

# Különleges jogrend

**Szerző:** TILL Szabolcs

**Affiliáció:** honvéd ezredes, a NATO Defense College (Róma) fakultás tanácsadója, a politikatudomány doktora, EU szakjogász

**Rovat:** Alkotmányjog

**Rovatszerkesztő:** BODNÁR Eszter, JAKAB András

**Lezárás dátuma:** 2018.07.08

**Idézési javaslat:** TILL Szabolcs: „Különleges jogrend” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A különleges jogrend az alkotmányos szabályozás különös része, a békétől, általánosabban az állami működés általános szabályaitól eltérő időszakok bővített eszköztárú kezelésének joga. A fogalom célrendszere szerint egyrészt a végszükség kategóriájának államszervezeti szintű vetülete, másrészt egyfajta elrettentő eszköztár 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. Az államszervezeti eltérés mélységének függvényében a különleges jogrendi időszakok kezelhetőségének érdeke kiváltja az egyes alapjogok békétől eltérő mértékű korlátozását vagy azok gyakorlásának felfüggeszthetőségét és a békében nem érvényesülő alkotmányos kötelezettségek bevezetését. A különleges jogrend alkotmányosságának értékelési szempontja lényegesen eltér a béke időszakában érvényesülő mértéktől: elsődlegesnek tekinthető a nem korlátozható garanciák és nem változtatható feltételek betartása mellett a kiváltó ok kezelése, majd a késedelem nélküli visszatérés az alkotmányos hatalomgyakorlás normális gyakorlási rendjéhez. Összességében a különleges jogrend az állami hatékonyság fenntarthatósága érdekében megvalósított, átmeneti időre szólóan eltérített szükségességi és arányossági normarendszer, a jogállamra vetített végszükség jellegű intézmény.

## Tartalomjegyzék

### 1. A különleges jogrend fogalma és célja

### 2. A különleges jogrendi időszakok tipológiája

- 2.1. A rendkívüli állapot
- 2.2. A szükségállapot
- 2.3. A veszélyhelyzet
- 2.4. A váratlan támadás
- 2.5. A megelőző védelmi helyzet
- 2.6. A terrorveszélyhelyzet

### 3. A különleges jogrend sajátos államszervezeti megoldásai

- 3.1. Új és megváltozó feladatú államszervezeti intézmények
- 3.2. Az államszervezeti garanciarendszer és a nem érinthető intézmények

### 4. A különleges jogrend egyéni szintű sajátosságai

- 4.1. A nem érinthető alapjogok
- 4.2. A módosítható és gyakorlásukban felfüggeszhető alapjogok
- 4.3. Az alkotmányos kötelezettségek érvényesülése a különleges jogrendben

### 5. Az egyes különleges jogrendi időszakok további korlátai és lezárulása

### 6. Összefoglalás és kitekintés

### 7. JEGYZETEK

---

#### 1. A különleges jogrend fogalma és célja

[1] A különleges jogrend az alkotmányos szabályozás különös része, a békétől<sup>[1]</sup> eltérő időszakok joga. Maga a különleges jogrend elnevezés, mint az eltérő definíciós elemeket hordozó időszakok gyűjtőfogalma<sup>[2]</sup> az Alaptörvény innovációja: az Alkotmány hatályosulása idején a minősített vagy a békétől eltérő időszakok fogalmával foglalta össze a jogtudomány és a hadtudomány, anélkül azonban, hogy az összefoglalás terminológiai oldalról alkotmányosan determinált lett volna. Az Alaptörvény által alkalmazott jogtechnikai megoldás, vagyis az alcím használata, a mindenkor az alcím alá tartozó időszakok összességét *ipso iure* a fogalmi körbe vonja. Ennek megfelelően a fogalom tartalma eltérő időpontokban részben különböző esetköröket fedhet le, azonban adott időszakra alkotmányos szinten determinált. Míg a különleges jogrendi fogalomkör bővülésére egy esetben került eddig sor, addig a korábbi beazonosítható fogalom értelmezési tartománya a rendszerváltás időszakához képest két alkalommal bővült. E szócikk tárgya – a korábbi eltérő értelmezési tartományokat a történeti fejlődéssel összefüggésben jelezve – a különleges jogrend hatályos alaptörvényi szövegváltozat szerinti esetköre. Mindezek alapján a fogalom az államhatalom gyakorlása oldaláról meghatározott, ugyanakkor az alapvető jogok és kötelezettségek körére is kiható, mivel a különleges jogrendben egyes jogok gyakorlása korlátozható vagy akár fel is függeszthető, és békében nem alkalmazott többletkötelezettségek bevezetésére is sor kerülhet.

[2] A demokratikus hatalomgyakorlás (->demokrácia) a népszuverenitás elvén alapul, amely szerint a hatalom forrása a nép. A demokratikus hatalomgyakorlás (a közvetlen hatalomgyakorlás kivételesen alkalmazott eszközei [->népszavazás és népi kezdeményezés] mellett) a képviseleti demokrácia keretei között valósul meg, amikor az államhatalmat azok a képviselők gyakorolják, akiket a polgárok a választás során meghatározott időre erre felhatalmaztak. A demokratikus hatalomgyakorlás általános szabályozási technikája a hatalommegosztás, amely elv – az Alkotmánnyal ellentétben – az Alaptörvényben egyértelműen nevesítésre került.<sup>[3]</sup> Az általános alapelv ugyanakkor a különleges jogrend gyűjtőfogalmába tartozó esetekben csak részlegesen, módosultan érvényesül: a hatalomgyakorlás általános szabályaihoz képest új, komplex hatalmi centrum (Honvédelmi Tanács) is létrejöhet, a béke időszakára szóló hatáskörök pedig módosulnak (kormány, köztársasági elnök) azzal, hogy a korrekció iránya a törvényhozási funkció egyes elemeinek a végrehajtó hatalom felé tolódását is eredményezi.

[3] A békétől eltérő időszakok joga mindezen eltérési lehetőségek mellett is csak az alkotmányosság fogalmakörében értelmezhető: vannak alkotmányos korlátok és intézmények, különösen az Alkotmánybíróság, amelynek feladata a hatalomgyakorlás feltételeinek betartatása annak érdekében, hogy a visszaélészerű joggyakorlás ne eredményezhessen az alkotmánystabilitási szereppel összeegyeztethetetlen, önkényesen gyakorolt államhatalmat. A szabályozási elemek így

összességében a stabilitás megőrzése érdekében eltérést megengedő és a visszaélészerű joggyakorlással szembeni fellépést megalapozó vészfék típusú elemek dichotómiájára, arányosságára építenek, egy demokratikus államban szükséges jogkorlátozások eltérő standardjait eredményezve.

**[4]** Mivel a különleges jogrend fogalma alaptörvényi innováció, annak egyértelműen megfeleltethető nemzetközi jogi fogalom nem létezik. Mindez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a különleges jogrend egyes elemeinek lenyomata ne lenne nemzetközi jogi dokumentumokban kimutatható. E vonatkozásban általános szabályként rögzíthető, hogy amíg a nemzetközi jog tartalmaz beazonosítható rendelkezést, a belső jogi szabályozás viszonyítási pontja nem a béke időszaki arányosság és szükségesség. Ha viszont egyes különleges jogrendi időszakoknak nincs nemzetközi szerződésben beazonosítható eltérő rendelkezése, a mérlegelés az általános béke időszaki szabályokhoz képest valósul meg. Általánosan jellemző ugyanakkor, hogy a nemzetközi jogi dokumentumok a hatalomgyakorlás keretei eltérő szabályozásának szükségességét leszűkítő és eljárási feltételekhez kötött módon kezelik: adott esetben a jogkorlátozások megkérdőjelezése ügyében nemzetközi jogi fórumokon eredményesen hivatkozható a derogációs bejelentés elmaradásának ténye is.<sup>[4]</sup> Míg tehát a második világháborút követő nemzetközi jogi fejlődés emberi jogi értékrendje következtében az állam hatalomgyakorlásával szembeni garanciák erősödtek meg, mindez még az általános erőszak-tilalmi rendelkezések bevezetése mellett sem vezetett az állam végveszélyére alapított különös szükségességi érvrendszer megkérdőjelezéséhez, csak leszűkítő értelmű visszaigazolásához.

**[5]** A nemzetközi jogi dokumentumok szintjén először az ->**Egyesült Nemzetek Szervezetének** (ENSZ) dokumentumai esetében már kimutatható e kettősség: míg az ENSZ Alapokmánya általánosságban a nemzetközi béke és biztonság elősegítése érdekében alapvetően a nemzetközi viták békés rendezésére törekszik, a jogsértő erőszak vagy fenyegetés által érintett ország számára természetes jogként elismeri az egyéni és a kollektív önvédelem jogát az 51. cikkben. A szabályozások védelmi elemei az Észak-atlanti Szerződés Szervezetét létrehozó 1949-es Washingtoni Szerződéstől kezdődően az Európai Unió Lisszaboni Szerződésének szolidaritási és kölcsönös segítségnyújtási klauzuláig bezárólag erre az elidegeníthetetlen állami szintű jogi érvelésre építenek. A különleges jogrend nemzetközi gyakorlatával összefüggésben ugyanakkor megállapítható, hogy még azonos jogcsaládba tartozó államok esetében sem állapítható meg konzekvensen a szabályozási típushoz tartozás, az alapvetően inkább a történelmi múlt által determinált: a tranzitállami múlt a nyugatnémet Alaptörvény védelmi alkotmányossági novellája (Wehrverfassung, 1956)<sup>[5]</sup> óta a részletező szabályozások alapja. Ezenkívül fellelhető többféle részleges szabályozási módszer is azzal, hogy az elsődleges összehasonlítási alap az alkalmazási gyakorlat (funkcionalitás), nem pedig a leírt normaszöveg önmagában, különös tekintettel a fogalomhasználatok eltéréseire.<sup>[6]</sup> Az egyes időszakok részleges alkotmányos szerepeltetése a szabályozási részelemek (például alapjogok mellőzése) és a lehetséges altípusok szempontjából (például fegyveres védelemre korlátozódás vagy a francia modell) vagy kizárólag tilalmi rendelkezések felsorolása (például alkotmánykorrekció kizárása) egyaránt elképzelhető. A régi alkotmányoknak ugyanakkor nem feltétlenül tárgyköre a szabályozás, bár a gyakorlatban azért Svájc is eltért a béke időszaki hatalomgyakorlástól a második világháború idején.

