

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2022/6.

CSINK LÓRÁNT
Alapjogok a különleges jogrend idején



Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

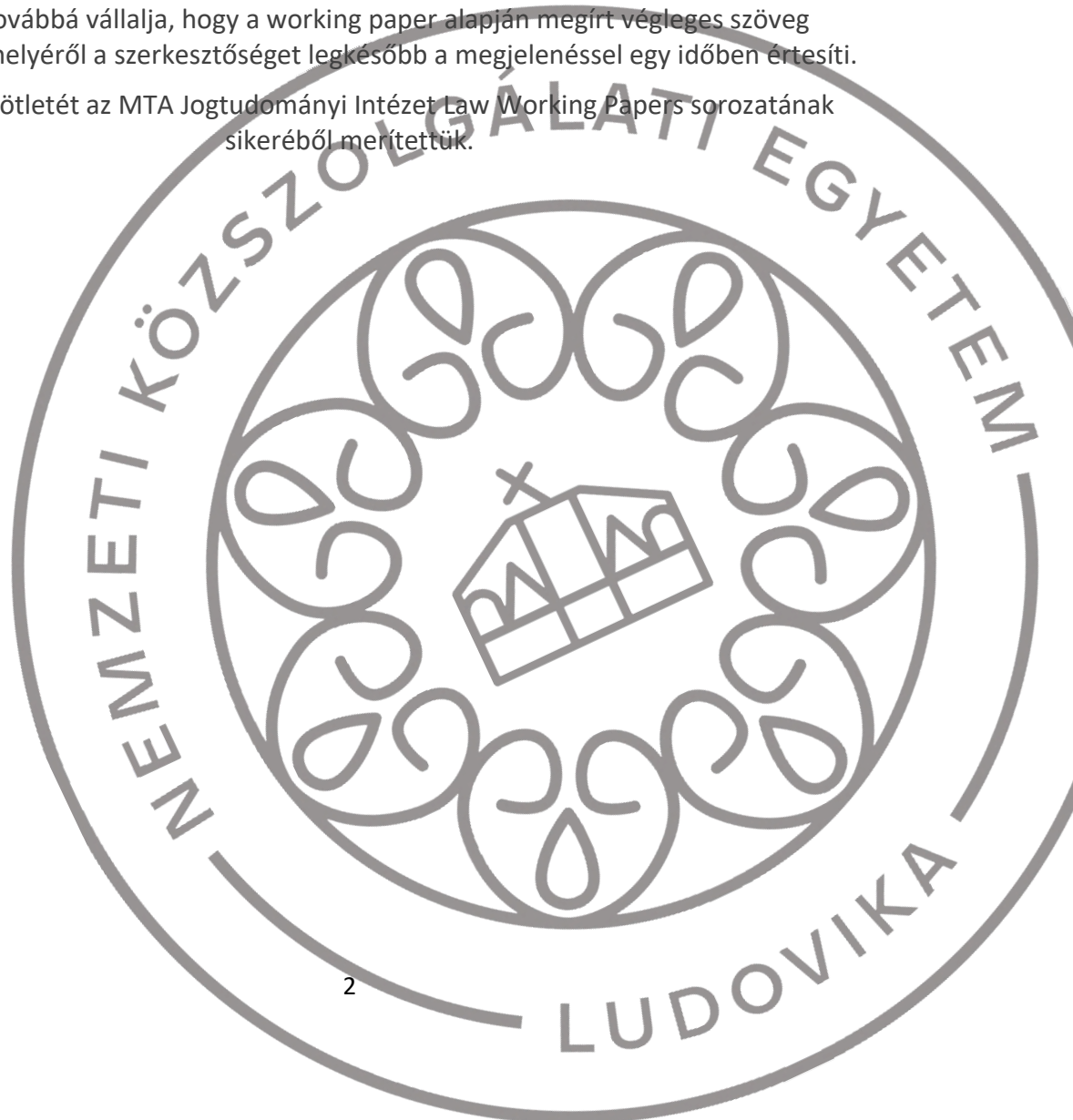
A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyünk, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/6.

Szerző:

Dr. Csink Lóránt egyetemi tanár

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

ISSN szám

2786-2283

Elérhetőség:

