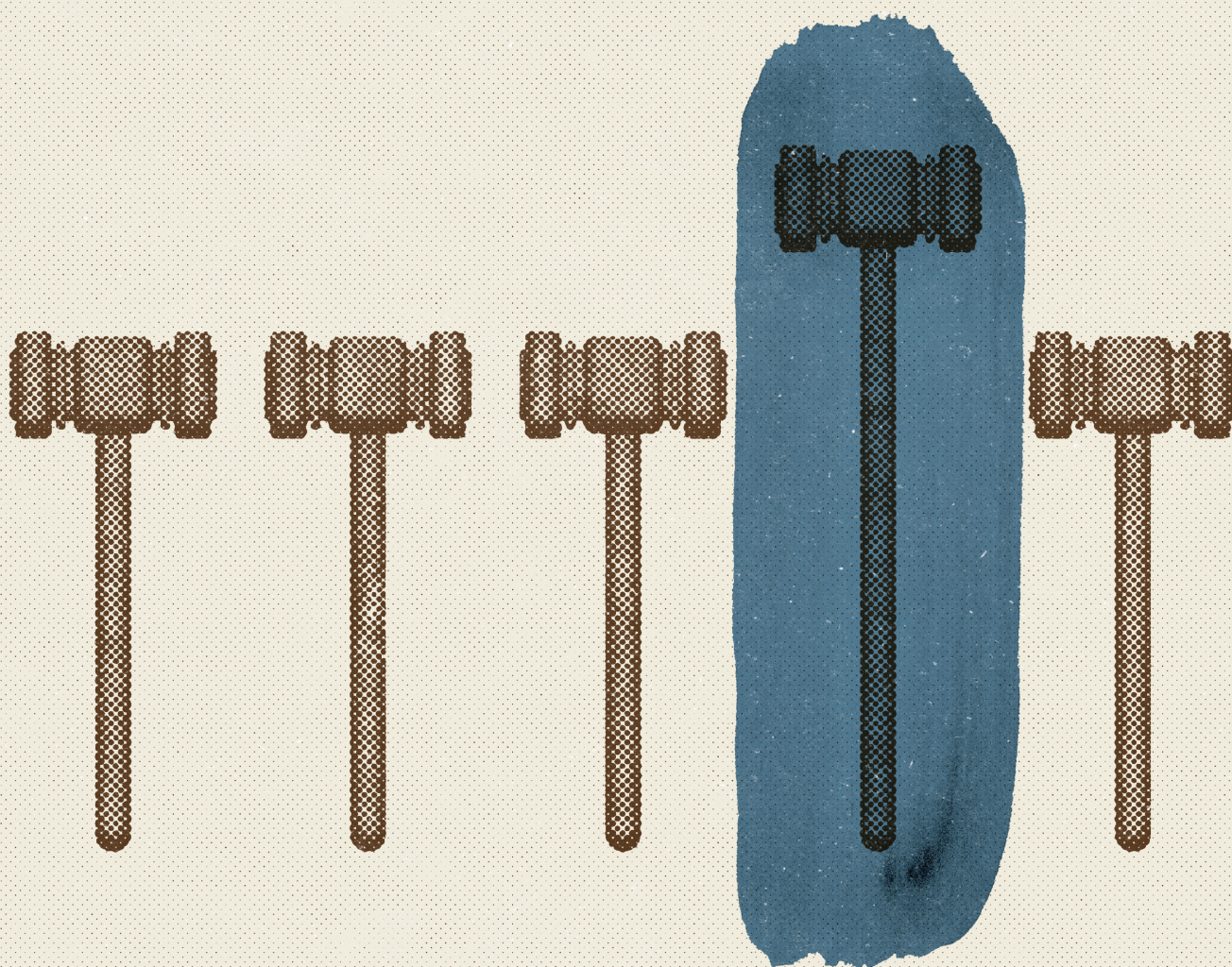




Mészáros Gábor

Kivételes kormányzati hatalom, alkotmányos béklyók nélkül

1. Előzmények

A magyar Országgyűlés 2020 decemberében a COVID-19 járvány mondhatni kellős közepén, miközben a lakosság egy rendkívül sajátos, korlátozásokkal terhelt ünnepi időszakra készült, úgy gondolta, hogy ez lesz a történelmi pillanat arra, hogy minősített többséggel elfogadjon egy Alaptörvény-módosítást (szám szerint a kilencediket). A helyzet további különlegessége az volt, hogy éppen ekkortájt a módosítandó különleges jogrendi fejezet a veszélyhelyzet miatt alkalmazva volt,¹ így a fejezet teljes átszabására csak későbbi hatálybalépéssel volt lehetőség. Persze azóta is rejtély, hogy a pandémia kellős közepén, egy egyébként nemzetközileg is erősen vitatott bírói felhatalmazással a kezében a kétharmados kormánytöbbség számára miért ez az időpont volt a legmegfelelőbb az alkotmánymódosításra. Persze a módosítandó tárgykör önmagában nem meglepő, az elmúlt években ugyanis rendszeressé vált, hogy a kormány valamilyen formában a „válságot” politikai célokra használta. Így került a rendes jogrendbe a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet,² vagy éppen az ezt a jogi rezsimit analógiaként használó egészségügyi válsághelyzet³ is. 2020 év végére – amikor egyébként a koronavírusral megfertőződötték száma naponta elérte, sőt több esetben meg is haladta az 5000 fertőzöttet⁴ – a Kormány a különleges jogrenddel (azon belül is a veszélyhelyzettel⁵) és a rendes jogrendbe beépülő rendkívüli jogi eszközökkel, egyfajta „hibrid” jogrend biztosításával egyrészt megteremtette az alapjait egy permanens rendeleti kormányzásnak,⁶ másrészt (vissza)élve kétharmados többségével egyúttal átszabta a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat. Ebben a tanulmányban ez utóbbival, az Alaptörvény kilencedik módosításával előálló (alkotmány)jogi helyzettel foglalkozom, mindazonáltal az elemzés során a módosítással összefüggő, releváns egyéb jogszabály-változásokat is igyekszem bemutatni.

Ahhoz, hogy az új szabályozás (amely hatálybalépésére az eredetileg tervezett 2023. július 1. helyett az Alaptörvény 2022. május 24-én elfogadott, tizedik módosítása következtében korábban, 2022. november 1-jén került sor) alkotmányjogi indokairól értéktételeket lehessen mondani, elengedhetetlen, hogy a módosítást megelőző közjogi helyzetre is reflektáljak. Miként azt a bevezetőben is említettem, az Alaptörvény kilencedik módosítását 2020 év végén, decemberben fogadta el a parlament, egy világjárvány által jelentős mértékben terhelt országban. Az a tény, hogy egy magát alkotmányos demokráciának tartó ország kormánya a világválság közepén az éppen alkalmazott különleges jogrendi szabályok átalakítását kiemelt célnak tekinti, álláspontom szerint két dologgal magyarázható; persze a

* Mészáros Gábor a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi adjunktusa, a Princeton Egyetem vendégkutatója és oktatója (Princeton University, University Center for Human Values, Fellow in Law, Ethics and Public Policy), valamint a *Fundamentum* szerkesztője.

** A kézirat lezárva: 2022. november 2.

¹ Ez alatt az idő alatt Magyarországon veszélyhelyzet volt, melynek során – legalábbis az alkotmányelméleti háttére ez a veszélyhelyzetnek – a Kormány arra kérte fel a parlamentet, hogy a rendkívüli helyzetre tekintettel a klasszikus parlamenti jogalkotást mellőzve adjon felhatalmazást a végrehajtó hatalomnak arra, hogy rendeleti úton kormányozhasson. Mindez azt feltételezi, hogy az Országgyűlés legalábbis rendes ügymenetében korlátozva van, tehát nem képes megfelelően ellátni alkotmányos feladatait a pandémia miatt. Úgy tűnik, hogy az Alaptörvény-módosításra az Országgyűlés mégis képes volt.

² Mészáros Gábor: Egy menekültcsomag veszélyei – Mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet?, *Fundamentum*, 2015/2-3, 107-119.

³ Gábor Halmai – Gábor Mészáros – Kim Lane Scheppele: From Emergency to Disaster – How Hungary's Second Pandemic Emergency will further Destroy the Rule of Law, *Verfassungsblog*, May 30, 2020; Gábor Mészáros: Carl Schmitt in Hungary: Constitutional Crisis in the Shadow of COVID-19, *Review of Central and East European Law*, 2021/46, 69-90.

⁴ Erre vonatkozóan a napi adatok visszakereshetők az alábbi honlapon:

<https://www.worldometers.info/coronavirus/country/hungary/>.

⁵ A veszélyhelyzet kihirdetésével és fenntartásával kapcsolatos aggályokról lásd: Sente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, *MTA Law Working Papers*, 2020/9.; Mészáros Gábor: Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején – Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről, *Fundamentum*, 2019/3-4, 63-72.

⁶ Gábor Mészáros: Never-Ending Exception, The Ukraine War Perpetuates Hungary's Government by Decree, *Verfassungsblog*, May 10, 2022.

kettő összefügghet. Egyrészt fontos kiemelni, hogy a rendkívüli, különleges jogrendi jogi rezsim – persze amennyiben az alkotmány tartalmaz ilyen szabályokat – alkalmazása értelemszerűen nem a mindennapi kormányzás része (ha azzá válik, akkor az egyúttal az autokratikus átmenet egyik fontos ismérve is, miként azt a weimari Németország esetében is láthattuk). Éppen ezért, különösen, ha egy különleges jogrendi rezsimet először alkalmaznak valódi válság kezelésére, értelemszerűen felmerülhetnek olyan hiányosságok, amelyek a kodifikációs eljárás során nem voltak prognosztizálhatók (azzal persze lehet és érdemes is vitatkozni, hogy vajon egy alaptörvényi/alkotmányi szabályból eredő gyakorlati anomália/diszfunkció valóban keletkeztet-e igényt alkotmánymódosításra). Másrészt pedig az is elképzelhető, hogy ez a gyakorlati tapasztalat egy autokratizálódó rezsim számára új lehetőségeket nyit meg és az „autokratikus legalizmust”⁷ alapul véve, szabályozás útján kívánja rendkívüli jogköreit érvényesíteni. Miként azt a továbbiakban bemutatom, úgy gondolom mindkét esetkörrel számolni lehet a kilencedik Alaptörvény-módosítás kapcsán.

2. Az Alaptörvény kilencedik módosítása

2.1. Indokolt volt-e?

Magyarország 2010 óta sajátos megítélés alá esik. Számos meghatározás született már a rezsim leírására, melyek mindegyikét azon aggodalom vezérelte, miszerint hazánk elköteleződése a liberális demokrácia és alkotmányosság, a jogállamiság, az emberi jogok iránt negatív irányban változott (és változik jelenleg is). Jelen tanulmány keretein messze túlmutatna valamennyi (jogi, politikatudományi, szociológiai stb.) elmélet bemutatása, ezért csak utalnék pár fontos meghatározásra. A demokrácia hanyatlásának leírására születtek a hanyatló (democratic decay)⁸ vagy illiberális demokrácia,⁹ illetve az autokratizáció (authoritarianisation)¹⁰ vagy „democradura”¹¹ kifejezések; magának a rezsimnek a meghatározására az „illiberális”, „populista” vagy az „autokratikus” jelzők. Utóbbinak ráadásul számos további formája ismert, úgy mint a modern, versengő, vagy választási autokrácia.¹² Több esetben pedig a rezsim működésének legfontosabb aspektusaira fókuszálva születtek meg az illiberális alkotmányosság, a visszaélésszerű modern militáns demokrácia vagy éppen kívülről korlátozott hibrid rezsim meghatározások.¹³ Bár ebben az írásban nem szeretném a meghatározások sorát gyarapítani, mindenesetre az a tény, hogy egy pandémia kellős közepén a különleges jogrendi szabályok

⁷ Kim Lane Scheppele: Autocratic Legalism, *The University of Chicago Law Review*, 2018/85-2, 545-584; Mészáros Gábor: Az autokratikus legalizmus vége, *Fundamentum*, 2021/1, 55-61.

⁸ Tom Gerald Daly, Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field, *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019/11-1, 9-36.

⁹ Tímea Drinóczi – Agnieszka Bien-Kacala: Illiberal Constitutionalism – The Case of Hungary and Poland, *German Law Journal*, 2019/21-2, 105-130.

¹⁰ Anna Lührmann – Staffan I. Lindberg: A Third Wave of Autocratisation is Here: What is New About It?, *Democratisation*, 2019/26-7, 1095-1113

¹¹ Gábor Halmai: Legally Sophisticated Authoritarians: The Hungarian Lex CEU, *Verfassungsblog*, March 31, 2017.

