkotási eljárás,
- (d) milyen garanciák és korlátok szolgálják a jogszerűség fenntartását.

Az egyes különleges állapotok részletes értékelését megelőzően azonban az alrendszer elkülönítése szükséges egyrészt a béke időszakára vonatkozóan utólag beépített egyes kivételes szabályoktól, másrészt pedig a kivételességi logika szempontjából hasonló, de a gyűjtőfogalomba nem tartozó gazdálkodási kivételességi esetektől.

### 2.3. A különleges jogrend és a minősített időszakok fogalmi elhatárolása és értéktartalma

Az Alaptörvény önálló fejezetben, a 48–54. cikkben szabályozza a különleges jogrendet,<sup>20</sup> a részletszabályokat a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* (a továbbiakban: honvédelmi törvény), valamint a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (a továbbiakban: katasztrófavédelmi törvény) tartalmazza. Ezek szerint 2016-tól a különleges jogrenden belül hatféle különleges állapotot különböztetünk meg:

- (a) rendkívüli állapot (nemzetközi konfliktus esetére),
- (b) szükségállapot (az országon belüli eredetű szükséghelyzet, konkrétan lázongás vagy polgárháború esetére),
- (c) megelőző védelmi helyzet (rendkívüli állapot kihirdetése előtti háborús veszély esetén),
- (d) terrorveszélyhelyzet (terrorátadás jelentős és közvetlen veszélye, valamint annak megvalósulása esetén),
- (e) váratlan külső támadás (amelyet természeténél fogva nem kell kihirdetni), valamint
- (f) veszélyhelyzet (természeti vagy ipari katasztrófa következtében).

Az a tény, hogy Magyarország Alaptörvénye a különleges jogrend eseteit ilyen differenciált kategóriarendszerben szabályozza, elsődlegesen történelmi meghatározottságú. Az Alaptörvény 2011-es megszövegezésekor a kategóriarendszer öt eleme a Magyar Köztársaság Alkotmánya utolsó szövegváltozata szerinti esetekörnek a

<sup>20</sup> Egyes részletszabályok kapcsán máshol is vannak utalások a különleges jogrendre: 1. a rendeletkiadási hatáskörök [T] cikk (1)–(2) bekezdés], 2. az Országgyűlés hatáskörei [1. cikk (2) bekezdés *h*)–*i*) pont], 3. a köztársasági elnök hatáskörei [9. cikk (3) bekezdés *f*) pont], 4. a pénzügyi alkotmányosság [36. cikk (6) bekezdés], 5. a Magyar Honvédségre vonatkozó rendelkezések (45. cikk). A különleges jogrend ugyan az államszervezeti fejezetbe került, arab számok jelölik a cikkeket, de valójában ez a rész *lex specialis* a teljes Alaptörvényhez képest. Az alkotmányozó vélhetően nem talált újabb lehetőséget a számozás jelzésére (a görög betűk vagy a rovásírás kissé talán erőltetetten hatott volna).



rendszerzés és a dogmatikai pontosítás igényével történt újraalkotásával keletkezett,<sup>21</sup> majd 2016-ban az európai terrortámadás-sorozat hatásaként kiegészült egy további (hatodik) elemmel.

Az Alaptörvény azzal, hogy eredeti változatában egy korábbi jogirodalmi gyűjtőfogalom helyett egy újat alkotva emelt egy kategóriarendszert alkotmányos szintre,<sup>22</sup> első közelítésben formális döntést hozott: az alkotmányozó a minősített időszakok felülvizsgált elhatárolású elemeit tartotta fenn a honvédelmi alkotmányosság elemeként. A különleges jogrendi elnevezés ugyanakkor részlegesen felülvizsgálta a szabályozási tárgykör vonatkoztatási pontjait is, így az elnevezés is érték-többletet hordoz az Alkotmány beazonosítható elemeihez képest. Az eredeti szakirodalmi gyűjtőfogalom, a *minősített időszakok* kategóriájában ugyanis csak a normál (béke) állapottól eltérő szabályozási tárgykörök többes számára és másságára utalt, elhatárolási ismérvként a minősítés tényét ragadva meg.<sup>23</sup> Az összefoglalható jelentéstartalom így nem volt több az időszakok másságának kiemelésénél, az Alkotmánybíróság által használt *békétől eltérő időszakok*<sup>24</sup> egyszerűsített megfogalmazásánál. Utóbbi változat ráadásul a vita alapvető elemeként hordozta a háború-béke kettősség fenntarthatóságának megítélését a szabályozási szükségletet kiváltó okcsoportokkal összevetésben: bár a szabályozás modell-tényállása a rendkívüli állapot, mind a kiváltó okok külső hatalom erőszakos tevékenységéhez kötődése, mind pedig a katonai-rendészeti eszközökkel való kezelhetőség csak egyre jelentősebb fenntartásokkal általánosítható csoportképző ismérv.

Ezzel szemben a véglegesített *különleges jogrendi* elnevezés mint összefoglaló kategória normatív aspektust is hordoz, mivel nem csak az időbeliséget, hanem az eltérés tartalmi korlátját, a jogrendi elvárást is hangsúlyozza. Az új gyűjtőfogalomban mindkét viszonyítási pont érvényesítésének igénye egymással összemérve jelenik meg: az atipikus körülmények által szükségessé tett állami reakció alkotmányosságának mércéje a jogrendi követelményrendszeren belül értékelhető hatalomgyakorlás. Az összefoglaló terminológia egyes számú megfogalmazása ugyanakkor az egyes elemek horizontális kapcsolódásait, alrendszer-szintű koherenciájának igényét is magában hordozza. Szükséges ugyanakkor arra is utalni, hogy e kettős viszonyítási elemhez kötődő alrendszer megragadható lett volna egy *rendkívüli jogrend*-típusú elnevezésben is. A különlegességhez képest a rendkívüliség vélhetően jobban utalt volna a békeműködéstől eltérő állami reakciót kiváltó események ritkaságára, azonban ennek hangsúlyozása a rendkívüli állapot általi túlzott determináltságot hordozta volna.

Összefoglalásként tehát megállapítható, hogy a minősített időszakok és a különleges jogrend terminológiai használhatósága az Alkotmány/Alaptörvény hatályosulásához kötődően időben korlátozott, azonban az időbeliségen túl érték-oldalról is meghatározott. Mindezt az tette lehetővé, hogy a nemzetközi jogi eredetű meghatározottság csak

<sup>21</sup> Az eredeti öt esetkör korábbi és Alaptörvény szerinti fogalmainak kapcsolódásait a Záró és vegyes rendelkezések 23. pontja rögzíti az Alaptörvény negyedik módosítása óta.

<sup>22</sup> A különleges jogend fogalmának alcímként történő szerepeltetése annyiban nyitott fogalomkört eredményez, hogy nem zárja ki új esetkörök beemelését, szemben egy esetleges taxatív felsorolással. Így valószínűleg meg az eredeti öt beazonosított eset kiegészítése a terrorveszélyhelyzettel.

<sup>23</sup> Az Alkotmány 19/E. § vonatkozásában ráadásul nem formális közjogi döntés (rendelet vagy határozat), hanem a védelmi terven alapuló tényleges katonai-rendészeti intézkedés került kiemelésre.

<sup>24</sup> 102/E/1998. AB határozat (ABH 2007, 1182.)

az alkotmányozói szabadság korlátjaként, de jelentős mérlegelési önállóságot engedve érvényesült: a békétől eltérő időszakok jogának nincsen az összehasonlító alkotmány-jog által kanonizált modellje. Az egyes alkotmányok történelmi determináltságának függvényében eltérő részletességgel és differenciáltságban kezelik a szabályozási tárgykört, amelyhez képest a változó biztonságpolitikai körülményekre való reagálás két domináns szabályozási technika útján érvényesül. Mindez leírható Stephen KRASNER „punctuated equilibrium” modelljével,<sup>25</sup> amely szerint a lehetséges alternatívák körét a korábbi kritikus választás determinálja. Ha tehát új szabályozási szükséglet merül fel a jellegében új kiváltó ok miatt, az állami reagálás elsődleges technikájává a kiterjesztő analógia, azt követően pedig a meglévő alkotmányos szituáció modelljén alapuló új esetkör beépítése vált, növelve a különleges jogrendi esetkörök mérlegelési szituációinak körét, illetve korlátozva a rendszer áttekinthetőségét.

E kettős technika ugyanakkor – a törvényi szabályozási szinten – visszahatott az alapjog-korlátozás béke időszaki standardjai keretén belül mérlegelhető további szituációkra is, ahol nem beszélhetünk különleges jogrendi szabályokról, ugyanakkor azok értékelési szempontrendszerre kiterjeszhető. Ha viszont kimutatható a különleges jogrendi szabályozási logika visszahatása az alkotmányosság normális működési időszakai szerinti szabályokra is, ez voltaképpen éppen a különbségtételt relativizálja. Mindez még akkor is igaz, ha az állami reakció arányosítása és korlátozása a hatékonyság megtartása mellett a szabályozási technika elsődleges célja. Minél inkább bonyolódik a kiváltó okok köre, minél több esetkört fog át a különleges jogrend fogalma (ideértve a szabályozási logika normál-állapot körébe történő visszahatását is), annál inkább vetethető fel a szabályozás áttekinthetetlenségéből eredő kiszámíthatatlanság.<sup>26</sup>

Nem a kormányzati mérlegelési<sup>27</sup> szempontok megléte jelenti önmagában a problémát, mivel az a biztonsági kihívások egymásba áthatásának eredendő következménye,<sup>28</sup> hanem a szabályozás kazuisztikussá válása, amely az okok szerinti differenciálás fenntartására törekszik a hibrid konfliktusok körülményei között, egyre inkább következményi mérlegeléseket is bevonva. A kiváltó okok és a következmények egyidejű kezelésére irányuló szabályozási igény ráadásul a probléma-kezelés alkotmányos szabályozási tartalomra kívülre kerülést is eredményezte, kvázi különleges jogrendi idő-

<sup>25</sup> Stephen D. KRASNER: *Power, the State, and Sovereignty / Essays on international relations*. Routledge, 2009. 85.: „[...] once a critical choice has been made it cannot be taken back. There may be a wide range of possible resolutions of a particular state-building crisis. But once a path is taken it canalizes future developments.”

<sup>26</sup> E vesztély kiküszöbölésének logikai alternatíváját nyújtja az egységes különleges jogrend elképzelése, lásd CSINK Lóránt: *Mikor legyen a jogrend különleges? Iustum Aequum Salutare*, XIII., 2017/4. 7–16. Az alapjogok szükségessége és arányos korlátozásának változtatható viszonyítási pontokkal kezelhetőnek ítélt problémájával szemben az államszervezeti adaptációra irányuló elgondolás a konkuráló elvárások, a „stabilitás, absztrakció, rugalmasság és garancia” egyensúlyát egyetlen békétől eltérő időszakban látja, szakítva ezzel az oki és következményi szempontú differenciálásra épített alaptörvényi intézményrendszerrel. Mindez ugyanakkor a hazai alkotmányfejlődés irányával radikálisan szakító alternatíva, a német szabályozási minta feladása.

<sup>27</sup> SÁGVÁRI Ádám: *Különleges jogrend a francia jogban / Az állandósult kivételesség; Iustum Aequum Salutare*, XIII., 2017/4. 167–176.

<sup>28</sup> Lásd TILL Szabolcs: *A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. Iustum Aequum Salutare*, XIII., 2017/4. 55–75.

szakok békeidőszaki szabályok közé épülésével<sup>29</sup> abban a 2014-et követő időszakban, amikor a veszély-felfogás domináns kategóriájává a hibriditás vált. Utóbbi szempontrendszer domináns eleme a kategóriák értelmezési határainak elmosása, amelynek reakciójaként értékelhető az alkotmányos szabályozási tartalom határainak elmosódása.

Az első ilyen innovatív törekvés, a *tömeges migráció okozta válsághelyzet* szabályozási rendszerbe iktatása 2015-ben<sup>30</sup> még magyarázható volt az alkotmány-módosító többség hiányából eredő szükségmegoldásként, amelynek ráadásul alaptörvényi kapcsolódásai kimutathatók voltak például a Magyar Honvédség államhatár védelmével összefüggő általános feladatköri felsorolásában. A folyamatosan meghosszabbított kvázi-különleges jogrendi szabályok alkalmazása pedig nem egyedi kormányzati gyakorlat hazánkban, mivel az összevethető például a francia terrortámadás-sorozatot követő kivételes hatalomgyakorlással is, amely végül a béke időszaki szabálytömeg jelentős részének szigorításával egyidejűleg vált feloldhatóvá.

Ebből a szempontból viszont a 2018. évi CX. törvénnyel a honvédelmi törvénybe épített 14/A. alcím szerinti honvédelmi veszélyhelyzet eltérően értékelhető.<sup>31</sup> Az új kvázi-különleges jogrendi időszak ugyan első olvasatban kizárólag az ukrán helyzet által determinált, azonban a honvédelmi törvény 21/A. § (1) bekezdés b) pontja szerinti fordulat (6) bekezdés e) pontjával kapcsolt értelmezése esetén egyértelműen akár a balti térség megerősítésére szolgáló NATO feladatok végrehajtását is szolgálhatja. Egyik fordulat sem alkalmas ugyanakkor a Magyar Honvédség alakulatainak terror-megelőzési járőrözésének, illetve a migrációs válsághelyzetből eredő feladatok kiváltására, mivel a veszélyek értékelése megmarad a szűkebb értelmű katonai dimenzióban. A 19. §-hoz fűzött részletes indokolás<sup>32</sup> éppen az eszkaláció elkerülésének igényével indo-

<sup>29</sup> E különbségtételeket meghaladó szabályozási törekvés már a katasztrófavédelmi törvény fogalomhasználatánál is megjelent, amely nem kötődött kizárólagosan a veszélyhelyzet kihirdetéséhez.

<sup>30</sup> A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. § (1) bekezdése szerint a fogalom béke időszaki rendszeti feladatként épült be a jogrendszerbe a honvédségi feladatrendszerre gyakorolt sarkalatos törvényi kiegészítéseivel együtt.

<sup>31</sup> A honvédelmi törvény 21/A. a kihirdetés lehetőségét (oki oldal) alternatív pozitív feltételekhez és egy negatív rendelkezéshez köti. A (2) bekezdés szerinti negatív feltétel alapján a honvédelmi veszélyhelyzet mérlegeléséhez képest valamennyi összevethető különleges jogrendi esetkör előnyt élvez: ha a rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, szükségállapot, váratlan támadás és terrorveszélyhelyzet kihirdetésére sor kerül, a honvédelmi veszélyhelyzet egyidejűleg nem lehet hatályban. Ezek hiányában a kihirdetés alapja lehet a szomszédos országban kialakult katonai eszközökkel kezelhető veszélyhelyzet Magyarországra átható hatásainak kezelése, ha a hazai biztonság közvetlen (minősített) veszélye áll fenn, illetve önálló eset a Washingtoni Szerződés 4. vagy 5. cikkéből adódó kötelezettség teljesítésére való felkészülés.