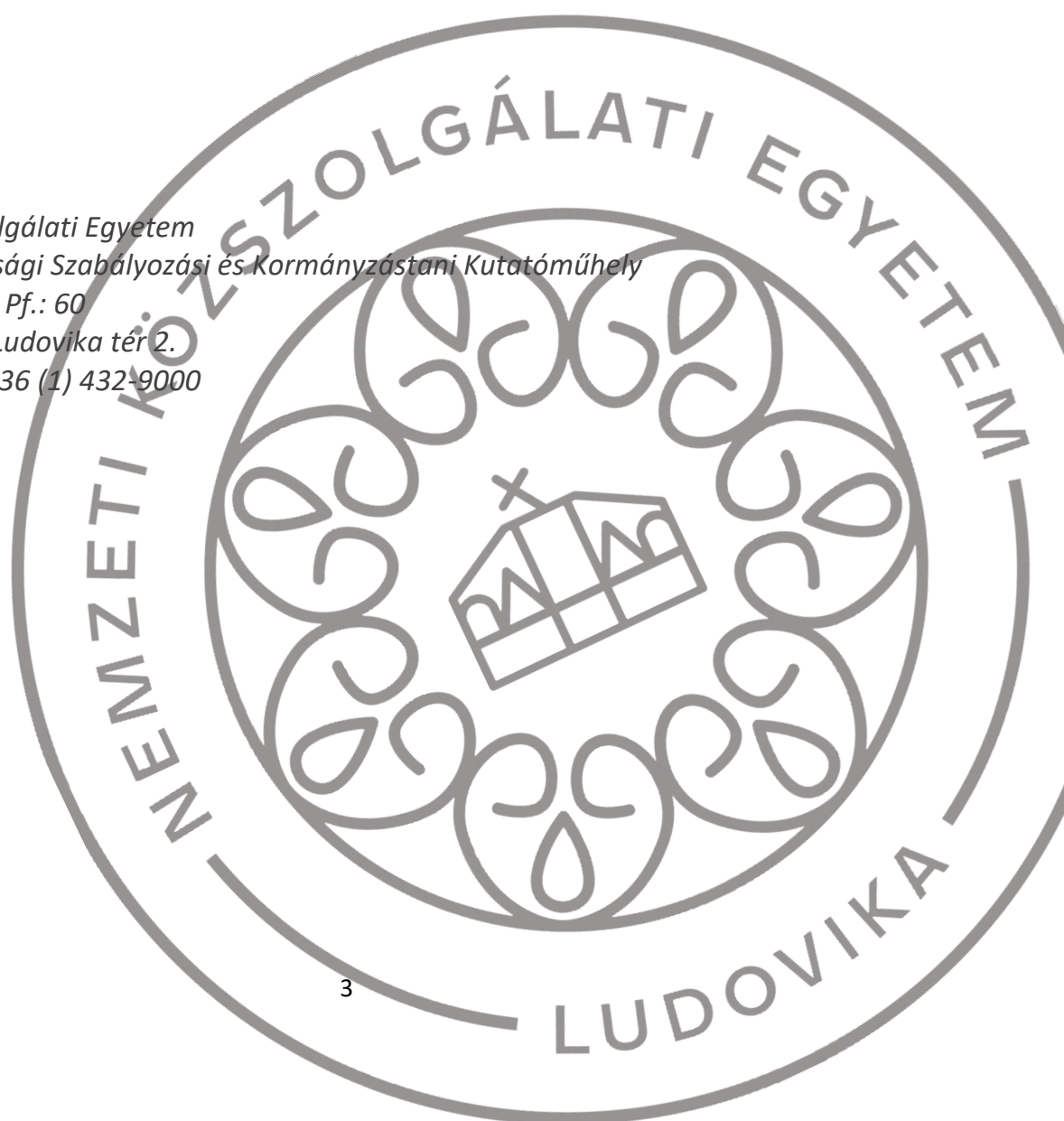
Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



ALAPJOGOK KÜLÖNLEGES JOGREND IDEJÉN

1. Bevezetés

Az emberi jogok biztosítása egy demokratikus államban evidencia. Sőt, a történelmi tapasztalat az, hogy a társadalomban semmi más nem tudta biztosítani a szabadságot, a demokráciát, mint az emberi jogok. Azok az államok, amelyek a társadalmi együttélést más alapra kívánták helyezni, előbb vagy utóbb elnyomó rendszerré váltak. Általánosan elfogadott az is, hogy rendkívüli körülmények között rendkívüli szabályokhoz igazodunk; ha a helyzet különleges, akkor az életünk, a lehetőségeink, a jogaink nem ugyanolyanok, mint egyébként. A hazai szabályozás – a nemzetközi mintákkal összhangban – évtizedek óta lehetővé teszi, hogy különleges jogrend idején az alapjogok többsége a szokásos mértéken túl is korlátozható, akár fel is függeszthető.

Az alapjogok felfüggesztésével azonban a legutóbbi időkig elvi lehetőségként számolt a jogtudomány. Olyan esetként, amire talán nem is kerül sor soha, vagy ha mégis, akkor az csak rövid ideig tart. Az elmúlt évek szomorú tapasztalata ugyanakkor az, hogy a különleges jogrend közelebb van, mint gondolnánk: ugyan az évezred első évtizedére jellemző terrorizmus hullám elkerülte a térséget, a 2020 elején kezdődő világjárvány már nem tett kivételt, napjainkban pedig Magyarország közvetlen szomszédságában zajlik olyan háború, amelynek végkimenetele és időtartama megjósolhatatlan.

Jelen tanulmány azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy miképp érvényesülnek az alapjogok különleges jogrend idején. Ennek érdekében röviden felvázolja a különleges jogrendi jogalkotás elvi alapjait, majd ismerteti és elemzi az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit és az azokhoz kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlatot. Ezt követően rátér az írás fő témájára: milyen veszélyek fenyegetik az alapjogok érvényesülését, és milyen jogi és politikai kontrollt kell biztosítani ahhoz, hogy az alapjogok különleges jogrend idején is érvényesülhessenek.

Az írás kiindulópontja, hogy alapjogokra különleges jogrend idején is szükség van, nem olyan luxus, amit csak békeidőkben engedhetünk meg magunknak.

2. Az alapjogok különleges jogrendi korlátozásának alkotmányos alapjai

2.1. Az Alaptörvény különleges jogrendi alapjogkorlátozásra vonatkozó klauzulája

Az Alaptörvény – gyakorlatilag a korábbi Alkotmánnyal azonos tartalommal – részletes szabályozást ad az egyes különleges jogrendekről, meghatározva (a) a kihirdetésének lehetséges okát, (b) azt, hogy mely szerv jogosult eljárni, (c) a különleges jogrend – legtöbbször meghosszabbítható – határidejét, (d) meghatároz néhány garanciát, továbbá (e) általános felhatalmazást ad különleges intézkedések bevezetésére. Témánk szempontjából eme legutóbbi a legfontosabb: az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése azt mondja ki, hogy különleges

¹ Dr. Csink Lóránt egyetemi tanár, PPKE JÁK

jogrend idején az alapjogok gyakorlása – az emberi méltósághoz való jog, a kínzás tilalma és a büntetőeljárás garanciák kivételével – felfüggeszthetők vagy az I. cikk (3) bekezdésén (azaz az általános alapjogi teszten) túli mértékben is korlátozhatók.