¹² Gábor Halmai: The Rise and Fall of Constitutionalism in Hungary. In: *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond* (ed. Paul Blokker), Routledge, Abingdon, 2018, 228-229; Gábor Attila Tóth: Authoritarianism. In: *Max Planck Encyclopaedia of Comparative Constitutional Law* (eds. Rainer Grote, Frauke Lachenmann and Rüdiger Wolfrum) 2017; Arch Puddington, Breaking Down Democracy: Goals, Strategies, and Methods of Modern Authoritarians, *Freedom House*, 2017.

¹³ András Bozóki – Dániel Hegedűs: Constraining or Enabling? Democratic Backsliding in Hungary and the Role of the EU, Central Europe's Illiberal Turn: Research at the Bend, *European Studies Association Convention*, Denver, May 9-11, 2019; Drinóczi – Bien-Kacala 12. l.; Tímea Drinóczi – Gábor Mészáros: An Abusive Neo-militant Democracy. In: *Neo-militant Democracies in Post-Communist Member States of the European Union*, (eds. Joanna Rak and Roman Baecker), Routledge, Abingdon-New York, 2022, 98-114.

módosítása megtörténhet, megerősíti azokat az álláspontokat, amelyek szerint Magyarország nem tekinthető a jogállamiság eszméjét előtérbe helyező alkotmányos demokráciának.

A kilencedik módosításhoz fűzött általános indokolás szerint az új szabályozással („reformmal”) *„megvalósul a különleges jogrend alkotmányos szabályozásának reformja, ennek keretében pontosulnak a védelemmel és biztonsággal összefüggő alkotmányos kötelezettségek, a különleges jogrendi helyzetek változása révén az Országgyűlés kapcsolódó jogai, az országos népszavazási tárgykörök, a Magyar Honvédségre vonatkozó alkotmányos szabályozás, továbbá a katonai műveletekkel kapcsolatos döntéshozatal”*. Az indokolás továbbá megerősíti az egyébként nemzetközi összehasonlításban valóban sok¹⁴ különleges jogrendi esetkör felére, vagyis háromra redukálását, valamint azt, hogy a módosítás célja a *„korszerűbb, a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó és az elmúlt évek válságkezeléseinek tapasztalataira építő, hatékony rendszer”* kialakítása, méghozzá többletgaranciák beépítésével. A részletes indokolás pedig kitér továbbá arra, hogy a rendszerszintű átalakítás az átláthatóságot és a fokozatosságot igyekszik biztosítani, mindezt pedig korszerű módon, a változó biztonsági környezethez igazodva (kiberhadviselés?), ráadásul további garanciák biztosításával. A fokozatosság elvének és a többletgaranciák biztosításának mindazonáltal ellentmondani látszik az a tény, hogy november 1-től valamennyi különleges jogrend esetében a Kormány a különleges jogrendi jogalkotás, vagyis a rendkívüli rendeletalkotás (rendeleti kormányzás) kizárólagos címzettje. Ez a fejlemény persze nem annyira meglepő, ha figyelembe vesszük a koronavírus-világjárvány és az Ukrajnában folyó háború során a Kormány azon egyértelmű célját, hogy a rendeleti kormányzást (időben és tartalmában egyaránt) minél jobban kiterjessze.¹⁵ A részletes indokolás még egy nagyon fontos elemet tartalmaz, amely szerint különleges helyzetekben gyors, operatív és jogi, valamint politikai értelemben is felelős döntéshozatal szükséges, amelyet a javaslat szerint a Kormány képes legmagasabb hatásfokon megtenni a hazai alkotmányos rendszerben.

Talán az olvasó számára is egyértelművé válik a valóság (a tényleges válságkezelés) és az indokolásban foglaltak közötti ellentmondás. Az elmúlt időszak válságkezelésének tapasztalatai éppen a Kormány alkalmatlanságát, jogi és politikai értelemben vett felelőtlenségét erősítették meg, kezdve az elhibázott, rossz ütemben bevezetett korlátozó intézkedésekkel, a koronavírus veszélyének kezdeti degradálásával, a jog visszaélésszerű alkalmazásával, egészen a lakosságszámra vetített halálozási ráta kapcsán hetekig, hónapokig betöltött vezető helyig a világban.¹⁶

A többé-kevésbé semmitmondó és ellentmondásos indokolás tárgyalása helyett a továbbiakban amellet érvelek, hogy a módosítás célja a Kormány válságkezeléssel kapcsolatos kizárólagos hatásköreinek alaptörvényi biztosítása. Egy ilyen típusú módosítás természetesen elég egyértelmű jele lenne az autokratizálódásnak, éppen ezért a jogalkotó ezt a célt akként valószínűsítette meg, hogy a különleges jogrendet érintően egyéb módosításokat is elvégzett, melyek lényegüket tekintve azonban szintén semmi mást nem szolgálnak, mint a kormányzat rendkívüli hatalmának biztosítását. A továbbiakban a három új különleges jogrendet (hadiállapot, szükségállapot, veszélyhelyzet) helyezem alkotmányos (alaptörvényi) kontextusba, majd ezt követően konklúziót vonok le a módosítás tényleges hatását tekintve.

¹⁴ Több ország alkotmányát összevetve leginkább egy és négy közöttire tehető az egyes különleges jogrendi fejezetekben található esetkörök száma, mely összehasonlításban a korábbi hat különleges jogrend (rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás és veszélyhelyzet) valóban kiemelkedő. Lásd: Horváth Attila: A különleges jogrend az alkotmányokban. In: *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei* (szerk. Nagy Zoltán – Horváth Attila), Mádl Ferenc Intézet, Budapest, 2021, 627.

¹⁵ Erről részletesen: Gábor Mészáros: Rule without Law in Hungary: The Decade of Abusive Permanent State of Exception, *EUI MWP Working Papers*, 2022/1.

¹⁶ Uo.

2.2. Hadiállapot

Az Alaptörvény a hadiállapotról szóló új 49. cikke¹⁷ – miként arra a módosítás részletes indokolása is utal – a korábbi szabályozás szerinti rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet elemeit ötvözi, ugyanakkor a katonai típusú különleges jogrendi esetek mellett bevezeti a nem fegyveres fenyegetéseknek a kezelését is, amelyek Magyarország szuverenitását veszélyeztetik, ezért a fegyveres támadással hasonló súlyúnak tekinthetők. Megjegyzendő, hogy a 2022. október 31-ig hatályban lévő alaptörvényi rendelkezések szerinti rendkívüli állapot és az azt többé-kevésbé felváltó hadiállapot közötti különbségtétel nem ennyire egyszerű. Rendkívüli állapot kihirdetésére ugyanis hadiállapot kinyilvánítása vagy pedig idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye, vagyis háborús veszély esetén volt lehetőség.¹⁸ Ehhez képest a korábban csak különleges helyzetként¹⁹ megjelölt hadiállapot sui generis különleges jogrenddé lép elő azzal, hogy a háborús veszély fogalma is átértékelődik. Amíg ugyanis korábban háborús veszély alatt idegen fegyveres hatalom támadásának közvetlen veszélyére, mint háborús veszélyre utalt az Alaptörvény, addig az új megfogalmazás ilyen minősítést mellőz. Az idegen hatalom támadásának közvetlen veszélye is kikerül az értelmezési keretből, ugyanis az a külső fegyveres támadás vagy annak közvetlen veszélye kategóriájába esik, amely részben a hadiállapot különleges jogrendi tényállásának második esetkörét fogja át.²⁰ Az új hadiállapot ráadásul a megelőző védelmi helyzet korábbi rendelkezéseit többé-kevésbé átvéve, az abban foglalt meghatározást némileg módosítva kiegészül a ténylegesen bekövetkező külső fegyveres támadással, mint nem pusztán veszély jellegű különleges helyzettel és a külső fegyveres támadással egyenértékű cselekménnyel, valamint annak veszélyével is mint új elemekkel. Ez utóbbi fordulat az indokolás értelmében lehetőséget kíván adni nem fegyveres beavatkozások kezelésére, mint amilyen a „kibertérből érkező rendkívüli erejű és átfogó támadás” vagy mint a „nem fegyveres hatások támadó jellegű alkalmazása” lehet. Végezetül pedig a katonai szövetségi kötelezettségből eredő, eddig szintén

¹⁷ (1) Az Országgyűlés

a) háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély,

b) külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, vagy

c) kollektív védelemre irányuló szövetséges kötelezettség teljesítése esetén hadiállapotot hirdethet ki.

(2) A hadiállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(3) Hadiállapot idején a Kormány gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, valamint dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadművelleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról.

¹⁸ Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pont (2022. október 31-i időállapot).

¹⁹ A kivételes állapottal kapcsolatos alkotmányjogi kérdés alfája és omegája az, hogy melyik az a helyzet, amely ehhez a rendkívüli intézkedéseket és jogkorlátozásokat magában foglaló állapothoz vezethet. Ezeket a helyzeteket összefoglalóan *különleges helyzeteknek* nevezem, ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy nem valamennyi különleges helyzet vezet minden esetben kivételes állapothoz. Ehhez kapcsolódó fontos kérdés továbbá az is, hogy ki az, aki a különleges helyzet fennálltát megállapíthatja és egyúttal a kivételes állapotról dönthet. A különleges helyzetek között megkülönböztethetjük a közvetlen emberi ráhatás eredményeként bekövetkező különleges helyzeteket (fegyveres összeütközés, terrorcselekmény, stb.), azokat, amelyeket bár emberi tevékenység eredményez, ugyanakkor maga a különleges helyzet már nem az emberi cselekvés közvetlen következménye (pl. gazdasági krízis vagy ipari katasztrófa). Végül pedig önálló csoportot képeznek a kizárólag természeti jellegű események, mint például a természeti katasztrófák. Vö.: Mészáros Gábor: *Alkotmányosság válságban*, Menedzser Praxis, Budapest, 2018, 30-32; Eric A. Posner – Adrian Vermeule: *Terror in the Balance – Security, Liberty, and the Courts*, Oxford University Press, New York 2007, 45; John Elster: Comment on the Paper by Ferejohn and Pasquino, *International Journal of Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford 2004, 240. A kivételes állapot egyúttal gyűjtőfogalom is, amely nem feltételez mindenáron önálló, a rendes jogrendtől elkülönült különleges jogrendet. Ebben a tanulmányban azonban – elfogadva, hogy számos alkotmány önálló jogintézményként tekint a különleges jogrendre – egy alkotmányban szabályozott jogintézmény elemzését végzem el ezért a tanulmányban a különleges jogrendre mint az Alaptörvényben szabályozott kivételes állapoti rezsimre tekintek, amely ugyanakkor értelmezhetetlen különleges helyzet nélkül.

²⁰ Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdés b) pont (2022. november 1-i időállapot)

a megelőző védelmi helyzet keretében ismert tényállás is a hadiállapot részét képezi.²¹ Érdekes továbbá, hogy amíg a rendkívüli állapot kihirdetése kapcsán a háborús veszély alatt az Alaptörvény az idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélyét értette, addig az új szabályok a hadiállapot keretében használják a háborús veszély kategóriát,²² ugyanakkor az abban leírtakat, némileg módosítva, de új esetkörként használják, a következőképpen: „külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye”.²³

Bár az indokolás szerint az új hadiállapot két korábbi különleges jogrend (rendkívüli állapot és megelőző védelmi helyzet) helyébe lép, összességében ennél jóval többről van szó. Az Alaptörvény eredeti formájában ismerte a váratlan támadás és az Alaptörvény hatodik módosítását követően, 2016. július 1-től a terrorveszélyhelyzet fogalmát is.²⁴ Előbbi az Alaptörvény eredeti szövege szerint a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetéséig a Kormány számára biztosított ideiglenes intézkedési lehetőséget, amennyiben külső fegyveres csoportok váratlanul betörnének hazánk területére.²⁵ A változtatás szükségessége abban keresendő, hogy a rendkívüli állapot esetében a Honvédelmi Tanács, míg a szükségállapot kapcsán pedig a köztársasági elnök volt a rendkívüli jogkörök elsőszámú címzettje. Miként az a módosításhoz fűződő indokolás alapján is megállapítható, a jogalkotó megítélése szerint a hazai alkotmányos rendszerben a Kormány tekinthető a leginkább alkalmasnak különleges helyzetekben a gyors és operatív döntéshozatalra. Ezen a ponton persze érdemes felvetni, hogy az egyszemélyi döntéshozatalnál (köztársasági elnök), illetve a kormányéhoz hasonlóan testületi döntéshozattal járó megoldásnál (Honvédelmi Tanács) mennyiben tekinthető gyorsabbnak a kormánynak mint szintén testületnek a döntése. Hacsak nem a miniszterelnök egyedi döntéshozatalát értjük ezalatt, de akkor pedig nincs értelme a Kormány egészét a döntéshozatal címzettjeként szerepeltetni. Mindenesetre az egyik jogalkotói szándék a váratlan támadás a hadiállapotba olvasztása tekintetében ez volt.²⁶ Az Alaptörvény kilencedik módosításához fűzött indokolás egyértelművé teszi, hogy az új hadiállapot a megelőző védelmi helyzet és a rendkívüli állapot elemeit ötvözi. Álláspontom szerint azonban az új szabályok szerinti külső fegyveres támadás vagy hatásában azzal egyenértékű cselekmény közvetlen veszélye indok alkalmazása a korábbi váratlan támadás esetkörébe foglalt cselekmények bekövetkezése esetén is lehetséges lett volna. Bár az Alaptörvény nem tartalmazza a továbbiakban a váratlan támadást, a novemberben hatályba lépő, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Hvt.) XVI. fejezete „A váratlan támadás elhárítása” címmel a korábbi alaptörvényi szabályok egy részét, így a jogintézményt részben törvényi szintre helyezi, egyúttal pedig arra kötelezi a Kormányt, hogy váratlan támadás esetén a szükségállapot vagy a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését megelőzően a támadással arányos intézkedéseket tegye meg.²⁷ A szabályozás azonban – miként azt majd a törvényi szabályok ismertetésénél a későbbiekben látni fogjuk – az intézkedések megválasztását teljesen a Kormányra bízta, ezáltal pedig túlzott rendkívüli kormányzati hatalmat biztosít számára a rendes jog keretei között.