<sup>32</sup> „Az elmúlt években olyan új jelenségek jelentek meg, (pl. a hibrid hadviselés) amely kihasználja az államok védelmi szabályozásának gyengeségeit, illetve a korábbi biztonsági környezethez igazított köztöltéseit. Erre figyelemmel szükséges, hogy Magyarország önálló és nemzeti szintű védelme, mint az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében vállalt szövetségi kötelezettségeink hatékonyabb teljesíthetősége érdekében felkészüljünk az új típusú „szürke zónás” kihívások hatékony kezelésére a szabályozás terén is. Ezt a célt szolgálja a honvédelmi veszélyhelyzetre vonatkozó javaslat, amely egy béke idejű, szélesebb körű, illetve az új típusú kihívásokhoz alkalmazkodó rugalmasabb felhatalmazást kíván biztosítani a Kormány számára a válságok kezelésére való felkészülés, illetve az eszkaláció elleni fellépés hatékonyságának növelése érdekében.” *Az egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról szóló T/3291. számú törvényjavaslat* 19. §-hoz fűzött indokolása, 111–112. <http://www.parlament.hu/irom41/03291/03291.pdf>

kolja a Kormány béke időszaki jogkör-kiterjesztését ahelyett, hogy a megelőző védelmi helyzet amúgy is kétszintű előszoba-tényállásának kiegészítését vagy pedig a béke időszaki szabályok kiterjesztését célozta volna. A honvédelmi törvény kiegészítése így voltaképpen a különleges jogrendi időszakok kihirdetésének megkerülését szolgálja, szemben az ellenzék részéről felvetett további különleges jogrendi alternatívával.<sup>33</sup>

Megítélésünk szerint a megváltozott körülményekre való reagálás megoldható lett volna a honvédelmi törvény béke időszaki és megelőző védelmi időszaki szabályainak pontosításával is, önálló honvédelmi veszélyhelyzeti tényállás létrehozása nélkül is. Ezzel elkerülhető lett volna a szabályozói hibriditás, a béke-háború különbségtétel feladása, és áttekinthetőbb maradt volna a rendszer. Arról nem is beszélve, hogy az új közjogi döntési fokozat kihirdetése éppen úgy eszkalációs hatással járhat, mint ahogyan a megelőző védelmi helyzet esetleges kihirdetése, amelynek elkerülésére hivatott. Aggályos továbbá, hogy az új kvázi-időszak a veszélyhelyzet eddig csak a különleges jogrendben (leszűkítő jelzővel és anélkül) alkalmazott terminológiáját emeli vissza a béke időszaki szabályok közé, eltérően a tömeges bevándorlás következményeinek válsághelyzeti kategóriájával. Egy különleges jogrendi kategória béke időszaki használata a leszűkítő értelmű jelzős szerkezetben is félreértések okává válhat, különösen a szabályrendszer angol nyelvű fordításának nemzetközi használata esetén.

Ha viszont a létező nemzetközi eredetű kihívásokra az alkotmányozó különféle típusú veszélyek és válságok eszközrendszerének különleges jogrendi szabályok közé, vagy azokkal érintkező módon reagált, a terminológia köznapi használatára tekintettel indokolást érdemel, hogy a gazdasági válságkezelés miatt szorult a szabályozási filozófián kívül.<sup>34</sup> E szempontból az Alaptörvény hetedik módosítása által megállapított E) cikk (2) bekezdés<sup>35</sup> is jelentőséget nyer, mivel aszerint az európai integráció számára is igazodási követelményt, így korlátot támasztó elemek közé a területi integritás és a népesség beemelését nyert, az állam gazdálkodási önállósága viszont kívül rekedt, mint az Európai Unió által, különösen a 2008-as válságot követően már determinált szabályozási terület.<sup>36</sup> A 36. cikk (6) bekezdése szerint így a gazdasági válságkezelés a különleges jogrendből kizárt sui generis esetkör, azonban a különleges jogrend bár-

<sup>33</sup> Dr. VARGA-DAMM Andrea JOBBIK vezérszónoki felszólalása a törvényjavaslat vitájában, 2018. 11. 13. <https://bit.ly/2U22Ubc>

<sup>34</sup> A fejezet a további típusú válságok vizsgálatát mellőzi azok alkotmányos relevanciájának hiánya miatt.

<sup>35</sup> „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

<sup>36</sup> E kérdéskör az Alkotmány időszakában pénzügyi alkotmányossági kitételek hiányában nem is merülhetett fel, az Alaptörvény ugyanakkor a jelenségek kapcsolatát a különleges jogrend gyűjtőfogalmának keretein kívül rendezi. A különleges jogrend tartós eladósodottság vagy ciklikus válságjelenségek miatti kihirdetése így a tétéles alkotmányi tilalommal ütköző lenne. Az Unió determináltságáról lásd Sergio FABBRINI: *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*. Cambridge University Press, 2015. 49–63.

mely esete elvben a gazdasági alkotmányossághoz képest eltérő szabályokat alapozhat meg,<sup>37</sup> hasonlóan a gazdaság-élénkítéshez.

A minősített időszakok és a különleges jogrend elmúlt húsz évének fejlődéstörténetét egészében vizsgálva megállapítható tehát, hogy a szabályozás tartalmi elemeinek kiterjesztésére irányuló trend folyamatossága mellett az Alaptörvény hatályba lépése óta a konszolidációs trend megszakadt: a különleges jogrend határainak béke időszaki szabályok felé nyitása valósult meg alaptörvényi<sup>38</sup> és sarkalatos törvényi szinten egyaránt a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet és a honvédelmi veszélyhelyzet bevezetése következtében anélkül azonban, hogy az egyes különleges jogrendi időszakok együttes kihirdethetőségének lehetőségét az alkotmányozó mérlegelte volna.<sup>39</sup>

Megítélésünk szerint így az Alaptörvény kiegészítései és a kapcsolódó sarkalatos törvényi módosítások olyan mértékű kihívást jelentenek a különleges jogrend és béke időszaki szabályozás logikája szempontjából, amely egy generális Alaptörvény-felülvizsgálat során valószínűsíti a meglévő fogalomrendszer felülvizsgálatának és egyszerűsítésének szükségességét. Míg tehát az Alaptörvény által létrehozott fejezeti közös szabályok alapvető módon járultak hozzá a különleges jogrend dogmatikai egységesítéséhez, a külső környezet új kihívásainak szabályozási kezelése szükségessé teszi a részkategóriák felülvizsgálatát az illeszkedéseikre és szükségességükre kiterjedő módon. A hibriditás kategória-összemosási kihívása így végső soron hosszabb távon a rendszer egyszerűsödéséhez vezethet. Addig azonban az egyes kategóriák sajátosságainak alkotmányossága is értékelhető tárgykör.

#### 2.4. A különleges jogrend eseteinek elkülönítése

Az Alkotmány 1989-es változatának szövegezése során a háromoldalú kerekasztal résztvevői alapvetően a német mintát követték: a minősített időszakok eseteinek elkülönítésére törekedve, ugyanakkor alkotmányos tárgykörként megragadva azt. Ennek megfelelően az 1989-es alkotmányos szövegállapot – szemben az Alaptörvény eredeti szövegváltozatával – csak három esetet tartalmazott, azonban az utolsó alkotmányos szövegváltozathoz képest az eltérések fordítókulcsát az Átmeneti Rendelkezések beépítését követően már az Alaptörvény tartalmazta.

Egy ideális szabályozási rend elkülönítené a helyzeteket, amelyek a kiváltó okok tényállásszerű megvalósulásai az állapotoktól, amely a feljogosított állami szerv döntésétől kezdődően a különleges jogrendi időszakra vonatkozó szabályok érvényesítése. E szabályozási logika azonban már az 1989-es szövegváltozatban is megkérdőjelezhető a veszélyhelyzet kihirdetése következtében a katasztrófa-szituációk következtében. A korábbi 19/E. § (váratlan támadás) rendszerbe iktatása 1994-ben a kihirdetés oldaláról kérdőjelezte meg a különbségtételt: végső soron az állami reakció az elsődleges a

<sup>37</sup> „(6) A (4) és (5) bekezdésben foglaltaktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.”

<sup>38</sup> Lásd az Alaptörvény 7. módosítása szerinti kiterjesztést az Alaptörvény 46. cikk (2) bekezdése utolsó mondatában.

<sup>39</sup> Az együttes kihirdetés kizártsága ugyanakkor megjelenik a honvédelmi törvény új 21/A.§ (2) bekezdésében.

formális kinyilvánításhoz képest. A kérdéskörhöz kapcsolódó bizonytalanságokat ráadásul a számszerűség növekedésével összefüggésben a szituációk relatív elhatárolhatósága, esetleges egybeesése tovább növeli.

Mint arra már korábban utaltunk, az Alaptörvény szükségességi-arányossági mérlegelés alapján determinált szabályai a kiváltó okok szerint differenciált módon kerültek meghatározásra. A kiváltó okok alapvetően a külső és belső jellegük szerint különíthetők el emellett, hogy az okok erőszakos jellege is a mérlegelés során értékelést nyer. E mérlegelés során ugyanakkor a szempontok nem jelentenek objektív módon elkülöníthető kategóriákat, a rendszer egészében kimutatható a csak utólagosan felülbírálnható kormányzati döntési szabadság.<sup>40</sup> Az sem egyértelmű ma már, hogy az 1989-es oki elkülönítés logikájára épített tényállások voltaképpen két elkülönülő, egy belső és egy külső eszkalációs láncrea fűzhetők fel vagy pedig a hibrid hadviselés következtében voltaképpen a belső konfliktusok is egy háborús küszöb alatti külföldi beavatkozás logikájába illeszkednek,<sup>41</sup> voltaképpen így a rendkívüli állapot kihirdethetősége felé mutatva.

A különleges jogrendi szabályozások közös hipotetikus kiindulási pontja, hogy az állam valamilyen fokozott veszélyeztetettségét eredményező helyzet a béke időszakára vonatkozó eszközökkel már nem kezelhető. Magának a békének a fogalmát ugyanakkor az Alaptörvény nem definiálja, bár azt a Q) cikkben és a posztulátumban államcélként, illetve az egyes állami intézmények döntéshozatali jogkörének tárgyaként tartalmazza békeszerződési, illetve békefenntartási szövegszerűként. A különleges jogrend eltérései tehát alkotmányos definícióval nem rendelkező, sőt jogon túli fogalomhoz képest értelmezendők, tehát eredendően, megfogalmazási módjuktól függetlenül is hordozzák a kihirdethetőség kormányzati mérlegelésének szükségességét.

A *rendkívüli állapot* és a szükségállapot definícióját egyaránt az Alaptörvény 48. cikke tartalmazza. A rendkívüli állapot az állami rend létét leginkább veszélyeztető háborús szituációk kezelésére szolgál, összefoglalva egy tényleges hadiállapot-kihirdetési tényállást és a háborús veszély közvetlennek minősülő szintjét. A szabályozási rendszer modellje a két világháborúhoz hasonló fegyveres konfliktus, amelyhez képest a „háborús küszöb alatti nemzetközi konfliktusok”, valamint a hadviselés új, atipikus módszerei folyamatos értelmezési kérdéseket vetnek fel.

A fogalom ennek ellenére az Alkotmány és az Alaptörvény hatályosulása időszakában is lényegében állandó, a beazonosíthatóság az Alaptörvény Záró és Vegyes Rendelkezések 23. pont *a)* alpontja alapján adott annak ellenére, hogy az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *h)* pontja szerinti fogalom diszpozíciós része a „hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén” kitévelt tartalmazta, az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés *a)* pontja pedig a „hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén” megfogalmazást alkalmazza. E két megfogalmazásban közös, hogy adott a hadiállapot tényén alapuló fordulaton túl egy minősített veszélyeztetési tényállási változat is. Ehhez képest a hadiállapot nem jelent önálló különleges jogrendi

<sup>40</sup> Részletesen lásd: TILL (2017) i. m. 55–75.

<sup>41</sup> Aurel SARI: Hybrid Warfare, Law and the Fulda Gap (March 5, 2017). Michael SCHMITT – Christopher FORD – Shane REEVES – Winston WILLIAMS (eds.): Complex Battle Spaces. Oxford University Press, 2017. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2927773>

alakzatot: a tényhelyzet vagy az országgyűlési aktus hangsúlyozásától eltekintve végső soron együttesen fedi a hadüzenet megküldését másik ország részéről, illetve ennek hiányában a ténylegesen megvalósult támadást, valamint a kollektív önvédelem jogának gyakorlása körében a szövetséges állam védelmében történő, vagy az ENSZ Biztonsági Tanács által elrendelt beavatkozást. Utóbbi körön kívüli aktív háborús fellépés már eléri az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmánya által nevesített tiltott hadviselés kategóriáját.<sup>42</sup>

A *szükségállapot* az Alaptörvény szerint összefoglaló módon belső eredetű, kiterjedt fegyveres-erőszakos cselekmények bekövetkezésekor hirdethető ki, eltérően a korábbi alkotmányos szabályoktól, mivel a tényállási előfeltételek között nem szerepelnek a nagyobb méretű katasztrófákra vonatkozó korábbi szabályok. E szűkítéssel a szükségállapot elsődlegesen rendészeti típusú állami beavatkozással kezelhető esetsoporttá vált.

A szükségállapot diszpozíció szempontjából ugyanakkor kiemelendő, hogy a tipikus jogalkotási megfogalmazási móddal<sup>43</sup> ellentétben a feltételek többes számban nyertek megfogalmazást. A 48. cikk (1) bekezdés *b)* pontjában szereplő valamennyi cselekménytípus esetében így csak több cselekmény együttese alapozhatja meg a célzatosság (a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányulás fegyveresen), vagy a minősítettség (élet- és vagyonbiztonság tömeges veszélyeztetése fegyveresen vagy felfegyverkezve) további vizsgálatát. Szó szerinti értelmezés alapján mindez azt jelenti, hogy a célzatossági fordulat érvényesítéséhez például a felfegyverkezve elkövetés nem elégséges, a minősítettségi fordulat pedig sporadikus jelenségekkel nem magyarázható, illetve egyik fordulatot sem alapozhatja meg egyszeri esemény, különösen nem annak előkészülete. A hivatkozott alcím ezek kezelése érdekében döntően a Magyar Honvédség beavatkozási lehetőségét a német minta alapján biztosító, de elsődlegesen korlátozó jellegű rendelkezéseket tartalmaz.

A *megelőző védelmi helyzet* alkotmányos kategóriája 2004 óta létezik, miután egy eszkárlódó nemzetközi környezetben az állam eszköztelenségét az Alkotmánybíróság 2001-ben alkotmányellenes mulasztásként értékelte.<sup>44</sup> Az állam cselekvési kötelezettségének eleget téve az Alaptörvény a kormány elsődleges felelősségi körébe utalja a megelőző védelmi helyzetben (vagyis külső fegyveres támadás veszélye esetén) szükséges intézkedéseket megtételét. A szövetségi kötelezettség teljesítése, mint a másik lehetséges kihirdetési feltétel elképzelhetetlen lenne a kölcsönös védelmi kötelezettséget előíró nemzetközi szerződéshez tartozás nélkül. A különleges jogrendnek ez az eleme tehát elsődlegesen a katonai jellegű állami feladatok ellátásához kapcsolódik, ugyanakkor a tág értelemben vett közigazgatás 'fokozott sebességbe kapcsolását' eredményezi.

A korábbi Alkotmányból érdemi változtatás nélkül átvett rendszer a kiváltó okok rugalmas kezelhetőségét szolgálta, biztosítva a fokozatos távolodás lehetőségét. Ennek

<sup>42</sup> Az ENSZ Alapokmány 51. cikke az állami önvédelem jogát „*inherent*”, eleve adott jogként kezeli, akár kollektíve gyakorolt formájában is. A szabályozások védelmi elemei az Észak-atlanti Szerződés Szervezetét létrehozó 1949-es Washingtoni Szerződéstől kezdődően az Európai Unió Lisszaboni Szerződésének szolidaritási, illetve kölcsönös segítségnyújtási klauzuláig bezárólag erre az érvelésre építenek.

<sup>43</sup> A kodifikáció általános megfogalmazási szabályai szerint az egyes számú megfogalmazás többes számú értelemben is hatályosul, a kijelentő mód pedig az államszervezeti szabályok esetében eljárási kötelezettséget eredményez.

<sup>44</sup> 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 359, 366–368.

során a kormány jogkörei fokozatosan terjeszthetők ki a sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörökben, valamint egyre szélesedő személyi kör kötelezettségei terjeszthetők ki jogai korlátozhatók. Az Alaptörvény 51. cikke két markánsan elkülönülő fázisra bontható, mivel a kezdeményezési szakaszt külön kezeli az Alaptörvény: az első (előkészületi) fázis kizárólag a kormány döntésén alapul, a második fázisba való átlépés engedélyezésével, a megelőző védelmi helyzet kihirdetésével pedig az Országgyűlés túllép addigi ellenőrző szerepén és döntéshozóvá válik. Az Észak-atlanti Szerződés 4. és 5. cikkére utalással ugyanakkor az előkészületi fázist a honvédelmi törvény 2019. január 1-től hatályos 21/A. § (2) bekezdés b) pontja lényegében kiürítette,<sup>45</sup> így lépve túl a rendkívüli állapot közvetlenségi szintjét el nem érő veszélyhez képest még távolabbi időbeliségi dilemmán. Mindez annak ellenére szabályozási újdonság, hogy a megelőző védelmi helyzet a NATO Válságreakálási Rendszer<sup>46</sup> által modellezett béke – válság (*crisis*) – háború fogalmi hármásának<sup>47</sup> alkotmányos leképezésével a háborúbéke dichotómiát már ténylegesen áttörte, bár az elsődleges szabályozási ok a béke idejű hadkötelezettség megszüntetése volt.

