

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2021/2.

HOFFMAN ISTVÁN- KÁDÁR PÁL
A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi
kihívásai I.



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 2021/2.

Szerző(k):

Prof. Dr. habil. Hoffman István PhD, egyetemi tanár

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok, kutatóműhely-vezető

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Köszolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kézirat lezárva: 2021. július 5.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:

Nemzeti Köszolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



A KÜLÖNLEGES JOGREND ÉS A VÁLSÁGKEZELÉS KÖZIGAZGATÁSI JOGI KIHÍVÁSAI I.

Jelen tanulmány célja, hogy az elmúlt évtizedig a közjog „peremterületi kérdéskörének”² tekinthető, de a 2010-es évek közepétől, s különösen a 2019 végén induló COVID-19 világjárványtól kezdődően a kutatások egyik központi témájává váló különleges jogrendi kérdéskört, méghozzá annak a közigazgatási jogi vetületeit röviden áttekintse. Előljáróban megjegyezzük, hogy természetesen terjedelmi okokból ennek az írásnak nem lehet a célja a különleges jogrendben alkalmazandó közigazgatási jogalkotás minden felmerülő közigazgatási jogi dogmatikai problémájának a teljes körű megválaszolása, hanem csupán a legfontosabb, közigazgatási jogi kérdések áttekintésére koncentrálni egyfajta problématerkép felvázolásával, amely a későbbi elmélyültebb kutatások alapjául is szolgálhat. Ezért értelemszerűen a munka több ponton is vázlatos, az egyfajta kiindulópontként szolgál, az elsősorban jogdogmatikai kutatási módszer alkalmazásával, de eredményei további, jogdogmatikai és empirikus módszertanú kutatásoknak is az alapjául szolgálhatnak.

Írásunkban a különleges jogrend általános kérdéseinek rövid elemzését, valamint a kérdéskör nemzetközi összehasonlító elemzését követően a közigazgatási jog szemszögéből és a közigazgatási tevékenységek szemszögéből vizsgáljuk a különleges jogrend kihívásait.

1. Különleges jogrend, kivételes hatalom – a közjogi szabályozás sajátos *lex specialis* a jogrendszerben és egyes államok közjogában

A magyar Alaptörvény által összefoglalóan különleges jogrendként megnevezett jelenség már az ókor óta jelen van a különböző jogrendszerekben. Az ókori Római Köztársaság is ismerte a kivételes veszélyek esetén az általános államrendtől eltérő, a döntéshozó testületeket kiiktató sajátos helyzetet. Ez kezdetben a *dictator* tisztsége volt: ez a vezetőt különleges veszély esetén, legfeljebb hat hónap időtartamra nyerte el tisztségét. Később, a pozícióval való visszaélésekre – így például Sulla három évig tartó diktatúrájára – is figyelemmel a szenátus adott felhatalmazást a *consulok*nak a törvényes rendtől való eltérésre, ez volt az ún. *senatus consultum ultimum*.³

¹ Dr. Hoffman István, ELTE ÁJK egyetemi tanár, Dr. Kádár Pál, NKE Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely vezetője

² Ld. VÖRÖS Imre: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább... In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér: Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre. TK JTI – L'Harmattan, Budapest 2020. 17. o.

³ A *senatus consultum ultimum* egy egy mondatos felhatalmazás volt, amely kitérte a consulok mozgásterét: „Videant consules ne quid res publica detrimenti capiat.” („Ügyeljenek a konzulok, hogy a köztársaságot valamely kár ne érje.”) A *senatus concultum ultimum* így egyfajta generálklauzulaként jelent