²¹ Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdés c) pont (2022. november 1-i időállapot)

²² Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdés a) pont (2022. november 1-i időállapot)

²³ Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdés b) pont (2022. november 1-i időállapot)

²⁴ A terrorveszélyhelyzetről szóló kritikai elemzést lásd Mészáros, 19. lj. 314-323.

²⁵ Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés (2022. október 31-i időállapot).

²⁶ A másik indok pedig már a rendszerváltást követően, az Alkotmány kapcsán is felmerült igény volt, miszerint az Alkotmány nem szabályozott arra az esetkörre, amikor idegen hatalom fegyveres támadásának nem minősülő külső fegyveres csoportok (így például gerillacsoportok) váratlanul betörnek, avagy az ország légterét szándékosan megsértik, netán váratlan légitámadás következik be. Az Alkotmány eredetileg nem biztosította annak lehetőségét, hogy ilyen helyzetekben, a támadás elhárítása érdekében a fegyveres erők korlátozott mértékű igénybevétele lehetséges legyen. Az akkori szabályozás közvetlen indokaként a délszláv háború szolgált. Vö.: Jakab András – Till Szabolcs, A különleges jogrend. In: *Bevezetés az alkotmányjogba* (szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs), HVG-ORAC, Budapest, 2014, 259.

²⁷ Hvt. 108. § (1) bekezdés.

Ugyanez irányadó a terrorveszélyhelyzetre is, melynek eredeti megfogalmazása szerint annak kihirdetésére terrortámadás jelentős vagy közvetlen veszélye vagy pedig terrortámadás bekövetkezése esetén volt lehetőség.²⁸ A megfogalmazásból egyértelműnek tűnik, hogy ez a különleges helyzet a „*hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye*” szövegrésszel kiváltható a hadiállapot keretében.²⁹ Vagyis a hadiállapot – ellentétben az indokolásban foglaltakkal – nem pusztán a rendkívüli állapotot és a megelőző védelmi helyzetet váltja fel, hanem bizonyos mértékben a váratlan támadást és a terroveszélyhelyzetet is. Mindez pedig azt jelenti, hogy a hadiállapot – bár egyetlen alcímként jelenik meg a kilencedik módosítást követően – részben vagy egészben négy korábbi különleges jogrendnek feleltethető meg. Ráadásul az Alaptörvény új 49. cikkében foglalt különleges helyzetek sem feltétlenül kapcsolódnak szorosan egymáshoz, melyet az a tény is megerősít, hogy három különböző alpontban szabályozta azokat a jogalkotó. Vagyis az indokolás szerinti cél, miszerint a különleges jogrendek számát racionalizálni hivatott az új szabályozás, a gyakorlati alkalmazás terén nem bizonyult igaznak. A kérdés tehát immáron az, hogy vajon akkor mi volt a jogalkotó tényleges célja a „reform” kapcsán.

Az indokolásban is hangsúlyos szerepet kap, illetőleg az egyes különleges jogrendek elolvasását követően egyértelművé válik, hogy az eljárásrend a korábbiakhoz képest radikálisan leegyszerűsödik, egyúttal pedig a Kormány szerepe jelentősen felértékelődik. A hadiállapot kihirdetése – akárcsak a szükségállapot esetében – az Országgyűlés kétharmados szavazatát követően megtörténik. A kétharmados döntés egyidejűleg azt is jelenti, hogy a Kormány ettől kezdve gyakorolhatja a rendeleti kormányzást, bizonyos korlátozásokkal (a garanciákról a 2.5. pontban lesz szó részletesen).

A rendkívüli állapot megszűnésével a hadiállapot válik a legsúlyosabb következmények elhárítására szolgáló különleges jogrendi kategóriává, egyúttal pedig ez jár a legkomolyabb jogkorlátozásokkal is. Bár a bevezethető intézkedésekről az Alaptörvény nem rendelkezik, az mindenképpen előrebocsátható, hogy a legszélesebb különleges jogrendi jogkörökkel a Kormány hadiállapotban rendelkezik. Fontos kiemelni továbbá azt is, hogy a Honvédelmi Tanács kivezetése a különleges jogrendből nem pusztán azt jelenti, hogy egy másik testületi szerv, jelen esetben a Kormány kizárólagosan jogosult döntésre (az indokolás szerint mindez persze a hatékonyságot is szolgálja), hanem azt is, hogy a parlamenti demokrácia elveit követő, így az ellenzéki képviselőket is megjelenítő rendszer helyett egy egyoldalú, a győztes párto(ka)t monopolizáló döntéshozatal érvényesül, egy egyébként rendes jogrend idején is meglehetősen kormányzati túlsúlyú alkotmányos rendszerben. Amíg ugyanis a Honvédelmi Tanács tagjai a köztársasági elnök mellett az Országgyűlés elnöke, a miniszterelnök, a miniszterek és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői voltak, addig legalább a lehetőség biztosított lett volna az ellenzéki pártoknak arra, hogy a legsúlyosabb különleges jogrend idején a döntéshozatalban részt vegyenek (ez még akkor is igaz, ha egyébként a jelenlegi helyzetben a Kormány és a kormánypártokhoz lojális közjogi tisztségeket betöltő személyek jelentős túlsúlyban lettek volna a Honvédelmi Tanácsban). Az ellenzék kizárása a parlamenti döntéshozatalból egyre súlyosbodó jelenség, amelynek a Honvédelmi Tanács megszüntetése és helyébe kizárólag a Kormány helyezése egy újabb példája lehet.

A Kormány az Országgyűlés felhatalmazását követően – ugyanis a hadiállapotról való döntés, egyúttal felhatalmazás is a rendeleti kormányzásra³⁰ – a Magyar Honvédség külföldi és magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételről, külföldi humanitárius tevékenységről, hadsereg külföldi állomásozásáról, valamint külföldi fegyveres erők (minden bizonnyal NATO-tagállamok

²⁸ Alaptörvény 51/A. cikk (1) bekezdés (2022. október 31-i időállapot).

²⁹ Lásd: Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdés b) pont (2022. november 1-i időállapot).

³⁰ Ezt támasztja alá, hogy a Kormány az Országgyűlés által átruházott jogokat gyakorol. Vö.: Alaptörvény 49. cikk (3) bekezdés (2022. november 1-i időállapot).

fegyveres erőinek) magyarországi állomásozásáról vagy hazánk területéről kiinduló alkalmazásáról is dönthet. Az Alaptörvény gyakorlatilag ugyanezeket a lehetőségeket biztosította a Honvédelmi Tanács részére rendkívüli állapotban. Ez önmagában nem jelentene okot aggodalomra, viszont ha figyelembe vesszük azt, hogy a hadiállapot új szabályai deklaráltan a korábbi rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet esetköreit ötvözik (továbbá, miként arra korábban már utaltam, a váratlan támadás és a terrorveszélyhelyzet elemei is beépültek), akkor komolyan felmerül a dilemma, hogy az új szabályok a legszigorúbb különleges jogrend keretében biztosítják a Kormánynak ugyanazokat a jogköröket, melyeket eddig kizárólag a rendkívüli állapot során alkalmazhatott (volna) a Honvédelmi Tanács. De mindezek a jogkörök immáron olyan kevésbé súlyos különleges helyzetekben is megilletik a Kormányt, mint amilyenekre az Alaptörvény korábbi szövegváltozatában a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás vagy a terrorveszélyhelyzet kívánt választ adni. Ez praktikusán azt jelenti, hogy olyan kevésbé súlyos helyzetekben, mint amilyen például a megelőző védelmi helyzet volt (szövetségi kötelezettség vagy külső fegyveres támadás veszélye) az új szabályok ugyanolyan jogköröket biztosítanak a Kormány számára, mint háborús helyzetben.

2.3. Szükségállapot

A szükségállapot kihirdethetőségével kapcsolatos szabályok látszólag kevesebb változtatást mutatnak, mint azt a hadiállapot kapcsán láthattuk, mindenesetre ezek az apróak tűnő módosítások a gyakorlatban jelentős különbséget jelentenek a korábbi szabályokhoz képest. Az Országgyűlés számára az Alaptörvény két esetkörben tette lehetővé a szükségállapot kihirdetését,³¹ amely esetkörök, legalábbis szám szerint, megmaradnak. Az új szabályok azonban tartalmukban jelentősen módosítottak a korábbi megfogalmazáson, ennek megfelelően – bár továbbra is az Országgyűlés kompetenciája a kihirdetés – szükségállapot elrendelhető az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény, vagy pedig az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén.³² A második fordulattal összefüggésben azt lehet megállapítani, hogy a valódi különleges helyzeti esetkörök száma valamilyen mértékben megnövekszik, figyelemmel arra, hogy a fegyveres vagy felfegyverkezve történő elkövetés immáron nem része a rendelkezésnek, miként az erőszakos jelleg sem egyértelműen feltétel. Ehhez képest a cselekmény jogellenessége mint új elem jelenik meg a szabályozásban. Az indokolás szerint a módosítás egyik szándékolt célja volt, hogy a szükségállapot szabályok ne pusztán a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett erőszakos cselekményekre, hanem ehelyett sokkal általánosabban valamennyi jogellenes cselekményre is alkalmazhatóak legyenek. Azáltal tehát, hogy az erőszakosság, illetve a fegyveresen vagy felfegyverkezve történő elkövetési jelleg már nem előfeltétel, az Országgyűlés kompetenciája annak eldöntése, hogy egy cselekmény egyrészt kellően súlyos, jogellenes-e, másrészt pedig az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyezteti-e. A szükségállapot ezen szabálya az indokolás értelmében mozgásteret kíván adni arra az esetre, ha egy adott cselekmény létfontosságú infrastruktúrákkal, illetve információs technológiával összefüggő, ártó, támadó, felforgató célú lenne. Ezen a ponton érdemes hivatkozni az első fordulatra is, amely szintén nem tartja szükségesnek a cselekmény fegyveres jellegét. A „törvényes rend” megdöntése helyett immáron az „alkotmányos rend” megdöntése szerepel, és a szabályozás kiegészül egy új esetkörrel, az alkotmányos rend „felforgatására” irányuló cselekménnyel. A fentiek alapján egyértelmű, hogy a módosítás következtében a szükségállapot elrendelésére jóval több esetkörben kerülhet sor, ami pedig a

³¹ 1. Törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmény, 2. az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén. Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont (2022. október 31-i időállapot).

³² Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés (2022. november 1-i időállapot).

leginkább szembeötlő, az az, hogy immáron nem követelmény sem az erőszakos jelleg, sem pedig a fegyveresen, felfegyverkezve történő elkövetés.