Farkas Ádám összegzése szerint a különleges jogrend intézményei Magyarországon kivételes, de korlátozott felhatalmazást jelentenek, ugyanis (a) a célhoz kötöttség önmagában egy tárgyi korlát, (b) nincs lehetőség az Alaptörvény vagy az Alkotmánybíróság működésének a felfüggesztésére, (c) vannak a hatalmi ágak megoszlására garanciális szabályok, végül (d) a bevezethető intézkedések körét előzetesen, sarkalatos törvényben kell meghatározni.² Más szerzők épp a garanciák hiányát róják fel az Alaptörvénynek: azt, hogy a bevezethető intézkedések korlátai között az Alaptörvény nem utal a nemzetközi jog feltétlenül érvényesülő normáira³ és háborús helyzettel, hadifoglyokkal kapcsolatos nemzetközi szerződésekre.⁴

Az Alaptörvény különleges jogrendi alapjogkorlátozása tekintetében kulcskérdés, hogy mit jelent az általános szabályokon túli korlátozás. Ennek az összetett kérdésnek a vizsgálata kapcsán egyrészt meg kell határozni, hogy milyen kapcsolat van a korlátozás időtartama és mélysége (súlya) között, másrészt, hogy milyen lehetséges jelentései vannak az általános szabályokon túli mértéknek.

2.2. A különleges jogrendi alapjogkorlátozás időtartamának a jelentősége

Ha a fogorvosi székben ülve azt halljuk, hogy a következő két percben fújni fogják a fogunkat, akkor a rendkívül kellemetlen érzést is elviseljük, mert tudjuk, hogy csak két percig tart. Más lenne a helyzet, ha nem tudnánk előre, hogy meddig tart a kezelés, akár órákig is tarthat.

A COVID19 járványt megelőző időszakban az elméleti és gyakorlati szakemberek döntő részének az volt a véleménye, hogy a különleges jogrendi időszak csak rövid ideig tart. Ahogy Sabjanics István kifejtette, „a folyamatosan fenntartott ideiglenesség valójában zsarnokság, és az ellen jogosan emelhetünk kifogást”.⁵ Fennáll ugyanis az a veszély, hogy a különleges jogrend „inflálódik”, megszokottá válik, és már a különleges helyzet számít az alapállapotnak. Elvi lehetőségként persze léteztek olyan különleges jogrendek, amelyek temporálisak ugyan, de a helyzetek végének pontos meghatározása rendkívül nehéz,⁶ de a koronavírus vissza-visszatérő hullámai mellett ezt a tételt felül kellett vizsgálni: a huzamosan fennálló különleges jogrend igenis realitás. Az „ideiglenes szabályozás tartós érvényesülése” figyelembe veendő tényné vált.⁷

Ha az alapjogok érvényesülését nem pusztán az elmélet szintjén, hanem a társadalmi valóságban vizsgáljuk, akkor azt láthatjuk, hogy igenis jelentősége van annak, hogy az alapjogkorlátozás rövid vagy hosszú ideig tart. A társadalom számára nem csupán a korlátozás súlya, hanem időbelisége is jelentőséggel bír: a szabadság kisebb mértékű, ám hosszan tartó

² Farkas Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. 27.

³ Tóth Judit: Különleges jogrend egy jogállamban és Magyarországon. In: Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Smuk Péter – Szabó Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek Liber Amicorum* István Kukorelli. Gondolat, Budapest, 2017. 140.

⁴ Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozhatósága különleges jogrendben, különös tekintettel a (büntető-) igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre. In: Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára. *Acta Juridica et Politica*. Szeged, 2018. 558.

⁵ Sabjanics István: Minősített időszakok az Alaptörvényen innen és azon túl. In: Kovács Péter (szerk.): *Religio et Constitutio*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 227.

⁶ Mészáros Gábor: Uralthatja-e a jog a kivételes állapotot? *Iustum Aequum Salutare* 2017/4.32.

⁷ Till Szabolcs Péter: Az Alkotmánybíróság döntése a közérdekű adatigénylések eljárási határidejéről. *Jogésetek Magyarázata* 2021/4. 6.

korlátozása esetén is az ember hajlamos többet áldozni a biztonságból. Ez a gyakorlaton is meglátszik: a COVID19 ötödik hullámában sok állam (köztük Magyarország) annak ellenére enyhébb intézkedéseket hozott, mint korábban, hogy az objektív egészségügyi mutatókkal nem volt alátámasztható.

Ha a szabályozást olyan körülményekre tervezték, amikor a kiinduló gondolat az volt, hogy a különleges jogrend rövid ideig tart, akkor meg kell vizsgálni, hogy ugyanez a szabályozás alkalmas-e (illetve mikor és hogyan alkalmas) a huzamosan fennálló különleges jogrendre is.

2.3. A különleges jogrendi alapjogkorlátozás lehetséges megközelítései

Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének háromféle jelentést tulajdoníthatunk. Az egyik elvi lehetőség az, hogy különleges jogrend idején gyakorlatilag bármiféle korlátozás megengedett: hiszen maga a normaszöveg is felfüggesztésről, illetve általános mértéken túli korlátozásról tesz említést. Ez az elgondolás – kimondva, kimondatlanul – Carl Schmitt politikai teológiájával rokonítható, amelynek értelmében a „döntés megszabadul minden normatív kötelékétől és a szó tényleges értelmében abszolúttá válik”.⁸ Ez a megközelítés az államközpontú felfogáshoz áll közel, és a széles körű felhatalmazás igen szűk keretek közé szorítja a kivételes hatalom kontrollját.