A *terrorveszélyhelyzet* tényállásának a megelőző védelmi helyzet mintájára való intézményesítésére mintegy féléves politikai egyeztetést követően került sor 2016 júniusában. A terrorveszélyhelyzet elfogadott struktúrája és eszközrendszere alapvetően emlékeztet a megelőző védelmi helyzet korábbi konszenzuson alapuló szabályozására, jelentős eltérés ugyanakkor a kiváltó okok közti különbség. E különleges jogrendi alakzat voltaképpen a szükségállapot kétfokozatú előszoba-tényállása, elsődlegesen így rendészeti jellegű állami feladatok ellátásához kapcsolódik, de kihat a tág értelemben vett közigazgatás intenzitásának fokozására. A szabályrendszer a kiváltó okok viszonylag rugalmas kezelhetőségét szolgálja, biztosítva az alkotmányos alaphelyzet szabályaitól való távolodás lehetőségét. Ennek során a kormány jogkörei egyre inkább kiterjeszthetők a honvédelmi törvényben meghatározott feladatkörökben, továbbá egyre tágabb személyi körre érvényesíthető a kötelezettségek bővítése és a jogok korlátozása.

Az Alaptörvény 51/A. cikke is két markánsan elkülönülő fázisra osztja a folyamatot: a helyzet kihirdetését megelőző előkészületi fázis itt is kizárólag a kormány döntésén alapul, míg a második fázisba való átlépést az addig ellenőrző szerepet betöltő Országgyűlés engedélyezi a terrorveszélyhelyzet kihirdetésével. A diszpozíció azonban itt is kettős: míg a terrortámadás valószínűsített méretében releváns, közeli megvalósulási valószínűsége is a kihirdetés lehetőségét hordozza a kétszeresen minősített (jelentős és közvetlen) előkészületi cselekményre, a megvalósult terrortámadás szintén a határozott időre szóló kihirdetés alapja lehet. Az előbbi esetet a határon kívüli terrorcselekmény-sorozat következményeinek áthatása, míg az egyszeri terrorcselekmény következményeinek kezelését a szükségállapotú tényállás többes számú megfogalmazása indokolja. Az előkészítés során legtöbbit hangoztatott egyik ellenérv, a hadsereg

<sup>45</sup> A szabályozó szándék valószínűsíthetően a kormányzati döntéshozatal általános szabályai szerint nem követhető, delegált szövetségi döntéshozatali jogköreinek kezelésére irányult.

<sup>46</sup> NATO honlap, Crisis Management Process [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_75565.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75565.htm)

<sup>47</sup> Lásd például: A Federated Way Ahead for NATO in an Age of Complexity / Food for Thought Paper; *IJSS*, February 2017, 3. <https://www.ijss.org/-/media/documents/publications/ijss%20nato%20federated%20way%20ahead%20paper.pdf?la=en>



bevetettségének vitatása minden esetre szemben áll az elmúlt évek francia és olasz gyakorlatával, ráadásul az Európai Uniónak a hibrid fenyegetések bizonytalanságaiból adódó feladatszabásával is.<sup>48</sup> A diszpozíció esetében a konjunktív és alternatív elemek elhatárolása egyértelmű: a megvalósult terrortámadáshoz kapcsolódó fordulat önállóan érvényesül, míg a veszélyeztetettségi fordulat egyidejűleg feltételezi a veszély jelentős és közvetlen minőségét. Ennek megfelelően itt értelmezhető csak az előkészülethez kötődő kihirdetés, valamint az egyszeri cselekmény reagálása.

A döntően veszélyeztető jellegű tényállásokhoz képest a külső eredetű *váratlan támadás* intézményesítését 1993-ban a délszláv háború indokolta: időnként átsodródtak az ország területére kisebb idegen csapattestek, és ennek a helyzetnek a kezelésére addig nem létezett megfelelő jogi eszköztár. Ez az eset azzal a dilemmával függött össze, hogy az állam tartózkodni kívánt a Magyar Honvédség harcszerű alkalmazásától az ország területén belül, ugyanakkor biztosítani kellett az ország területi épségét, nemzetközi jogi szempontból hadviselő féllé válás nélkül. Mivel relatíve váratlanul bekövetkező helyzetre kell ilyen esetben reagálni, a gyors döntéshozatal érdekében az Alaptörvény differenciált ok- és következményrendszert alkalmaz. Nincs idő ugyanis kivárni az Országgyűlés döntését, hiszen az elindult folyamatot meg kell állítani. A váratlanság az oka, hogy ilyenkor nem áll fenn a veszélyeztetettség tényállása, így az Alaptörvény 52. cikke szerinti tényállásnak nem lehet előkészületi fázisa sem.<sup>49</sup>

Az Alkotmány 19/E. §-a esetében egyébként eleve vitatott volt a tényállás megfogalmazási módja és minősített időszaki jellege: míg az alkotmányos szintű szabályozás elsődlegesen a kérdés államszervezet-irányítási mozzanataira irányult, a szabályok honvédelmi törvényi szintű végrehajtása már a lokálisan kapcsolódó alapjogi érintetéseket is hangsúlyozta. Mindez azonban csak a bírálat szempontjait bővítette az eredendő logikai ellentmondás mellett, amely szerint váratlan támadás nem létezhet, csak felderítési vagy értékelési hiba. A kezdeti viták ellenére ugyanakkor az Alkotmány 19/E. §-a egyre szélesedő alkalmazási kört és többszöri módosítást ért meg, amelynek következtében az eredetileg csak az indokolásban exponált légiereő általi átsodródási olvasat is hasonló jelentőséget nyert, mint az államhoz nem feltétlenül köthető szárazföldi csapatok átsodródása, váratlan betörése. A légiereő olvasatot erősítette ráadásul a nemzetközi mozzanat jelenléte esetén a 2001. szeptember 11-i típusú terrorcselekmények hipotetikus kezelhetősége e jogszabályhely alapján. Összességében az Alkotmány 19/E. § utolsó szövegváltozatának kibővített értelmű diszpozíciója lényegileg nem tért el az Alaptörvény Záró és Vegyes Rendelkezések 23. pont e) alpontja által beazonosított 52. cikk (1) bekezdésétől azzal, hogy az eltérések a válaszintézkedések hatalommegosztásra is kiható egyes részleteit érintik, illetve az Alaptörvény a korábbi jogszabályhelyi hivatkozás helyett alcímében kifejezetten tartalmazza a váratlan támadás elnevezést.

<sup>48</sup> Az Európai Parlament és a Tanács közös közleménye: A hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés közös kerete európai uniós válasz. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016J0001&from=HU> 18–19.

<sup>49</sup> A következmények szempontjából e rendelkezés generalizált változatának tekinthető a honvédelmi törvény új 21/A. § (1) bekezdés a) pontja szerinti tényállás azzal, hogy a válságkezelés hazai eszközrendszere terjedelme bővebbnek tűnik.

E különleges jogrendi alakzat esetében különösen indokolt a kihirdethetőséget megalapozó alaptörvényi rendelkezés elemzése. Az ország területére történő váratlan betörés az országhatár kívülről történő átlépését feltételezi olyan csoport által, amelynek bármely ország felelősségi körébe történő betudhatósága nem fogalmi elem. A csoport külső jellege így alapvető mérlegelési lehetőséget jelent. A betörés szárazföldi vagy légi minőségére elsődlegesen az elhárításra alkalmas eszközrendszer utal, amelyben közvetlenül mutatható ki a NATO integrált légvédelmi rendszerére tett utalás is. A cél a törvényes rend, az élet- és vagyónbiztonság, valamint a közrend és közbiztonság védelme, pontosabban helyreállítása, ahol az állami reakció arányossága és az érintett reagáló erők erre felkészítettsége definíciós elem. Bizonytalansági tényező ugyanakkor a köztársasági elnök jogköre vonatkozásában a fegyveres védelmi terv szükségessége, illetve kidolgozottsági mélysége. A megfogalmazás indokolható ugyan a rendészeti terület tervrendszerével való kapcsolódások oldaláról, azonban a „szükség esetén” megfogalmazást célszerű lett volna elkerülni. Összességében ez az a különleges jogrendi időszak, amelynek értelmezési tartománya a legnagyobb szabadságot engedi a kiterjesztő értelmezés vonatkozásában.

E tényállás további sajátossága, hogy a kihirdetési kötelezettség helyett az intézkedési kötelezettség jelenik meg. A kihirdetés ugyanakkor az időszak megszűnési módjaival összefüggésben értelmezhető, az 52. cikk (1) bekezdésében lehetséges szükségállapot vagy rendkívüli állapot kimenetet feltételezve. A Kormány (3) bekezdés szerinti rendeleteinek (4) bekezdés szerint a váratlan támadás megszűnéséhez kötése ugyanakkor egyfajta relatíve tartós időszakra utal, amely szempontjából nem mindegy, hogy a (4) bekezdés voltaképpen a támadásra magára, vagy pedig a különleges jogrendi időszak elnevezésére utal vissza. Nem szerepel ugyanakkor a lehetséges kimenetek között a veszélyhelyzet, pedig egy létesítményt ért hipotetikus támadásnak katasztrófa-közeli következményei is lehetnek. Mindez akár az Alaptörvény koherencia-hiányosságaként is értelmezhető, mivel a korábbi alkotmányos szükségállapot-fogalom fedte az ipari katasztrófákat is. Az Alaptörvény 52. cikkében viszont egyértelmű, hogy a (3) bekezdés alapján tett intézkedések elkülöníthetők a rendeleti formakényszertől: a megfogalmazás szerint ugyanakkor a törvényrontó hatály csak a rendeleti formához kötődik, így *contra legem* egyedi intézkedés nem hozható.

Míg az eddig esetkörök közös jellemzője a fegyveres-erőszakos jelleg, ettől alapvetően különül el a *veszélyhelyzet* tényállása, amely nem az állam fegyveres védelmére irányul.<sup>50</sup> A veszélyhelyzet alkalmazási valószínűsége a többi esethez képest magasabb, különösen a dominóeffektusra<sup>51</sup> épülő szabályozási filozófia mentén, amely a katasztrófa<sup>52</sup> veszélyének kialakulásától a folyamatot egészen szemlélve annak mi-

<sup>50</sup> Ettől függetlenül katasztrófák okozása is elképzelhető egy fegyveres konfliktusban, bár ezt a nemzetközi hadijog tiltja. A veszélyes létesítmények elleni támadások veszélye különösen a nemzetközi terrorizmus és az aszimmetrikus hadviselés esetén áll fenn, ezért e létesítmények katonai védelmi és polgári védelmi felkészítése egyaránt indokolt.

<sup>51</sup> A katasztrófavédelmi törvény 3. § 4. pontja. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv>

<sup>52</sup> „*Katasztrófa*: a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az

előbbi megszakítására törekszik a következmények minimalizálása érdekében. A veszélyhelyzet szabályai a katasztrófa szituációk béke idejű szabályokkal összevontan kezelve a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról* szóló 2011. évi CXXVIII. törvénybe kerültek, elsőként törve meg a különleges jogrend egységes szabályozási rendjét. E korrekció alapját az Alaptörvény szükségállapot-fogalmának leszűkülése tette lehetővé, kizárva a kiemelt katasztrófák besorolását a szükségállapot esetköréből.<sup>53</sup>

## 2.5. Ki hirdeti ki, milyen eljárásban és mikor ér véget?

A rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdethetőségét az Alaptörvény döntően a Kormánytól leválasztva határozza meg, míg a többi különleges jogrendi esetkörben egyre dominánsabb elem a Kormány döntéshozatali szabadsága. A fő szabály szerint az Országgyűlés minősített kétharmaddal, tehát az összes képviselő kétharmadának szavazatával jogosult a rendkívüli állapot vagy szükségállapot kihirdetésére. Mindez alkotmányozó többséget jelent. Ennek korlátja az Alaptörvény alkalmazása felfüggesztésének és az Alkotmánybíróság működése korlátozásának általános tilalma, valamint a kihirdetés feltételeinek elmúltával a kihirdetőt terhelő megszüntetési kötelezettség.

Háborús körülmények között ugyanakkor elvben elképzelhető, hogy az országgyűlési képviselők egy része objektív okokból (például egy országrész megszállása miatt) nem képes eljutni az Országgyűlés tanácskozásának és szavazásának helyszínére, ami önmagában már ellehetetleníti a szavazást. A kihirdetés lehetőségének biztosítása érdekében tartalmazza az Alaptörvény 48. cikke a *más általi kihirdetés* lehetőségét, meghatározott feltételek mellett. E jogkör jogosultja a köztársasági elnök, akinek ilyen irányú hatáskörgyakorlását az Országgyűlés felülbíráhatja.

Az Alaptörvény 48. cikk (3)–(6) bekezdése szerint a kihirdetési helyettesítési jogkör csak akkor gyakorolható, ha az Országgyűlés a döntéshozatalban akadályoztatott, tehát ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidege, továbbá a kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.

E feltételek (konjunktív módon: az akadályoztatás ténye és a kihirdetés szükségessége) fennállásáról az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan dönt.<sup>54</sup> A köztársasági elnök általi helyettesítés lehetősége tehát mind a szükségesség, mind az országgyűlés akadályoztatásának ténye vonatkozásában

---

erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.” A katasztrófavédelmi törvény 3. § 5. pontja.

<sup>53</sup> Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésben logikusabbá vált a veszélyhelyzet definíciója, hiszen az ipari szerencsétlenség is idekerült (korábban a szükséghelyzet része volt, amely azonban a profiltisztítás után a belső lázadás és polgárháború jellegű eseményekre korlátozódik). Valószínűsíthető a 2010-es vörösiszap-katasztrófa kezeléséből eredő irányítási tapasztalatok szerepe a Kormány döntéshozatali centrum-szerepének erősítésében.

<sup>54</sup> Az Alaptörvény 48. cikk (3)–(6) bekezdése az Alkotmány 19/A. § tartalmilag azonos átvétele. Az új szöveg egy helyen pontosabb: eddig kérdéses volt, hogy a 19/A. § (3) bekezdés „együttesen” szava egyhangúságot jelent-e vagy sem. Az új szövegben az (5) bekezdés végén szereplő „egybehangzó” kifejezés lezárja ezt a vitát.

a három további közzogi méltóság döntésének függvénye (vagyis nem a köztársasági elnök megítélésétől függ ezek fennállta), így kizárható az indokolatlan helyettesítési eljárás veszélye. Ráadásul a kihirdetés indokoltságát, valamint az alkalmazott intézkedések jogszerűségét az Országgyűlés az akadályoztatásának megszűnését követően felülbíráhatja. Megjegyzendő azonban, hogy mivel az Alaptörvény ehhez a döntéshez is minősített kétharmadot követel meg a 48. cikk (6) bekezdésében, a fegyveres konfliktus körülményei a jogkör gyakorlásának ellehetetlenüléséhez is vezethetnek.<sup>55</sup>

A szükségállapot kihirdetésének eljárási oldala a rendkívüli állapotéhoz hasonló,<sup>56</sup> nincs ugyanakkor kapcsolt szervezetalakító döntés, így szükségállapotban nem jön létre új hatalmi centrum (eltérően a rendkívüli állapottól, amikor létre kell hozni a Honvédelmi Tanácsot), azonban a köztársasági elnök jogkörei jelentősen kiszélesednek.

Az Alaptörvény nem tartalmaz időkorlátot sem a rendkívüli állapot vagy szükségállapot időtartamának korlátozására, sem pedig a határozott időtartamra történő kihirdetés igényére. E vonatkozásban tehát az alkotmányozó lehetővé tette a kiváltó okok és körülmények szükségleteihez való igazodást azzal, hogy a helyettesítő jogkörben történő kihirdetés esetében az Országgyűlés 48. cikk (6) bekezdése szerinti felülvizsgálati döntése következtében a köztársasági elnöki kihirdetés eredendően időleges jellegű. További elkülöníthető időbeliségi tényező a különleges időszaki rendeletek hatályának rendszer-szerűen az időszakhoz kötése, illetve a tovább-hatás részleges lehetővé tétele országgyűlési döntéssel.