A szükségállapot fogalmát a rendkívüli állapottól mind az Alkotmányban, mind pedig az Alaptörvényben (mindeddig) az különböztette meg, hogy előbbi azokra a cselekményekre, különleges helyzetekre kívánt rendkívüli válaszlehetőséget biztosítani, amelyek nem valamely külső támadásban, hanem belső konfliktusban manifesztálódnak, és ekként tömeges mértékben veszélyeztetik az élet- és vagyonbiztonságot. Ebben a tekintetben tehát a szükségállapot nem pusztán csak az állam túlélése tekintetében enyhébb fenyegetést jelentő helyzetekre reflektál, hanem olyanokra is, amely belső és nem külső fenyegetést jelentenek az alkotmányos rendre. Ezt az ideológiát, mivel ellentétes megfogalmazást nem tartalmaz az indokolás, az új hadiállapot/szükségállapot közötti relációban is elfogadhatónak tekintjük. Amennyiben pedig elfogadjuk az új szabályozással kapcsolatos indokokat is, vagyis, hogy a szükségállapot eddigi szabályainak módosítása (tehát az elrendelhetőség szélesebb spektruma) azért szükséges, hogy lehetővé tegye a hatékony védekezést egyrészt a létfontosságú (kritikus) infrastruktúrák, másrészt az információs technológiai fejlődés eredményeként megjelenő új biztonsági kihívásokkal szemben, akkor a fentiekből általánosságban a következőket lehet levonni: az új szükségállapot szabályok elsődleges célja az olyan belföldi fenyegetések kezelése, amelyek a létfontosságú infrastruktúrákat (pl. erőművek, gáztárolók/-vezetékek, stb.) célozzák és/vagy pedig a modern technológiát eszközként használják, vagyis végső soron a belföldi kibertámadások elleni hatékony védelmet kívánja biztosítani. Figyelemmel azonban arra, hogy a hadiállapot kapcsán is a módosítás egyik kifejezett indoka az volt, hogy egyebek mellett a kibertámadásra vonatkozóan lehetőséget biztosítson a cselekvésre, a szükségállapot kihirdetése ilyen helyzetekben okafogyottá válik. Amennyiben ugyanis „*hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű*” kibertámadás éri az országot, akkor az Országgyűlés hadiállapotot hirdethet ki. Ugyanez irányadó akkor is, ha valamely terrorista csoport „*fegyveres támadással egyenértékű*” támadást hajt végre akár adott esetben kritikus infrastruktúra, így például a paksi atomerőmű ellen. Az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben mindkét említett cselekmény veszélyezteti, ráadásul súlyosnak és jogellenesnek is tekinthető. Mivel az indokolás mindkét különleges jogrend esetében kiemelten utal a modern technológiai eszközök útján elkövetett cselekményekre, ezért kérdéseket vet fel, hogy kibertámadás, vagy éppen a paksi atomerőművel szemben elkövetett támadás esetén vajon melyik különleges jogrendi alakzat alkalmazható. A helyzetet még inkább komplikálttá teszi, hogy az új szabályozás immáron az intézkedésre jogosult tekintetében sem különböztet, miként azt a korábbiakban láthattuk: az Országgyűlés kétharmados többséggel dönt az elrendelésről, míg a rendkívüli jogkör címzettje pedig a Kormány.³³ Vagyis mindkét esetben ugyanaz a kezdeményező és az intézkedésre jogosult, valamint az, aki a rendkívüli felhatalmazást adja. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy ha elfogadjuk, hogy – az említett példánál maradva – a hadiállapot kihirdethető (akár közvetlen veszély esetén is), akkor azt láthatjuk, hogy ugyanarra a konkrét esetre két különleges jogrend is hirdethető. Nem könnyíti meg a helyzetet az a tény sem, hogy amíg a hadiállapot nem rendelkezik a veszélyeztetett tárgykörrel, pusztán csak a veszélyeztető magatartás(oka)t (azaz külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény vagy annak közvetlen veszélye) és a potenciális elkövetők „külső”, tehát külföldi jellegét jelöli meg, addig a szükségállapot esetében gyakorlatilag kizárólag a veszélyeztetettek/veszélyeztetés köre (élet- és vagyonbiztonság) jelenik meg releváns elemként. Ráadásul a hadiállapot „közvetlen veszély” fordulata az enyhébb, veszélyeztetettség esetében is alkalmazható, míg az eredetileg enyhébb különleges jogrendi alakzat, a szükségállapot csak a jogellenes cselekmény megvalósulásakor

³³ Érdemes ezen a ponton utalni arra, hogy amíg az Alaptörvény új 49. cikk (3) bekezdése a Kormányt, mint intézkedésre jogosultat nevesíti a hadiállapot alcím alatt, addig a szükségállapot tekintetében erre csak a különleges jogrendre vonatkozó általános szabályokból következtethetünk, amelyekből egyértelműen következik, hogy valamennyi különleges jogrend esetében a Kormány a kizárólagosan felhatalmazott szerv (a kezdeményezésen túl) az intézkedések megtételére.

hirdethető ki. Mindez pedig azt eredményezheti, hogy ha a paksi erőmű biztonságát terrorcselekmény fenyegeti – melynek hatása esetleges bekövetkezése esetén az élet- és vagyonbiztonság tömeges mértékű veszélyeztetésével egyenértékű –, akkor szükségállapot nem (mivel az feltételezi a cselekmény bekövetkeztét és a közvetlen veszély önmagában nem elegendő), viszont hadiállapot kihirdethető. Miként arról már esett szó, a paksi erőművet ért esetleges terrortámadás esetén mind a hadiállapot [Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdés b) pont „*hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény*” fordulata alkalmazásával], mind pedig a szükségállapot [Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés b) pont] kihirdethető lenne. Az egyetlen különbség a két esetkör kapcsán pusztán az lehet, hogy a hadiállapot kifejezetten „külső” támadásra utal, míg a szükségállapotnál ilyen különbségtétel nem tehető. Vagyis ebből az következik, hogy a szükségállapot leginkább a belső, jogellenes cselekményekre alkalmazható, még akkor is, ha minderről az Alaptörvény és a módosításhoz fűzött indoklás is hallgat. Persze kérdéses, hogy az egyébként ismert tömeges, jogellenes cselekmények (pl. a rendszer megdöntését célzó forradalom) mellett az indoklásban foglalt cél – miszerint létfontosságú infrastruktúrákkal vagy információs technológia segítségével elkövetett cselekményekre is reagálni lehessen a szükségállapottal – miként valósul meg a gyakorlatban. Így például egy egyedi elkövető által, belföldről (vagy külföldről, de belföldi IP-cím használatával?) indított kibertámadás vajon, amennyiben annak hatása tömeges veszélyeztetéssel jár, alapja lehet-e szükségállapotnak és amennyiben igen, úgy vajon elláthatja-e a különleges jogrend a célját? Nem járna-e a tömeges jogkorlátozás lehetősége nagyobb sérelemmel, miközben a támadó kilétét a szükségállapot égisze alatt igyekeznek feltárni? A különleges jogrend ezen a ponton már nem lesz különleges, ugyanis egyfajta speciális bűnüldözési célt segítene, ráadásul egyidejűleg tömegek jogait korlátozná. Mindenesetre garanciális szabály, hogy a különleges jogrendi szabályok ne pusztán a rendes jogrendtől váljanak el egyértelműen, hanem az egyes különleges jogrendek közötti különbségtétel is biztosított legyen, amely a fentiek alapján problematikus.³⁴

Érdemes a szükségállapot másik fordulatával is foglalkozni, mégpedig azzal, amely a szükségállapot kihirdetését az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény esetén teszi lehetővé.³⁵ A korábbi szabályozáshoz képest – amely egyebekben az Alkotmány terminológiáját követte – a „törvényes rend” helyett immáron az „alkotmányos rend” megdöntése szerepel, amely változás jogdogmatikai szempontból észszerűnek tűnik, viszont ha figyelembe vesszük, hogy az Alaptörvény-módosítás elfogadására választásokat megelőzően került sor, egy olyan időszakban, amikor az Alaptörvény legitimitása (és legalitása) ismételten alkotmányjogi viták tárgyává kezdett válni, akkor könnyen feltételezhető, hogy ez az apró módosítás az Alaptörvényt és mindenekelőtt a kétharmados kormánytöbbség által kiépített alkotmányos rezsimet, semmint általánosságban az alkotmányosságot hivatott védeni.

Kiemelendő az is, hogy a szükségállapot elrendelésének lehetősége immáron jóval szélesebb, mint a korábbiakban, és ez nem pusztán az „alkotmányos rend” beépítésével függ össze, hanem azzal a csekélynek tűnő módosítással, miszerint ennél a különleges helyzetenél is elmarad a cselekmény „fegyveres” jellegére utalás. Ennek hivatalos indokáról már esett szó (ti. alkalmassá tenni a szükségállapot kihirdetésének lehetőségét a nem fegyveresen, hanem más eszközökkel, így egyebek mellett infokommunikációs, modern technológiával történő elkövetés esetére is), azonban mindez látványosan bizonytalanná teszi a rendelkezés alkalmazhatóságát (és nem pusztán az előbbieken hivatkozott hadiállapottal kapcsolatos hasonlóság miatt), amely komoly aggályokat jelent jogállamisági szempontból.

³⁴ Vö.: Mészáros 19. lj. 266-68.

³⁵ Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés a) pont (2022. november 1-i időállapot).

Ezzel összefüggésben utalni kell arra, hogy a hazai alkotmányos megoldás úgynevezett dichotóm kivételes állapotú modellt valósít meg. A dichotóm modell pedig azt juttatja kifejezésre, hogy a különleges helyzetekre az alkotmányoknak speciális előírásokat is kell biztosítaniuk, ugyanis ilyenkor az állami cselekvés alkotmányos eszközei nem mindig elegendők a biztonság és a hatékony védelem fenntartására. A modell elméleti alapja tehát az, hogy a jog természeténél fogva szabályok alkalmazásával operál, szabályozás útján fejti ki hatását, ugyanakkor a különleges helyzeteknek éppen az a jellemzője, hogy nem láthatóak előre, így nem is mindig alkalmasak az előzetes szabályozásra.³⁶ A dichotóm modell mellett egyik legfőbb érv pedig az, hogy az alkotmányban lefektetett szabályokkal kontrollálható a kivételes hatalom, megelőzhető a kivételesség állandósulása, vagyis a diktatórikus átmenet. Jogállamisági szempontból pedig az a legfontosabb, hogy a különleges helyzettel szembeni védekezés és az ezzel sokszor szükségszerűen együttjáró túlhatalom mellett biztosítható-e az alapvető jogvédelem egy minimális szintje, végső soron biztosított-e az alkotmányos demokrácia helyreállítása. A dichotóm modellek a beépített eljárási garanciákkal ezt a célt kívánják szolgálni. A tanulmányban még kitérek a különféle garanciákra, ugyanakkor egy nagyon fontos kritériumról már ezen a ponton említést kell tenni. A jogállamiság, jogbiztonság egyik elengedhetetlen követelménye a jogi normával szemben a normavilágosság, amelynek hiánya komoly aggályokat vet fel a különleges jogrenddel való esetleges visszaélés lehetősége miatt.³⁷

Fontos azt is kiemelni a Kormány megnövekedett különleges jogrendi szerepkörével összefüggésben, hogy bár formálisan az Országgyűlés rendeli el a szükségállapotot (és a hadiállapotot is), de ez a döntés meglehetősen kötött, ugyanis az alapul szolgáló különleges helyzetre hivatkozás a Kormány részéről érkezik, amely a belügyi szervek révén első kézből értesül a fenyegetésekről. Így nem pusztán az „alkotmányos rend megdöntésére irányuló cselekmény” mint különleges helyzet felismerése jelent problémát, hanem az újonnan bevezetett, az „alkotmányos rend felforgatásával” kapcsolatos esetkör is. A felforgatás ugyanis a hazai modern alkotmányos rendszerben ismeretlen terminológia,³⁸ vagyis

³⁶ Ennek az érvelésnek a klasszikus példája Carl Schmitt elméletében található meg legutóbb. Schmitt adottnak veszi, hogy a különleges helyzetekre a rendes jog nem tartalmaz szabályokat. Kiindulópontja Robert von Mohl azon elmélete, mely szerint annak eldöntése, hogy az adott szituáció különleges helyzetnek tekinthető-e, nem lehet jogértelmezési, pontosabban jogalkalmazói kérdés. Vö.: Robert von Mohl: *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik: Monographien*, Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung, Tübingen 1860, 626. Schmitt szerint a liberális alkotmányosság képtelen arra, hogy értelmezze a *döntés* fontosságát, amely különleges helyzetekben jelentősen felértékelődik. A kivételes állapotról való döntés viszont *döntés* a szó legszorosabb értelmében. Ugyanis egy rendes jogi norma képtelen felismerni a különleges helyzetek valamennyi formáját, így a különleges helyzetre adott válasz nem lehet rendes jogi természetű. Erről részletesen lásd: Carl Schmitt, *Politikai teológia*, Budapest, ELTE ÁJK, 1992. (ford.: Paczolay Péter).

³⁷ Mészáros 19. l. 322-323.