A másik lehetséges megközelítés szerint különleges jogrend idején is az általános tesztet kell kiindulópontnak tekinteni. Ennek magyarázata, hogy különleges jogrend idején a súlyos alapjogi korlátozások is alkotmányosak lehetnek, mivel minél jelentősebb az alapjogkorlátozással védeni kívánt cél (márpedig a különleges jogrendre okot adó jelenség leküzdése igen jelentős cél), annál kisebb az alapjognak az a lényeges tartalma, amelyet a korlátozás nem érinthet. Különleges helyzetben pedig a legitim cél érdekében alkalmazott erősebb korlátozások is arányosak lehetnek.⁹ Mészáros Gábor ezt Oren Gross nyomán „business as usual” modellnek nevezi, és kifogásolja, hogy figyelmen kívül hagyja az intézkedésre jogosult érdekeit,¹⁰ de figyelembe kell venni azt is, hogy ez a megoldás nem az általános szabályok, hanem az általános teszt fenntartása mellett érvel: a különös szabályok is átmennek az általános teszten.

A harmadik megoldás pedig egy új teszt létrehozása és alkalmazása a különleges jogrendi alapjogkorlátozásra. Ebben a megközelítésben is kötve van a rendeleti jogalkotó keze, nincs lehetőség általában az alapjogok felfüggesztésére, azonban mércéje nem az általános teszt, hanem egy másik, külön a különleges jogrendre kialakított teszt.

3. Az alapjogok különleges jogrendi korlátozására vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat

Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének jelentését több határozat is vizsgálta. Jelen írás nem vállalkozik a különleges jogrendi alkotmánybírósági gyakorlat teljeskörű bemutatására, pusztán arra, hogy az Alaptörvénynek az alapjogok különleges jogrend idején történő korlátozására vonatkozó szabályát az Alkotmánybíróság hogyan értelmezi. A határozatok közül kettőt kiválasztva mutatja be az Alkotmánybírósági gyakorlatot: a 15/2021. (V. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) és a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) példáján keresztül.

⁸ Carl Schmitt: Politikai teológia. ELTE ÁJK, Budapest, 1992. 5.

⁹ részletesen lásd Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? Iustum Aequum Salutare 2017/4. 13-14.

¹⁰ Mészáros i.m. 22.

Az Abh1. volt az egyik legelső határozat, mely a különleges jogrend idején történő alapjogkorlátozás lehetőségét elemezte. E határozatban az Alkotmánybíróság egy országgyűlési képviselői indítványra, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasz keretében vizsgálta azt a veszélyhelyzeti kormányrendeletet, amelyik lehetővé tette a közérdekű adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidő kétszer 45 napra való meghosszabbítását.

Az Abh1.-nek két eljárási kérdést kellett megválaszolnia az érdemi vizsgálat előtt: (1) egyáltalán korlátozza-e az információs szabadságot az a norma, amely csupán a határidővel kapcsolatban állapít meg szabályt, illetve, (2) hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi-e egyáltalán az alapjog korlátozásának tartalmi felülvizsgálatát.

Az Abh1. mindkét kérdésre igennel válaszolt. Az elsővel összefüggésben kimondta, hogy „a közérdekű adat megismeréséhez való jog esetében lényeges kérdés az időszerűség. Számos információ az idő múlásával veszít az értékéből, aktualitását veszti, és nem, vagy csak kisebb mértékben képes hozzájárulni a közéleti véleményformáláshoz. Ugyan az Alaptörvényből nem olvasható ki rögzített határidő, de egyértelmű: egy abszurd módon hosszú (több hónapos, éves) válaszadási határidő teljesen ellehetetlenítené a közérdekű adatigénylés célját” (Indokolás [28]). Épp ezért az eljárási korlát (a határidő meghosszabbodása) közvetlenül összefügg az alapjog tartalmával, így tartalmi alkotmányossági vizsgálat alá vonható.

Az alapjog különleges jogrendi korlátozásának tartalmi vizsgálata pedig azért bírt jelentőséggel, mert az információs szabadságot (Alaptörvény VI. cikk) nem sorolja fel az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése az érinthetetlen alapjogok között, így szövegszerűen olyan értelmezés is levezethető, hogy akár teljesen felfüggeszthető az alapjog, és így értelemszerűen az alkotmányossági vizsgálat kizárt. Az Alkotmánybíróság – a szövegtől eltérő értelmezés helyett – részben teleologikus, részben rendszertani érveket hozott fel a tartalmi vizsgálat mellett. Egyrészt kimondta, hogy „az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is” (Indokolás [33]). Azaz: azért nem lehet teljesen felfüggeszteni az információs szabadságot, mert ez nem lehetett a jogalkotó célja. A rendszertani érve pedig az volt, hogy maga az Alaptörvény utal a különleges jogrendi törvényekre, amelyek meghatározzák a korlátozást: azaz, ha a korlátozásra adott felhatalmazás teljeskörű lenne, nem kellene törvényben szabályozni.

Az Abh1. kimondta, hogy „az Alaptörvényből tehát nem következik, hogy veszélyhelyzet idején akár az összes alapjog automatikusan felfüggeszthető lenne, az emberi élet és méltósághoz való jog, a kínzás tilalma és a büntetőjogi garanciák kivételével” (Indokolás [34]). Ezt követően pedig az Alkotmánybíróság az információs szabadság korlátozását az *általános alapjogi teszt alapján vizsgálta*: azt nézte, hogy a korlátozásnak van-e legitim célja, szükséges-e és arányos-e. Till Szabolcs a döntést úgy értékeli, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének „mértéken túl” szövegrésze nem eredményez szigorúbb alapjogi standard igényt.¹¹ Az Abh1.-ből tehát az olvasható ki, hogy különleges jogrend idején is ugyanazt a tesztet kell alkalmazni, mint egyébként: a különleges helyzet más kontextust ad a vizsgálatnak, befolyásolja a mérlegelés eredményét, de nem magát a tesztet.