A megelőző védelmi helyzet kihirdetésére és meghosszabbítására az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának igen szavazatával jogosult, kizárólag határozott időre. Az országgyűlési döntéshozatal sajátossága, hogy e döntés nagy valószínűséggel a kormány javaslatához kötődik, bár az Alaptörvény a kezdeményezési jogkört nem korlátozza. A megelőző védelmi helyzet határozatlan időre történő bevezetését az Alaptörvény nem teszi lehetővé, a határozott idő meghosszabbítását viszont azonos feltételekkel igen. Az Alaptörvény ráadásul nem tartalmazza az időtartam maximumát sem, így a határozott idő tartós időintervallumra is kiterjedhet. A kormány kihirdetésre irányuló kezdeményezésének az Alaptörvény szerint az ad különös jelentőséget, hogy már a kezdeményezéstől lehetőség nyílik az alkotmányos alaphelyzet szabályaitól való szűkebb körű eltérésre, mintegy felkészülési időt biztosítva a helyzetre való rugalmas reagálásra (előkészületi fázis).<sup>57</sup>

<sup>55</sup> A képviselők több mint egyharmadának akadályoztatása esetén az elvi lehetősége is kizárt annak, hogy a helyettesítési döntések felülbíráhatók legyenek.

<sup>56</sup> Az 50. cikk egyébként az Alkotmány 19/C. §-ának utóda, a megfogalmazások és a szabályok szerkezete változott, tartalmuk nem. A szöveg a korábbi „[a] szükségállapotra egyébként a rendkívüli állapotra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni” rendelkezés helyett kifejezetten tartalmazza a szabályokat (pl. „a köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti”, vagy a törvényektől való eltérés lehetősége; ezek eddig is így szerepeltek a rendkívüli állapotra utalás miatt). A korábbi „Honvédelmi Bizottság” helyett most a „honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottság” szerepel, ami elegánsabb megoldás, hiszen egy alkotmánynak nem feladata nevet adni az országgyűlési bizottságoknak.

<sup>57</sup> Konkrét példán bemutatva: az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése szerint megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés elrendelheti a nagykorú, magyar állampolgárságú férfiakra kiterjedően a katonai szolgálati kötelezettséget. A katonai igazgatási szervek ennek biztosítását szolgáló működése körében ugyanakkor az előkészítő adatkezelési tevékenységet fel kell gyorsítani a kihirdetés kezdemé-

A terrorveszélyhelyzet határozatlan időre történő bevezetését az Alaptörvény szintén kizárja, viszont a határozott időt itt is meg lehet hosszabbítani a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának igen szavazatával. Az Alaptörvény ráadásul nem írja elő az időtartam felső határát sem, így a határozott idő hosszú időszakot is átfoghat. A kormányzat dominálta első fázis ugyanakkor időben szigorúbban korlátozott: az országgyűlési döntésig, de legfeljebb 15 napig tarthat. A kormány terrorveszélyhelyzet kihirdetésre irányuló kezdeményezését, amelyet az Alaptörvény kezdeményezési monopóliumként rögzít, kezdődően lehetőség nyílik a békeidőszak szabályaitól való kisebb mértékű eltérésre, és a szabályok körének különbsége a két fázis között itt kevésbé jellemző, mint a mintaként szolgáló megelőző védelmi helyzet esetében.

A váratlan támadás kezelése érdekében szükségessé váló intézkedési kötelezettség címzettje viszont már a kormány: az intézkedések elsődleges kötelezettjei az alárendeltségébe tartozó felkészített erők, de a harc felvételének következményei másodlagos címzetteké teszik az állampolgárokat, legalábbis az érintett térségben őket.

A helyzet lezárására – időhatár nélkül – az Alaptörvény a „szükségállapot vagy rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó” döntést írja elő, hangsúlyozva az időbeli korlátozást: ennek megfelelően e két időszak valamelyikére vonatkozó döntés (a kihirdetéstől vagy elutasítástól függetlenül) véget vet az 52. cikk alkalmazhatóságának. Ettől függetlenül az általános szabályok szerint a kiváltó okok leküzdése után automatikusan visszaállnak a békeidőszak szabályai. A szituációnak az Alaptörvény által nem modellezett további következménye lehet szabotázsakció következtében kialakuló katasztrófhelyzet is, amely az Alkotmány szerinti szükségállapot-fogalomba beleérthető volt, az Alaptörvény fogalomrendszerébe viszont nem. Így a hatályos szabályok között elvben egymás mellett egyidejűleg érvényesülhetnek a váratlan támadás és a veszélyhelyzet szerinti szabályok: az első a kiváltó okok felszámolása, az utóbbi a katasztrófa következményeinek kezelése körében.<sup>58</sup>

A veszélyhelyzet elnevezése viszont némileg megtévesztő, mivel nem a különleges jogrend indokára, a katasztrófára utal. Ez esetben is a kormány hirdeti ki és áll a döntéshozatali folyamat középpontjában, mérlegelési jogköre az Alaptörvény megfogalmazása szerint utólagos is lehet, így elképzelhető, hogy a magának a katasztrófának az időszakára nem hirdetik ki a veszélyhelyzetet, csak a későbbiekben, a következmények felszámolása érdekében. Itt is utalnunk kell a kihirdetés és a jogkövetkezményeket tartalmazó kormányrendelet időbeli hatályának esetleges eltérésére: az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdés szerinti 15 napos (Országgyűlési döntés alapján átléphető) időkorlát csak az utóbbi körben érvényesül, nem eredményezi automatikusan a veszélyhelyzet időmúlással történő automatikus megszűnését.

Összességében tehát az alkotmányozó – logikájában az Alkotmány jogkör-megosztási logikáját fenntartva – olyan különleges jogrendi szabályrendszert alkotott, amely szerint két esetben az ügy ura (Carl SCHMITT felfogásában a szuverén) az Országgyűlés alkotmányozó többsége azzal, hogy a rendkívüli állapot és a szükségállapot esetében

---

nyezését követően annak érdekében, hogy a visszaállított sorozás mennyiségileg és minőségileg minél hatékonyabban tudja biztosítani a szükségessé váló újoncok katonai szolgálatba állítását.

<sup>58</sup> E szituáció végső soron a terrorveszélyhelyzet és a veszélyhelyzet szabályainak egyidejű alkalmazását is kiválthatja a részleges átfedéseken alapuló mérlegelési lehetőség folytán.

egyaránt a döntéshozatali centrum más intézményre, a Honvédelmi Tanácsra, illetve a köztársasági elnökre száll át. Két, az osztott hatáskör miatt kétfázisú helyzetben a jogkör megoszlik az Országgyűlés minősített többsége és a Kormány között, illetve a váratlan támadás és a veszélyhelyzet esetében döntő mértékben a Kormánynál összpontosul. Ehhez az alkotmányos hatalommegosztási logikához kellene illeszkednie a két törvényi szintű kvázi-minősített időszaknak, amelyek esetében elvben a hatásköri átrendeződés nem is merülhetne fel. Ha pedig hosszabb távon a különleges jogrendi alternatívák számának szűkítését vélelmezzük, abban a Kormány döntéshozatali szerepének erősödése, illetve az Országgyűlés kontroll-szerep felé elmozdulása valószínűsíthető, kiegészítve a felülbírálati fórumrendszert.

## 2.6. Milyen tényállási előfeltételek esetén hirdethető ki, melyek az elhatárolási kérdések?

Az Alaptörvény szerinti különleges jogrendi időszakok béke időszaki szabályoktól való eltérését célszerű a külső, illetve belső eredetű veszélyek eszkalációs folyamataitól elkülönítve tárgyalni.

A rendkívüli állapot kihirdetésének előfeltétele a hadiállapot bekövetkezése (értsd: a nemzetközi jogi értelemben vett háború bekövetkezése, hadüzenet küldése vagy érkezése) vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély). Elvben tehát egy tényhelyzet (háborús szituáció valamilyen formájának kialakulása) vagy egy minősített veszélyeztetettségi szituáció eredményezheti a rendkívüli állapot feltételeinek beálltát, amikor az állami működés meghatározó elemévé a honvédelmi érdek válik.<sup>59</sup>

Logikailag hadiállapotot eredményezhetne, ha egy adott ország megtámad egy másik országot, azonban ennek lehetőségét mind az ENSZ Alapokmánya,<sup>60</sup> mind pedig az Alaptörvény szigorú korlátok közé szorítja. A korábbi Alkotmány 6. § (1) bekezdése tételesen tartalmazta a háború indításának tilalmát,<sup>61</sup> amely a nemzetközi jog egyik szokásjogi alapelve is egyben, és így az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése implicite továbbra is tartalmazza. Így tehát az Alaptörvény nemzetközi jogra vonatkozó szabályainak fényében a más ország elleni erőszak első alkalmazásának lehetősége logikailag kizárható, az önvédelem jogának akár önálló, akár kollektív, szövetségi rendszerben történő értelmezése viszont lehetséges. Ennek megfelelően egy szövetséges

<sup>59</sup> A honvédelmi törvény 80. § 16. pontja szerinti meghatározás szerint, a honvédelmet érintő valamennyi törvényre, így az Alaptörvényre is kiterjedő értelemben „*honvédelmi érdek*: Magyarország biztonságát, katonai védelmi képességét meghatározó módon befolyásoló körülmények összessége, ideértve különösen a törvényes rend védelméhez, a függetlenség elleni támadó szándékú törekvések, a szuverenitást és területi integritást sértő vagy veszélyeztető törekvések elhárításához, a szövetségesi kötelezettségek teljesítéséhez, a szövetségi és honi védelmi infrastruktúra működésének, fejlesztésének biztosításához fűződő érdekeket”.

<sup>60</sup> Az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmányát, mint vonatkoztatási pontot a honvédelmi törvény preambuluma is rögzíti.

<sup>61</sup> „A Magyar Köztársaság elutasítja a háborút, mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközt, és tartózkodik a más államok függetlensége vagy területi épsége ellen irányuló erőszak alkalmazásától, illetőleg az erőszakkal való fenyegetéstől.”

ország<sup>62</sup> ellen indított támadás a kollektív önvédelem jogának gyakorlása körében kiválthatja Magyarország részéről a katonai erő alkalmazását, végső soron a hadiállapot és a rendkívüli állapot beálltát.

A rendkívüli állapot fogalmának első feltételét jelentő hadiállapot így összességében három okból, hadüzenet, az ország megtámadása vagy szövetséges ország megtámadása miatt a kollektív önvédelmi jog gyakorlása miatt következhet be.<sup>63</sup> Ezek közül Magyarország megtámadása esetén a rendkívüli állapot és a váratlan (külső) támadás fogalma között merül fel elhatárolás: rendkívüli állapot csak akkor hirdethető ki, ha azonosítható a támadó fél és ha az egy másik állam. A két feltétel egyikének hiányában csak váratlan (külső) támadásról lehet szó.

A másik fordulat, a háborús veszély szempontjából az elhatárolási kérdés a megelőző védelmi helyzettel szemben áll fenn. A rendkívüli állapot veszélyeztetettségi tényállása esetében minősített (*közvetlen*) veszély fennállásáról van szó, míg a megelőző védelmi helyzet 51. cikk (1) bekezdése szerinti tényállása alapján a veszélyeztetettséget a külső fegyveres támadás távolabbi veszélye is eredményezheti. A közvetlen és a távoli veszély kategóriája egzakt módon nem határolható el, így nem eszkalálja 'egyirányú utcaként' a konfliktust, a külső jelek (például mozgósítás az államhatár közelében, hadgyakorlatok, csapatmozgások stb.) minősítésére marad némi mozgástér, így a politikai mérlegelés függvényében a helyzet normalizálására irányuló törekvéseknek is lehet helye.

A különleges jogrend második katonai esete – elnevezésének megfelelően – mindkét szakaszában a veszélyeztettség mérlegelésén alapuló politikai döntés eredménye. A megelőző védelmi helyzet kihirdetését megalapozó okokat az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdése külső fegyveres támadás veszélyéhez vagy szövetségi kötelezettség teljesítésének céljához köti. A két mérlegelendő kiváltó ok evidensen külső eredetű. A támadás veszélye esetén az ok külső volta nem feltétlenül másik országot feltételez, eredményezheti azt akár formalizált nemzetközi vagy informális szervezet (például terrorszervezet) kihívása is. Ez esetben az ok külső mivoltának igazolása elsődlegesen a nemzetbiztonsági szolgálatokhoz kötődik. Megvalósult tényleges támadás vagy annak minősített (*közvetlen*) veszélye nem tényállási elem. Az előbbi a rendkívüli állapot

<sup>62</sup> A honvédelmi törvény 80. § t) pontja szerinti definíció a szövetséges államok körét a kölcsönös katonai segítségnyújtási kötelezettséget tartalmazó hatályos nemzetközi szerződéshez kötöttel 2018. december 31-ig, amelyben Magyarország is részes. Ennek tipikus formája multilaterális szerződés volt (pl. a Washingtoni Szerződés a NATO esetében), de elvben kétoldalú megállapodás is lehetett volna. Az ezt felváltó 80. § 29. pont az Európai Uniót és tagállamait is az értelmezési tartományba vonta, azok esetleges (örök) semlegességétől függetlenül.

<sup>63</sup> Ha szövetséges ország kap vagy küld hadüzenetet, az önmagában még nem jelenti a hadiállapot beálltát. A NATO-t megalapító Észak-atlanti Szerződés (Washington DC, 1949. április 4.) kollektív védelmi kötelezettséget tartalmazó 5. cikke ugyanis nem automatizmus: a területileg korlátozott megtámadás esetén a többi országot a támogatási kötelezettség mellett a béke és biztonság észak-atlanti térségben történő helyreállítása érdekében szükséges intézkedéstételi kötelezettség terheli. Ez a köteletség lehet kevesebb is, mint az illető ország oldalán való hadba szállás: a szerződés hivatkozott cikke tartalmazza ugyan az „ideértve a fegyveres erő alkalmazását is” fordulatot, azonban ennek érvényesítése a megtámadott ország kérését követően két döntést feltételez: először a szövetség egészének döntését, majd pedig az egyes (támogató) országét. A kötelezettség az Európai Unió esetében még áttételesebb.

vagy a váratlan támadás szabályait aktiválná, az utóbbi pedig szintén a rendkívüli állapot bevezetésének mérlegelésére adna okot.

A második lehetséges ok, a szövetségi kötelezettség teljesítése alapvetően nem különül el a békeidőszak feladataitól: a kölcsönös védelmi kötelezettséget előíró nemzetközi szerződés alapján a tervezés és az előkészítő jellegű tevékenység általánosan (békeidőben is) teljesítendő feladat. Ha azonban veszélyeztettség vagy támadás miatt a katonai jellegű együttműködés a végrehajtást közvetlenül előkészítő fázisba ér, szükségessé válhat az adott helyzetben felértékelődő szakértelemmel rendelkező személyek bevonásának igénye az állami feladatellátásba (például az atipikus nyelvtudás, sugárbiológiai ismeretek stb.).

A váratlan támadás szituációja első olvasatban a külső fegyveres csoportok váratlan betörésének szárazföldi alakzatát modellezi, de a kezelésre szolgáló eszközök között felsorolt légvédelmi és repülő készülségi erők egyértelműen utalnak a váratlan támadás légiközlekedési változatának lehetőségére is. Mindkét megvalósulási forma esetében kötelező fogalmi elem a fegyveres jelleg,<sup>64</sup> a külső csoport beazonosítása és más államhatalomhoz kötése viszont nem. A váratlan támadás által sértett vagy fenyegetett, védendő értékek: Magyarország területi épsége, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, valamint a közrend és a közbiztonság. Az Alkotmány eredeti 19/E. §-a az eljárás feltételeként előírta a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi tervet is, az Alaptörvény 52. § (1) bekezdése viszont csak „szükség esetén” kapcsolja a „jóváhagyott fegyveres védelmi tervhez” a katonai és rendőri jellegű intézkedéseket, így a reagálás lehetősége is rugalmasabbá vált.