**[6]** Az alapjogi olvasatban megjelenő *sui generis* korlátozási feltételek közül kiemelendő a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) 4. cikke, amely a „nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején” teszi lehetővé az e körből nem kizárt alapjogok szigorú mérlegelés alapján szükséges többlet korlátozását a diszkrimináció-tilalom és más nemzetközi kötelezettségek kereteire is figyelemmel, eljárászerű derogációs bejelentési kötelezettséghez kötötten. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 15. cikke a „háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot” esetén teszi lehetővé hasonló tartalmi és eljárási feltételek mellett a szigorító irányban eltérő alapjogi szabályozást. Már a PPJNE és az EJEE eltérő fogalomhasználatából is adódik ugyanakkor, hogy a belső jog különleges jogrendi kategóriarendszer elemeinek elnevezése körében sem tekinthető a nemzetközi jogi szabályozás determináló erejűnek. A szabályozás lehetőségének és a korlátozások szigorú értelmű visszaigazolásának igényén túl a nemzetközi jog az

alkotmányos tárgykört nem determinálja egyértelműen.

**[7]** Ennek megfelelően a különleges jogrend fogalma, ezt megelőzően pedig a minősített időszakként a szakirodalomban összefoglalt esetkör fokozatosan tágult. A kézirat lezárásának időpontjában az Alaptörvény hat, ezen alcím alatt összefoglalt időszakot tartalmaz, szemben az Alkotmányból örökölt és fogalmilag részlegesen pontosított öt esettel, amely az Alkotmány 1989-es szövegváltozata három esetének fokozatos kiegészülésével alakult ki. Az 1989-es elhatárolás a kiváltó okok szerinti különbségtételre törekedett, elkülönítve a tisztán külső eredetű rendkívüli állapotot a belső eredetű emberi cselekvésből eredő szükségállapottól és a területileg limitált katasztrófális kimenetű veszélyhelyzettől. E három időszak került a korábbi Alkotmány 8. § (4) bekezdésében összefoglalásra azzal, hogy az ezen időszakokra vonatkozó jogszabályok alapjogi standardja eltérhet a béke időszaki szükségességi és arányossági tesztől. 1994. január 1-jétől e felsorolást egészítette ki az Alkotmány 19/E. §-a, amely a délszláv háború hatására külön elnevezés nélkül, pusztán a jogszabályhely alapján hivatkozva bővítette a rendszert egy külső eredetű és célzottan rövid idejű, de bizonytalan megfogalmazású váratlan betörési tényállással, amely a 8. § (4) bekezdésének hatálya alá vonás nélkül, elsődlegesen a haderő feletti rendelkezési jog kormány-közelivé tétele érdekében nevesítette a tényállást. Később e szöveg módosítása és értelmezése folytán a 2001. szeptember 11-ei terrortámadások esetköre is a 19/E. § szerinti értelmezési tartományba került. A 2005. január 1-jével beépült következő esetkör, a megelőző védelmi helyzet létrejötte is elsődlegesen a szabályozás körén kívüli okhoz, a hadkötelezettség béke időszaki megszüntetéséhez kapcsolódott. Ennek során – eleget téve az Alkotmánybíróság a béke időszaki hadkötelezettség megszüntethetősége tárgyában népszavazás kiírását lehetetlenítő döntésének –<sup>[7]</sup> az új minősített időszak kialakítása éppen a béke időszakától való elkülöníthetőség érdekében vált szükségessé, változatlanul az Alkotmány 8. § (4) bekezdése érintése nélkül.

**[8]** A béke időszaki eszköztár elégtelensége a legújabb különleges jogrendi időszak, a terrorveszélyhelyzet indokolásában is kiemelést nyert. Az Alaptörvény szabályozási technikájának következtében, az alcím gyűjtőfogalmi szerepe miatt ugyanakkor az immáron hat eset összefoglaló jellemzői közé ugyanúgy beépülhetett a béke időszaki alapjogi standardtól való eltérés, mint a jogforrási rendszer sajátos érvényesülése.

**[9]** Az alapvető jogok eltérő viszonyítási pontja az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése,<sup>[8]</sup> amely az Alkotmány korábbi 8. § (4) bekezdésénél szűkebb körben sorolja fel a különleges jogrendben sem korlátozható alapjogokat. Ezen túl – értelemszerűen – a nemzetközi emberi jogi egyezmények nem korlátozható alapjogi felsorolásával is meg kell feleltetni a jogrendszert. A rendelkezés a béke időszakra szóló alapjog-korlátozási mértékhez képest a nem kizárt alapjogok körében kétirányú eltérést enged meg: gyakorlásuk felfüggesztése egyrészt az adott időszakban a jog átmeneti teljes kizárását is lehetővé teszi amellet, hogy a záró fordulat az általánosnál nagyobb mértékű korlátozhatóságra utal.

**[10]** Az államhatalom gyakorlásának eltérő szabályozása és az alapjogok gyakorlása keretrendszerének meghatározása az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdése alapján sarkalatos törvényi tárgykör. A különleges jogrendi jogforrási rendszer sajátosságait ugyanakkor az Alaptörvény T) cikkének (3) bekezdése is érinti azzal, hogy rendkívüli állapotban a Honvédelmi Tanácsot, valamint szükségállapotban a köztársasági elnököt jogosítja fel önálló, de csak a nevesített különleges jogrendi időszakban érvényesülő rendeleti szintű jogi norma kiadására. Azon túlmenően, hogy az Alaptörvény különleges jogrendi érinthetetlenségét az 54. cikk (2) bekezdése külön nevesíti, a különleges jogrendi jogszabályok jogforrási hierarchiát rontó hatását az egyes időszakokra vonatkozó külön rendelkezések tartalmazzák.

**[11]** A különleges jogrendi szabályozások hipotetikus kiindulási pontja, hogy az állam valamilyen fokozott veszélyeztetettségét eredményező helyzet a béke időszakra vonatkozó eszközökkel már nem kezelhető. Magának a békének a fogalmát ugyanakkor az Alaptörvény nem definiálja, bár azt a Q) cikkben és a posztulátumban államcélként vagy az egyes állami intézmények döntéshozatali

jogkörének tárgyaként tartalmazza békeszerződési vagy békefenntartási szóösszetételként. A különleges jogrend eltérései tehát alkotmányos definícióval nem rendelkező, sőt jogon túli fogalomhoz képest értelmezendők, így eredendően, megfogalmazási módjuktól függetlenül is hordozzák a kihirdethetőség kormányzati mérlegelésének szükségességét. Már az Alkotmány hatályának időszakában a hivatkozott alkotmánybíróági határozatok is vagy adottnak vették a békeháború dichotómiát, vagy pedig éppen – mint az adott népszavazási kezdeményezés burkolt alkotmánymódosítási elemére – az alkotmányos fogalom hiányára hivatkoztak. A fogalmi elhatárolás bizonytalansága 2015-ben nyert ennél is nagyobb jelentőséget akkor, amikor a *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* 80/A. § (1) bekezdésébe a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” fogalma a különleges jogrendi esetkör érintése nélküli, tehát béke időszaki rendészeti feladatként épült be a jogrendszerbe, ennek a honvédségi feladatrendszerre gyakorolt sarkalatos törvényi szintű kiegészítéseivel együtt.<sup>[9]</sup> A szabályozás modellje ugyanakkor a katasztrófa megelőzési/elhárítási feladat különleges jogrendtől függetlenül értelmezése lehetett az Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdésében is kimutathatóan. Míg tehát az Alkotmány hatálya alatt az alapjogok érinthetősége jelentett elhatárolási nehézséget a béke időszaka és az akkor minősített időszakok között, az Alaptörvény – a különböző szituációk eskalálódásának lehetőségére tekintettel – még fokozatosabb átjárási lehetőséget biztosított az egyes különleges jogrendi időszakok irányába.

## 2. A különleges jogrendi időszakok tipológiája

**[12]** 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 szövegállapot – szemben az Alaptörvény eredeti szövegváltozatával – csak három esetet tartalmazott, azonban az Alkotmány utolsó szövegváltozathoz képest az eltérések fordítókulcsát az Átmeneti Rendelkezők beépítését követően már az Alaptörvény tartalmazta.

**[13]** Egy ideális szabályozási rend elkülönítené a helyzeteket – amelyek a kiváltó okok tényállásszerű megvalósulásai – az állapotoktól, amelyek a feljogosított állami szerv döntésétől kezdődően a különleges jogrendi időszakra vonatkozó szabályok érvényesítései. E szabályozási logika azonban már az 1989-es szövegváltozatban is megkérdőjelezhető a veszélyhelyzet elnevezése következtében. A váratlan támadás rendszerbe iktatása 1994-ben a kihirdetés szükségessége oldaláról kérdőjelezte meg a különbségtételt: végső soron az állami reakció az elsődleges a formális kinyilvánításhoz képest. A kérdéskörhöz kapcsolódó bizonytalanságokat ráadásul a számszerűség növekedésével összefüggésben a szituációk relatív elhatárolhatósága, esetleges egybeesése és az eredendő mérlegelési jogkör tovább növeli. Erre tekintettel a tárgykör alkotmányos szabályozásának szűkíthetősége is felvetődhet, mint ahogy az alkotmányozás országgyűlési határozati fázisában, a mag-alkotmány teóriájában fel is merült.<sup>[10]</sup>

**[14]** A különleges jogrendi szabályozás mélysége és differenciáltsága vonatkozásában ugyanis nincs nyugat-európai jogállami standard: a tárgykör teljes mellőzésétől, az általános kormányzati felhatalmazástól a differenciált szabályozásig széles a spektrum. Tekintettel a második világháborút megelőző német tapasztalatokra, az antidemokratikus államberendezkedés demokratikus választásokból kiinduló weimari útjával szemben a különleges jogrendi szabályozás korlátozó elemeinek részletezése a diktatórikus tapasztalatokkal rendelkező tranzitállamokhoz köthető.<sup>[11]</sup> E felfogás szerint a különleges jogrend kiváltó okai által felvetett állami reakció szükségességével szemben a szabályozás korlátozó oldala a hangsúlyos: a kormányzatot a legszükségesebb szintű eltérések bevezetése vonatkozásában folyamatos indokolási kötelezettség terheli. Ennek egyik következménye a magyar alkotmányossági gyakorlatban, hogy a különleges jogrend esetei közül 1989 óta – visszatérő jelleggel – csak a veszélyhelyzet eltérő szabályozása hatályosult, a öbbi alakzatnak viszont nincs hazai alkotmányos gyakorlata. A kormányzat hatalomgyakorlási kritikáit így a háborús hatalomgyakorlási logika analógiái vonatkozásában legfeljebb az eszköztár kiterjesztésére irányuló szabályozási szándékok alapozhatták meg, a különleges jogrendi időszakok kihirdetésére irányuló

szándékok visszatérő jellege viszont nem. Az már más kérdés, hogy a biztonságpolitikai környezet romlása szükségessé teszi-e a kezelhetőség eszközrendszerének kiterjesztését,<sup>[12]</sup> vagy már a szabályozás ténye is megengedhetetlen a jogállamiság liberális olvasata szempontjából.<sup>[13]</sup> Az sem egyértelmű, hogy az 1989-es oki elkülönítés logikájára épített tényállások voltaképpen két elkülönülő, egy belső és egy külső eszkalációs láncra fűzhetők fel, vagy a hibrid hadviselés következtében voltaképpen a belső konfliktusok is egy háborús küszöb alatti külföldi beavatkozás logikájába illeszkednek,<sup>[14]</sup> így is a rendkívüli állapot kihirdethetősége felé mutatnak.