¹¹ Till i.m. 7.

Till hozzáteszi, hogy az Abh1. „a különleges jogrendi szabályrendszer jövője szempontjából (...) lehetővé teszi egy olyan szabályozási igény megerősítését, amely a korlátok kazuisztikus szabályozása és a hiányzó elemek kampányszerű, utólagos pótlása helyett az értelmezési elveken alapuló mérlegeléssel kombinált szabályozási keretek felé mozdul el”.¹² Ugyan feltétlenül kívánatosnak tűnik, hogy ne egyedileg, hanem általánosságban kerüljön meghatározásra, hogy milyen alapjog-korlátozás megengedett különleges jogrend idején, és hogy e jogkorlátozások alkotmányossága milyen szempontok szerint ítéltethető meg, az Abh1. tartalmát az alkotmánybírói gyakorlat – ezidáig – nem szilárdította meg.

Bár az Alkotmánybíróság szövegszerűen nem mondta ki, az Abh1.-től eltérő következtetésre jutott a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.). Az Abh2. egy egyedi ügy kapcsán azt vizsgálta, hogy a különleges jogrend idejére elrendelt általános gyülekezési tilalom összhangban van-e az Alaptörvény gyülekezés szabadságát deklaráló cikkével. Az ügy érdekessége (és alkotmányossági szempontból fontos körülménye), hogy bár az általános szabály (a gyülekezési tilalom) a járvány terjedésének megakadályozását célozta, az egyedi ügyben tartott gyülekezésnek semmilyen járványügyi kockázata nem volt. Ez utóbbi körülményt az Abh2. nem vette figyelembe, és kizárólag a szabály alkotmányosságával foglalkozott. Ezzel összefüggésben a többségi határozat álláspontja az volt, hogy „a gyülekezéshez való jog gyakorlása – a rendhagyó eseteket leszámítva – emberek egy időben és térben való jelenlétét feltételezi, ami járványügyi szempontból kockázatot rejt magában. Figyelembe kell venni továbbá azt is, hogy a gyülekezésen ténylegesen részt vevők számát előzetesen csak megbecsülni lehet: mivel egy rendezvényhez bárki szabadon csatlakozhat, nem zárható ki annak lehetősége sem, hogy a gyülekezésen többen lesznek jelen (esetleg az eredetileg tervezett létszám többszöröse), amellyel párhuzamosan értelemszerűen a járványügyi kockázat is növekszik. Épp ezért – a jelenlegi szabályozás alapján – egy kis létszámmal bejelentett gyülekezés is tömegrendezvénné válhat, sokszorozva a kockázatot” (Indokolás [30]). Ez az állítás általában a gyülekezésekre igaz, de a konkrét ügyre nem volt az.

Az Abh2. célszerűségi kérdésnek tekintette, hogy milyen intézkedések szükségesek a járvány megfékezéséhez, azt viszont már alkotmányossági kérdésnek, hogy a jogalkotó rendszeresen vizsgálja-e, hogy indokolt-e fenntartani az intézkedést. „A veszélyhelyzeti jogalkotónak folyamatosan figyelemmel kell kísérnie, hogy egy alapjog általános felfüggesztése valóban elengedhetetlen eszköze-e a különleges jogrenddel elérni kívánt célok eléréséhez. Nem a veszélyhelyzet kihirdetése, hanem a veszélyhelyzetre okot adó különös körülmény igazolja alapjogok korlátozását. Valamely alapjog gyakorlásának teljes kizárása nem igazolható önmagában a veszélyhelyzettel, hanem visszatérően dönteni kell arról, hogy valóban indokolják-e a körülmények az alapjog felfüggesztését” (Indokolás [36]).

Az Abh1. és az Abh2. közötti lényeges különbség, hogy bár mindkettő elfogadja, hogy különleges jogrend idején is van mércéje az alapjogok korlátozásának, a két döntés más tesztet alkalmaz: az Abh1. szükségességi-alkotmányossági alapon alkotmányossági vizsgálatot folytatott, az Abh2. a lényeges tartalom és szükségesség mellett a korlátozás alkalmasságára helyezte a hangsúlyt, aminek a vizsgálatát elsősorban jogalkotói (azaz politikai) kérdésnek tekintette.

Későbbi alkotmányossági határozatok párhuzamosan hivatkoznak mindkét döntésre, anélkül, hogy a két határozat közti különbségre felhívnák a figyelmet [pl. 28/2021. (XI. 5.) AB határozat a felsőoktatási vizsgák érvényességével kapcsolatban]. A védettségi igazolvánnyal, illetve az egyes területeken kötelező COVID19 védőoltással kapcsolatos döntések – egymáshoz

¹² Till i.m. 10.

kapcsolva az Abh1. és Abh2. tartalmát – úgy foglaltak állást, hogy „az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés szerinti alapjog-korlátozási teszt alapján vizsgálendő, hogy

– az adott alapjogba történt-e beavatkozás,

– az alapjogkorlátozásnak van-e legitim célja,

– az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére, valamint – az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel az is, hogy

– a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról” {3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [163]}.

4. Az alapjogok különleges jogrendi korlátozása: a jelen és a lehetséges jövő

4.1. A különleges jogrendi alapjogkorlátozás kiindulási pontjai

A különleges jogrenddel összefüggésben mind a jogirodalom, mind az alkotmánybírósági határozatokból kiolvasható gyakorlat két evidenciát tart számon:

- a különleges jogrend is alkotmányhoz kötött hatalom, azaz csak az alkotmányos keretek között képzelhető el bármilyen intézkedés; illetve
- a korlátlan vagy ellenőrizetlen felhatalmazás idegen az Alaptörvény szellemétől, azaz a különleges jogrendi intézkedések is mérlegre tehetők, azokért a különleges jogrendi jogkör gyakorlója felelősséggel tartozik.