Ha mindezeket a honvédelmi törvény 2019-től érvényesülő kvázi-minősített időszakától kívánjuk elhatárolni, a 21/A. § (1) bekezdés a) pontja szerinti veszélyeztettség egyrészt látszólag objektív alapú, egy szomszédos országban lezajló katonai tevékenységhez kötődő, másrészt viszont a Magyarországra vonatkozó hatásában minősített jellegű (időbeliségében közvetlen), amely viszont inkább a rendkívüli állapot tényállási elemére utal. Így már az a) pont szerinti tényállás is voltaképpen a megelőző védelmi helyzetet meghaladó szintű veszélyeztettséget ír le attól függetlenül, hogy a 21/A. § (1) bekezdése egy soron kívüli reagálást igénylő részkatégoriát emel ki a megelőző védelmi helyzet tényállásának második fordulatából. Mindez, különösen a légierő fegyverhasználatára vonatkozó szabály évtizedes konszenzusos jellegére is tekintettel megítélésünk szerint megoldható lett volna a béke időszakára vonatkozó szabályok kiegészítésével is annak ellenére, hogy a rendelkezés gyakorlati alkalmazása önmagában is közvetlenül a rendkívüli állapot bevezethetősége felé hatna.

Az ország területén belül megnyilvánuló erőszakos cselekmények közül az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pontja szerint a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények (polgárháború), valamint az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett, súlyos, erőszakos cselekmények (lázongás) alapozzák meg a szükségállapot kihirdetését. A polgárháborúra vonatkozó fordulat közvetlenül kapcsolódik az Alaptörvény C) cikkéhez, amely a hatalommegosztás elve mellett tar-

<sup>64</sup> Ideértve a fegyverként használt légi járművet is. Az ilyen jármű elleni fegyverhasználat szabályait a honvédelmi törvény 62. §-a viszont a béke szabályok között tartalmazza.



talmazza a hatalom erőszakos megszerzésének vagy gyakorlásának tilalmát és az ilyen kizárólagossági törekvésekkel szembeni törvényes fellépés kötelezettségét.

A második fordulat szerinti kriminális cselekmények esetében az elhatárolás döntően mennyiségi jellegű: ha a súlyosan erőszakos cselekmények mértéke a politikai mérlegelés szempontjából a toleranciaszintet már meghaladja, felmerülhet a szükségállapot kihirdetése. Ilyenkor ugyanis nem feltétel, hogy a tevékenység célja az államhatalom gyakorlására vonatkozzon: az egyéneket ért sérelem is elegendő, ha eléri a szükséges nagyságrendet.

Az Alaptörvény korlátok közé szorítja a Magyar Honvédség bevonását a belső konfliktusok kezelésébe, ami történelmi okokra vezethető vissza.<sup>65</sup> A biztonsági kockázatok komplex összefüggéseinek korában viszont illuzórikus lenne a fegyveres erő kategorikus kizárása a rendészeti tevékenységek ellátásából: az Alaptörvény mindenestre fenntartja a Magyar Honvédség feladatai körében az alkalmazás és a felhasználás elkülönítését,<sup>66</sup> az utóbbit időben a szükségállapotra és a terrorveszélyhelyzetre, valamint konjunktív feltételként a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatellátásának elégtelenségére korlátozva.<sup>67</sup>

A különleges jogrendnek a 51/A. cikk (1) bekezdése szerinti esete viszont a terrorveszély kezelhetőségét szolgálja. Ennek megfelelően együtt kezeli a megvalósult terrortámadást és annak minősített (jelentős és közvetlen), tehát időben közeli és kiterjedt mértékű veszélyét. A kormányzati politikai mérlegelést megengedő kiváltó okok nem korlátozódnak az ország területére, akár külföldi cselekmények nemzetbiztonsági értékelése is eredményezheti a kihirdetését, ráadásul nem tényállási elem a terrorveszély szervezethez kötődése sem. Az alkalmazás szempontjából ugyanakkor valószínűsíthető vitapont lesz a terrorizmus fogalma esetében a korábbi nemzetközi egységesítő törekvések kudarca.

A korábbiakban már utaltunk arra, hogy a szükségállapoti tényállás többes számú megfogalmazása miatt van a terrorveszélyhelyzetnek értékelhetően levezethető olyan egyszeri megvalósulási formája, amelynek kezelésére a szükségállapot fogalma nem volt alkalmas. Ezzel együtt emelendő ki, hogy a terrorveszélyhelyzet önálló nevesítésével tört meg a különleges jogrendi intézményrendszer alkotmányozói konszenzusra alapított szabályozása.

<sup>65</sup> A viszonyítási pontok az 1990 őszi taxisblokád és az „őszödi beszédet” követő 2006-os erőszakos demonstrációk.

<sup>66</sup> A Magyar Honvédség feladatrendszerét az Alaptörvényben meghatározott körnél szélesebben kategorizáló honvédelmi törvény 80. §-a szerint az *alkalmazás* a fegyveres erő rendeltetésszerű harci tevékenységét jelenti (2019-től tényállási elemmé téve a fegyveres konfliktusok jogának hatálya alá tartozást is), szemben az erőszakos cselekményeknek a szükségállapotra és a terrorveszélyhelyzetre korlátozott elhárításában való részvétellel (*felhasználás*). Mindez ugyanakkor nem volt akadály a 2015 őszi törvényi szinten bevezetésre kerülő „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet”, amelynek során egyes feladatokban lehetőség van a katonai közreműködésre. Lásd a honvédelmi törvény 35. § (1) bekezdés *h*) pontját és 54/D. §-át.

<sup>67</sup> A felhasználásnak a korábbi szükségállapothoz kizárólagosan kötődő fogalmát honvédelmi törvénynek az Alaptörvény hatodik módosításához kapcsolódó módosítása (2016. évi LVII. törvény) a 36. § (1) bekezdés *f*) pontjából kiemelve a definíció 80. § *w*) pontjaként szabályozta újra, beemelve a terrorveszélyhelyzetet is. A 2019-es szövegváltozat a kibertér védelmét is e körbe vonta, utóbbi esetben viszont felvethető a kiber-védelem béke időszaki feladataira vonatkozó kizáró hatás veszélye, különösen a 36. § (2) bekezdés *f*) pontja szerinti feladattal összevetésben.

Ezzel szemben a veszélyhelyzet alkotmányos fogalmának egységesítése 2011-ben a korábbi szakirodalmi bírálatok következményeként értékelhető. Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése az előfeltételek között az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapást és ipari szerencsétlenséget nevesíti a korábban kiemelt utólagos következmény-elhárítási esetkörön túl. Ennek megfelelően tehát a kihirdetésre okot adó folyamatot akár a természeti erők spontán tevékenysége, akár emberi közreműködés kiválthatja, ideértve a kiber-terrorizmus kritikus infrastruktúrára irányuló hatásait is, illetve a katasztrófavédelmi törvény szerint vegyes jellegű is lehet. Összességében a katasztrófák elleni védekezés szempontjából a veszélyhelyzet kiváltó okai keveredhetnek, és együttes hatásukkal vezetnek a kihirdetést megalapozó helyzethez. A különleges jogrend szempontjából ugyanakkor esetleges eszköz-jellegük alapul szolgálhat egy más irányú minősítéshez.

## 2.7. Milyen hatásköri változásokkal jár a kihirdetés, létrejönnek-e új szervek, megváltozik-e a jogforrási hierarchia vagy a jogalkotási eljárás?

Az egyik lehetséges értékelés szerint a különleges jogrend szabályainak eltérése az általános szabályoktól elsődlegesen az állami hatalomgyakorlás eltérő eszközrendszerében mutatható ki, és az alapjogok eltérő korlátozhatósági szintje ehhez képest csak kiegészítő jelentőségű. Míg ebben a szabályozási körben a jogforrási hierarchia részleges felülírhatósága általános jelenség, az állami szervek hatáskör-változása csak a rendkívüli állapot esetében eredményezi új hatalmi centrum létrejöttét, mivel az Alaptörvény 48. § (1) bekezdés *a)* pontja, és (3) bekezdése szerint a kihirdetéséhez kapcsolódó döntés a Honvédelmi Tanács létrejötte. A demokratikus hatalomgyakorlás általános szabályozási technikája, az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében nevesített hatalommegosztás elve, így a különleges jogrendbe tartozó egyes esetekben csak részlegesen, illetve módosultan érvényesül: a Honvédelmi Tanács integrált, komplex hatalmi centrum, amely túllép a hatalommegosztáson, a további eset pedig a hatásköri korrekciók a törvényhozási funkció egyes elemeinek a végrehajtó hatalom felé tolodását is eredményezik, dominánsan a Kormány, de szükségállapotban a köztársasági elnök jogkörei irányába. E trendet egészíti ki az országgyűlési kontroll-eszközök sajátos típusainak megjelenése, egyes esetekben a további alkalmazhatóságot kizáró módon.

A Honvédelmi Tanács esetében a vonatkozó szabályok szűkebb köre található az Alaptörvényben, döntő a sarkalatos törvényi szint.<sup>68</sup> Az Alaptörvény 49. cikke szerint a testület összetétele döntően politikai alapú (tagjai választott tisztségviselők), ugyanakkor – a háborús szituáció katonai vonatkozásainak a döntéshozatalba való közvetlen becsatornázása érdekében – a testület munkájában döntési jogkör nélkül a legmagasabb rangú katona, a Honvéd Vezérkar főnöke<sup>69</sup> is részt vesz. A Honvédelmi Tanács

<sup>68</sup> Az új honvédelmi törvény vonatkozó része és előzményei részletes történeti értékelését lásd: FARKAS Ádám – Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In: FARKAS Ádám – Kádár Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016.

<sup>69</sup> A honvédelmi törvény a minisztérium-vezérkar dezintegráció során 2019. január 1-től visszaállította a Magyar Honvédség parancsnoki beosztását. A törvény 46. § (5) bekezdése szerint a legmagasabb katonai parancsnoki beosztáshoz kapcsolt az Alaptörvényben kizárólagos katonai beosztásként nevesített

elnöke a köztársasági elnök, szavazati jogú tagjai az Országgyűlés elnöke, valamennyi országgyűlési képviselőcsoport vezetője, valamint a miniszterelnök és a kormány összes tagja. Az összeállítás módjából következően a testület létszáma a kormánytagok és az országgyűlési frakciók számának függvényében változó, azonban az ellenzéki álláspont megjelenítése mellett a döntésképtelenség veszélye a kormányoldali túlsúly miatt kizárható.

A Honvéd Vezérkar főnöke szavazati jogának hiányát egyrészt a civil kontroll elve indokolja: a Magyar Honvédségnek, mint fegyveres erőnek békében és háborúban egyaránt civil irányítás alatt kell állnia. Másrészt az alkotmányos rendelkezéseknek ki kellett zárnia annak matematikai esélyét, hogy a politikusok esetleg megosztott szavazatai mellett a katonai elem szavazata döntsön bármilyen kérdésben, vagy hogy a Honvéd Vezérkar főnöke olyan döntés végrehajtására legyen köteles, amely ellen szavazatát leadta.

A Honvédelmi Tanács a rendkívüli állapotban különféle állami szervek hatásköreit egyesíti: gyakorolja az Alaptörvényben nevesített jogkörökön túl a köztársasági elnök és a kormány, valamint az Országgyűlés átruházott jogköreit. Ez utóbbi átruházásának módját az Alaptörvény nem határozza meg, így az megvalósulhat előzetesen például a különleges jogrendben bevezethető intézkedéseket meghatározó sarkalatos törvényben,<sup>70</sup> vagy a rendkívüli állapot idején egyedi, egyszerű többséggel elfogadott határozattal is.

Az Alaptörvény 49. cikk (3) bekezdése eleve a Honvédelmi Tanács döntési jogkörébe vonja a 47. cikk szerint egyébként az Országgyűlés és a kormány között megosztott jogkörbe tartozó katonai műveleti/csapatmozgási döntéseket, valamint a sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket. A csapatmozgásokkal összefüggő döntési jogkör megjelenítése voltaképpen az Országgyűléstől elvont hatáskört jelent, mivel rendkívüli állapotban a 49. cikk (2) bekezdés alapján a kormánynak semmilyen jogköre sem marad, így végső soron rendkívüli állapot idején a funkciója csupán annyi, hogy a kormánytagság elnyerésének/elvesztésének eljárási rendje irányadó a Honvédelmi Tanács miniszter tagjainak kinevezésére/lemondására/felmentésére (hasonlóan a miniszterelnök személyéhez).

A Honvédelmi Tanács olyan rendeleteket alkothat, amelyek egyes törvények alkalmazását felfüggeszthetik, valamint eltérhet a törvényi rendelkezésektől. Az Alaptörvény 49. cikk (4) bekezdése értelmében tehát a Honvédelmi Tanács rendelete törvény formális módosítására nem alkalmas, ugyanakkor – az alkotmányossági feltételek megtartása esetén – egyébként törvényi szintre tartozó kötelezettségeket vezethet be vagy törvényben garantált jogok érvényesülését zárhatja ki. Az (5) bekezdés alapján e rendeletek különleges jogrenden túli időszakra kihatása országgyűlési döntéssel kivételesen megvalósítható.<sup>71</sup>

---

vezérkari főnöki funkció. E kötelező perszonáluniós szabály nélkül a két beosztás viszonyrendszerének alkotmányellenessége érdemben felvethető lenne.

<sup>70</sup> A honvédelmi törvény 30. § (2) bekezdése végső soron az Országgyűlés valamennyi jogkörét elvonja, ha az nem látható el vagy nem gyakorolható az akadályoztatás miatt.

<sup>71</sup> Utóbbi kivételenség egyik valószínűsíthető tárgyköre a honvédelmi kötelezettségüket teljesítők szolgálatból való fokozatos kiáramoltatása.

Összegzésként a Honvédelmi Tanács alkotmányos intézményével, illetve az általa kibocsátott rendeletekkel kapcsolatban az alábbi dilemmák vehetők fel:

- aggályos lehet egy béke időszakában nem létező intézmény alkalmassága az államiság legsúlyosabb mértékű veszélyeztetésének kezelésére,<sup>72</sup>
- a Kormány önálló működésének megszűnése folytán a kormányrendeleti végrehajtási szint kiesik: a törvényi szabályok felülírhatósága mellett így a jogforrási hierarchia alsóbb szintjének kiesését csak a Honvédelmi Tanács rendeletébe felemelt tárgykörökkel lehet csak pótolni,
- a Honvédelmi Tanács rendeletének továbbhatása esetén statikus, 'megfagyott' állapotról beszélhetünk, mivel vitatható a módosíthatóság kérdése az országgyűlési meghosszabbítási jogkör gyakorlása során.

E dilemmákkal összefüggésben is megállapítható, hogy e vonatkozásban az alkotmányozó nem lépett túl az 1989-es mérlegelés kiegyensúlyozásra törekvő, de az alkalmazhatóságot mellőző szemléletmódján. Elképzelhető lenne ugyanis az integrált hatalmi centrum olyan alkotmányos szabályozása is, amely alkalmas a rendkívüli állapoti működésre való átállás béke idejű tesztelésére is, értelemszerűen elsődlegesen a kormányzati jogkörök rovására. Elképzelhető ugyanakkor egy olyan érvelés is, amely szerint a rendszerváltást megelőző kollektív államfői testület, az Elnöki Tanács módosult túléléseként értékelhető testület kiváltható lenne a jogrendszerből egy rendszerszintű alkotmányrevízió során. E felfogás szerint éppen a békétől leginkább eltérő szabályokat tartalmazó különleges jogrendi eset működőképessé tétele vezethetne el a hat kategóriás struktúra egyszerűsítéséhez.

Új hatalmi centrum helyett a szükségállapot idején a hatalmi súlypont a köztársasági elnök irányába tolódik el, kapcsolódva a köztársasági elnöknek az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdésében foglalt, az állam demokratikus működése feletti őrködés feladatához.

Ennél nagyobb alkotmányos jelentőséget nyer a köztársasági elnöki rendelet, mint a szükségállapothoz kötött sajátos jogforrási szint, amely az Alaptörvény 50. cikke szerint a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések megjelenési formája, egyes törvények alkalmazását felfüggesztésének, vagy azoktól eltérés lehetőségével. Mivel az Alaptörvény egyéb rendkívüli intézkedések meghozatalát is lehetővé teszi, az elnöki rendelet az egyedi határozatok szerepét is átveheti.

A jogalkotási hatáskör ugyanakkor időben két szempontból is limitált: a szükségállapot megszűnése a köztársasági elnöki rendeletek automatikus hatályvesztését eredményezi, továbbá a rendeletek 30 napon túli hatályban tartása már meghaladja az elnöki kompetenciát. A rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács által kiadott rendeletek így két szempontból is 'erősebbek', mint a köztársasági elnök szükségállapoti rendeletei: egyrészt nem vonatkozik rájuk automatikus hatályvesztési határidő, másrészt érvényesülhet a továbbhatás.