³⁸ A két világháború közötti jogalkotás alkalmazta a terminológiát, úgymint az állam és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. évi III. törvénycikk, melynek első alcíme „Az állami és társadalmi rend felforgatására vagy megsemmisítésére irányuló büntettek és vétségek” volt, és amelynek keretében a felforgatás a társadalmi és állami (nem pedig alkotmányos) törvényes rend elleni erőszakos megmozdulás egyik fokozata volt a „megsemmisítést” megelőzően. Egy másik, a hazai jogalkotás szintén dicstelen periódusából származó jogszabály, az állami rend megóvása végett szükséges büntetőjogi rendelkezésekről szóló 1938. évi XVI. törvénycikk 5. §-a szintén „az állam és a társadalom törvényes rendjének erőszakos felforgatására és vagy megsemmisítésére” szövegrészre hivatkozik a már említett 1921-es törvényben, ugyanakkor az egyéni elkövetést immáron kiterjeszti a csoportos jellegű magatartásokra (mint a mozgalom vagy szervezkedés), amelyek bár kifejezetten vagy bevallottan nem irányulnak az állam és a társadalom törvényes rendjének erőszakos felforgatására vagy megsemmisítésére, netán valamely társadalmi osztály kizárólagos uralmának erőszakos létesítésére, azonban a „mozgalom vagy a szervezkedés célkitűzéséből, módjából, különösen titkosságából, esküvel, fogadalommal vagy ünnepélyes ígérettel kötelezésből, vagy egyéb körülményből azonban kitűnik, hogy a mozgalom vagy szervezkedés a törvényes jogrend törvényellenes úton való megváltozásának veszélyét rejt magában.” Az „az állam és társadalom törvényes rendjének felforgatására, vagy megsemmisítésére irányul” fordulat egy másik korabeli jogszabályban, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1938. évi XIX. törvénycikkben is megjelenik, melynek 75. § (2) bekezdése kizárja az olyan képviselőjelölteket az indulásból, akik pártprogramja vagy politikai célkitűzése ebbe a körbe esik. Az említett 20. századi példák mellett a felforgatásról ún. „történeti alkotmányunk” egyes elemei rendelkeznek, így például „az erdélyi fejedelemség és az abba keblezett magyarországi részek három nemzetből álló karai és rendei, úgy egyházi, mint világi dolgokra tartozó kiváltságainak megerősítéséről és az Approbata Constitutiók III. Része 1. címébe foglalt egyesülési cikkely módosításáról” szóló 1744. évi erdélyi VI. törvénycikk, amely szerint „[a] királyi elhatározás érintett szakaszába foglalt

annak eldöntésekor, hogy egy cselekmény, esemény az adott helyzetben a felforgatással egyenértékű-e, jelentős mértékben a Kormánytól, mint a különleges jogrend kezdeményezőjétől³⁹ függ (aki egyúttal az intézkedésre jogosult is). A terminológiai hiányosság, illetve az a tény, hogy az erőszakos, fegyveres jelleg immáron nem feltétel a szükségállapothoz, így a Kormány mérlegelési jogkörének indokolatlan mértékű szabadsága, komoly aggodalomra ad okot. Önmagában „alkotmányos rend” elleni lehet minden olyan nem feltétlenül erőszakosan, vagy fegyveresen elkövetett cselekmény, amely adott esetben nem is a hatalom kizárólagos megszerzésére irányul, ugyanis a „vagy” szó eléggé egyértelművé teszi, hogy önmagában az alkotmányos rend megdöntésére „vagy” az alkotmányos rend „felforgatására”, „vagy” a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló magatartás olyan különleges helyzetek, amelyek önállóan is megalapozhatják szükségállapot kihirdetését. Ráadásul az értelmezésből az sem következik, hogy tömeges vagy csoportos magatartás lenne szükséges. Azáltal pedig, hogy az alkotmányos rend felváltotta a törvényes rend fogalmát, joggal következtethetünk arra, hogy az Alaptörvénnyel szembeni nyilvános állásfoglalás, különösen az annak érvénytelenségét hangoztató akciók akár alapjai is lehetnek egy szükségállapotnak, amely alkotmányos demokráciákban abszurd helyzetet jelentene. Ennél persze realisabb, hogy a polgári engedetlenség, a tanár-, diák- vagy autonómiatüntetések – függetlenül azok békés jellegétől – az alkotmányos rend felforgatására irányuló törekvéseknek tekintendők majd a Kormány részéről. A jelen tanulmány írásakor folyó pedagógus- és diáktüntetések, valamint az oktatási tevékenység ellátásával összefüggően gyakorolt polgári engedetlenség 2022. november 1. után nagyon könnyen olyan, az alkotmányos rend elleni felforgatásnak is minősülhetnek majd a Kormány szerint, amely különleges jogrend kihirdetését eredményezheti; ennek pedig beláthatatlan következményei lennének.

2.4. Veszélyhelyzet

A legkevésbé radikális változás a korábbi alaptörvényi szabályozáshoz képest a veszélyhelyzet kapcsán érhető tetten. Bár a kilencedik Alaptörvény-módosítás az eredeti formájában még nem tartalmazta, a tizedik Alaptörvény-módosítás az új veszélyhelyzeti szabályokra is kiterjesztette az ukrán-orosz háború miatt bevezetett és egyébként kritizált veszélyhelyzeti szabályokat.⁴⁰ A kevésnek tűnő módosítás közül többet érdemes kiemelni. Így mindenekelőtt azt, hogy immáron veszélyhelyzet elrendelésére nem az „élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén” van lehetőség hanem az „élet- vagy vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény” bekövetkezésekor, amelyek közül csak egy esetkör az elemi csapás vagy az ipari szerencsétlenség.⁴¹ Ez a módosítás több, mint szövegszerű pontosítás, ugyanis a Kormány gyakorlatilag bármilyen élet- és vagyonbiztonságot súlyosan veszélyeztető eseményre reagálhat ezzel a különleges jogrenddel (tehát nem feltétele bármilyen káresemény bekövetkezése, ugyanis pusztán megelőzési céllal is bevezethető). Mindez tehát beleillik az eddigiekben ismertetett metódusba, amely az intézkedésre jogosult Kormány különleges jogrendi hatalmát igyekszik megerősíteni. Talán a koronavírus-járvány során elrendelt veszélyhelyzet tapasztalataiból (és kritikákból) is merítve az Alaptörvény immáron nem a Kormány veszélyhelyzeti rendeleteinek, hanem a veszélyhelyzetnek, mint különleges jogrendnek a meghosszabbításáról rendelkezik. Ennek következtében a veszélyhelyzet harminc napra hirdethető

határozatokat [...] nem lehet és nem kell kiterjeszteni a köznépre és a nép közül vett papok fiaira, hogy e fejedelemségnek alkotmányos szervezete a felforgatástól ment legyen és sem az oláh, sem pedig más jövevény nép, a nemzetek közt számat ne tegyen; se a három nemzet valamelyikének és ezek jogainak, kiváltságainak, mentességeinek és előjogainak sérelmére ne legyen”. A jelenlegi kormány és annak eszmeiségéhez közelálló jogászok által nagy becsben tartott Tripartitum pedig a „14. cím - A hűtlenség vétkének eseteiről” szóló részében a hűtlenség egyik elemeként a 8. §-ban említi azokat, akik „az ország belállapotának felforgatására idegen dűlőket vagy zsoldosokat hoznak be”.

³⁹ Alaptörvény 54. cikk (5) bekezdés (2022. november 1-i időállapot).

⁴⁰ Mészáros, 6. lj.

⁴¹ Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés (2022. november 1-i időállapot).

ki,⁴² egyúttal viszont az Országgyűlés kétharmados felhatalmazása alapján a Kormány azt meghosszabbíthatja, amennyiben az elrendelés feltételei fennállnak. Az Alaptörvény ugyanakkor már nem rendelkezik arról, hogy a Kormány veszélyhelyzeti rendeletei csak akkor maradnak hatályban tizenöt nap után is, ha azok hatályának meghosszabbítására az Országgyűlés a Kormánynak felhatalmazást ad.⁴³ Azonban továbbra sem találunk objektív, időbeli korlátot a meghosszabbítást követően elrendelt veszélyhelyzetre vonatkozóan.⁴⁴ A gyakorlatban egyébként sem működő, de az Alaptörvény alapján korábban bizonyos garanciát jelentő parlamenti kontroll a veszélyhelyzeti rendeletek tekintetében⁴⁵ így megszűnik és immáron az Alaptörvény szintjén is lehetővé válik a Kormány „biankó felhatalmazása” a rendkívüli rendeletalkotásra.⁴⁶

Mindezt megerősíti, hogy az Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdéséhez kapcsolódóan (a hatálybalépést megelőzően) a parlament elfogadott egy módosítást a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez (a továbbiakban: Vbö.). A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénynek a veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXXII. törvény alapján a Vbö. egy új, 82/A. §-sal lépett hatályba, amely azt garantálja, hogy az Országgyűlés felhatalmazása a Kormány részére a veszélyhelyzet meghosszabbítására alkalmanként 180 napos határidőre biztosítható. Bár látszólag ez a szabály egy időbeli korlátozás, ténylegesen azonban azt az eddigi alkotmányellenes gyakorlatot kodifikálja, amely a Kormány biankó felhatalmazásában manifesztálódott a veszélyhelyzet során. Az új szabályok értelmében az Országgyűlés felülvizsgálati lehetősége az egyes rendkívüli kormányrendeletek kapcsán tehát megszűnt, így immáron csak korlátozott mértékben, a veszélyhelyzet egészének meghosszabbítása kapcsán van ellenőrzési jogköre. A Kormány által legfeljebb harminc napra elrendelt veszélyhelyzet meghosszabbítását a határidő lejárta előtt a Kormány maga kezdeményezheti, amelyre az Országgyűlés felhatalmazását adhatja, ugyanakkor a meghosszabbítás jogi aktusa immáron a Kormányhoz kerül. A Vbö. 82/A. §-a pedig azt biztosítja, hogy az így meghosszabbított veszélyhelyzet 180 napig maradhat fent (az Alaptörvényben foglalt harminc napos szabállyal együtt immáron 210 napról beszélhetünk), igaz, az újabb felhatalmazást a Vbö. és Alaptörvény sem zárja ki. Sőt, az „alkalmanként” szövegrészből nem nehéz arra következtetnünk, hogy az akár többszöri 180 napig tartó felhatalmazást a szabályozás kifejezetten lehetővé teszi. Bár az Alaptörvény szerint a meghosszabbításra akkor van lehetőség, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll, a Kormányt aligha korlátozná ez a kitétel a rendkívüli hatalommal való visszaélésben. Mi több, az új szabályok lehetővé teszik, hogy az Országgyűlés olyan még el nem fogadott rendkívüli rendeletek hatályban tartására is felhatalmazást adjon, amelyek tartalmának ellenőrzésére nincsen lehetősége. Miként pedig azt a későbbiekben részletesen is bemutatom, a különleges jogrendi részletes intézkedések kivezetése a hazai jogrendből összességében azt eredményezik, hogy a Kormány veszélyhelyzetben korlátlan, diktatórikus hatalomgyakorlásra válik jogosulttá (de ugyanez, még ha kevésbé látványosan is, valamennyi különleges jogrendre igaz). A legalább 210 napos időbeli „korlátozás” (az eddigiek alapján aligha következtethetünk arra, hogy a harminc, majd a még legalább 180 napos felhatalmazásból eredő rendkívüli hatalmát a Kormány idő

⁴² Alaptörvény 51. cikk (2) bekezdés (2022. november 1-i időállapot).

⁴³ Érdemes megjegyezni, hogy a veszélyhelyzet során alkotmányjogi szempontból leginkább vitatott gyakorlat az úgynevezett felhatalmazási törvényekkel (én többedmagammal ráadásul az alkotmányellenességük mellett érveltem; lásd erről Mészáros 3. lj., Mészáros 5. lj., Sente 5. lj.) éppen ebből a szabályozásból eredt. Hozzátenném, hogy a korábbi rendelkezés garanciális jelentőségét a szabályozás félreértelmezése nem befolyásolja. A különleges jogrendi garanciák célja ugyanis nem az intézkedésre jogosult (jelen esetben a Kormány) rendkívüli hatalomgyakorlásának segítése, hanem az alkotmányos demokrácia védelme és a jogállamiság elvének érvényesülése még akkor is, ha ezek a szabályok adott esetben „kényelmetlenek” is.

⁴⁴ Alaptörvény 51. cikk (3)-(4) bekezdés (2022. november 1-i időállapot).

⁴⁵ Vö.: Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés (2022. október 31-i időállapot).

⁴⁶ Lásd: Mészáros 2. lj., Mészáros 3. lj.

előtt visszaadná) pedig – mivel más jogállami garancia már nincs a rendszerben – nem tekinthető érdeminek.

2.5. Hatalommegosztás elve, garanciák

A korábban már említett dichotóm modellekben a különleges helyzetek kezelését követően a jogállami működés helyreállítása kiemelt jelentőséggel bír. Ezek a garanciák megvalósulásukban alkotmányos rendszerenként eltérőek lehetnek, ráadásul erősen eljárási természetűek. Az alkotmányok különleges jogrendi szabályainak részletes kidolgozása, így a garanciális szabályok lefektetése (pl.: korlátozhatatlan alapjogok) ezeknél az alkotmányoknál a weimari köztársaság bukásával, a weimari alkotmányos rendszer eróziójával szembeni reakciónak tekinthető.⁴⁷ A hazai Alkotmány, de különösen az Alaptörvény ezt az egyébként széles körben alkalmazott (legismertebb formái közül kiemelendő a német és a dél-afrikai modell), kelsen elveken alapuló megoldást vette át a szabályozás és különösen a garanciák terén.