E két állításból okszerűen következik, hogy a különleges jogrend korlátaait rögzíteni kell, és ki kell építeni a hatalommal való visszaélés garanciáit.

Az Alaptörvény kilencedik módosításáig az volt megfigyelhető, hogy a jogalkotó (ideértve az alkotmányozót is) a szabályozás részletezésében látta a kivételes hatalom féken tartásának garanciáját: az egyéni szabadságok akkor érvényesülnek, ha a különleges jogrendi szabályok pontosan meghatározzák, hogy ki, mikor, milyen intézkedést vezethet be. Tekintettel arra, hogy a különleges jogrendi szabályok még nem léptek hatályba, elhamarkodott lenne bármilyen értékelés, az azonban már megfigyelhető, hogy a garanciák átrendeződnek: a szabályozás egyszerűsödése nagyobb mozgásteret biztosít a különleges jogrendi hatalomnak.

Fenntartva korábbi álláspontomat,¹³ úgy vélem: akár egyetlen különleges jogrendi tényállás is elegendő, ha megfelelő jogi és politikai garanciák állnak rendelkezésre az egyéni szabadságok érvényesüléséhez, és ahhoz, hogy a hatalom ne élhessen vissza a különleges jogrendi jogkörökkel. A következőkben azt veszem figyelembe, hogy milyen jogi, politikai és más egyéb garanciákra van szükség az alapjogok védelme érdekében.

Olyan garanciákra van szükség, amelyek egyfelől lehetővé teszik a rendkívüli intézkedések céljának megvalósulását (a különleges jogrendre okot adó körülmény leküzdését), másfelől biztosítják a hatalom korlátját és az egyén szabadságát. A két ellentétes szempont közti mérlegelés vezérelve az arányosság: a hatalomkoncentráció csak olyan mértékben

¹³ Csink i.m. 16.

valósítandó meg, amennyire az adott helyzet megoldásához feltétlenül szükséges, azaz minél nagyobb a veszély, annál nagyobbak a rendkívüli hatáskörök.¹⁴

4.2. A különleges jogrend jogi garanciái

Az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése szövegszerűen rögzíti, hogy „különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható”. Az Alaptörvény tehát az Alkotmánybíróságot olyan garanciának szánja, amely felülvizsgálja a különleges jogrendi intézkedéseket. Ebből egyértelmű az is, hogy a különleges jogrendi felülvizsgálat szükségszerűen alkotmányossági természetű, mivel az Alkotmánybíróság, az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként másfajta (pl. célszerűségi, hatékonysági vagy akár törvényességi) szempontokat nem értékelhet. Figyelembe kell venni azt is, hogy különleges jogrend idején az alkotmánybírósági jogvédelem még annyira sem helyettesíthető, mint más esetekben: mind a rendkívüli hatáskör jogosultjának, mind az egyéneknek az az érdeke, hogy gyors döntés szülessen arról, hogy a rendkívüli intézkedés alkotmányos-e. Erre tekintettel a tartalmi vizsgálat elé minél kevesebb formai kötöttséget kellene állítani.

Elviekben lehetőség lenne arra, hogy a különleges jogrend idején hozott jogszabályok és egyedi intézkedéseket az Alkotmánybíróság külön, önálló hatáskör keretében vizsgálja. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) viszont nem ezt az utat választotta: a különleges jogrendi aktusok az Alkotmánybíróság egyéb hatáskörein belül vizsgálhatók. A legjellemzőbb hatáskör ezekben az esetekben is az alkotmányjogi panasz, és a különböző panasztípusok közül is kiemelkedik az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasz: a rendkívüli intézkedés hatása sok esetben közvetlenül, a jogszabály hatályosulása folytán következik be. Az alkotmányjogi panasz mellett természetesen lehetőség van utólagos normakontrollra is, továbbá elviekben más Abtv. szerinti hatáskör gyakorlása is elképzelhető, de a hangsúly egyértelműen az alkotmányjogi panaszon van.

Mivel tehát nincs külön hatáskör a különleges jogrendi intézkedések felülvizsgálatára, azt szükséges vizsgálni, hogy az Abtv.-nek az ügyek befogadására és elbírálására vonatkozó szabályai megfelelőek-e ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság valóban a különleges jogrend alkotmányossági kontrollja legyen. Ennek keretében három körülményt kell különösen figyelembe venni:

- az indítványozó érintettségének a szabályozását;
- az indítvány elbírálásának határidejét és
- a különleges jogrendi alapjogkorlátozás tesztjét.

Az alkotmánybírósági gyakorlat nem egységes abban, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszok esetében az indítványozó mikor tekinthető érintettnek. Az Alkotmánybíróság egyes határozataiban azt állapította meg, hogy „[a]z Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárás-fajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bíróági) eljárás nem folyt/folyik az ügyben. Az Alkotmánybíróság rámutat: amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez az indítványozó szerint alapjogi sérelmet okozott, a

¹⁴ Jakab András – Till Szabolcs: A különleges jogrend. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG Orac, Budapest, 2021. 437.

vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg.” [3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [227]]

Más határozatokban az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy „a kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától” [3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]]. Ugyanakkor egyes esetekben gyakorlatilag határozatlan körre is kiterjesztette az érintettséget, és a jogszabály potenciális alkalmazása esetén is befogadhatónak tartott Abtv. 26. § (2) bekezdésre alapított alkotmányjogi panaszt [a nemzetbiztonsági megfigyelés alkotmányossági vizsgálatáról szóló 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, illetve a rémhírterjesztés büntethetőségével kapcsolatos 24/2021. (VII. 21.) AB határozat]. Máskor viszont a közvetlen panasz esetében az érintettséget szigorúan vette: a különvéleményekből az látszik, hogy az Abh1. esetében is vitatott volt, hogy a közismerten gyakran adatigénylő országgyűlési képviselő érintett-e az adatigénylés meghosszabbításáról szóló jogszabály kapcsán, az Abh1. előzményügyében [3413/2020. (XI. 26.) AB végzés] pedig az Alkotmánybíróság arra következtetett, hogy az indítványozó nem igazolta az érintettségét.