## 2.1. A rendkívüli állapot

**[15]** A rendkívüli állapot a különleges jogrendi szabályozás mintája, a béke időszakától eltérés legnagyobb mértékét megengedő és a legtöbb sajátossággal rendelkező időszak. Fogalma 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” kitélt 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 *sui generis* különleges jogrendi alakzatot: a tényhelyzet vagy az országgyűlési aktus hangsúlyozásától eltekintve végső soron együttesen fedi a hadüzenet megküldését másik ország részéről, ennek hiányában pedig 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.

**[16]** Figyelemre méltó ugyanakkor egy alkotmányos hiátus: az Alaptörvény rendkívüli állapotra vonatkozó szabályai alapján – szemben a szükségállapottal – az Országgyűlés, illetve feladat- és hatáskörrel rendelkező bizottsága esetében nincs folyamatos üléskezési kötelezettség, így annak szerepét végső soron a rendkívüli állapot megszüntetéséig a Honvédelmi Tanács akár az Alaptörvény szerint fenntartott jogkörök kivételével teljes körben át is veheti. Az egyedi intézkedési jogkör rendeleti formától független érvénysülésére a 49. cikk (4) bekezdése értelmezése függvényében hat ki: a mondat egyaránt értelmezhető úgy is, hogy az intézkedések a rendeleti forma részei, de értékelhető a „valamint” kezdetű fordulat önálló jogkörként is. Mivel *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény IX. fejezete több alkalommal külön tartalmazza a „rendeletben”, „rendelettel” és „rendelheti el” megfogalmazásokat, nem tartjuk kizártnak az e körön kívüli jogkörök határozatokkal történő gyakorlását.*

**[17]** Az Alaptörvény nem tartalmaz külön rendelkezést a rendkívüli állapot időtartamára sem, így annak hossza kizárólag a szükségesség által determinált. A 49. cikk (5) bekezdése szerint ugyanakkor a Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, azonban az Országgyűlés az egyes rendeletek hatályát meghosszabbíthatja. Mivel e vonatkozásban az Alaptörvény nem tartalmaz sajátos támogatottsági szintet, adott esetben a sarkalatos tárgykört érintő honvédelmi tanácsi rendelet hatályának egyszerű többségi kiterjesztése is hipotetikus alkotmányossági kérdéssé válhat: például a hadkötelezettek szolgálatból elbocsátása több hónapos folyamatot valószínűsít az anarchikus szituáció elkerülhetősége érdekében.

## 2.2. A szükségállapot

**[18]** A szükségállapot – a rendkívüli állapottól eltérően – fogalmilag belső eredetű különleges jogrendi időszak, amelynek alkalmazási köre az alaptörvényi veszélyhelyzeti tényállás

kiterjesztésére tekintettel leszűkült. Az alkotmányos fogalom beazonosítását így az Alaptörvény Záró és Vegyes Rendelkezések 23. pont *b)*–*c)* alpontjaira figyelemmel kell elvégezni. A leszűkített alaptörvényi diszpozícióba így csak a belső eredetű erőszakos esetkörök tartoznak, az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés *b)* pontja alapján

a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén.

**[19]** A rend minősítő jelzőjének (törvényes/alkotmányos) kivételével mindez a korábbi alkotmányos diszpozíció erőszakos tényállási elemeinek szó szerinti átvétele: míg az első két fordulat célzatos cselekményeket foglal össze, az utolsó fordulatban a kiterjedtség minősít.

**[20]** A rendkívüli állapot szabályaival ellentétben az Alaptörvény 50. cikke a szükségállapoti rendeletek hatálya vonatkozásában kétféle rendelkezést is tartalmaz: az (5) bekezdés szerint a harminc napos általános hatályvesztés előírásához képest az Országgyűlés, akadályoztatása esetén annak folyamatosan üléselő honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága továbbhatást engedélyezhet, azonban a (6) bekezdés szerint a rendelet hatálya nem terjedhet túl a szükségállapoton.

**[21]** A szükségállapoti diszpozíció szempontjából kiemelendő, hogy a tipikus jogalkotási módszerrel<sup>[15]</sup> ellentétben a feltételek többes számban nyertek megfogalmazást. A 48. cikk (1) bekezdés *b)* pontjában szereplő valamennyi cselekménytípus esetében több cselekmény együttese alapozhatja csak 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 is jelenti, hogy a célzatossági fordulat például felfegyverkezve nem követhető el, a minősítettségi fordulat pedig sporadikus jelenségekkel nem magyarázható, és egyik fordulatot sem alapozhatja meg egyszeri esemény, különösen nem annak előkészülete.

**[22]** A szükségállapoti szabályozás hangsúlyos eleme a Magyar Honvédség feletti rendelkezési jogkör, amely viszont a rendeletek hatályához képest fordított logikájú: a kihirdetéshez képest is eltérő módon az Alaptörvény 50. cikk (2) bekezdése értékeli az Országgyűlés akadályoztatását, a döntést viszont mégsem a folyamatosan üléselő, feladat- és hatáskörrel rendelkező bizottsághoz, hanem az elnöki mérlegeléshez köti, amelyhez viszont nem kapcsolódik a három másik közjogi méltóság akadályoztatás-értékelési jogköre. Mivel e vonatkozásban vitatható az elnöki döntés rendeleti formakötöttsége, annak időbeli hatálya szempontjából sem feltétlenül érvényesül a harminc napos korlát: a különleges intézkedések rendeleti formakötöttségét a törvényben meghatározott jogkörökre a (3) bekezdés tartalmazza, amelyhez képest a (2) bekezdés szerinti döntési jogkör függetlenül érvényesül. E hipotetikus probléma egyidejűleg kihat az Alkotmánybíróság korlátozott jogkörére is.

### 2.3. A veszélyhelyzet

**[23]** Mivel az Alkotmány veszélyhelyzet fogalmán az ipari szerencsétlenség kívül rekedt, az elemi csapás pedig átfedő közös fogalom volt a szükséghelyzettel, a korábbi gyakorlat alkotmányosságáa eleve kétségeket ébresztett. Az alkotmányos szükségállapoti és veszélyhelyzeti esetkör<sup>[16]</sup> részleges átfedése ráadásul a közös elemek és az ipari katasztrófa, mint *differencia specifica* vonatkozásában is megjelent. Utóbbi probléma gyakorlati szintű példáját eredményezte a 2010. őszi vörösiszap katasztrófa, amikor – az Alkotmány szövegszerű követelményétől eltérve – az ipari katasztrófa következményeinek kezelése a veszélyhelyzet szabályai szerint zajlott le. Erre is tekintettel az

Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében<sup>[17]</sup> egyértelműen rögzítést nyert három fogalmi elem: a kiváltó ok egyaránt lehet elemi csapás és ipari szerencsétlenség, ezeknek az élet- és vagyónbiztonság általánosan megfogalmazott veszélyeztetésén túl (ellentétben a korábbi szükségállapot tényállás egyik lehetséges olvasatával) nincs tömegességi minősítési feltétele, a folyamat pedig a katasztrófa megvalósulásától a következmények elhárításáig tarthat.

**[24]** Az Alaptörvény 53. cikkének (1) és (3) bekezdése elkülöníti a Kormány veszélyhelyzet-kihirdetési jogkörét a kihirdethető rendeletek időbeli hatályától: utóbbi körben érvényesül csak a 15 napos időbeli hatály azzal, hogy a meghosszabbítás is alaptörvényi lehetőség, azonban a végső korlát a (4) bekezdés szerint a veszélyhelyzet megszűnése. Az Országgyűlés (3) bekezdés szerinti felhatalmazási jogköre megítélésünk szerint *a katasztrófavédelemlről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* alapján előzetesen adott, így – végső soron – a veszélyhelyzet megszüntetése vonatkozásában a szükségesség fennálltának mérlegelése kizárólagos kormányzati jogkörbe tartozó célszerűségi kérdés.

## 2.4. A váratlan támadás

**[25]** Az Alkotmány 19/E. § 1994. január 1-jei hatályba léptetésével összefüggésben eleve vitatott volt az új tényállás megfogalmazási módja és minősített időszakos jellege: míg az alkotmányos szintű szabályozás elsődlegesen a kérdés államszervezet-irányítási mozzanataira irányult, a szabályok honvédelmi törvényi szintű végrehajtása már a lokálisan kapcsolódó alapjogi érintettségeket is hangsúlyozta. Mindez azonban csak a bírálathoz szempontjait bővítette az eredendő logikai ellentmondás mellett, amely szerint váratlan támadás nem létezhet, csak felderítési vagy értékelési hiba. A kezdeti viták ellenére az Alkotmány 19/E. §-a egyre szélesedő alkalmazási kört és többszöri módosítást ért meg, amelynek következtében az eredetileg csak az indokolásban exponált légi erő általi átsodródási olvasat az államhoz nem feltétlenül köthető szárazföldi csapatok átsodródásához, váratlan betöréséhez hasonló jelentőséget nyert. A légi erő olvasatot erősítette a nemzetközi mozzanat jelenléte esetén a 2001. szeptember 11-jei típusú terrorcselekmények hipotetikus kezelhetősége a 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<sup>[18]</sup> azzal, hogy az eltérések a válaszütemek hatalommegosztásra is kiható egyes részleteit érintik, és az Alaptörvény a korábbi jogszabályhelyi hivatkozás helyett alcímében kifejezetten tartalmazza a váratlan támadás elnevezést.