Az Alaptörvény eredeti koncepciójához képest a kilencedik módosítás nem változtatott azon a megoldáson, amely a legfontosabb garanciális szabályokat az „A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok”⁴⁸ között helyezte el. A módosítást követően a korábban már ismert szabályok – némi átstrukturálást követően – megmaradtak. Így annak kimondása, hogy az Alaptörvény alkalmazása különleges jogrendben nem függeszthető fel, meghatározott alapvető jogok még különleges jogrendben sem korlátozhatók, vagy éppen az az eljárási garancia, amely szerint a különleges jogrendet az annak kihirdetésére jogosult szerv megszünteti, amennyiben már nem állnak fenn a kihirdetés feltételei. Ezzel összefüggésben pedig az is immáron általános jelleggel kimondásra kerül (mivel az intézkedésre jogosult mindhárom különleges jogrend tekintetében a Kormány), hogy a Kormány különleges jogrendi rendelete a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti.

Garanciálisnak tekinthető és szintén csak a megújult szabályozási szisztémára finomhangolt szabály az is, hogy a Kormány különleges jogrendi rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, eltérhet egyes törvényi rendelkezésektől, továbbá egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.⁴⁹ Az átlag jogkereső ezen a ponton minden bizonnyal elsiklik egy jelentős változás felett, mégpedig, ami a különleges jogrendi rendeletek tartalmát illeti. Az Alaptörvény a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedésekre utalást, mint amely a kormányzat különleges jogrendi mozgásterét korlátozza, bár látszólag meghagyta, ugyanakkor a gyakorlatban az eddigi rendkívüli intézkedésekre vonatkozó korlátozás megszűnik. Amíg az Alaptörvény eddig az egyes különleges jogrendek esetében azt írta elő, hogy az intézkedésre jogosult (Honvédelmi Tanács, köztársasági elnök, Kormány) „sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be”, addig az Alaptörvény kilencedik módosítását követően a Kormány különleges jogrendben megalkotott rendeleteit „sarkalatos törvényben meghatározottak szerint” hozhatja meg. Ez a „garancia” kevésbé köti a Kormány rendkívüli rendeletalkotási szabadságát, hiszen az eddigiekkel ellentétben immáron nem a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényben (a veszélyhelyzetre vonatkozóan ugyanis ez utóbbi tartalmazott szabályokat) meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, hanem sarkalatos törvényben biztosított keretek mentén, de saját belátása szerint alkothat rendkívüli rendeleteket.

A garanciák tekintetében jelentős változásnak tekinthetők azok, amelyek javarészt a Kormány különleges jogrendi kiemelt szerepével, ekként pedig a korábbi szabályokhoz képesti jelentős megerősödésével vannak összefüggésben. Figyelemmel arra, hogy a hadiállapot és a szükségállapot

⁴⁷ Vö.: Kim Lane Scheppele: Law in a Time of Emergency, *Faculty Scholarship at Penn Carey Law*, 2004/53, 4.

⁴⁸ Vö.: Alaptörvény 54. cikk (2022. október 31-i időállapot).

⁴⁹ Alaptörvény 52-53. cikk (2022. november 1-i időállapot).

kezdeményezésére, veszélyhelyzet esetén pedig elrendelésére, illetőleg valamennyi különleges jogrend esetében az intézkedésre a Kormány jogosult, az Alaptörvény módosítása – formálisan megfelelve a jogállamiságból fakadó követelményeknek – számos új rendelkezést tartalmaz, amelyek ezzel a kiemelt helyzettel hozhatók összefüggésbe. Így például a Kormány kötelezettségévé teszi, hogy szavatolja az Alkotmánybíróság, valamint az Országgyűlés folyamatos működését különleges jogrend idején (előbbi kapcsán pedig a működés korlátozásának tilalma is megjelenik, ahogy az október 31-ig hatályos alaptörvényi rendelkezésekben is). A kérdés ugyanakkor az, hogy miként kell(ene) ellátnia a Kormánynak ezen két fontos szerv különleges jogrendi működésének biztosítását? Erre vonatkozóan sajnálatos módon az indoklás sem tartalmaz iránymutatást, mindenesetre ennek előírása aligha értelmezhető a Kormány rendkívüli hatalommal való potenciális visszaélésének megakadályozását szolgáló hatékony intézményi garanciaként. Továbbra sem került viszont egyértelműen kimondásra az Alkotmánybíróság rendkívüli rendeletekkel kapcsolatos felülvizsgálati jogköre, még ha ezen jogkörre vonatkozóan a veszélyhelyzeti rendeletekkel összefüggésben láttak alapján az új szabályozás kapcsán is következtethetünk. Igaz, a hatékony, a jogállamiságot és az alapvető jogokat érvényesítő, „erős” hatáskörű felülvizsgálati bíróságról eddig sem beszélhettünk.⁵⁰

A fentiekhez képest érdemi korlátozásnak tekinthető az a szabály, amely az Országgyűlés számára biztosítja annak lehetőségét, hogy a Kormány rendkívüli rendeletét hatályon kívül helyezze,⁵¹ még akkor is, hogy ha a jelenlegi kétharmados kormánypárti parlamenti többség mellett ennek garanciális jelentősége aligha van. Ami viszont ezzel a szabállyal kapcsolatban érdekes az az, hogy az Alaptörvény nem írja elő az Országgyűlés számára a minősített többséget, vagyis ebből arra következtethetünk, hogy egyszerű többség elegendő a Kormány rendeleti „uralmának” korlátozására. Mivel azonban a hazai viszonyok között – az eddigi tapasztalatok alapján – meglehetősen nehéz elképzelni a kisebbségi kormányzás lehetőségét, így azt mondhatjuk, hogy ez az alaptörvényi korlátozás praktikusán *lex imperfecta*, ugyanis az egyébként különleges jogrendi felhatalmazással eljáró Kormányt az Országgyűlésben többségben lévő kormánypárt(ok) egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel⁵²

⁵⁰ Vö. Mészáros, 15. lj.

⁵¹ Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés (2022. november 1-i időállapot). Itt érdemes utalni arra, hogy álláspontom szerint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 10. § (3) bekezdés a) pontja rendkívüli kormányrendeletek relációjában nem (lett volna) alkalmazható. A Jat. 1. § (2) bekezdés b) pontja ugyanis egyértelművé teszi, hogy a különleges jogrendi jogszabályokra eltérő szabályok vonatkozhatnak. Bár a Jat. egyértelműen a „különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló törvény”-re hivatkozik, az október 31-ig hatályos, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: régi Hvt.), illetve a veszélyhelyzet tekintetében a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) jogforrástani kérdésekkel nem foglalkoztak. Az Alaptörvényhez hasonlóan pusztán arról rendelkeztek, hogy a rendkívüli rendeletek törvényi rendelkezéseket felfüggeszthetnek, azoktól eltérhetnek. Mivel speciális szabályokat törvényi szinten nem találhattunk, ezért az Alaptörvény – korábban hatályos – szövegéből kell kiindulni, amely valamennyi különleges jogrendi rendelet időbeli hatályát a különleges jogrend végéhez köti. Így például veszélyhelyzetben az Országgyűlés alkotmányosan nem fogadhatott (volna) el olyan törvényt, amely a rendkívüli kormányrendeleteket hatályon kívül helyezi. Az Alaptörvény az Országgyűlés számára pusztán azt tette lehetővé, hogy a már elfogadott rendkívüli kormányrendeletek hatályát tizenöt napot követően ne hosszabbítsa meg, ezáltal azok az Alaptörvény erejénél fogva hatályukat veszítik (vesztették volna). Megjegyzendő, hogy miként arra a már korábbiakban is hivatkoztam, az Alaptörvény korábbi rendelkezéseinek összevetéséből sem lett volna levonható olyan következtetés, amely szerint az Országgyűlés a még el nem fogadott kormányrendeletek hatályának meghosszabbítására biankó felhatalmazást adhatott volna. Ez a gyakorlat egyebekben az egyetlen érdemi alkotmányos garancia kiiktatását eredményezte a pandémia alatt. A rendkívüli kormányrendeletek ráadásul törvények felfüggesztéséről vagy azok eltérő alkalmazhatóságáról is rendelkezhetnek, így ebben a tekintetben a jogforrási hierarchiában a rendes törvények fölé helyezendők. Mindez pedig azt jelenti, hogy a Jat. 10. § (3) bekezdés a) pontja különleges jogrendi rendeletek tekintetében nem volt alkalmazható.

⁵² Bár erről az Alaptörvény nem rendelkezik, mindenesetre egyrészt az Országgyűlés legfontosabb feladata a törvényalkotás, másrészt a koronavírus-járvány kapcsán láthattuk, hogy az Országgyűlés által a Kormány rendkívüli jogkörével összefüggésben megalkotott jogforrások törvények voltak. Megjegyzendő, hogy kodifikációs szempontból érdekes kérdést vet fel az, hogy vajon a különleges jogrendi jogforrás rendes jogi eszközökkel történő „hatályon kívül helyezése” mennyiben felel meg a jogalkotásra vonatkozó alapvető jogállami követelményeknek. Ebből a szempontból talán üdvöztető lett volna, ha az Alaptörvény deklarálja, hogy a deregulációs rendelkezést törvényi jogforrási szinten kell elfogadni.

korlátozna/korlátoznának. Ráadásul ezen a ponton felmerül az a kérdés, hogy vajon a módosítás miért nem az Alkotmánybíróság deregulációs szerepét emeli itt ki, avagy tünteti fel az Országgyűlés mellett. Az sem egyértelmű, hogy milyen indokok mentén helyezhető hatályon kívül a rendelet, arról nem is beszélve, hogy a válságkezelés keretében az Országgyűlés kevésbé van olyan helyzetben, hogy pontosan felmérje az egyes különleges jogrendi intézkedések hatását, célját.

Amennyiben a Kormány túlterjeszkedik rendkívüli jogkörén, vagyis rendelete alkotmányellenes, akkor még inkább észszerű lett volna az Alkotmánybíróság valamilyen formában történő egyértelmű bevonása a túlhatalom ellenőrzésébe. Nem egyértelmű továbbá az országgyűlési jogkör alkotmányjogi háttere, pontosabban az, hogy miből eredeztethető ez a speciális hatalom. Hátterében valószínűleg az áll, hogy a szükségállapot és a hadiállapot esetében az Országgyűlés adja meg a felhatalmazást, míg veszélyhelyzetkor az Országgyűlés felhatalmazhatja a Kormányt a meghosszabbításra, azonban ezek a jogkörök a különleges jogrendi felhatalmazással és nem a különleges jogrendi intézkedésekkel vannak összefüggésben. Vagyis, ha az Alaptörvény következetes lenne, akkor az Országgyűlést nem a rendkívüli rendelet hatályon kívül helyezésére, hanem a Kormány különleges jogrendi hatalmának visszavételére jogosítaná fel arra hivatkozással, hogy utóbbi visszaélt ezen hatalmával. Persze ehhez közelítő szabályt egyébként találhatunk az Alaptörvényben, amely – legalábbis a veszélyhelyzetet kivéve – lehetővé teszi, hogy az Országgyűlés, mint a különleges jogrend elrendelésére jogosult szerv, megszüntesse azt, amennyiben a kihirdetés feltételei nem állnak fenn. Ugyanakkor a rendkívüli kormányrendelet hatályon kívül helyezésére vonatkozó jogkör sokkal inkább szankciós jellegű, melynek lényege, hogy a rendkívüli hatalommal visszaélő Kormány vonatkozó rendeletét kiiktassa akkor is, ha egyébként a különleges jogrend kihirdetésének feltételei továbbra is fennállnak. Ezen ponton érdemes ismételtén utalni a(z) (alkotmány)bírói kontroll elmaradt, de fontos szerepére.

Hasonlóan látszólagos, semmint érdemi garancia az, hogy ha valamilyen, jelenleg elképzelhetetlen okból kifolyólag az Országgyűlés a Kormány különleges jogrendi rendeletét hatályon kívül helyezi, akkor a Kormány a rendeletet azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt „*a körülmények jelentős változása indokolja*”. Erről, mármint a körülmények jelentős változásáról és az ismételtén megalkotott rendeletről a Kormánynak tájékoztatnia kellene a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés releváns bizottságát is. Akárcsak az Országgyűlés „kontrollszerpe”, úgy ezek a „garanciák” sem bírnak érdemi jelentőséggel, ugyanis ha az Országgyűlés többsége bármilyen okból kifolyólag a Kormány rendeletét hatályon kívül helyezné, akkor – amennyiben a Kormány számára az intézkedés fontos – gyakorlatilag bármikor hivatkozhat a körülmények megváltozására (a különleges helyzeteknek éppen az a sajátosságuk, hogy a körülmények gyorsan változhatnak és váratlan fordulatokat vehetnek), egyúttal az újbóli elfogadás mellett pusztán tájékoztatási kötelezettsége van, mellyel összefüggően semmilyen szankciót nem tartalmaz az Alaptörvény.