Különleges jogrend idején indokolt lazítani az érintettségi szabályokon: a tartalmi felülvizsgálatnak minél kevesebb formai akadályja legyen. Ez megvalósulhat akár úgy, hogy az Abtv. lazítja az utólagos normakontroll kezdeményezésének lehetőségét (például bármely képviselőcsoport vagy akár bármely képviselő kezdeményezhet normakontrollt) vagy úgy, hogy a gyakorlat alakít ki indítványozóbarát befogadási gyakorlatot.

Az alkotmánybírósági döntés időbelisége a különleges jogrendi felülvizsgálat neuralgikus pontja. A rendkívüli körülmények gyors intézkedéseket és sűrűn változó szabályozási környezetet indokolhatnak, így egy hónapokkal későbbi alkotmányossági vizsgálat hatástalanná válhat. Drinóczi-Tímea kifogásolja, hogy az Alkotmánybíróság a rémhírterjesztés alkotmányosságát vizsgáló 15/2020. (VII. 8.) AB határozatot csak bő két hónappal az indítvány benyújtását követően hozta meg – holott a két hónapos elbírálás kifejezetten gyorsnak számít az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Kétségtelen, hogy ilyen helyzetben a soronkívüliség indokolt, sőt elvárt.¹⁵

Egyes esetekben létezik határidő az indítvány elbírálására: az Alaptörvény állapít meg határidőt az előzetes normakontrollra [6. cikk (6) és (8) bekezdés] és az Alaptörvény módosításának a felülvizsgálatára [24. cikk (6) bekezdés], az Abtv. rögzíti a népszavazást elrendelésével szembeni felülvizsgálat határidejét [33. § (1) bekezdés], a választási eljárásról szóló 2013. évi XXVI. törvény 233. § (2) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy az Alkotmánybíróság a beérkezéstől számított három napon belül dönt a választási panasz befogadásáról, és további három napon belül annak elbírálásáról.

¹⁵ Drinóczi Tímea: Az Alkotmánybíróság határozata a különleges jogrend idején megvalósuló rémhírterjesztésről. Jogesetek Magyarázata 2021/1. 6.

Indokolt lenne határidőt meghatározni az Alkotmánybíróság különleges jogrendi aktusokat felülvizsgáló döntésére, akár az Abtv-ben, akár úgy, hogy az ügy szignálásakor határoznak meg határidőt az ügy elbírálására.

A jogi garanciák közül nem utolsó sorban fontos lenne annak rögzítése, hogy az Alkotmánybíróság milyen tesztet alkalmaz a különleges jogrendi aktusok tartalmi alkotmányossági vizsgálatára. Akár az Abh1.-ben, akár a már hivatkozott 3128/2022. (IV. 1.) AB határozatban alkalmazott, akár valamilyen más teszt alkalmazása megfelelő lehet, az esetről esetre változó mérce azonban a jogrendszer kiszámíthatóságát veszélyezteti.

4.3. Bírói attitűd a különleges jogrend idején

Az Alkotmánybíróság működését nem csupán a jogi környezet befolyásolja, hanem – mivel az alkotmánybírók maguk is a társadalom tagjai – a közéleti szempontok is befolyásolják. A bírói döntések magyarázatára több modell ismert.¹⁶

Ezek egyike a stratégiai modell, mely szerint „a bírót nem (csak) saját preferenciái és/vagy a belső döntéshozatali mechanizmus befolyásolja véleménye és döntése kialakításában, hanem az a külső (politikai) környezet is, amelyben az alkotmánybíróság mint intézmény illetve az alkotmánybíró tevékenykedik”¹⁷.

A különleges jogrend – ahogy a neve is mutatja – minden esetben különleges, rendkívüli jelenség, amely per definicionem veszélyt rejt magában: az alkotmányos rendet, az államot vagy az élet- és vagyonbiztonságot fenyegeti. Ha formális szempontokból indulunk ki, a különleges jogrend leküzdése a politikai kormányzat felelőssége, az Alkotmánybíróság felelőssége pedig az, hogy megítélje a szabályozás alkotmányosságát.

Nehéz helyzetben van az Alkotmánybíróság, mikor egy különleges jogrendi intézkedés megsemmisítéséről kell döntenie: megsemmisítés esetén ugyanis elképzelhető olyan kommunikáció, ami az Alkotmánybíróságot okolja a különleges jogrend leküzdésének sikertelenségéért vagy a nem kellően hatékony intézkedésekért. Ha viszont a szabályozásért a kormányzatra hárítja a felelősséget az Alkotmánybíróság (ahogy azt az Abh2. tette), akkor épp a különleges jogrendi kontroll lényege vesz el.

Az Alkotmánybíróságnak természetesen figyelembe kell vennie a társadalmi valóságot és értékelnie kell a különleges helyzetet, azonban a munkamegosztásra is figyelemmel kell lennie: a különleges helyzet leküzdése a kormányzat feladata, az Alkotmánybíróságé az Alaptörvény érvényesítése.