**[26]** A váratlan támadás esetében különösen indokolt a kihirdethetőséget megalapozó 52. cikk (1) bekezdés önálló 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 és 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.

**[27]** A váratlan támadás tényállása sajátos továbbá annyiban is, hogy a kihirdetési kötelezettség helyett az intézkedési kötelezettség jelenik meg. A kihirdetési fordulat 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 relatív 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 kimenetelei eshetnek. 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 formakénysertől: a megfogalmazás szerint ugyanakkor a törvényrontó hatály csak a rendeleti formához kötődik, így *contra legem* egyedi intézkedés nem hozható.

## 2.5. A megelőző védelmi helyzet

[28] Míg a váratlan támadás kategóriája a „háborús küszöb alatti” országterületet érintő fegyveres beavatkozások kezelésére hivatott, így az alapvető béke-háború dichotómiát nem töri meg, csak a háborús eszkalálódás kizárására hivatott, a megelőző védelmi helyzet inkább a NATO Válságreakálási Rendszer<sup>[19]</sup> által modellezett béke-válság (*crisis*)-háború fogalmi hármásának<sup>[20]</sup> alkotmányos leképezésére törekszik annak ellenére, hogy az elsődleges kiváltó ok a béke idejű hadkötelezettség megszüntetése volt. Az Alaptörvény Záró és Vegyes rendelkezések 23. pont *d*) alpontja által beazonosított kettős diszpozíció így a külső fegyveres támadás veszélye miatt vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében teszi lehetővé a kihirdetést – a váratlan támadástól eltérően – fogalmilag huzamosabb, de határozott időre. Míg az első fordulat esetében a rendkívüli állapot veszélyeztetési tényálláshoz képest értelmezhető a távolabbi veszély jellege, a második fordulat végső soron az ország állapota szerinti normális működéshez képest is lehetővé teszi például a szakértelem szerint szűkített sorozást, például speciális biológiai szakterületek esetében. E 2004. őszi politikai konszenzust tükröző, katonai logikát követő tényállás vált az Alaptörvénybe újonnan beépült különleges jogrendi eset, a terrorveszélyhelyzet modelljévé azzal, hogy utóbbi esetben rendészeti típusú eszkalációs válságelemről van szó. Más kérdés, hogy a 2014-es ukrán fejleményeket követő hibrid elemzésekben a belső erőszakos cselekmények külső hatalom általi felhasználása a háborús küszöb alatti hadviselés lehetséges formájaként nyilvánul meg.<sup>[21]</sup>

[29] A megelőző védelmi helyzet kihirdetésének lépcsőzetességi lehetősége miatt az 51. cikk alapján megállapítható, hogy a kormányzati kezdeményezéstől az országgyűlési döntésig terjedő előkészítő fázis hatvan napig tarthat, majd a kihirdetett helyzet határozott ideig hosszabbítható. Az előkészítő fázisban hozott kormányzati intézkedések jogvesztése az Országgyűlés döntéséhez és a hatvan naphoz kapcsolatosan automatikus, az országgyűlési kihirdető döntést követő jogkörök vonatkozásában az Alaptörvény a rendeleti formakényszer vonatkozásában a tipikus megfogalmazási módot tartalmazza, tehát a törvényrontás egyértelműen rendeleti formakötött. Utóbbi a helyzet megszűnésével automatikusan hatályát veszti.

[30] Az előkészítő fázis szerinti intézkedések és a kihirdetett helyzetben hozott rendeletek szabályozási tartalma eltér, mivel az intézkedések az állami szervezetrendszerhez kötöttek, a lakosság érintettsége csak az országgyűlési döntés után merülhet fel.

## 2.6. A terrorveszélyhelyzet

[31] A terrorveszélyhelyzet esetében is kettős az Alaptörvény 51/A. cikk (1) bekezdésébe beépült diszpozíció: 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 szükségállapot

tényállás többes számú megfogalmazása indokolja. Az előkészítés során legtöbbször hangoztatott egyik ellenérv, a hadsereg bevetettségének vitatása mindenestre szemben áll az elmúlt évek francia és olasz gyakorlatával, ráadásul az Európai Uniónak a hibrid fenyegetések bizonytalanságaiból adódó feladatszabásával is.<sup>[22]</sup>

**[32]** A terrorveszélyhelyzet 51/A. cikk szerinti szabályozása a megelőző védelmi helyzet szerkezeti felépítését és eljárásrendjét követi azzal, hogy egyértelműsítésre került a Kormány kizárólagos országgyűlési kezdeményezési joga, az előkészítési fázis 15 napban korlátozott, valamint az előkészítési fázistól kezdődően adott a Magyar Honvédség felhasználási lehetősége az elégtelenségi mérlegelésre jogosult döntéshozó külön nevesítése nélkül, amely így a Kormány működés-irányítási jogkörében maradást eredményezi. Utóbbi vonatkozásban tehát a terrorveszélyhelyzet szabályozása túllépett a szabályozási modelljén: az állampolgárok potenciális érintettsége ugyanis így már az Országgyűlés döntését megelőzően is felmerülhet.

**[33]** A diszpozíció esetében ugyanakkor a konjunktív és alternatív elemek elhatárolása egyértelmű: a megvalósult terrortámadáshoz kapcsolódó fordulat önállóan érvényesül, míg a veszélyeztetettség fordulat egyidejűleg feltételezi a veszély jelentős és közvetlen minőségét. Ennek megfelelően itt értelmezhető az előkészülethez kötődő kihirdetés, valamint az egyszeri cselekményre reagálás.

### 3. A különleges jogrend sajátos államszervezeti megoldásai

**[34]** Az új különleges jogrendi időszak beiktatása következtében kialakított hat fokozatú rendszer összességében sajátosan komplex alkotmányjogi alrendszerként értékelhető, azonban annak kivételes jellege a történelmi körülmények viszonylag gyors változásával védhető. Az már jogalkalmazási kérdés, hogy a kihirdetés lehetőségének mérlegelése során a mindenkori kormányzat és a végrehajtó állomány mennyiben képes az egyes fokozatok eltérő cél- és eszközrendszerének a szükségesség körét meg nem haladó aktiválására. E kérdés – konkrét végrehajtási tapasztalatok hiányában – jelenleg legfeljebb csak gyakorlatok formájában modellezhető.

**[35]** A különleges jogrend így elsődlegesen a hatalmi ágak béke időszaki elválasztásának elvétől való átmeneti eltérésről vagy annak időleges feladásáról szól: valamelyik békében is létező vagy a különleges jogrendi időszakban létrejövő állami szervezet az Alaptörvény és sarkalatos törvényi szabályok által meghatározott keretek között többletfelhatalmazással rendelkezik annak érdekében, hogy – kezelve az eltérítés okát – minél előbb megteremtse a béke időszaki hatalomgyakorlásra való visszatérés lehetőségét. Az Alaptörvényben nevesített okok kezelésére kijelölt hatalmi centrum a rendkívüli állapotban a Honvédelmi Tanács, szükségállapotban pedig a köztársasági elnök.<sup>[23]</sup> A különleges jogrend valamennyi további időszakában a Kormány többletjogosultságai képezik az eltérő hatalomgyakorlás magját. Más állami szervezetek, különösen az Alkotmánybíróság ugyanakkor változatlanul kontroll-funkciót gyakorolnak, de a fékek és ellensúlyok rendszere a különleges jogrend időszakában – szabályozási és végrehajtási szempontból egyaránt – elsődlegesen az operativitás irányába tolódik el.

**[36]** Nem tartozik bele ugyanakkor a különleges jogrend fogalmába az eladósodottságon vagy egyéb mutatók alapuló közpénzügyi válság és annak kezelése annak ellenére, hogy az egyes válságjelenségek egymásba átcsaphatnak. E kérdéskör az Alaptörvényben pénzügyi alkotmányossági kitételek hiányában eleve nem is merülhetett fel, az Alaptörvény ugyanakkor a jelenségek kapcsolatát a különleges jogrend gyűjtőfogalmának keretein kívül rendezte. A közpénzügyi 36. cikk (4)–(5) bekezdése egyrészt kötelező alkotmányos államfeladatként (és egyidejűleg súlyosbítási tilalomként) írja elő az államadósságnak a teljes hazai össztermék (GDP) 50%-ára csökkentését, másrészt viszont az e céllal konkuráló kihívásként értékeli a különleges jogrendi esetköröket a következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, valamint a tartós és jelentős nemzetgazdasági visszaesést a makrogazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben.<sup>[24]</sup> Ennek megfelelően tehát a gazdasági válságjelenségeket az Alaptörvény értékeli ugyan, azonban a tartós eladósodottság és ciklikus válságjelenségek kérdéskörét tudatosan a különleges jogrendi feltételrendszertől elkülönítve

kezeli, csak az utóbbi szükségszerű következményeinek a közpénzügyi területre vetítésével. A különleges jogrend közpénzügyi okú kihirdetése ugyanakkor a tételes alkotmányi tilalommal ütköző lenne.