Az Alaptörvény az Országgyűlésnek a különleges jogrend elrendelése, visszavonása vagy meghosszabbítása kapcsán – még akkor is, ha ez a fentiek alapján nem is jelent minden esetben érdemi kontrollt – meglehetősen fontos szerepet szán. Ezzel összefüggésben több garanciális szabály igyekszik biztosítani az Országgyűlés folyamatos működését. Így például az, hogy nem mondhatja ki feloszlását és nem is osztható fel hadiállapot és szükségállapot hatálya alatt, ráadásul ilyenkor országgyűlési választást sem lehet kitűzni vagy megtartani, de ugyanígy a köztársasági elnök a már feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést ilyenkor összehívhatja.⁵³ Bár ezek a szabályok látszólag nem bírnak nagy jelentőséggel, de figyelemmel a jelenlegi parlamenti többségre és arra, hogy az új különleges jogrendek (különösen a szükségállapot) elrendelése jóval könnyebb, mint az korábban volt, nem kizárható annak

⁵³ Alaptörvény 55-56. cikk (2022. november 1-i időállapot).

lehetősége, hogy a kétharmados többség (együttal a Kormány) a különleges jogrendet egy esetleges jövőbeni választási vereség elkerülésére használja fel. Az alkotmányos rend felforgatására irányuló jogellenes cselekmény, miként azt láthattuk, meglehetősen széles mérlegelést biztosít a Kormány, mint kezdeményező számára, ráadásul ha az Országgyűlés el is rendeli a szükségállapotot, onnantól a Kormányon múlik az, hogy – felhasználva az Alaptörvény 55. cikkben foglaltakat – meddig tartja fenn a szükségállapotot, egyúttal ezzel elodázva az országgyűlési választásokat. Amíg a hadiállapot esetében objektív időkorlátot nem tartalmaznak az alaptörvényi szabályok, addig a szükségállapot legfeljebb harminc napra hirdethető ki, de az Országgyűlés ezt követően gyakorlatilag kétharmaddal újból meghosszabbíthatja azt. Erre vonatkozóan a koronavírus miatt elrendelt veszélyhelyzet kapcsán már láthattunk példát, vagyis a szükségállapot permanens állapottá válása sem elképzelhetetlen forgatókönyv.⁵⁴

3. Különleges jogrendi és válsághelyzeti szabályok sarkalatos törvény(ek)ben

3.1. A különleges jogrendi működés szabályai

Az Alaptörvény 2022. november 1. napján hatályba lépő módosítása kapcsán megállapítható, hogy a Kormány különleges jogrendi szerepe nem pusztán felértékelődik, hanem gyakorlatilag egyedüli szereplővé válik, különösen a jelenlegi parlamenti, politikai viszonyok között. A koronavírus miatt elrendelt veszélyhelyzet kapcsán pedig egyértelművé vált, hogy a Kormány a válságkezelést politikai előnyszerzésre is felhasználta, ráadásul több esetben az Alaptörvény szövegével vagy szellemiségével ellentétes módon tette ezt.⁵⁵ Így a jogállamiságban még hívők számára egyetlen remény maradt, mégpedig az esetleges utólagos számonkérhetőség. Az Alaptörvény kilencedik módosítása azonban ennek lehetőségét szinte kizárja, ráadásul a számonkérhetőség szempontjából fontos, részletes különleges jogrendi intézkedések november 1-től kikerültek a sarkalatos törvényekből. A későbbiekben bemutatásra kerülő, november 1-től hatályos Vbö. vonatkozó rendelkezései túlzottan általánosak ahhoz, hogy a Kormány rendkívüli intézkedési jogkörét formálisan befolyásolják. Vagyis a Kormány rendkívüli intézkedéseit saját belátása szerint teheti meg, mindehhez pedig csak látszólagos parlamenti kontroll kapcsolódik. A régi Hvt. XI. fejezete (64-79. §) sarkalatos törvényként – megfelelően az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdésében foglalt követelménynek – részletesen szabályozta az egyes különleges jogrendek kihirdetését követően bevezethető rendkívüli intézkedések körét. Ennek nem pusztán praktikus szempontból volt jelentősége, hanem garanciaként is szolgált a rendkívüli hatalommal való visszaélés megelőzésére. Így a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök, vagy a Kormány kizárólag a régi Hvt.-ben meghatározott intézkedéseket vezethetett be különleges jogrendben. Amennyiben nem így tett volna, akkor az elrendelésre jogosult Országgyűlés vagy az Alkotmánybíróság (elméletileg) számonkérhette volna az intézkedésre jogosult jogszabály- és végső soron alkotmányellenes túlkapásait. Fontos megjegyezni azt is, hogy a régi Hvt. a különleges jogrendek közül csak a rendkívüli állapotra, a szükségállapotra, a terrorveszélyhelyzetre, a megelőző védelmi helyzetre és a váratlan támadás esetére tartalmazott szabályokat. A veszélyhelyzettel összefüggő hasonló szabályokat, a Kormány által bevezethető intézkedéseket a Kat. 44-51/A. §-a tartalmazta.

Az Alaptörvény új, különleges jogrendi rendelkezései több helyen is utalnak sarkalatos törvényi szabályokra.⁵⁶ Az új különleges jogrendi szabályok hatálybalépésével ugyanakkor a fenti részletes

⁵⁴ Mészáros, 3. lj. valamint Mészáros, 15. lj.

⁵⁵ Erről részletesen lásd: Mészáros 3. lj.

⁵⁶ Így mindenekelőtt a közös szabályok keretében az Alaptörvény 52. cikk (5) bekezdése, amely előírja, hogy a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, vagy az Alaptörvény 53. cikk (1)

intézkedési szabályok eltűnnek a hazai jogrendszerből, sem a Hvt., sem pedig a Kat. nem tartalmaz a jövőben, a Kormány különleges jogrendi intézkedési jogkörét ilyen részleteséggel megkötő, sarkalatos törvényi szabályokat.

Az eddigiekhez hasonló, különleges jogrendben bevezethető intézkedéseket tehát sarkalatos törvény már részletesen nem szabályoz, hanem ezzel összefüggésben gyakorlatilag a Vbő. 80-81. §-ai kizárólag irányadóak, amelyek noha szintén sarkalatos rendelkezéseknek minősülnek, nagyságrendekkel kevésbé részletezettek, mint a Hvt. és a Kat. eddig hatályban levő rendelkezései. Mivel a Hvt. és a Kat. módosítása, vagy új, a Kormány intézkedéseit korlátozó sarkalatos törvény elfogadása a kézirat lezárásakor nincsen folyamatban, ezért joggal feltételezhető, hogy a jövőben az Alaptörvény által említett sarkalatos törvény alatt a Vbő. 80-81. §-át érthetjük majd.

A Vbő. mindenekelőtt mintegy megismétli az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdését azzal a kiegészítéssel, hogy a rendkívüli kormányrendeletek célja „*az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása*”.⁵⁷ A következő bekezdés pedig felsorolja, hogy a Kormány a hatáskörét milyen szabályozási tárgykörökben gyakorolhatja, így a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel, a gazdaság- és ellátásbiztonsággal, a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával, az állami és önkormányzati működéssel, a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával, vagy az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggésben.⁵⁸ Bár ezek a tárgykörök – az általános megfogalmazás ellenére – valamilyen mértékben megkötik az intézkedésre jogosult Kormány kezét, mindazonáltal az utolsó alpont a Kormány rendkívüli intézkedési lehetőségeit gyakorlatilag korlátlaná teszi. A Vbő. 80. § (2) bekezdés g) pontja ugyanis akként rendelkezik, hogy a Kormány rendkívüli jogköreit a felsorolásban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő szabályozási tárgykörökben gyakorolhatja. Bár a következő bekezdés általános korlátként előírja, hogy a Kormány a hatáskörét a különleges helyzet kezeléséhez igazodva, a szükséges mértékig és az elérni kívánt céllal arányosan láthatja el. Igaz, miként azt a korábbiakban már láthattunk, az Alaptörvény érdemi garanciákat a különleges hatalommal való visszaélésre nem tartalmaz, így ez a szabály legfeljebb csak a Kormány önkorlátozására lehet irányadó mérce.

Hasonlóan jelentéktelen, az alaptörvényi szabályoknál többet aligha megállapító rendelkezés az, amely az alapvető jogok korlátozásának szükségességéről és arányosságáról rendelkezik, amely mérce egyebekben rendes jogrendi körülmények között is érvényesül. Azonban a 81. §, megerősítve az Alaptörvény vonatkozó szabályát, az általános szükségességi-arányossági teszthez képest egy szigorúbb „különleges jogrendi szükségességi-arányossági” tesztet erősít meg, amelynek értelmében az alapvető jogok korlátozása a különleges helyzet kezeléséhez szükséges arányban lehetséges. Vagyis ez a szabály nem biztosít többletjogvédelmet annál (legfeljebb a Kormány önkorlátozó magatartásban bízhatnánk), mint amit az Alaptörvény az 52. cikk (2) bekezdésében is lefektet. A Vbő. 81. § (2) bekezdése szerint pedig a jogok felfüggesztése csak abban az esetben lehetséges, ha a különleges helyzet kezeléséhez a kevésbé súlyos korlátozás nem vezet eredményre. Ez az általánosságban is érvényesülő fokozatosság elve elviekben determinálja a Kormány mozgásterét, ugyanakkor a gyakorlatban ismételten az a probléma, hogy a Kormány felelősségre vonása különleges jogrend alatt

bekezdése, amely a Kormány különleges jogrendi rendeletalkotását „*sarkalatos törvényben meghatározottak szerint*” korlátozza.

⁵⁷ Vbő. 80. § (1) bekezdés záró szövegrésze. Érdemes megemlíteni, hogy ez a szabály egyébként a Kat. 2020-as módosításának szó szerinti átvétele, amely a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvénnyel került bele a Kat. veszélyhelyzeti szabályai közé.

⁵⁸ Vbő. 80. § (2) bekezdés.

meglehetősen körülményes, ráadásul az alkotmánybírói felülvizsgálati hatáskör egyértelmű kimondása is elmaradt, miként arra már az Alaptörvény vonatkozó szakaszai kapcsán a korábbiakban hivatkoztam. A Vbő. sem delegálja a felülvizsgálati vagy kontrollfunkciót független szervhez, pusztán arról rendelkezik, hogy az alapvető jogok korlátozásával és felfüggesztésével összefüggő követelményektől nem lehet eltérni, azok érvényesülését a Kormány folyamatosan biztosítani köteles. Végül soron a Kormány saját maga hozza a döntéseket a jogkorlátozásról, és ugyanaz a szerv felelős az alapvető jogok védelmének biztosításáért. Vagyis ezen szabályok értelmében különleges jogrendben a Kormány nem pusztán a legfőbb intézkedési jogkörök gyakorlója, hanem kizárólagos érvényesítője is az alapvető jogok védelmének. Az a szerv tehát, amelyik az új szabályok értelmében kizárólagosan jogosult (és köteles) a rendkívüli intézkedések, így pedig jogkorlátozások bevezetésére, egyúttal kizárólagosan felelős azért, hogy ugyanezek a jogok ne sérüljenek a különleges helyzet kezelése érdekében szükséges mértéknél jobban.