A megelőző védelmi helyzetben és terrorveszélyhelyzetben új állami szervek nem jönnek létre, csak a meglévő intézmények hatáskörei és feladatellátási szabályai módosulnak. Nem keletkezik új jogforrási szint sem, ugyanakkor a kormány rendeletei

<sup>72</sup> Kovács István: A békeidőszaki válságok fegyveres kezelésének közjogi aspektusai. *Katonai és Hadijogi Szemle*, 2015/1. <http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2015/08/Katonai-szemle-2015-1-munkaavégel.pdf> 140–142.

mentesülnek a jogforrási hierarchia kötöttségei alól a sarkalatos törvényben meghatározott körben. A megelőző védelmi helyzetben a kormány rendeletei tehetik lehetővé az érintett törvények alkalmazásának felfüggesztését, a törvényektől való eltérést és egyéb intézkedések bevezetését.

Az országgyűlési döntés kezdeményezését követően, tehát már a megelőző védelmi helyzet előkészítési fázisában jogosult a kormány a rendvédelmi szervek és a Magyar Honvédség, valamint a közigazgatás működésére vonatkozó szabályoktól eltérő működési rendre áttérni. Ebben az előkészületi időszakban hozott döntések esetében ugyanakkor a szabályozási tárgykörökön túl az időbeli hatály is korlátozott: a kormány rendeleteinek alkalmazására csak az Országgyűlés (akár elutasító) döntéséig, ennek hiányában legfeljebb 60 napig kerülhet sor.<sup>73</sup> A terrorveszélyhelyzetre vonatkozó variáns a beazonosítható szabályozás során kiemeli a nemzetbiztonsági szolgálatok érinthetőségét,<sup>74</sup> illetve 15 naposra szigorította az előkészületi fázis időkorlátját. Az Országgyűlés kihirdető döntése ugyanakkor az időkorlátot alaptörvényi szinten nem definiált, határozott időre terjeszti ki. Mindkét terrorveszélyhelyzeti fázisban érvényesülő korlátozás a Magyar Honvédség esetében, hogy felhasználására csak a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok elégtelensége esetén kerülhet sor, a szükségállapothoz hasonlóan.

A kihirdetett megelőző védelmi helyzet vagy terrorveszélyhelyzet idejére hozott kormányrendeletek egyaránt – a jogforrási hierarchiának a normális helyzetre való visszaállítása miatt – a különleges jogrendi időszak megszűnését követően az Alaptörvény kifejezett rendelkezése folytán hatályukat veszítik. Az időmúlástól függő egyéb hatályvesztési rendelkezést sem az Alaptörvény nem tartalmaz, sem pedig a sarkalatos törvényi szabályok.

A váratlan támadás esetében a kormány intézkedési kötelezettsége az Alaptörvény szerint késedelmet nem tűrő, azonnali. Az azonnaliság a támadás elhárításához arányosan szükséges, felkészített (katonai és rendőri) erők alkalmazására vonatkozik, ideértve a döntéshozatali/parancsadási folyamat elemeit is. Az Alaptörvény a légtér védelme körében a szövetséges légvédelmi és készségi erőket is nevesíti. Az utalás indoka a NATO integrált légvédelmi rendszere, amely a szuverenitás ezen elemének közös gyakorlásán alapul. A rendelkezés így egyúttal a csapatmozgásra vonatkozó *lex specialis* is: az Alaptörvény lehetővé teszi a légtér védelme érdekében szövetséges légi járművek feladatellátását.<sup>75</sup>

A váratlan támadás következményei – legalábbis lokálisan – érinthetik az állampolgárokat is: a feladatot ugyan állami szervek látják el, de például a fegyverhasználat körzetében nem biztonságos civilek tartózkodása. Az Alaptörvény 52. cikk (3) bekezdése szerint ezért a kormány törvények alkalmazását kizáró/felfüggesztő, illetve egyéb rendkívüli intézkedéseket vezethet be, ez azonban nem feltétlenül eleme a váratlan támadás elhárításának.

<sup>73</sup> A 2011. évi CXIII. törvény 79. §-a foglalja össze az így bevezethető intézkedéseket.

<sup>74</sup> Az Alaptörvény 51/A. cikk (3) bekezdésének eltérése folytán a megelőző védelmi helyzetben a nemzetbiztonsági szolgálatok nevesítésének elmaradása az 51. cikk (3) bekezdéséből kodifikációs hibává vált.

<sup>75</sup> 1999-ben a magyar légteret védték amerikai F-16-os vadászgépek. Hasonló feladatokat láttak el a magyar Gripenek időlegesen a három balti köztársaság, tartósan pedig Szlovénia légtere vonatkozásában.

A veszélyhelyzet kihirdetésével a kormány intézkedési lehetőségei a sarkalatos törvényben meghatározott módon nőnek. Ezek a rendeletek ebben az esetben is felfüggeszthetik törvények alkalmazását, eltérhetnek a törvényektől, illetve pótolhatnak hiányzó szabályokat. A veszélyhelyzetben kihirdetett rendeletek azon a korláton túl, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével automatikusan hatályukat veszítik, az Alaptörvény fő szabálya szerint csak 15 napig maradhatnak hatályban.<sup>76</sup> Az 53. cikk (3) bekezdése ugyanakkor országgyűlési döntés alapján lehetővé teszi a kormány felhatalmazását a rendelet hatályának a veszélyhelyzet fennállása alatti meghosszabbítására, bár e lehetőséggel nem él a katasztrófavédelmi törvény.

## 2.8. Milyen garanciák és korlátok szolgálják a jogszerűség fenntartását?

Az államszervezeti garanciarendszer elemeit a különleges jogrendszeri időszakokban alapvetően determinálja, hogy a hatalom gyakorlására feljogosított szervezethez képest elkülöníthető pozícióban kell lenniük. Ennek megfelelően, míg az Alkotmánybíróság helyzete valamennyi időszakban alkalmas a kontroll-funkció ellátására, az Országgyűlés ellenőrzési funkciója viszont már csak részleges, a saját döntéseire ki nem terjedő hatású lehet, bár sajátos működési rend és delegált jogkör ezen ellenőrzési szinten is kimutatható, illetve a köztársasági elnök esetében a Kormány-centrikus időszakokra korlátozódik. A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályokat tartalmazó 54. cikk (amint ezt korábban már említettük) biztosítja a kiemelt alapjogok érinthetlenségét a különleges jogrend valamennyi időszakára.

E rendelkezés viszonyítási pontja a (2) bekezdés, amely szerint az Alaptörvény alkalmazását nem lehet felfüggeszteni. Ennek intézményi garanciáját az Alkotmánybíróság működésének korlátozására vonatkozó tilalom biztosítja amellet is, hogy például ügyrendi kérdésekben valószínűsíthető az alkotmánybírói tevékenység adaptálódása, illetve a törvényeket helyettesítő rendeletekkel kapcsolatban az előzetes normakontroll nem is értelmezhető.<sup>77</sup> Garanciális jellegű általános korlát ugyanakkor a normál állami működési rendre való visszaállás érdekében az 54. cikk (3) bekezdése, amely a kihirdetésére jogosultakat kötelezi a megszüntetésre, ha a különleges jogrend feltételei már nem állnak fenn. További garancia a tárgykör részletes sarkalatos törvényi szabályozásának kötelezettsége. A különleges jogrend további eseti garanciái is kimutathatók az egyes erőszakos eredetű tényállásokban.

A különleges jogrendre vonatkozó általános korlátokon túl a rendkívüli állapotra vonatkozó különös szabályok éppen a helyzet kiemelt súlyossága miatt további garanciákat is tartalmaznak. A 48. cikk köréből korábban már kiemeltük az Országgyűlés jogát a kihirdetés indokoltságának és a meghozott intézkedéseknek a felülvizsgálatára. A (7) és (8) bekezdés ugyanakkor arról rendelkezik, hogy háborús körülmények között az ország rendelkezzen döntéshozatalra alkalmas parlamenttel, azonban az ország-

<sup>76</sup> A korábbi Alkotmány 35. § (3) bekezdése nem tartalmazta a 15 napos határidőt, így a veszélyhelyzetre hozott rendeletek viszonylag hosszú ideig voltak hatályban, különösen a vörösiszap-katasztrófa következményeinek felszámolása időszakában.

<sup>77</sup> Lásd KÁDÁR Pál: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010–2014. *MTA Law Working Papers*, 2014/36. [jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_36\\_Kadar.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_36_Kadar.pdf)

gyűlési ciklusok követelményeivel összevetésben e rendelkezések alkalmazhatósága aggályossá válhat.<sup>78</sup> Garanciális jelentőségű továbbá az Országgyűlés feloszlásának és feloszlásának tilalma rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején.

Szükségállapotban ezeken túl az Országgyűlés kontrollszerepének megerősödését mutatja az 50. cikk: az Országgyűlés vagy akadályoztatása esetén a honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága folyamatosan ülésezik, a parlament folyamatos tájékoztatást kap a bevezetett rendkívüli intézkedésekről, amelyek alkalmazásának felfüggesztésére is jogosult az Országgyűlés, illetve a bizottság. Mivel a 48. cikk (6) bekezdése szerinti minősített többség a bizottság esetében fogalmilag nem elvárás, a plénum esetében pedig csak az első ülésen az, a jogszerűségi döntéstől eltérően az elnöki rendelet felfüggesztése vagy meghosszabbítása egyszerű többséggel megvalósítható. Ezáltal az országgyűlési kontroll egyszerűbb eljárási feltételekkel érvényesül.

Az Alkotmány 19/E. § szerinti megfogalmazásban a védelmi terv köztársaság elnöki (előzetes) jóváhagyása a váratlan támadás kihirdetésének előzetes eljárási garanciája volt. Az Alaptörvény azonban lehetővé teszi az állami eszközrendszer specializált felkészültségű elemeinek alkalmazását akkor is, ha ez nem szerepel a fegyveres védelmi tervben. Változatlanul garanciális jelentőséggel bír ugyanakkor a kormány haladéktalan tájékoztatási kötelezettsége, amelynek címzettje az Országgyűlés és a köztársasági elnök. Az intézkedésekről történő beszámolóson túl a váratlan támadás esetére önálló kötelezettséget az Alaptörvény nem fogalmaz meg.

A megelőző védelmi helyzetben a különleges jogrend általános garanciáin túl elsődlegesen az időtényező jelenti a hatalomgyakorlás korlátját. További garancia az Országgyűlés minősített többségéhez kötött kihirdető döntés, amely azonban – eltérően a rendkívüli állapottól és szükségállapottól – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát jelenti (kis kétharmad). Mivel a kezdeményezést követő előkészületi fázisban már hozhat szabályokat a kormány a jogforrási hierarchiától eltérő módon, az Országgyűlés feladat- és hatáskörrel rendelkező bizottságai fokozhatják ellenőrző tevékenységük intenzitását a kormányzati jelentési kötelezettség alapján. A döntések felülbírálatára ugyanakkor nincs jogkörük, a tartalmi kontroll így a megelőző védelmi helyzet bevezetéséről szóló döntéssel vagy annak határidőn túlra halasztásával gyakorolható. A kormány tájékoztatási kötelezettsége a bizottságokon kívül kiterjed a köztársasági elnökre is.

Ez e modellen alapuló terrorveszélyhelyzet esetében az egyeztetések kiemelt mozanata volt, hogy a kormányzati önállóság a lehető legkisebb mértékben teremtsen lehetőséget a visszaélésre. Ebből a szempontból kompromisszumnak tekinthető, hogy az Országgyűlés kihirdető döntésében meghatározható időtartamot az Alaptörvény itt sem maximálja és a meghosszabbítás lehetőségét is fenntartja. A konkrét időtartam a kiváltó ok és a politikai szempontú mérlegelés következtében alakul ki, de az eskalációs érvelés itt más szempontból merül fel, a kormány köztársasági elnöki tájékoztatási kötelezettségét megalapozva, a szükségállapot, esetlegesen pedig a rendkívüli állapot felé tolódás lehetősége miatt.

<sup>78</sup> Francia példa bizonyítja a választások elhúzódó szükségállapoti körülmények közötti lefolytathatóságát. Éppen egy már megválasztott, de össze nem ült parlament rovására a korábbi Országgyűlés mandátumának meghosszabbítása veti fel az eskaláció veszélyét.

Vizsgálatunk körébe e ponton a kvázi-különleges jogrendi időszakokat is bevonva, a honvédelmi veszélyhelyzet tovább árnyalja a hatáskör-változásokból eredő garanciák körét. A honvédelmi törvény 21/A.§-a szerint a kihirdetés ura a Kormány, azonban a legfeljebb 6 hónapos rendeleti kihirdetés követően haladéktalanul belép a köztársasági elnök és a honvédelmi bizottság tájékoztatásának kötelezettsége, illetve utóbbi a meghosszabbítás esetén egy előzetes bizottsági vétő lehetőségét is hordozó beszámolóval is kiegészül az indokok és intézkedések vonatkozásában egyaránt.

Összességében tehát a különleges jogrend és a kapcsolódó béke időszaki szabályrendszer körében egy differenciált országgyűlési kontroll-szerep alakult ki, amelynek eszközeit a bizottsági egyszerű többségtől a kétfajta minősített többségig eltérő személykör gyakorolhatja. Trend-szerűen érvényesül ugyan az időszak békétől való távolodásából eredő nagyobb támogatottsági igény, azonban a garanciarendszer összehasonlító elemzése egyre több esetlegességre utal.

## 2.9. Összefoglalás a különleges jogrendről

A különleges jogrend alapvető dilemmája abban áll, hogy meg kell találni a megfelelő egyensúlyt az államot, illetve az alkotmányt veszélyeztető helyzet kezelésének hatékonysága és az alkotmányosság (illetve jogállamiság) védelme között. Ez a dilemma magyarázza a különféle szabályozások létét, azok tartalmi és részletességbeli eltéréseit. Minél nagyobb a visszaéléstől való félelem, amely főszabályként történelmi tapasztalatokon alapulhat, a különleges jogrendre vonatkozó jog annál részletesebb. Az egyes konkrét alkotmányos rendelkezéseket is ezen két motiváció egyike alá lehet besorolni – kivéve az arányosság elvét, amely egyensúlyt próbál találni a hatékonyság (minél nagyobb a veszély, annál nagyobbak a rendkívüli hatáskörök) és a visszaéléstől való félelem (minél kisebb a veszély, annál kisebbek a rendkívüli hatáskörök) között.

A különleges jogrend tulajdonképpeni céljának a 'normális' alkotmányos állapotba történő visszatérés biztosítását kell tekintenünk. Ezért a különleges jogrend fogalmának csak ott van értelme, ahol az állami hatásköröket az alkotmány előírásai korlátozzák (tehát alkotmányos jogállamban).

A különleges jogrend célja egyrészt a fellépett veszélyek elhárítása, másrészt azonban preemptív módon egyúttal elrettentést is jelent az alkotmányon alapuló rendszer stabilitásának biztosítása érdekében. Az eszközrendszer tartalmi oldaláról vizsgálva az alkotmányozó maga határozza meg az államszervezetre vonatkozó azon eltérő szabályokat, amelyek arányos eltérési lehetőséget biztosítanak a hatalommegosztáson alapuló államszervezeti szabályokhoz képest annak érdekében, hogy a különleges jogrendet kiváltó okra reagálást követően az állam működése mielőbb visszaállítható legyen az általános szabályok szerinti rendszerre. Összességében a különleges jogrend az állami működőképesség fenntarthatósága érdekében megvalósított, átmeneti időre szólóan eltérített normarendszer. Jogállami elvárás, hogy az eszközök szükségesek és a veszéllyel arányosak legyenek.

A különleges jogrendre vonatkozó elméletek két fő csoportra oszthatók: államközpontú és alkotmány-központú elméletek. Az államközpontú elméletek elismerik az állam pozitív jogot megelőző létezési jogát, az alkotmányközpontú elméletek azonban vitatják ezt. Az államközpontú és nem szövegtől elválasztott elméleteket a hatékonyságra való



törekvés motiválja, az alkotmányközpontú és szöveggötött elméleteket ellenben a visszaéléstől való félelem motiválja. A kombinált elméletek valamiféle kompromisszumra törekednek.