### 3.1. Új és megváltozó feladatú államszervezeti intézmények

**[37]** Az állami hatalomgyakorlás béke időszaki normáitól leginkább eltérő hatalomkoncentrálnálási szerv a rendkívüli állapot kihirdetésének kapcsolt automatizmusaként létrejövő Honvédelmi Tanács. Az intézmény kollektív formájában őriz valamennyit a rendszerváltás előtti Elnöki Tanács kollektív államfői szerepéből, ugyanakkor például a román alkotmányossági gyakorlatban béke időszakában is működő hatalmi intézményről van szó. A Honvédelmi Tanács bírálatát<sup>[25]</sup> elsődlegesen a működési bizonytalanság hordozza: éppen az állami működés legnagyobb veszélyeztetését hivatott egy olyan állami intézmény kezelni, amelynek nincs alkalmja a működési gyakorlat megszerzésére, ráadásul a vezetésében legalább a köztársasági elnöki és miniszterelnöki hatalomgyakorlás összehangoltságára van szükség. Kisebb alkotmányos bizonytalanságot hordoz a Honvédelmi Tanács összetételének változtathatósága: a prezídium jellegű testületben mindenképpen biztosítható a kormányzati túlsúly, a parlamenti frakcióvezetők számát tárca nélküli miniszterek kinevezésével lehet ellensúlyozni.

**[38]** A Honvédelmi Tanács esetében a vonatkozó szabályok szűkebb köre található az Alaptörvényben, döntő a sarkalatos törvényi szint.<sup>[26]</sup> Mindez azt is jelenti, hogy a Honvédelmi Tanács elvileg hatalommal rendelkezik a rá vonatkozó sarkalatos törvényi szabályoktól eltérésre is, mivel az Alaptörvény csak önnön felfüggesztését tiltja. Az intézményhez kapcsolódó másik államszervezeti sajátosság, hogy a Honvédelmi Tanács működésének kezdetétől a Kormány mint testület nem jogosult működni, annak ellenére, hogy a Kormány valamennyi tagja saját jogán részt vesz a Honvédelmi Tanácsban. Jogalkotási szempontból mindez azt a paradox helyzetet eredményezi, hogy a Honvédelmi Tanács rendelete alkalmas valamennyi törvény, így a sarkalatos törvények korrekciójára, ugyanakkor a végrehajtás kormányrendeleti szintje már nem áll rendelkezésre, így a kormányrendeletek módosíthatósága is azonos szintre emelkedik, nem feltétlenül az operativitást elősegítve.

**[39]** A Honvédelmi Tanács tagjai között az Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdése elkülöníti a Tanácsban elnöklő köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke és frakcióvezetői, valamint a miniszterelnök és a miniszterek mellett a Honvéd Vezérkar főnökét, aki a testületnek tanácskozási jogú, tehát szavazati joggal nem rendelkező tagja. Utóbbi megoldás a haderő polgári irányítása elvének sajátos megjelenési formája. Az így kialakuló mintegy 15–20 fős testület a 49. cikk (2) bekezdése alapján az Alaptörvény erejénél fogva gyakorolja a köztársasági elnök és a Kormány, valamint az Országgyűlés átruházott jogköreit. Az országgyűlési jogkörök átruházása alaptörvényi tárgykör a csapatmozgásokra és a rendkívüli intézkedésekre vonatkozó jogalkotás körében, a további országgyűlési jogkörök ügycsoportok szerint nevesített vagy szubszidiárius átruházása pedig sarkalatos törvényi lehetőség. Utóbbi korlátja az Országgyűlés át nem ruházható jogköre, az Alaptörvény érvényesülése az 54. cikk (2) bekezdése szerinti felfüggesztési tilalom körében.

**[40]** Szükségállapotban – ezzel szemben – nem jön létre önálló hatalmi centrum, ugyanakkor a köztársasági elnök és az Országgyűlés, valamint a köztársasági elnök és a Kormány közötti hatalommegosztás a nemzet egységét szimbolizálni hivatott államfői pozíció irányába tolódik el. A köztársasági elnöki rendelet válik az Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdése alapján azon jogforrássá, amely egyes törvények alkalmazásának felfüggesztésére, valamint törvényi rendelkezésektől eltérésre, rendkívüli intézkedésekre alkalmas. Ezen túlmenően a hivatkozott alcím döntően a Magyar Honvédség beavatkozási lehetőségét a német minta alapján biztosító, de így elsődlegesen korlátozó jellegű rendelkezéseket tartalmaz.

**[41]** A különleges jogrendi szabályok részeként részlegesen érvényesülő közös szabályokat az Alaptörvény a rendkívüli állapot és a szükségállapot vonatkozásában, a helyettesítési szabályok

körében tartalmaz. Ennek alapvető indoka, hogy a két legsúlyosabbként értékelt különleges jogrendi okcsoport esetében az elsődleges döntéshozó az Alaptörvény 48. cikk (2) bekezdése alapján az összes országgyűlési képviselő kétharmada, amelynek döntéshozatala objektív okok miatt – például az ország jelentős részét érintő közlekedési akadály miatt – önmagában is lehetetlenülhet, akár annak ellenére is, hogy az Országgyűlés általános tanácskozási jelenléte biztosított. A 48. cikk (3) bekezdése ezért a köztársasági elnököt jogosítja fel a rendkívüli állapot vagy szükségállapot kihirdetésére és a kapcsolt döntésekre, ha az (5) bekezdés alapján a további három legfontosabb közjogi méltóság, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egyhangú meggyőződésre jut az egyik állapot kihirdetési szükségességéről, valamint az Országgyűlés akadályoztatásának tényéről. E rendelkezés alapján egyértelmű, hogy egy szituáció eltérő kormányzati és köztársasági elnöki megítélése esetén gyakorlatilag nincs lehetőség a helyettesítő jogkörben történő kihirdetésre, mint az az 1990. őszi taxisblokád idején, valamint a 2006. őszi tüntetések során, még az Alkotmány hatályosulása időszakában be is bizonyosodott. Közös jellegzetessége továbbá a rendkívüli állapotnak és a szükségállapotnak, hogy a Kormány jogköre a kihirdetéssel csökken vagy feloldódik az új intézményben. E szabályozási rendszer nyilvánvalóan aktuálpolitikai megfontolások eredőjeként alakult ki, ahol az egyes hatalmi csomópontokkal kapcsolatos elméleti modellezést az alkalmazhatóság és hatékonyság szempontja helyett a kölcsönös bizalmatlanság és az alkalmazás szükségtelenségében való bizakodás elegye jellemezte.

**[42]** A további négy különleges jogrendi időszak közös jellegzetessége ezzel szemben a Kormány jogkörének kiterjesztése, ugyanakkor a kihirdetésre feljogosított szervezet alapvetően eltér. Míg a veszélyhelyzetben a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján a feltételek fennállása esetén önindító hatállyal dönt, és a váratlan támadásra vonatkozó 52. cikk (1) bekezdése alapján – a (2) bekezdés szerinti kétirányú tájékoztatási kötelezettség mellett – maga intézkedik, addig a két, döntően veszélyeztetési típusú tényállás esetében osztott döntéshozatali jogköröket nevesít az Alaptörvény. A szabályozási modellt jelentő, megelőző védelmi helyzetre vonatkozó 51. cikk esetében a döntéshozatal jogosultja az Országgyűlés jelenlévő kétharmada, azonban a kezdeményezéstől számított legfeljebb hatvan napig a Kormány már a szűkebb intézkedési lista alapján elrendelhet válságreaktív és felkészülést szolgáló, sarkalatos törvényi szinten összefoglalt intézkedéseket. A terrorveszélyhelyzetre vonatkozó 51/A. cikk lényegi elemeiben megegyező szabályozást tartalmaz azzal, hogy az országgyűlési döntés kezdeményezője kizárólagosan csak a Kormány lehet (hipotetikus kisebbségi Kormánnyal szemben az Országgyűlés nem alkalmazhatja ezt az eszközt), és a javaslatához kötődő első lépéső időszaka 15 napban korlátozott.

**[43]** Ha a különleges jogrendi időszakok közül a váratlan támadáshoz és a megelőző védelmi helyzethez kapcsolódó jogköröket a rendkívüli állapottal, a terrorveszélyhelyzet intézményesítését, valamint a veszélyhelyzet kiterjesztett értelmezési tartományát a szükségállapottal vetjük össze, megállapítható, hogy az Alkotmány 1989-es eredeti változata óta megvalósult változtatások minden esetben – és az aktuális kormányzat pártállásától függetlenül – a végrehajtó hatalom operativitásának növelésére, de egyúttal az ellenőrző intézményrendszer kapcsolódó formájának megteremtésére törekedtek a kormányzati *sui generis* túlhatalom-építési érveléssel<sup>[27]</sup> ellentétben. Annak eldönthetősége ugyanakkor, hogy a demokrácia védelmére hivatott intézmények végső soron nem járulnak-e hozzá ténylegesen a demokrácia felszámolásához, az intézményrendszer gyakorlata alapján mérlegelhető. Ilyen gyakorlat viszont – az államszervezeti garanciarendszer elemeinek statikus értékelhetőségén túl – nem áll rendelkezésre.

### **3.2. Az államszervezeti garanciarendszer és a nem érinthető intézmények**

**[44]** Az államszervezeti garanciarendszer létrehozását 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

már csak részleges, a saját döntéseire ki nem terjedő hatású lehet, bár sajátos működési rend és delegált jogkör ezen ellenőrzési szinten is kimutatható, a köztársasági elnök esetében pedig a kormánycentrikus időszakokra korlátozódik.

**[45]** Valamennyi különleges jogrendi időszak esetében érvényesül az Alkotmánybíróság kontroll-szerepe az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés szerinti működés-korlátozási tilalomra is tekintettel. Szükséges ugyanakkor arra is utalni, hogy egy hipotetikus különleges jogrendi időszakban az alkotmánybíráskodás súlypontja minden valószínűség szerint eltolódna, mivel például az előzetes normakontroll a Honvédelmi Tanács törvényeket helyettesítő rendeleteivel kapcsolatban eleve nem értelmezhető.<sup>[28]</sup> Mindez különösen a különleges jogrend megszüntetésére vonatkozó kötelezettség (3) bekezdés szerinti haladéktalanság értékelésével, valamint az egyes időszakokhoz kapcsolt határidők és a különleges jogrendi szabályozók túlhatásának tilalma összevetésekor utólag nyerhet jelentőséget.