3.2. Honvédelmi válsághelyzet

A novemberben hatályba lépő Hvt. a régi Hvt.-hez hasonló, részletes rendkívüli intézkedési csomagot nem tartalmaz, ugyanakkor a korábbi megelőző védelmi helyzethez igazodó, a hadiállapot kihirdetését megelőzően alkalmazható, de nem közvetlen veszély esetére szolgáló megoldást, a honvédelmi válsághelyzetet igen.⁵⁹ Ez utóbbit a Kormány rendelheti el, amennyiben szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság hazai hatásai, külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés, illetőleg NATO vagy európai uniós szerződési kötelezettségből eredő kötelezettség teljesítésére való felkészülés ezt indokolja.⁶⁰

A honvédelmi válsághelyzet megfogalmazása alapján meglehetősen közel áll a különleges jogrend veszélyhelyzetéhez, illetve a hadiállapothoz is. Előbbi kapcsán az Alaptörvény „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” és a Hvt. „szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság magyarországi hatásaira tekintettel” szövegrészei jelentenek jogértelmezési problémát. Ha a jelenleg folyó ukrajnai háborút vesszük alapul, akkor meglehetősen nehéz eldönteni, hogy a helyzet inkább „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus”, ekként különleges jogrend kihirdetése válik indokolttá, avagy „szomszédos államban kialakult ... Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető” válság, vagyis a Hvt. szerinti honvédelmi válsághelyzetről van-e szó. Megjegyzendő, hogy a honvédelmi válsághelyzet nem zárja ki a különleges jogrendi veszélyhelyzetet,⁶¹ vagyis nincs jogszabályi akadálya annak, hogy a Kormány párhuzamosan tartsa fenn a veszélyhelyzetet és a honvédelmi válsághelyzetet, tekintettel arra, hogy mindkét esetben az elrendelő és az intézkedésre jogosult is a Kormány, azzal, hogy honvédelmi válsághelyzetet a honvédelemért felelős miniszter kezdeményezhet. Honvédelmi válsághelyzetben a Kormány elsődlegesen a Vbő.-ben meghatározott intézkedéseket teheti meg, amellyel kapcsolatban mindenképpen fontos megjegyezni, hogy a Hvt. nem hivatkozik meghatározott Vbő.-rendelkezésekre, hanem általánosságban a Vbő. szerinti intézkedési lehetőségeket jelöli meg.⁶² Ezzel az a probléma, hogy kiterjesztő jogértelmezést tesz lehetővé az alábbiak szerint (ez akkor is igaz, ha a jogalkotó részéről a túlzottan kiterjesztő értelmezés lehetőségének biztosítása nem feltétlenül volt szándékos). Egyrészt, mivel a felvezető szövegrész úgy

⁵⁹ Hvt. 107. §

⁶⁰ Hvt. 107. § (2) bekezdés.

⁶¹ A Hvt. 107. § (3) bekezdése értelmében ugyanis honvédelmi válsághelyzet nem rendelhető el, valamint az elrendelt honvédelmi válsághelyzetet meg kell szüntetni, ha hadiállapotot vagy szükségállapotot hirdettek ki.

⁶² Hvt. 107. § (4) bekezdés felvezető szövegrésze.

rendelkezik, hogy a válsághelyzetben a Vbő.-ben meghatározottak szerint – az abban meghatározott intézkedéseken túl – a Kormány további intézkedéseket vezethet be, ez azt is jelentheti, hogy a Hvt. a honvédelmi válsághelyzetben kiterjeszti a Vbő. Kormányra nem vonatkozó rendelkezéseit is magára a Kormányra. Ugyanis nem a Vbő. azon intézkedéseiről van szó, amelyek címzettje a Kormány, hanem általánosságban, a Vbő.-ben szereplő valamennyi intézkedésről. Másrészt pedig a Hvt. hivatkozott rendelkezése alapján akár olyan mértékű kiterjesztő értelmezés is lehetséges, amely a Kormány Vbő.-ben foglalt valamennyi intézkedési lehetőségét alkalmazhatónak tekinti, így ezek között a már korábbiakban tárgyalt különleges jogrendre vonatkozó intézkedéseket is. A honvédelmi válsághelyzetben bevezethető intézkedések közül⁶³ kiemelendő, hogy bár ezek az intézkedések elsődlegesen a katonai felkészülést szolgálják, nem szabad megfeledkeznünk arról a tényről, hogy a korlátozásokat nem különleges jogrendben, hanem békeidőben rendeli el a Kormány. Így például komoly alapvető jogi aggályokat vethet fel a katonai nemzetbiztonsági szolgálat és a Honvédség releváns erőinek tevékenysége, amely célja a fenyegetettség áttekintésének, felerősödésének megakadályozása, vagyis szó sincs arról, hogy a válság áttekintését előznék meg az említett szervek. A Hvt. azonban adós marad azzal, hogy ennek érdekében vajon milyen (jog)korlátozások vezethetők be, így jó okunk van azt feltételezni, hogy a Kormány saját kompetenciájába tartozik a konkrét intézkedések megtétele. Mivel nem különleges jogrendi „válságról” beszélhetünk, így nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a fokozott alapjog-korlátozást lehetővé tevő különleges jogrendi szabályok itt nem érvényesülnek. Ennek értelmében pedig a közigazgatás, a honvédelmi igazgatás, a honvédség, vagy a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök esetében az egyszerűsített eljárásban történő túlmunka elrendelése, rádióspektrum-korlátozás, az állampolgárokat is érintően a riasztási fokozatok alkalmazása (vagyis a különleges jogrendi szabályok rendes jogrendi kiterjesztése), vagy éppen a közintézmények és közforgalmú helyek megközelíthetőségének kizárása, korlátozása mind-mind olyan korlátozások, amelyek – figyelemmel arra, hogy a korlátozás szükségessége sem egyértelműen adott – alkotmányossága erősen vitatható. Ez persze nem az első esete annak, amikor a különleges jogrend(i jogkorlátozás) beépül a rendes jogrendbe. Ugyanezt láthattuk és láthatjuk a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet vagy az egészségügyi válsághelyzet esetében.⁶⁴

⁶³ Honvédelmi válsághelyzetben a Kormány intézkedésként bevezetheti a honvédelmi szervezet készenlétének fokozását; a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ) és a Honvédség felderítő, elhárító, valamint kibertér műveleti erői tevékenységének fokozását a fenyegetettség Magyarországra történő áttekintésének, illetve magyarországi felerősödésének megakadályozása érdekében; hivatalos állásfoglalások kötelező kiadását a közszolgálati műsorszórók részére; a honvédelem szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését; a közigazgatás, a honvédelmi igazgatás, a Honvédség, a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök – egyszerűsített eljárásban történő – feltöltését, túlmunka végzését; a rádióspektrum használatra vonatkozó korlátozó szabályok bevezetését, speciális üzemmódok előkészítését; a magyar légtérben és a repülőtereken a katonai légiforgalmi irányítás szükséges mértékű bevezetését; az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazását; a súlyos, erőszakos cselekmények megelőzése vagy elhárítása érdekében a Honvédség és a rendőrség felkészített erőinek összehangolt fellépését egyes közintézmények és közforgalmú helyek megközelíthetőségének korlátozásával vagy kizárásával.

⁶⁴ Erről és a kapcsolódó aggályokról részletesen lásd: Eötvös Károly Intézet: *A veszélyhelyzet „soha nem érhet véget”, 2021. május 3.* <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2021-05-03/a-veszelyhelyzet-soha-nem-erhet-veget-allaspon>; Magyar Helsinki Bizottság: *Száz napja vették el mindenki mindenféle gyülekezési jogát*, 2021. február 19. <https://helsinki.hu/szaz-napja-vettek-el-mindenki-mindenfele-gyulekezesi-jogat/>; TASZ, Magyar Helsinki Bizottság, Amnesty International: *Sohasem érhet véget – Gyorselemzés a T/10747 és T/10748 sz. törvényjavaslatokról*, 2020. május 27. https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Sohasem_erhet_veget_MHB-AI-TASZ_gyorselemzes_20200527.pdf; Magyar Helsinki Bizottság: *Háttéranyag a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény kapcsán*, 2020. március 31. https://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_hatteranyag_a_felhatalmazasi_torvenyhez_20200331.pdf; Mészáros 2. lj.; Mészáros 3. lj.; Mészáros 5. lj.; Mészáros 6. lj.; Mészáros 7. lj.; Mészáros 15. lj. Az új különleges jogrenddel összefüggő szabályok a továbbiakban sem zárják ki a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet és az egészségügyi válsághelyzet fenntartásának, elrendelésének lehetőségét. Vagyis a rendes jogrendben biztosított „különleges jogrendek” az Alaptörvény szerinti különleges jogrendekkel párhuzamosan is működtethetők maradnak.

Ami pedig a hadiállapottal való összefüggést illeti, ott elsődlegesen az Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdés b) pontjában foglalt *„külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye”* és a Hvt. 107. § (2) bekezdés b) pontja szerinti *„külső fegyveres támadás, vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés”* összevetése jelenthet elhatárolási problémát. A legfontosabb kérdés, hogy vajon mi különbség a „hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény” és a „hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekmény” között. Sajnos ennek pontos meghatározásával mind az Alaptörvény, mind pedig a Hvt. adós maradt, így viszont a Kormány diszkrécióján múlik, hogy hadiállapotot vagy honvédelmi veszélyhelyzetet hirdet. Bár a magyar nyelvben sokszor szinonimként használható (közvetlen) veszély és fenyegetés jogszabályi meghatározása segíthetne, azonban a Hvt. érdemi különbséget a kettő között nem tesz.⁶⁵ Önmagában pedig ez a tény olyan mértékű szabad kormányzati mérlegelési jogkört biztosít, amely alapvetően sérti a jogállamiság elvét, ráadásul alaposan feltételezhető, hogy visszaélésre adhat lehetőséget.

Hasonló dilemmát jelent a hadiállapot és a honvédelmi válsághelyzet között a szövetségi kötelezettség teljesítésével összefüggő szabály is, ugyanis mindkét jogszabály utal erre, igaz amíg a Hvt. a kötelezettség teljesítésére való felkészülésre, addig az Alaptörvény a kötelezettség teljesítésére utal. Megjegyzendő továbbá, hogy ebben az összehasonlításban a veszélyhelyzetnél említett dilemma nem jelenik meg, ugyanis a már korábban hivatkozott Hvt. 107. § (3) bekezdése a hadiállapot és a honvédelmi válsághelyzet tekintetében megfelelően irányadó, vagyis az egyik elrendelése kizárja a másikat, a két rezsim párhuzamos működése nem lehetséges.

4. Konklúzió

A váratlan, erőszakos cselekmények vagy elhúzódó válságok olyan különleges helyzetek, amelyek nem pusztán az állam és a társadalom, hanem a rendes jogrend számára is kihívást jelenthetnek. Kezelésük sokszor a rendes jogi eszközökkel – az intézményi és az alapvető, alkotmányokban biztosított jogok jelentette korlátozások miatt – nem, vagy csak jelentős késedelemmel lehetséges. A legtöbb különleges helyzetnél nehéz ugyanis meghatározni, hogy egyrészt annak akár rendes jogrendi kezelése elegendő-e, másrészt pedig ha nem, akkor pontosan mikortól és meddig van lehetőség a rendkívüli jogkorlátozások alkalmazására. Az Alaptörvény új szabályai feltételezik, hogy a különleges jogrend a különleges helyzet elmúltával véget is ér, de ezzel összefüggésben kérdés, hogy az intézkedésre jogosult, vagyis a Kormány egyáltalán le kíván-e a mondani a többlethatalom lehetőségéről. Ez a dilemma jól működő jogállamokban is jelentős, éppen ezért a különleges jogrendek (vagyis a szabályozott, „dichotóm” kivételes állapotok) egyik legfőbb funkciója a különleges helyzet kezelése mellett az is, hogy garanciákkal biztosítsa a visszatérést a jogállami működéshez.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása és a hozzá kapcsolódó törvényi szabályok ennek a követelménynek nem felelnek meg, a Kormány végső soron egy látszólagosan alkotmányos béklyókkal megkötött, a gyakorlatban azonban korlátozás nélküli különleges jogrendi felhatalmazást kapott. Miként azt a Vbő. szabályai kapcsán is láthattuk, az Országgyűlés érdemi kontrollja hiányában az alapvető jogok korlátozása terén a Kormány saját döntéseinek felülvizsgálati fóruma is egyidejűleg. Amennyiben pedig az Országgyűlés valamiért kétharmados többséggel elgáncsolná (ami azzal is járna,

⁶⁵ Így például a Kormány honvédelmi felkészültségének biztosítása keretében Magyarország szuverenitását sértő vagy veszélyeztető, katonai és nem katonai elemek lehetséges együttes alkalmazásával megvalósuló fenyegetések szerepelnek a Hvt. szövegében, melyből arra lehet következtetni, hogy a két kategória nem válik el élesen egymástól. Vö.: Hvt. 6. § (1) bekezdés j) pont.

hogy a különleges jogrendi rendeletek hatályukat vesztenék), a Kormánynak számos alaptörvényi és sarkalatos törvényi lehetősége marad a rendeleti kormányzás fenntartására. Az arbitrárius kormányzati túlhatalom lehetősége pedig, amelynek értelmében pusztán a különleges helyzetre hivatkozás elegendő a jogkorlátozásra, az alkotmányos demokrácia jó eséllyel visszafordíthatatlan erózióját, azaz végét jelenti; a hazai különleges jogrendi szabályokat pedig egyértelműen a „jog” hiánya jellemzi.⁶⁶

⁶⁶ Vö.: Giorgio Agamben: Az élet szerző nélküli műalkotás. A kivételes állapot, a káosz igazgatása és a magánszféra – Ulrich Railff beszélgetése Giorgio Agamben olasz filozófussal, *Fundamentum*, 2005/3, 65.