4.4. Politikai kontroll

Különleges jogrend idején általános tendencia a végrehajtó hatalom megerősítése.¹⁸ Demokráciában evidens tétel, hogy az erős hatáskörök erős felelősséggel járnak. A végrehajtó hatalom megerősítése addig demokratikus, amíg azokkal a hatalom gyakorlója számadással

¹⁶ Ezeket összefoglalóan lásd: Pócza Kálmán: Az alkotmánybíráskodás gyakorlata összehasonlító szemszögből. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs (szerk.): Összehasonlító módszer az alkotmányjogban. Pázmány Press, Budapest, 2017. 328. s köv.

¹⁷ Pócza i.m. 332.

¹⁸ Farkas Ádám: Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2020. 356.

tartozik. Logikusan meg kell tehát teremteni azokat a feltételeket, amelyekkel a különleges jogrendi hatalom gyakorlója felelősségre vonható.

Parlamentáris berendezkedésű országokban a kormány a parlamentnek felel az általa folytatott politikáért. Nincs ez másképp különleges jogrend idején sem. Mivel viszont épp a hatékony cselekvés, az operatív fellépés a különleges jogrendi szabályozás célja, épp ezért a folyamatos kontroll nem valósul meg úgy, mint „békeidőben”, rendes keretek között.

Ha a parlamenti viták lefolytatására nincs is lehetőség a különleges jogrend idején (épp ez a rendeleti kormányzás oka), annak meg kell teremteni a parlamenti jogi garanciáit, hogy az Országgyűlés tájékozódáshoz való joga ne legyen blokkolható. Az Országgyűlés vizsgálati, ellenőrzési szerepe is csak annyiban korlátozható, amennyiben az a különleges jogrenddel szembeni fellépés érdekében feltétlenül szükséges.

E tekintetben figyelembe kell venni azt is, hogy – szintén csak a parlamentarizmus sajátosságából kifolyólag – a kormánypárti képviselők többségben vannak a parlamentben, így olyan gyakorlat kialakítása szükséges, amelynél a többség sem tudja akadályozni az ellenőrzési jogkörök gyakorlását.

A parlamenti ellenőrzés mellett a politikai kontroll legerősebb fegyvere a nyilvánosság. A veszélyhelyzetben pedig megnő a társadalmi nyilvánosságban lezajló diskurzusok fontossága.¹⁹ Értelmszerűen a különleges helyzet leküzdése érdekében a nyilvánosság is korlátozható, de célszerű lenne például, ha a különleges jogrend megszűnése után a kormányzat egy nyilvános és átfogó jelentésben adna tájékoztatást a döntések okáról, céljáról és eredményéről.

5. Zárszó

A különleges jogrend szabályozása sokáig a biztonságpolitikai szakemberek és elméleti jogászok „játszótere” volt. Olyan alkotmányossági, illetve igazgatási kérdés, amely sokáig (többsen azt hittük: örökre) csak papíron létezett. A 90-es évek óta ritkán fordult elő háború vagy polgárháború, az elemi csapások következményei viszonylag hamar elháríthatók voltak. A 2000-es évek második felétől már látszott, hogy a terrorizmus veszélye Európát is fenyegeti, a közép-kelet-európai térség mégis (vélt vagy valós) biztonságban érezte magát. A 2020 elején feltűnő SARS-COVID-19 járvány viszont már egyértelművé tette: a különleges jogrend aktuális és megkerülhetetlen téma. Napjainkban pedig reguláris hadseregek háborúja dúl egy közvetlenül határos országban.

Sajnos egyre valószínűbb: meg kell tanulni tartósan együtt élni a különleges jogrenddel. A különleges jogrend ugyanakkor nem ok arra, hogy feladjuk a nyugati civilizáció legnagyobb vívmányát: az emberi jogokat.

Jelen írás az eddigi tapasztalatokból kiindulva arra tett kísérletet, hogy milyen módon hozható összhangba az alapjogvédelem és a különleges jogrend szempontrendszere.

¹⁹ Klein Tamás: A veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos alapjai, különös tekintettel a véleménynyilvánítás különleges jogrendi korlátozhatóságára. *Glossa Iuridica*, KRE ÁJK, 2020. 222.

Irodalomjegyzék

- CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. 13-14.
- DRINÓCZI Tímea: Az Alkotmánybíróság határozata a különleges jogrend idején megvalósuló rémhírtérjesztésről. *Jogesetek Magyarázata* 2021/1. 6.
- FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. 27.
- FARKAS Ádám: Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2020. 356.
- JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG Orac, Budapest, 2021. 437.
- KISS Barnabás: Az alapjogok korlátozhatósága különleges jogrendben, különös tekintettel a (büntető-) igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre. In: *Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára*. *Acta Juridica et Politica*, Szeged, 2018. 558.
- KLEIN Tamás: A veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos alapjai, különös tekintettel a véleménynyilvánítás különleges jogrendi korlátozhatóságára. *Glossa Iuridica*, KRE ÁJK, 2020. 222.
- Mészáros Gábor: Uralhatja-e a jog a kivételes állapotot? *Iustum Aequum Salutare* 2017/4.32.
- PÓCZA Kálmán: Az alkotmánybíráskodás gyakorlata összehasonlító szemzőgből. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Pázmány Press, Budapest, 2017. 328. s. köv.
- SABJANICS István: Minősített időszakok az Alaptörvényen innen és azon túl. In: Kovács Péter (szerk.): *Religio et Constitutio*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 227.
- SCHMITT, Carl: Politikai teológia. ELTE ÁJK, Budapest, 1992. 5.
- Till Szabolcs Péter: Az Alkotmánybíróság döntése a közérdekű adatigénylések eljárási határidejéről. *Jogesetek Magyarázata* 2021/4. 6.
- TÓTH Judit: Különleges jogrend egy jogállamban és Magyarországon. In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli*. Gondolat, Budapest, 2017. 140.