**[46]** Az Országgyűlés kontroll szerepe a különleges jogrendi időszakok szerint differenciált: a rendkívüli állapot és szükségállapot helyettesítő jogkörben történő kihirdetésének szükségességi vizsgálatára vonatkozhat nagy kétharmados szinten a 48. cikk alapján, továbbá a Honvédelmi Tanács rendelete időbeli hatályának túlterjesztésére irányulhat a 49. cikk (5) bekezdése alapján.<sup>[29]</sup> Az 50. cikk (4)–(5) bekezdése alapján az Országgyűlés és annak folyamatosan üléselő, honvédelmi ügyekért felelős bizottsága a köztársasági elnöki rendeletek felfüggesztésére és meghosszabbítására egyaránt jogosult. A megelőző védelmi helyzet és a terrorveszélyhelyzet osztott döntési jogkörére tekintettel a Kormány kezdeményezését követő „előszoba-tényállás” során alkalmazható kivételes intézkedéseikhez képest a különleges jogrendi időszak kihirdetéséről vagy meghosszabbításáról szóló, jelenlévő kétharmados országgyűlési döntés, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező országgyűlési bizottságok rendkívüli intézkedésekről való folyamatos tájékoztatása is az országgyűlési intézmények ellenőrző szerepének elősegítését szolgálja. A Kormány hatáskörébe tartozó váratlan támadás esetén ezzel szemben az Országgyűlés egészének tájékoztatása kap jelentőséget. Ezzel szemben a veszélyhelyzet kihirdetése esetén az országgyűlési ellenőrzés *sui generis* eszközei és feltételei nem állnak rendelkezésre.

**[47]** Az Alkotmány és az Alaptörvény módosításai során beépült újabb különleges jogrendi időszakok esetében jelentek meg a köztársasági elnöki ellenőrző funkció eszközei: a köztársasági elnök döntéshozatali szerepe miatt a kihirdetés követően fogalmilag nem tartalmazhatják azokat a rendkívüli állapot és a szükségállapot szabályai, és hiányzik az intézmény a veszélyhelyzet alkotmányos szabályai közül is. Tulajdonképpen a köztársasági elnök kihirdetési helyettesítő funkciója és szükségállapot idején a Magyar Honvédség felhasználásának mérlegelése is ellensúly jellegű döntés: azok meghozatalára a köztársasági elnök akkor sem köteles, ha az objektív feltételek és a mérlegelési szempontok egyébként fennállnak. Ehhez képest a váratlan támadás esetén egy komplex, előzetes és utólagos intézkedések lehetőségére épített köztársasági elnöki ellensúly kap szerepet: a fegyveres védelmi terv előzetes elnöki jóváhagyásához képest elvben adott a reagáló intézkedések tartalmi ellenőrzésének lehetősége. Az már más kérdés, hogy a tervrendszerek tartalmát érintő korábbi viták megfelelő szövegezési lenyomata-e az 52. cikk (1) bekezdésében a „szükség esetén” fordulat. A megelőző védelmi helyzet és a terrorveszélyhelyzet esetében a Kormány tájékoztatási kötelezettsége a megtett intézkedések vonatkozásában fennáll a köztársasági elnök irányában is. Végső soron az utólagos tájékoztatás mindhárom esetben fennállhat az ellenőrzési funkció gyakorlásához szükséges információk biztosításán túl – a helyzet eskalálódásának lehetőségére tekintettel – a más különleges jogrendi időszak esetleges kihirdetési szükséglete is. Utóbbi esetben a köztársasági elnöki ellenőrző funkció záró aktuusa – az ellenőrző funkcióból az osztott döntéshozatali modellbe átváltással – a rendkívüli állapot vagy szükségállapot kihirdetéséről való döntés lehet.

**[48]** A különleges jogrend sürgősségi vészreakciós logikájával ellenható tényezőként elvi ellensúly lehetne a népszavazás intézménye, ez azonban csak egészen kivételes esetben rendelkezésre álló jogi eszköz. Az elsődleges korlát a 8. cikk (2) bekezdése szerint a népszavazás intézményének

országgyűlési feladat- és hatáskörhöz kötöttsége: a köztársasági elnök, a Kormány és a Honvédelmi Tanács döntései így eleve kivontak a jogintézmény hatálya alól. A (3) bekezdés *h)* pontja ezen túl kizárja a rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetését, valamint a megelőző védelmi helyzet kihirdetését és meghosszabbítását a közvetlen demokrácia elvileg lehetséges gyakorlási esetei közül. Vélhetően kodifikációs koherencia-hibából eredően a felsorolás kiegészítése a terrorveszélyhelyzet kihirdetésével és meghosszabbításával összefüggésben elmaradt, így utóbbi tárgykörben adott a „néphez fordulás” lehetősége az Országgyűlés jelenlévő kétharmados döntésével szemben. Az *i)* pontra tekintettel vitatható, hogy a „katonai műveletekkel kapcsolatos döntések” terminológia az Alaptörvény beazonosítható című 47. cikkének csapatmozgási tárgyköreire utal, vagy pedig az 50. cikk (1) bekezdése szerinti, szükségállapoti felhasználási döntés eredendő országgyűlési hatásköre esetében ugyanúgy fennáll a népszavazás lehetősége, mint a hadkötelezettség elrendelése ügyében a megelőző védelmi helyzet során. Ezen *a contrario* érvelésen alapuló esetek ugyan nem feltétlenül tekinthetők az alkotmányosság alapjait érintő bizonytalanságoknak, azonban a konkrét szituációk esetében az állami reakció hatékonyságát mégis érdemben befolyásolják.

**[49]** A különleges jogrendi időszakok alkotmányossága vonatkozásában is értelmezési lehetőséggel bír egy általánosabb szintű probléma, az Alaptörvény C) cikke (2) bekezdésében nevesített ellenállási jog és kötelesség. A (2) bekezdésben leírt folyamatok ugyanis alapvetően függnak az értékelő pozíciójától.<sup>[30]</sup> A különleges jogrend pedig önmagában hordozza vagy legalábbis közelíti az erőszakos jelleget: az állami erőszakszervezetek közül a haderő belső karhatalmi felhasználása a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok elégtelensége esetén a szükségállapot és a terrorveszélyhelyzet egyik kiemelkedő döntéshozatali tárgyköre. A C) cikk (2) bekezdésének értelmezése<sup>[31]</sup> attól függ, hogy az állam szervei által gyakorolt erőszak a (3) bekezdés szerinti értelmezési tartományon, az alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében gyakorolt kényszeren nem lép-e túl. E szükségesség liberális olvasata nyilvánvaló módon eltér a totális védelem szükségességére<sup>[32]</sup> alapított felfogástól. Az ellenállási jog és kötelesség erőszakmentességi alakzata minden bizonnyal levezethető; az ellenállási jogra vonatkozó fordulat „törvényes úton” szövegrésze viszont nagy valószínűséggel kizárja a gyülekezési jog békés gyakorlását meghaladó, személy vagy dolog elleni erőszakos megvalósulási formákat. E dilemmával is összefüggésbe hozható a különleges jogrendi időszakok kihirdetésével összefüggő állami gyakorlat: a mindenkori kormányzat – még az alapjogok megengedett korlátozási lehetőségének kitágításáról való lemondás árán is – a lehetséges időszakok alulminősítésével vagy minősítésének elmaradásával végső soron deeszkalációs stratégiát követett.

#### 4. A különleges jogrend egyéni szintű sajátosságai

**[50]** Az államszervezeti eltérés mélységének függvényében a különleges jogrendi időszakok kezelhetőségének érdeke kiváltja az egyes alapjogok békétől eltérő mértékű korlátozását vagy azok gyakorlásának felfüggeszthetőségét, békében nem érvényesülő alkotmányos kötelezettségek bevezetését.<sup>[33]</sup> Az alapjogok sajátos korlátozhatóságának elvi keretei elsődlegesen alkotmányos szinten, másodlagosan a nemzetközi jogi dokumentumokban jelennek meg, a konkrét eltérő szabályokat pedig sarkalatos törvények, elsődlegesen a *2011. évi CXIII. törvény*, a veszélyhelyzet esetében a *2011. évi CXXVIII. törvény* határozza meg.

**[51]** Utóbbi törvény sajátossága, hogy – az értelmezhető körben – a katasztrófa kialakulásának modellezhető időszakára is rendelkezéseket tartalmaz: adott esetben például egy robbanástól eltérően az árvíz megjelenése – az egyes mérések összehasonlítása alapján, a vízhozamra is figyelemmel – matematikailag hibahatárok között valószínűsíthető, a katasztrófa-elhárítás sikerességét pedig alapvető módon befolyásolja a felkészülési időszak során kifejtett megelőző tevékenység. Az Alaptörvény egyik kiemelkedő innovációja éppen e körben mutatható ki: a béke időszakára 2005-től kiiktatott honvédelmi kötelezettségrendszer részleges pótlására az Alaptörvény jogokra és felelősségre épülő rendszere önállósította a katasztrófavédelmi intézményrendszert,

#### 4.1. A nem érinthető alapjogok

[52] Valamennyi különleges jogrendi időszak alapjogi feltételeinek meghatározása során az 54. cikk (1) bekezdése kizárja az emberi méltóság és az élethez való jog korlátozását, a kínzást, az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazását, a szolgaságot, az emberkereskedelmet, a beleegyezés nélküli emberkísérlet, a fajnemesítés, a szervkereskedelem és emberi klónozás gyakorlatát, valamint a büntetőjogi és eljárási alapelvek közül fenntartja az ártatlanság véelmét, a védelem jogát a büntetőeljárás minden szakaszára, *a nullum crimen sine lege* elvét (->*nullum crimen, nulla poena sine lege*) a nemzetközi és uniós joggal pontosított értelmében, a nemzetközi jog általános elveire is figyelemmel, valamint a kettős elítélés tilalmát.

[53] E felsoroláshoz képest a PPJNE 4. cikke szerint nem korlátozható alapjogok körébe tartoznak: 6. cikk: élet védelme, 7. cikk: kínzás, embertelen bánásmód, 8. cikk 1. és 2. bekezdés: rabszolgaság, szolgaság tilalma, 11. cikk: adósrabság tilalma, 15. cikk: *nullum crimen / nulla poena sine lege*, 16. cikk: jogképesség és 18. cikk: gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága azzal, hogy a további alapjogok jogszerű korlátozását is kizárhatja a „kizárólag faj, szín, nem, nyelv, vallás vagy társadalmi származás alapján történő megkülönböztetés”-re korlátozott diszkrimináció-tilalom vagy a leszűkítő értelemben vett szükségesség megsértése. Az EJE 15. cikk 3. bekezdésében a nem korlátozható jogok szűkebben kerültek felsorolásra: 2. cikk: élethez való jog, 3. cikk: kínzás, embertelen bánásmód, 4. cikk (1) bekezdés: rabszolgaság, szolgaság tilalma, 7. cikk: *nullum crimen / nulla poena sine lege*.