Nincs általános válasz arra, hogy melyik szerző álláspontja helyes. Ehelyett a kérdést érdemes két alkérdésre bontani, és azokra válaszokat keresni. Elsőként, azt a kérdést kell megfogalmazni, hogy melyik szerző érvei erősebbek? E pontnál úgy tűnik, hogy a szöveggötött alkotmány-központú elméletek kerekednek felül. Másodikként pedig, hogy melyik megközelítés az ígéretesebb? Az utóbbi kérdésre adható válasz mindig az adott jogrendszer jogtudósainak és gyakorló jogászainak többségi véleményétől függ. Evvel a módszerrel azonban pl. nem jutunk előbbre a német helyzet tisztázásában, hiszen a kérdések olyan vitatottak, hogy nincs egyértelmű többségi vélemény (*herrschende Meinung*). Magyarországon ellenben minden további nélkül állíthatjuk, hogy nem fogalmazódtak meg kételyek a különleges jogrend szöveggötött alkotmányközpontú megközelítéseivel szemben, ezért a jogi helyzet is egyértelműbbnek mondható.

1989 óta a vonatkozó alkotmányos változtatások mind arra törekedtek, hogy a végrehajtó hatalom operativitása növekedjék, de egyúttal meglegyenek a szükséges ellenőrző és garanciális intézmények is.<sup>79</sup> Az azonban, hogy végső soron ez mennyire lett sikeres, jelentős részben csak a tényleges gyakorlatok alapján dönthető el. A különleges jogrend számos eleme azonban még sosem került alkalmazásra, ezért a kérdés konkluzív módon egyelőre nem dönthető el.

Mindenesetre a különleges jogrend hat kategóriája, figyelemmel ezen belül a két két-fázisos kihirdetési rendszerre is, valamint a kapcsolódó két kvázi-különleges jogrendi eset a korábbiaknál lényegesen nagyobb kormányzati mérlegelési lehetőséget biztosító komplex rendszert alkot, amelynek finomhangolása várhatóan további sarkalatos törvényi módosításokat fog kiváltani. Az egyes időszakok szabályainak összevetése során kimutatható koherencia-kérdések mellett ugyanakkor a kérdéses szabályok bonyolultsága már elérte azt a kritikus határt, ahol már az alkalmazhatóság is megkérdőjelezhetővé válik. Ha viszont a különleges jogrendi alternatívák egyszerűsítése a kormányzati döntéshozatali hatékonyság erősítésével egyidejű javaslatként merülne fel, nehezen lenne elkerülhető a kivételesség általános hatalomgyakorlási trenddé formálásának vádja.

### 3. Az alkotmányosság lassú eróziója és a vele szembeni alkotmányvédelem mechanizmusai

Az alkotmányvédelem témakörét a különleges jogrend problematikája csak részben fedi. A különleges jogrend leginkább csupán az alkotmányt fenyegető *hirtelen* és az államszervezeten *kívülről* érkező jelentős veszélyekkel foglalkoznak, az alkotmányt azonban más jellegű, adott esetben sokkal komolyabb kihívások is érhetik, amelyek *be-*

<sup>79</sup> Kritikus értékelésként lásd különösen: TORDAI Csaba: *Honvédek a menekültek ellen?* igyirnankmi.atlatszo.hu/2015/08/26/honvedek-a-menekultek-ellen/; és UITZ Renáta: *Hungary's attempt to manage threats of terror through a constitutional amendment* 2016 28 April. [www.constitutionnet.org/news/hungarys-attempt-manage-threats-terror-through-constitutional-amendment](http://www.constitutionnet.org/news/hungarys-attempt-manage-threats-terror-through-constitutional-amendment); és LENGYEL László: *Hallott ország*. Budapest, Helikon, 2016. 117.

*lülről és lassan* vezetnek annak bukásához (alkotmányos erózió). Az elkövetkezőkben az alkotmányvédelemnek evvel a kérdésével foglalkozunk.

### 3.1. Az alkotmányos erózió természete

Az elmúlt években különféle jogdogmatikai és empirikus politikatudományi tanulmányok is kimutatták, hogy a modern alkotmányosság központi elemei (demokrácia, jogállamiság, az utóbbin belül különösen a hatalommegosztás és az alapjogvédelem) visszaszorulóban vannak a világ számos országában,<sup>80</sup> így az EU tagállamai között is.<sup>81</sup> Ez elsősorban nem a jogi normák, hanem a tényleges gyakorlatok szintjén történik meg, amiket hagyományos alkotmányjogászai módszerekkel (amelyek elsősorban a normakonfliktusokra koncentrálnak) csak igen nehézkesen tudunk megragadni.<sup>82</sup> Vagyis nem elsősorban formális alkotmánymódosításokról van szó (bár az is előfordul), hanem az alkotmányok normatív erejének lépésről lépésre való, de összességében jelentős mértékű csökkenéséről.

A félelem, hogy ezek a jelenségek stabil alkotmányos demokráciákban is megjelenhetnek, jelen van a tudományos és közéleti diskurzusban egyaránt.<sup>83</sup> Ezeket a fejleményeket nevezték többek 'illiberális' fordulatnak,<sup>84</sup> 'alkotmánytagadó populistá visszarendeződésnek',<sup>85</sup> 'a liberális alkotmányosság hanyatlásának',<sup>86</sup> 'de-demokratizációnak',<sup>87</sup> 'a demokrácia és az alkotmányosság eróziójának',<sup>88</sup> 'a demokrácia visszafejlődésé-

<sup>80</sup> Mark A. GRABER – Sanford LEVINSON – Mark TUSHNET (szerk.): *Constitutional Democracy in Crisis?* Oxford, Oxford University Press, 2018.

<sup>81</sup> András JAKAB – Dimitry KOCHENOV (ed.): *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*. Oxford, Oxford University Press, 2017.; Martin BRUSIS: *Illiberale Drift und Proliferation – BTI-Regionalbericht Ostmittel- und Südosteuropa*. Gütersloh, Bertelsmann, 2018.

<sup>82</sup> Az ilyen esetekre különösen hasznosak a jogállamisági indexek, lásd pl. JAKAB András – LŐRINCZ Viktor: *Jogrendszerek mérése indexek segítségével*. In: JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK, 2016. 869–894.

<sup>83</sup> Edward LUCE: *The Retreat of Western Liberalism*. London, Little Brown, 2017.; Yascha MOUNK: *The People vs Democracy: Why Our Freedom is in Danger and How to Save It*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2018.; Klaus Ferdinand GÄRDITZ – Maximilian STEINBEIS: Die meisten Dinge, die in Polen und Ungarn gelaufen sind, könnten ohne weiteres hier auch passieren. *VerfBlog*, 2018/2/22., <https://verfassungsblog.de/die-meisten-dinge-die-in-polen-und-ungarn-gelaufen-sind-koennten-ohne-weiteres-hier-auch-passieren/>; Dalibor ROHAC: Czech Republic and Slovakia flirt with authoritarianism. *Financial Times*, 3.28.2018.; Steven LEVITSKY – Daniel ZIBLATT: *How Democracies Die*. New York, Crown, 2018.

<sup>84</sup> A fogalom eredetéhez lásd ZAKARIA: The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 1997/November-December, 22–43.

<sup>85</sup> Wojciech SADURSKI: How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding. *Sydney Law School Legal Studies Research Paper*, 18/01.

<sup>86</sup> Grazyna SKAPSKA: The Decline of Liberal Constitutionalism in East Central Europe. In: Peeter VIHALEMN et al. (szerk.): *The Routledge Handbook of European Social Transformations*. London, Routledge, 2018. 130–145.

<sup>87</sup> Matthijs BOGAARDS: De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy. *Democratization*, 2018. 1–19.

<sup>88</sup> Istvan POGANY: The Crisis of Democracy in East Central Europe: The 'New Constitutionalism' in Hungary. *European Public Law*, 2013. 341–368., 352.

nek’,<sup>89</sup> és ‘demokratikus dekonszolidációnak’.<sup>90</sup> A nyugtalanító intézkedések egy része jól működő alkotmányos demokráciákban is ismert, bevezetésük pedig fokozatosan, lépésről-lépésre történik az érintett országokban.<sup>91</sup> Egyes esetekben az intézkedések jogszabályi változások formáját öltik, de az esetek jelentős részében inkább csak a tényleges gyakorlatok változnak (formális jogi változások nélkül). Az intézkedések lehetnek teljesen jogszerűek (ritkábban jogszerűtlenek is),<sup>92</sup> és gyakran pusztán reformnak álcázzák őket,<sup>93</sup> ezáltal a külső szemlélőnek megnehezítik, hogy megértse: valójában mi is történik.<sup>94</sup> A változások és intézkedések egyenként rendszerint nem tűnnek aggasztónak, de együttesen és társadalmi-politikai kontextust is figyelembe véve, igen komoly romboló hatást tudnak kifejteni egy alkotmányos rendszerre.<sup>95</sup>

A nyilvánvaló puccsok és erőszakos hatalomátvételek (*democratic retrogression*) helyett manapság az alkotmányos demokráciákra leselkedő legfontosabb veszély a lassú erózió (*democratic decay* vagy *democratic erosion*).<sup>96</sup> Az erózió hasznos helyettesítő eszköze az erőszakos hatalomátvételnél, mert így az autoriter vezetők kevesebb ellenállásba ütköznek, hiszen az egyes lépések nem tűnnek riasztónak önmagukban, avagy másként fogalmazva sem a vezetők, sem az intézkedések „nincsenek farkasnak öltözve”.<sup>97</sup> Demokratikus felhatalmazással rendelkező vezetők a demokráciát fordítják saját maga ellen, és belülről bontják azt le apró lépésekben. GINSBURG és HUQ szerint öt különféle típusú intézkedésről beszélhetünk:

- (1) alkotmánymódosítások, amelyek alapvető alkotmányos struktúrákat írnak át (tipikusan centralizálnak, például parlamentáris rendszerből prezidenciálissá alakítanak);

<sup>89</sup> Gero ERDMANN – Marianne KNEUER (szerk.): *Regression of Democracy? (a Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft különszáma)* Wien, Springer, 2011.

<sup>90</sup> Roberto Stefan FOA – Yascha MOUNK: The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect. *Journal of Democracy*, 2016/July, 5–17.; Paul HOWE: Eroding Norms and Democratic Deconsolidation. *Journal of Democracy*, 2017/October, 15–29.

<sup>91</sup> Wojciech SADURSKI: How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding (January 17, 2018). *Sydney Law School Research Paper*, No. 18/01. (<https://ssrn.com/abstract=3103491>) 5, egy olyan helyzethez hasonlítja a problémát, amikor a békát hideg vízbe tesszük, majd azt lassan forraljuk fel: a béka nem ugrik ki a forró vízből, mert fokozatosan hozzászokik ahhoz, ezért végül halálra fő.

<sup>92</sup> Kim Lane SCHEPPELE: Autocratic Legalism. *The University of Chicago Law Review*, 2018. 545–583.

<sup>93</sup> A szándékolt ‘többértelműség és hihető tagadhatóság’ (‘ambiguity and plausible deniability’) trükkjeihez lásd Erica FRANTZ – Andrea KENDALL-TAYLOR: The Evolution of Autocracy: Why Authoritarianism Is Becoming More Formidable? *Survival. Global Politics and Strategy*, 2017. 57–68., 62.

<sup>94</sup> Ozan O VAROL: Stealth Authoritarianism. *Iowa Law Review*, 2015. 1673–1742.; David LANDAU: Abusive Constitutionalism. *UC Davis Law Review*, 2013. 189–260.

<sup>95</sup> Az elemenként való különözsemlélés hibájához (‘fallacy of decomposition’) lásd Mark TUSHNET: Authoritarian Constitutionalism. *Cornell Law Review*, 2015. 391–462., 409–410.; hasonló szellemben az egyes intézkedések egymást erősítő összehatásáról (‘interaction effects’) lásd Kim Lane SCHEPPELE: The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work. *Governance*, 2013/4. 559–562.

<sup>96</sup> GINSBURG–HUQ i. m. 43. A fogalmi különbségtételhez más terminológiával lásd még Jack M BALKIN: Constitutional Crisis and Constitutional Rot. *Maryland Law Review*, 2017. 147–160.; Milan W SVOLIK: Which Democracies Will Last? Coups, Incumbent Takeovers, and the Dynamic of Democratic Consolidation. *British Journal of Political Science*, 2015. 715–738.

<sup>97</sup> GINSBURG–HUQ (l. lj.) 76–77.

- (2) a központi kormányzatot ellenőrző intézmények meggyengítése akár jogszabályi változásokkal, akár személyzeti politikával (ezen belül is a legaggasztóbbak a bírói függetlenséget ért támadások);<sup>98</sup>
- (3) a közigazgatáson belüli centralizáció és átpolitizálás (a közigazgatás ugyanis konzervatív és inkrementalista szokott lenni, ráadásul semleges információ nyújt, valamint stabil és szabálykötött módon működik – ezek mind korlátokat jelentenek az autoriter ambíciókkal szemben);<sup>99</sup>
- (4) a demokrácia előfeltételeként szolgáló szabad közbeszéd szférájának (amely egy „érzékeny ökoszisztéma”)<sup>100</sup> visszaszorítása és eltorzítása;<sup>101</sup> és
- (5) a versengő pártok adminisztratív vagy gazdasági eszközökkel történő ellehetetlenítése, ezáltal a demokratikus rotáció ellehetetlenítése.<sup>102</sup>

Két eltérő mechanizmus vezethet az alkotmányos demokrácia eróziójához (amelyek a gyakorlatban egymással kombinálódhatnak is esetenként): karizmatikus populizmus és a pártstruktúra leromlása. Az előbbi (ti. populizmus) Jan-Werner MÜLLER meghatározása szerint két tézisre támaszkodik: moralizált anti-pluralizmus (vagyis csak a populisták képviselik a népet/nemzetet) és a nép/nemzet nem-intézményesített fogalma (vagyis a populisták akkor is a népakaratra hivatkoznak, ha az nem nyilvánult még meg semmilyen formális eljárásban).<sup>103</sup> A populisták úgy mutatják be magukat, mint akik közvetlenül a nép nevében beszélnek, és mint akik át tudják vágni azokat a gordiuszi csomókat, amiket a hagyományos elitek nem: ezáltal az írott és íratlan normák megsértését legitimálják.<sup>104</sup> A másik mechanizmus (ti. pártstruktúra leromlása) gyakran korrupciós botrányok vagy gazdasági válságok nyomán következik be, esetenként a hagyományos pártstruktúra összeomlását is jelenti, és amely ahhoz vezet, hogy egyetlen párt lényegében leválthatatlanná válik.<sup>105</sup>

GINSBURG és HUQ nemrég megjelent könyvükben (szarkasztikusan) tanácsként is leírják, miként valósítható meg a fenti program: “Először is hozz létre egy populista szervezetet, amely a [nép] többségét a régi elitek áldozataként állítja be. [...] Hangsúlyozd a nemzet biztonságát vagy a haza tisztaságát fenyegető veszélyeket. Ezután találd meg a módját, hogy az állami intézményekben (mint a bíróságokon vagy a katonaságban) dolgozó ellenfeleidet semlegesítsd kinevezések, tisztogatások, klientelizmus (*patronage*) vagy akár megfélemlítés kombinációjával. Esetleg használd a bíróságokat is, hogy a kritikus hangokat elhallgattasd rágalmazási vagy hasonló perekkel. Fontos: ne felejtse el a választási rendszert manipulálni, hogy a jövőbeli verseny korlátozottságát így biztosítsd. Ezek után támadd meg a civil szervezeteket avval, hogy azokat külföldről finanszírozták és olyan globalista eszmék elitista hordozói, amelyek nem

<sup>98</sup> Lásd pl. Bojan BUGARIČ – Tom GINSBURG: The Assault on Postcommunist Courts. *Journal of Democracy*, 2016/July, 69–82.

<sup>99</sup> GINSBURG–HUQ i. m. 104.

<sup>100</sup> GINSBURG–HUQ i. m. 113.

<sup>101</sup> GINSBURG–HUQ i. m. 109.

<sup>102</sup> GINSBURG–HUQ i. m. 72–73.