[54] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti általános alapjog-korlátozási tesztől<sup>[34]</sup> való eltérés lehetősége így végső soron a három felsorolás bármelyikében érintett alapjogokra kizárt: ezzel ellentétben az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerinti felfüggesztés vagy nagyobb mértékű korlátozás csak a további alapjogok körében értelmezhető (->*az alapjogok korlátozása*). Különösen bizonytalan így a megengedett korlátozás mértéke a leszűkített jogok esetében: megítélésünk szerint ugyanakkor az anyajogi teória esetleges elfogadása sem vezethet odáig, hogy az Alaptörvényben nevesítetten önállósult egyesülés és gyülekezés joga, valamint a sajtószabadság ne lenne korlátozható a PPJNE gondolatszabadsági kitétele miatt.

#### 4.2. A módosítható és gyakorlásukban felfüggeszhető alapjogok

[55] A 2011. évi CXIII. törvény különleges jogrendi időszakokra vonatkozó IX. fejezete ugyan jelentős mértékben érinti az egyes alapjogok különleges jogrendi időszakok szerint differenciált hatályosulását, azonban annak megfogalmazási módja eltérő logikát követ: nem az érintett alapjog kerül nevesítésre, hanem a szükség esetén bevezethető különleges jogrendi intézkedés, amely esetleges hatásában korlátozza az alapjog gyakorlását. Így például a 70. § (5) bekezdése szerint a kijárási tilalom intézménye a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen tartózkodásának tilalmaként kerül nevesítésre, nem pedig a gyülekezési jog ebből következő felfüggesztéseként.

[56] A 2011. évi CXIII. törvény a különleges jogrendi időszak kezelésére hivatott állami szervezet vagy közjogi méltóság általános döntéshozatali kereteit is tartalmazza: míg a 64. cikk a döntéshozó és az időszak szerinti bontásban szűri a rendkívüli állapotra fennálló intézményrendszer egyes elemeit, a szabályozás legszűkebb keresztmetszeteként a 79. § azokat az intézkedéseket sorolja fel, amelyek már a megelőző védelmi helyzet kezdeményezésének időszakában is kihirdethetők. Sajátos megoldásra törekedett a terrorveszélyhelyzet bevezetésére irányuló elsődleges politikai egyeztetést megalapozó tervezet: az utaló szabályozás helyett a tényleges korlátozhatóság „testre szabása” ugyanakkor az előkészítés során beáldozásra került. Sajátosan értékelhető kompromisszumos megoldás épült be a terrorveszélyhelyzet előszoba tényállására a 2011. évi CXIII. törvény 64. § (4) bekezdés c) pontjába, amely a kezdeményezési időszakra kizárja az alapvető jogok lényeges

tartalmának érintését a 69., 70. és 79. § érintett részei esetében. Mindez – amellett, hogy az Alaptörvény 54. cikkéhez való viszonyulásában is formai kérdéseket vet fel az érintett esetkörökben, különösen a közlekedési tilalmak, a kijárási tilalom, a kitelepítés és a gyülekezési jog korlátozása esetében – a végrehajthatatlanság veszélyét is hordozza.

**[57]** Az egységes minősített időszaki intézkedési rendszernek része volt az Alaptörvény hatálybalépéséig a katasztrófák elhárításához kapcsolódó szabályrendszer is, kapcsolódva az önálló kötelezettségi rendszer kialakításához a *2011. évi CXXVIII. törvény*V. fejezetében. Ugyan a felsorolások közös eredetére tekintettel mutathatók ki közös vonások, azonban a külön törvényért viselt eltérő ágazati felelősség talán a szükségesnél is nagyobb mértékű eltérést eredményezett. Utóbbi probléma különösen akkor szembetűnő, ha feltesszük annak lehetőségét, hogy egy eseménysor kezelhetősége különböző különleges jogrendi időszakok egyidejű vagy egymást követő kihirdetését teszi szükségessé. Ennek megfelelően egy nukleáris létesítmény elleni támadás terrorcselekményként kerülhet beazonosításra. Ugyanakkor ennek következtében egy esetleges robbanás következményei csak a veszélyhelyzet körében kezelhetők. Figyelemre méltó például, hogy a nehézgépjárművek igénybevételenek lehetősége a *2011. évi CXIII. törvény* 64. § (4) bekezdésének és 78. § (2) bekezdésének összevetése alapján nem, csak a katasztrófavédelmi törvény 51. § (2) bekezdésének egyidejű segítségül hívása alapján valósulhat meg.

### **4.3. Az alkotmányos kötelezettségek érvényesülése a különleges jogrendben**

**[58]** A különleges jogrendi fejezet ugyan formálisan nem tartalmaz alkotmányos kötelezettségekre vonatkozó önálló rendelkezéseket, azonban az alkotmányos kötelezettségrendszer lehetséges kiterjesztése és a békében nem érvényesülő kötelezettségek érvényesítése nem értelmezhető a különleges jogrendi kapcsolódások értékelése nélkül. Az alapvető jogok és kötelezettségek összekapcsolása, különösen a kötelezettségek alkotmányos szintű nevesítése ugyanakkor nem feltétlenül evidens. Az Alkotmány 1989-as szövegváltozata egyértelműen nem ezt az utat követte: ennek következményeként például az anyagi-szolgáltatási kötelezettség lehetőségét az 1993-as honvédelmi törvény értelmezésével összefüggésben a *46/1994. (X. 21.) AB határozat* indokolásának 4/b pontja (ABH 1994, 266.) vezette le a közteherviselés elvéből (is), a differenciált honvédelmi kötelezettségi rendszer alkotmányos szintre emelése pedig az *50/2001. (XI. 29.) AB határozat* (ABH 2001, 359–391.) következménye volt a különvéleményekre is figyelemmel.

**[59]** Az Alkotmány utolsó szövegváltozatához képest az Alaptörvény XXXI. cikke az egyes honvédelmi kötelezettségi részkategóriák vonatkozásában – a részleges átfogalmazás kivételével<sup>[35]</sup> – nem változtatott, azonban céljában elkülönítve beépítette a katasztrófavédelmi kötelezettségrendszert is. Ennek megfelelően a fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálati kötelezettség a rendkívüli állapot kihirdetéséhez eleve kapcsolódó vagy a megelőző védelmi helyzetben elrendelhető kötelezettségi forma, amely a magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárságú férfiakra vonatkozhat, értelemszerűen alkalmasságuk és egyéb sarkalatos törvényben megjelölt körülmények és eljárásrend függvényében. A magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárokra a nemi különbségek kötelezettségre nem kiható módon történő értékelésével kizárólag rendkívüli állapotra vezethető be a honvédelmi munkakötelezettség, azonban a polgári védelmi kötelezettség azonos személykörre vonatkoztatása során az Alaptörvény időbeli különbségtételt nem tartalmaz, pusztán a kettős célrendszert, a honvédelmi és a katasztrófavédelmi feladatok ellátásának célját nevesíti. Ugyanez a szabályozási technika vonatkozik a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségekre is.

**[60]** Az Alaptörvény XXXI. cikke így megfogalmazásában a béke időszakától végső soron a teljes különleges jogrendi struktúrát átfogja, azonban valószínűsíthető alkalmazási körében nem mutat túl a katonai jellegű különleges jogrendi időszakok, a rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet mellett a veszélyhelyzeti alkalmazási körön. Mint azt már az Alkotmánybíróság a *2/1998. (II. 4.) AB határozatban* (ABH 1998, 41, 54.) is elismerte, az állam nem mellőzhető kötelezettsége a



veszélyekről való tájékozódás, az azok kezelésére való felkészülés, amely nem tehető függővé a rendelkezésre álló személyi állomány esetleges elégtelenségétől. Utóbbi körben a honvédelmi kötelezettségrendszer a humán szükséglet szubszidiárius biztosítását szolgálja azzal, hogy a korábbi alkotmányos követelmények közül a diszkriminációmentes és ésszerű rendet az utóbbi követelményt preferáló, előzetes katonai szakértelem megléte szerint differenciáló szűrési megoldás váltotta fel.

## **5. Az egyes különleges jogrendi időszakok további korlátai és lezárulása**

**[61]** A különleges jogrendi fejezet korábbi feldolgozása során<sup>[36]</sup> az alábbi horizontális értékelési szempontokat alkalmaztuk: az ok, a kihirdetésre jogosult, a szervezeti működés folyamatosságának hiánya esetén a helyettesítő döntéshozó, az eredmény (kapcsolt döntéshozatali automatizmusokkal), az ellenőrzésre jogosult szervezet (személycsoport), a békétől való eltérés szabályozhatósági felhatalmazása, a döntések időbeli hatálya, meghosszabbíthatósága, a különleges jogrendi időszakok (meghosszabbítható) időbeli korlátja, valamint az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság érinthetlensége. E kérdések közül az eddigiekben nem részleteztük az egyes különleges jogrendi időszakok megszűnésével, időbeli korlátozottságával és egymásba történő átmenetével kapcsolatos alkotmányossági elemeket.

**[62]** Az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése ugyan alapvető garanciális rendelkezésként a bevezetésre jogosult szervet kötelezi a feltételek fennálltán hiánya esetén a különleges jogrendi időszak megszüntetésére, ugyanakkor kivételesen tételesen rendelkezik az egyes időszakokhoz képest mások kihirdetéséről. Egyáltalán nem érinti ugyanakkor az Alaptörvény több különleges jogrendi időszak kihirdethetőségének egyidejűségét, pedig logikailag e felvetés – különösen a területi elkülöníthetőség esetén – nem zárható ki.

**[63]** További, második szintű alaptörvényi közös szabályokat tartalmaz a két kiemelkedő jelentőségű különleges jogrendi időszak, a rendkívüli állapot és a szükségállapot esetében az Alaptörvény 48. cikke, amely – a legkorábbi megszüntetési kötelezettség ellenpontjaként – rendelkezik a megszüntetésben közreható szervezet meglétéről: a 48. cikk (7) és (8) bekezdése a feloszlás és feloszlás tilalmával garantálja az Országgyűlés meglétét, azonban mindez szélsőséges esetben a megválasztott, de még meg nem alakult új Országgyűlés mandátuma megkezdésének későbbre tolódását is eredményezi. Ebből a szempontból tehát a különleges jogrend e két legsúlyosabb időszaka elvben alkalmas arra, hogy egy többségét elvesztett kormányzat operativitását is biztosítsa az új többség helyett, ha a kihirdetés feltételei fennállnak, és ebben a korábbi alkotmányozó többség támogatja. Az Országgyűlés mandátumának kiterjesztésére csak e két különös súlyú különleges jogrendi időszak alkalmas.

**[64]** E két legfontosabb állapot megszüntethetőségéhez kapcsolódó hipotetikus probléma, hogy a köztársasági elnöki helyettesítő jogkör csak a kihirdethetőség vonatkozásában léphet be, a megszüntetés aktusa kizárólag az Országgyűlés alkotmányozó többségéhez kötött. E kiemelkedő jelentőségű közjogi aktusok esetében ugyanakkor a meg nem jelenésből és tényleges akadályoztatásból eredő technikai problémák önmagukban is ellehetetleníthetik a béke időszaki szabályozottságra való visszatérést.

**[65]** A különleges jogrendi időszakok megszűnése és egymásba átmenete vonatkozásában bevett elemzési tárgykör a kihirdetési feltételek eltéréseinek egymásra vetítéséből eredő katonai vagy rendészeti típusú eszkalációs ívek leírása azon hipotézis alapján, amely szerint e két fő típus jellege szerint elkülöníthető. A 2014-es ukrán válságot kísérő publikációk hibrid hadviselési olvasatának egyik lehetséges következménye e hipotézis cáfolata: végső soron a szükségállapot jellegű okcsoportok háttérben is állhat külső beavatkozásra kész további államhatalom, amely a cselekménysor retrospektív megítélését alapvetően képes megváltoztatni.

## 6. Összefoglalás és kitekintés

[66] A különleges jogrendi szabályok remélhetően a továbbiakban sem tartoznak majd az Alaptörvény legbővebb praxisú intézményei közé. A hipotetikus átmenetek elemzése, a végrehajtási intézményrendszer szabályainak kihirdetésre előkészítése és „naprakészen tartása” ugyanakkor nem mellőzhető kodifikációs feladat, ahol az összkormányzati megközelítés és az egyes tárcakompetenciák összehangolása további kockázatokat hordoz. Ennek körében már beazonosíthatók olyan kutatási irányok, amelyek a nemzetközi jogi determinációk által biztosított intézményfejlesztési mozgástér<sup>[37]</sup> vagy éppen a jó kormányzás általános elvárásaihoz képest értékelhető sajátosságok<sup>[38]</sup> megragadására irányulnak.

[67] Az ugyanakkor egyértelmű, hogy a jelenlegi szabályozási rendszer érdemi minőségi meghaladását csak rendszerszintű felülvizsgálat és modellezés eredményezheti. Ennek során a jogintézmény – nemzetközi közjogi *ius cogens* determináción túli – alkotmányozási szabadságfoka miatt a részletező szabályozási mód fenntartása is érdemi alternatívákat enged. Ennek során ugyanakkor a „történelem vége” önkorlátozó doktrínáját egy érdemi hatékonysági egyensúlyra törekvő realisabb narratíva körében célszerű kezelni. Az alapkérdés a kihirdetés elmaradására, az alulminősítési gyakorlatra alapított koncepció meghaladása. Ez lehet csak a kormányzati mérlegelési szabadságra épített szabályozási rendszer meghaladásának alapja.



## 7. JEGYZETEK

[1] A szócikk általános felvezetésében a béke időszakához mint a kormányzati működés normál időszakához való viszonyítást alkalmazza. A terminológiai indoka, hogy a szabályozás modelljében a rendkívüli állapot esetében a béke hiánya váltja ki – vitathatatlan módon – az eltérés szükségességét és maximális szintjét. Ehhez képest a további időszakokban már relatívabb, hogy el kell-e térni a normál időszaki működési rendtől, és az milyen körben megengedett.

[2] Az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése a különleges jogrenddel összefüggésben annak megszüntetéséről rendelkezik. Az egyértelmű elkülöníthetőség érdekében a jelen szócikk a különleges jogrend megfogalmazást kizárólag gyűjtőfogalmi értelemben használja, az egyes fogalom alá tartozó eseteket a különleges jogrendszer eltérő időszakaiként nevesíti.

[3] Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés.

[4] Lásd MÉSZÁROS Gábor: „Alapjogi bíráskodás különleges helyzetekben: a strasbourgi bíróság releváns esetjoga” *Pro Futuro* 2016/2, 200–218.

[5] Lásd FARKAS Ádám – TILL Szabolcs: „A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon” in FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi, 2016, 40–71.

[6] Lásd CSINK Lóránt: „Mikor legyen a jogrend különleges?” *Iustum Aequum salutare* 2017/4, 7–16.

[7] *50/2001. (XI. 29.) AB határozat*, ABH 2001, 359–391. A további minősített időszakokat érintő fontosabb alkotmánybírósági határozatok: *46/1994. (X. 21.) AB határozat*, ABH 1994, 260–280; *102/E/1998. AB határozat*, ABH 2007, 1182–1189.

- [8] „(1) Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.”
- [9] Hasonló megoldást követ a 2019. január 1-től kihirdethető honvédelmi veszélyhelyzet.
- [10] Lásd az *új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló 9/2011. (III. 9.) OGY határozat*; VARGA Zs. András: „A mag-alkotmány védelmében” *Pázmány Law Working Papers* 2011/2. A javaslat kritikáját lásd a különleges jogrend vonatkozásában: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG–Orac, 2011, 160–161.
- [11] Lásd SÁGVÁRI Ádám: „Különleges jogrenddel a terror ellen – kitekintés az európai gyakorlatra” *JTIBlog* 2016. február 15.; LAKATOS László: „A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása” *MTA Law Working Papers* 2014/49.
- [12] FARKAS Ádám: „A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig” *MTA Law Working Papers* 2015/34.
- [13] TAMÁS Gáspár Miklós: „A menekültek panaszaira más válasz nem nagyon érkezik...” *hvg.hu* 2017. március 22.
- [14] Aurel SARI: „Hybrid Warfare, Law and the Fulda Gap” in Michael SCHMITT – Christopher FORD – Shane REEVES – Winston WILLIAMS (szerk.): *Complex Battle Spaces*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- [15] A kodifikáció általános szabályai szerint az egyes számú megfogalmazás többes számú értelemben is hatályosul, a kijelentő mód pedig az államszervezeti szabályok esetében eljárási kötelezettséget eredményez.
- [16] Az Alkotmány 35. § (1) i) pont megfogalmazási sajátossága volt, hogy azonos pont szabályozta a Kormány veszélyhelyzeti jogköreit a közrend és közbiztonság-védelmi feladatokkal, amely utóbbi két eset béke időszaki feladat is.
- [17] Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés: „A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.”
- [18] Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés: „A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében - szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.”
- [19] Lásd a NATO Válságreakálási Rendszerét (Crisis Management Process).
- [20] Lásd például „A Federated Way Ahead for NATO in an Age of Complexity / Food for Thought Paper” *IJSS* February 2017, 3.
- [21] Lásd TILL Szabolcs: „A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei” *Iustum Aequum Salutare* 2017/4, 55–75.
- [22] Az Európai Parlament és a Tanács Közös Közleménye A hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés közös keretéről. Európai uniós válasz.
- [23] Az 1989-es alkotmányrevízió során ennek indoka a Kormánnyal szembeni bizonytalanság, a legitimitás kiterjesztésének igénye, valamint a korábbi szövegváltozatban is (az Elnöki Tanácshoz mint kollektív államfőhöz képest) szerepeltetett Honvédelmi Tanács megtartásának igénye lehetett. Az már

más kérdés, hogy éppen a különleges jogrendi hatalomgyakorlás hatékonysági olvasata szempontjából a döntéshozatali centrumok változása védhető-e.

[24] Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdés: „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.”

[25] KOVÁCS István: „A békeidőszaki válságok fegyveres kezelésének közjogi aspektusai” *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2015/1, 140–142.

[26] *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény és előzményei* részletes történeti értékelését lásd FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: „A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai” in FARKAS–KÁDÁR (5. j.).

[27] TORDAI Csaba: „Honvédek a menekültek ellen?” *atlatszo.hu* 2015. augusztus 26.; UITZ Renáta: „Hungary’s attempt to manage threats of terror through a constitutional amendment” *constitutionnet* 2016. április 28.; LENGYEL László: *Halott ország*, Budapest, Helikon, 2016, 117.

[28] Lásd KÁDÁR Pál: „Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010–2014” *MTA Law Working Papers* 2014/36.

[29] Evidens példát véve: egy hipotetikus háborút követően a hadkötelesek szolgálatból való elbocsátása mintegy fél éves időszakot feltételez. A háborús költségvetési hatások kezelése ennél is hosszabb távú.

[30] Közismert példa a Csillagok háborúja 3. részéből: a kancellár (az önmaga által provokált) lázadásnak egy tényleges államcsíny következtében erőszakkal vet véget: a valós szándékait leleplezni készülő jedik viszont a letartóztatási kísérlettel formálisan szintén államcsíny megvalósítása során, a demokratikus elvekre hivatkozással buknek el.

[31] „(2) Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.”

[32] FARKAS Ádám: „A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig” *MTA Law Working Papers* 2015/34.

[33] E vonatkozásban az Alaptörvény eltért a korábbi Alkotmány új minősített időszakok kívül rekesztésének elvén alapuló 8. § (4) bekezdésétől. Az alapjogokra koncentráló modellen lapuló bírálatot lásd CSINK (6. j.).

[34] „(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

[35] A szolgálati kötelezettségek alternatívái közül a polgári szolgálat kiiktatása a katonaság szócikk vizsgálati körébe tartozik.

[36] JAKAB András – TILL Szabolcs: „A különleges jogrend” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba, Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest, HVG–Orac, 2012, 429–453.

[37] Lásd TILL (21. j.); KELEMEN Roland: „Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira” *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2017/1–2, 37–68.

[38] Lásd FARKAS Ádám: „Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-