<sup>103</sup> Jan-Werner MÜLLER: *Mi a populizmus?* (Ford. KONOK Péter.) Budapest, Libri, 2018.

<sup>104</sup> GINSBURG–HUQ i. m. 80–82.

<sup>105</sup> GINSBURG–HUQ i. m. 83–85.

összegegyeztethetőek a nemzeti értékekkel. Ügyelj rá, hogy a szabad média legyen megfélemlítve vagy legalábbis felhígítva, nehogy független ellenőrző[je] lehessen [a hatalomnak]: ez különösen könnyű privatizáció [jelenlegi] korszakában, amikor a sajtó szó szerint meg lehet vásárolni. Végül pedig gyengítsd meg a tudományosság helyzetét – vagy alulfinanszírozás vagy közvetlen átpolitizálás révén.”<sup>106</sup>

### 3.2. Alkotmányvédelem az alkotmányos erózióval szemben

A kérdéssel foglalkozó szakirodalom szerint az alkotmányos erózió nehezebben következik be arányos választási rendszer mellett,<sup>107</sup> szövetségi államokban<sup>108</sup> és többrétegű alkotmányos struktúrákban (ahol jelentős vagy alapelvi jellegű alkotmánymódosításokhoz a szokásosnál is nehezebb eljárási lépéseket kell tenni, vagy ahol alkotmányellenes alkotmánymódosítási doktrínákat alkalmaznak).<sup>109</sup> Ugyancsak hasznos lehet a független intézmények *hálózata*, amelyek részben egymást is védeni tudják (ombudsmanok, számvevőszékek, választási bizottságok, anti-korrupciós ügynökségek, bírósági önigazgatási szervek, stb.).<sup>110</sup> Ezek a szabályozási megoldások növelik az alkotmányos erózióval szembeni ellenálló képességet. A politikai pártok belső demokratikus működésének jogi előírása is segíthet.<sup>111</sup> A kérdéses szabályok hatékonysága azonban nagyban függ az adott társadalmi és politikai kontextustól is.<sup>112</sup> Az egyes alkotmányos szabályok hatékonyabban működhetnek egyes más nemzeti vagy nemzetközi jogi sza-

<sup>106</sup> GINSBURG–HUQ i. m. 116. Hasonló, de inkább szórakoztató és humoros formában megírt gondolatokhoz lásd RANDALL WOOD – CARMINE DELUCA: *The Dictator's Handbook: A Practical Manual for the Aspiring Tyrant*. (s.l.) Gull Pond, 2012.; BRUCE BUENO DE MESQUITA – ALASTAIR SMITH: *The Dictator's Handbook. Why Bad Behavior is Almost Always Good for Politics*. New York, Public Affairs, 2011.; ANDRÉ DE GUILLAUME: *How to Rule the World. A Handbook for the Aspiring Dictator*. Chicago, Chicago Review Press, 2003.

<sup>107</sup> ANDREW REYNOLDS: *Designing Democracy in a Dangerous World*. Oxford, Oxford University Press, 2010.; GÁBOR HALMAI: Rise and fall of constitutionalism in Hungary. In: PAUL BLOKKER (szerk.): *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond*. New York, Routledge, 2017. 217–233.; SADURSKI (2018) i. m..

<sup>108</sup> TOM GINSBURG – AZIZ Z. HUQ – MILA VERSTEEG: The Coming Demise of Liberal Constitutionalism. *The University of Chicago Law Review*, 2018. 239–255., kül. 249–250.

<sup>109</sup> LANDAU i. m.; RICHARD ALBERT: The Theory and Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment in Canada. *Queen's Law Journal*, 2016. 143–206.; YANIV ROZNAI: *Unconstitutional Constitutional Amendments*. Oxford, Oxford University Press, 2017.

<sup>110</sup> GINSBURG–HUQ i. m. 194–196.

<sup>111</sup> SUJIT CHOUDRY: Resisting democratic backsliding: An essay on Weimar, self-enforcing constitutions, and the Frankfurt School. *Global Constitutionalism*, 2018. 54–74.; GINSBURG–HUQ i. m. 200. azonban felhívja a figyelmet arra, hogy ezek a szabályok a hatalmon lévőknek megkönnyítik az ellenzéki pártok működésébe való beleszólást, vagyis könnyen vissza lehet élni velük.

<sup>112</sup> DENIS J. GALLIGAN – MILA VERSTEEG (szerk.): *Social and Political Foundations of Constitutions*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.; KATHLEEN PRITCHARD: Comparative human rights: an integrative approach. *Politikon. South African Journal of Political Studies*, 1986. 24–37.; JAMES MELTON – TOM GINSBURG: Does de jure judicial independence really matter? *Journal of Law and Courts*, 2014. 187–217.; DOUGLAS M GIBLER – KIRK A RANDAZZO: Testing the Effects of Independent Judiciaries on the Likelihood of Democratic Backsliding. *American Political Science Review*, 2011. 696–709.

bályokkal kombinálva.<sup>113</sup> Így különösen, a parlamentáris és a prezidenciális kormányforma (vagy a monarchikus államforma) csak bizonyos kulturális előfeltételek megléte esetén bír befolyással az alkotmányos erózióra.<sup>114</sup>

Nemzetközi és szupranacionális emberi jogi kötelezettségeknek önmagukban csupán korlátozott befolyásuk van az alkotmányos erózió megállítására vagy megelőzésére.<sup>115</sup> Azonban kombinálva bizonyos hazai politikai és társadalmi körülményekkel, valamint hazai és szupranacionális/föderális jogi eszközökkel már hatékonyak lehetnek autoriter tendenciák leküzdésére.<sup>116</sup> A 'militáns demokrácia'<sup>117</sup> eszköztára (amely anti-demokratikus erők politikai szabadságjogait korlátozza) csupán korlátozott hatásal bír, sőt adott esetben ezekkel az eszközökkel vissza is lehet élni.<sup>118</sup>

Kérdéses, hogy mennyiben lehetnek hatékonyak az alkotmánybíróságok és a rendes bíróságok az alkotmányos erózió megelőzésében, megállításában vagy visszafordítá-

<sup>113</sup> Stephen HOLMES: Can Foreign Aid Promote the Rule of Law? *East European Constitutional Review*, 1999. 68–74.; Michael J GORGES: New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution. *Politics*, 2001/2. 137–145.

<sup>114</sup> Ko MAEDA: Two Modes of Democratic Breakdown: A Competing Risks Analysis of Democratic Durability. *Journal of Politics*, 2010. 1129–1143.

<sup>115</sup> Emilie M. HAFNER-BURTON – Kiyoteru TSUTSUI: Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law To Matter Where Needed Most. *Journal of Peace Research*, 2007. 407–425.; Oona A HATHAWAY: Do Human Rights Treaties Make a Difference? *Yale Law Journal*, 2002/8. 1935–2042.; Jan-Werner MÜLLER: Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States? *European Law Journal*, 2015. 141–160.; András JAKAB: The EU Charter of Fundamental Rights as the Most Promising Way of Enforcing the Rule of Law against EU Member States. In: Carlos CLOSA – Dimitry KOCHENOV (ed.): *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge, Cambridge University Press, 2016. 187–205.; JAKAB–KOCHENOV (ed.) i. m.; Wojciech SADURSKI: That Other Anniversary. *European Constitutional Law Review*, 2017. 417–427.; Ulrich WAGRANDL: Transnational Militant Democracy. *Global Constitutionalism*, 2018. 143–172.; András BOZÓKI – Dániel HEGEDŰS: An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union. *Democratization*, 2018. 1173–1189.; optimistább: Jon C PEVEHOUSE: With a Little Help from My Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy. *American Journal of Political Science*, 2002. 611–626.; Beth A SIMMONS: *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.; Philip LEVITZ – Grigore POP-ELECHEZ: Why No Backsliding? The European Union's Impact on Democracy and Governance Before and After Accession. *Comparative Political Studies*, 2010. 457–485.

<sup>116</sup> Edward L GIBSON: *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. New York, Cambridge University Press 2012); Erin K JENNE – Cas MUDDE: „Can Outsiders Help?” *Journal of Democracy* 2012/July, 147–155.; Radu CARP: The Struggle for the Rule of Law in Romania as an EU Member State: The Role of the Cooperation and Verification Mechanism. *Utrecht Law Review*, 2014. 1–16.; Michael BLAUBERGER – Daniel KELEMEN: Can courts rescue national democracy? Judicial safeguards against democratic backsliding in the EU. *Journal of European Public Policy*, 2017. 321–336.; Ulrich SEDELMEIER: Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure. *Journal of European Public Policy*, 2017. 337–351.

<sup>117</sup> András SAJÓ (ed.): *Militant Democracy*. Utrecht, Eleven, 2004.; Markus THIEL: *The militant democracy principle in modern democracies*. Farnham, Ashgate, 2009.; Jan-Werner MÜLLER: *Militant Democracy*. In: Michel ROSENFELD – András SAJÓ (ed.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 1253–1269.; Alexander S. KIRSHNER: *A Theory of Militant Democracy: The Ethics of Combatting Political Extremism*. New Haven, Yale University Press, 2014.

<sup>118</sup> Carlo INVERNIZZI ACCETTI – Ian ZUCKERMANN: What's Wrong with Militant Democracy? *Political Studies*, 2017. 182–199.

sában. A szakirodalomban egyes szerzők optimistábbak,<sup>119</sup> míg mások kételkednek ebben,<sup>120</sup> illetve csak késettető hatást tulajdonítanak nekik,<sup>121</sup> sőt egyesek szerint a túlzottan erős alkotmánybíróságok/legfelső bíróságok végső soron kifejezetten negatív (!) hatással bírnak az alkotmányos demokráciákban az alkotmány normatív erejének hosszú távú védelmére.<sup>122</sup>

Empirikus kutatások szerint a *de facto* bírósági függetlenség erősebben függ a közvélemény támogatásától,<sup>123</sup> valamint a demokratikus rotáció meglététől és a politikai fragmentációtól,<sup>124</sup> mint a bírói függetlenségre vonatkozó jogi szabályoktól (amelyek ugyan nem lényegetlenek, de hatékonyságuk önmagukban igencsak korlátozott). Középpont, hogy bizonyos szabadságjogok a demokrácia előfeltételei,<sup>125</sup> de a másik irányú oksági összefüggést jogászok gyakran elfeledik: a jogállamiság (és annak elemei: az alapjogok védelme és a hatalommegosztás) maga is a demokratikus rotáció terméke, hiszen ha a kormánypártok nem számíthatnak arra, hogy valaha is ellenzékben lesznek, akkor nincs önérdékkövető motivációjuk arra, hogy ezeket az elveket tiszteljék.<sup>126</sup> Vagyis az alkotmányvédelem legfontosabb garanciája nem is a jogászi bírósági védelem, hanem a demokratikus folyamatok intaktsága.

<sup>119</sup> Pédraül Rafael LAPORTA et al.: Judicial Checks and Balances. *Journal of Political Economy*, 2004. 445–470.; Douglas M GIBLER – Kirk A RANDAZZO: Testing the Effects of Independent Judiciaries on the Likelihood of Democratic Backsliding. *American Political Science Review*, 2011. 696–709.; Samuel ISSACHAROFF: *Fragile democracies. Contested power in the era of constitutional courts*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015.; Jeffrey K. STATON et al.: Can Courts Be Bulwarks of Democracy? *V-Dem Institute Working Paper*, 2018-71.

<sup>120</sup> Lee EPSTEIN – Jack KNIGHT – Olga SHVETSOVA: The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government. *Law – Society Review*, 2001. 117–163.; Tom Gerald DALY: *The Alchemists. Questioning Our Faith in Courts as Democracy-Builders*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017.; Adam S CHILTON – Mila VERSTEEG: Courts’ Limited Ability to Protect Constitutional Rights. *The University of Chicago Law Review*, 2018. 293–335.

<sup>121</sup> GINSBURG–HUQ i. m. 189.

<sup>122</sup> Anna HARVEY: *A Mere Machine. The Supreme Court, Congress, and American Democracy*. New Haven, Yale University Press, 2013.; Stephen GARDBAUM: Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies? *Columbia Journal of Transnational Law*, 2015. 285–320.; Paul BLOKKER: *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. London, Routledge, 2013.

<sup>123</sup> Jeffrey K. STATON: Judicial policy implementation in Mexico City and Mérida. *Comparative Politics*, 2004. 41–60.

<sup>124</sup> J. Mark RAMSEYER: The puzzling (in)dependence of courts: a comparative approach. *Journal of Legal Studies*, 1994. 721–747.; Pilar DOMINGO: Judicial independence: the politics of the Supreme Court in México. *Journal of Latin American Studies*, 2000. 705–735.; Tom GINSBURG: *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. New York, Cambridge University Press, 2003.; Julio RÍOS-FIGUEROA: Fragmentation of power and the emergence of an effective judiciary in Mexico, 1994–2002. *Latin American Politics and Society*, 2007. 31–57.; Catalina SMULOVITZ: Law and Courts’ Impact on Democratization. In: Peter CANE – Herbert M. KRITZER (ed.): *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford, Oxford University Press, 2010. 729–752., 738.

<sup>125</sup> Ennek egy klasszikus munkája John Hart ELY: *Democracy and Distrust*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1980.

<sup>126</sup> GINSBURG–HUQ i. m. 14.

### 3.3. Záró gondolatok az alkotmányos erózió témaköréről

Az alkotmányos szabályok önmagukban nem nyújtanak garanciát az alkotmányos erózióval szemben.<sup>127</sup> „A demokrácia a résztvevőitől megkíván egy bizonyos politikai erkölcsöt. Ennek a politikai erkölcsnek a hiányában az alkotmányozók semmiféle eszköze nem fogja tudni megmenteni az alkotmányos demokráciát.”<sup>128</sup> Országos politikai pártok, egy politikailag aktív polgárság és a független intézmények hálózata (különösen a bíróságok) közösen képesek az alkotmányos demokráciát megóvni az eróziótól.<sup>129</sup> Ebben a fent említett különféle alkotmányjogi szabályozási megoldások (különösen: többrétegű alkotmány, arányos választási rendszer, szövetségi államiság) tovább segíthetnek.

Alkotmányjogászként számunkra nem elsősorban a (politikai és társadalmi) tényezők érdekesek,<sup>130</sup> bár ezekről sem szabad megfeledkeznünk,<sup>131</sup> hanem az alkotmányos szabályok hatása az alkotmányos erózióra. A kérdés az alkotmányjog és az alkotmányjog-tudomány létértelmét érinti: vajon mennyiben alkalmasak egyáltalán jogi szabályok arra, hogy egy alkotmány normatív erejét garantálják, vagy mennyiben csupán szimptomái és következményei egy eleve meglévő politikai kultúrának. Ez egy szomorú, de manapság az alkotmányjog-tudományban (a nemzetközi szakirodalmi tendenciák fényében is) talán a leginkább releváns és aktuális kérdéskör, amelyről itt csupán rövid áttekintést adhattunk.<sup>132</sup>

<sup>127</sup> A gondolat már egy évszázados JELLINEK i. m., de gyakran elfeledett.

<sup>128</sup> GINSBURG–HUQ i. m. 173.

<sup>129</sup> GINSBURG–HUQ i. m. 240.

<sup>130</sup> Ehhez lásd többek közt Ethan B KAPSTEIN – Nathan CONVERSE: Why Democracies Fail. *Journal of Democracy*, 2008/October, 57–68., Paul HOWE: Eroding Norms and Democratic Deconsolidation. *Journal of Democracy*, 2017/October, 15–29.; Marc F. PLATTNER: Liberal Democracy’s Fading Allure. *Journal of Democracy*, 2017/October, 5–14.; William A. GALSTON: The Populist Challenge to Liberal Democracy. *Journal of Democracy*, 2018/April, 5–19.

<sup>131</sup> Egy klasszikus idézet ehhez Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Staat, Gesellschaft, Freiheit*. Frankfurt aM., Suhrkamp, 1976. 60.: „A szabadelvű szekularizált állam olyan előfeltételekből él, amelyet maga nem tud biztosítani.” („Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.”)

<sup>132</sup> A magyar helyzet alkotmányossági válságjelenségeinek részletesebb elemzéséhez (intézményelméleti szempontból) és a teendők leírásához lásd JAKAB András: Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg? *MTA Law Working Papers* 2018/1. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018\\_01\\_Jakab.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018_01_Jakab.pdf)