A kivételes hatalom – a szükségszerűen megjelenő veszélyekre is tekintettel – a kartális alkotmányok időszakában az alkotmánytörvényekben is megjelent, általában azok utolsó rendelkezései között. Vörös Imre – Jakab Andrásra hivatkozva – kiemeli, hogy ez rendszertanilag egy helyes megközelítés, hiszen ez a szabályozás a „békeidei”, „normál” működés általános szabályaihoz képest egyfajta *lex specialis*nak tekinthető.⁴ A kivételes hatalom, kivételes jogrend alkalmazására ugyanis akkor kerülhet sor – s ebben valamennyi modern állam közbiztonságát, közrendet érintő komoly veszélyekkel kerül szembe, melyek ... az alkotmány »normális« működési szabályaival, lehetőségeivel nem kezelhetők”.⁵ A jogállami alkotmányoknak egyértelműen rendezni kell ezeket a különleges szabályokat is, hiszen ezek hiánya bizonytalanná teszi az ilyen válságos helyzetek kezelését. Vörös Imre is kiemeli, hogy ezen különleges szabályok elsődleges célja az, hogy az általuk kínált sajátos eszközökkel minél előbb elháríthassák az adott állam létét, működését fenyegető helyzetet, így minél előbb vissza lehessen térni a közbiztonság *lex generalis*hoz, az általános állami működés rendjéhez. Vörös Imre kiemeli ennek a helyzetnek a paradox jellegét: azaz az alkotmányos rend eltér az általános működéstől, lényegében számos szabályát figyelmen kívül hagyja, annak érdekében, hogy a veszélyt mihamarabb leküzdjék, s visszatérhessenek a „normális” működéshez. Ez a paradox helyzet teszi azonban az alkotmányos szabályok szerves részévé ezt a szabályrendszert, hiszen ezek célja az általános alkotmányos rend biztosítása.⁶

A kivételes hatalom és jogrend – a magyar Alaptörvény kifejezésével élve a különleges jogrend⁷ - jogpolitikai indoka a gyors, hatékony, a kihívásokra adekvát válaszokat adó döntések meghozatala jogi feltételeinek megteremtése.⁸ A kivételes hatalom (különleges jogrend)⁹ ennek megfelelően egyfajta *lex specialis*ként alakítja, Vörös Imre kiemeli, hogy a különleges jogrendek két oldalról ragadhatóak meg. Egyrészt az államszervezet működését alakítják át, jellemzően a törvényhozó hatalommal szemben a végrehajtás szerveinek megerősítésével, valamint a végrehajtás hatalmon belül az egyszemélyi vezetőknek a testületi igazgatási elvet követő szervekkel szembeni előnyben részesítésével. Másrészt ezen időszakokban lehetővé válik az alkotmányokban rögzített alapjogok átmeneti korlátozása, bizonyos alapjogok esetében azok biztosításának felfüggesztése is.¹⁰ A különleges jogrend esetében egy harmadik kérdéskört is kiemel a szakirodalom: a fegyveres erők, elsősorban az

meg, azonban az ezzel kapcsolatos gyakorlat is mutatja az ilyen, egyszerű, gyors, de a kivételes hatalom határait pontosan nem meghatározó megoldások problémáit: a hatalom gyakorlásának nem adhatóak meg a keretei. Így Cicero Kr.e 63-ban erre hivatkozva rendelte el bírói ítélet és jogorvoslat lehetősége nélkül a Catilina-féle összeesküvésben résztvevők kivégzését, majd nem sokkal később úgy ítélték meg, hogy ezt a lehetőséget ez a döntés nem biztosította, így Cicero száműzetésbe kényszerült. Ld. Theodore N. MITCHELL: Cicero and the senatus consultum ultimum. Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte. 1971/1. 48-52. o.

⁴ Ld. VÖRÖS: i. m. 17. o.

⁵ VÖRÖS Imre fogalom meghatározása, ld. Vörös: i. m. 18. o.

⁶ Ld. VÖRÖS: uo.

⁷ Ld. JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-Orac, Budapest 2019. 435-436. o.

⁸ Ld. VÖRÖS: i. m. 19. o.

⁹ Figyelemmel az Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény) szabályaira a következőkben a különleges jogrend megjelölést használjuk.

¹⁰ Ld. VÖRÖS: i. m. 19. o.

adott államok hadseregének a különleges jogrendet kiváltó válsághelyzet kezelésébe történő bevonását. A modern alkotmányos jogállamokban a hadseregek elsődleges feladata ugyanis az adott állam *külső védelmének* biztosítása, a közrendet ugyanis általában erre hivatott, külön szervezetek tartják fenn. Éppen ezért a fegyveres erők közrendvédelmi alkalmazására csak ilyen, válsághelyzetekben kerülhet sor.

A kivételes jogrendet a nemzetközi jogi szabályozás is ismeri: a nemzetközi emberi jogi egyezmények körében szólnak erről a kérdéstről. A fenti egyezmények is elismerik annak a lehetőségét, hogy bizonyos esetekben az egyezményekben garantált emberi jogok gyakorlását korlátozzák, illetve bizonyos jogok gyakorlását felfüggesztik. Így a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 4. cikke kimondja, hogy a „nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején” bizonyos alapjogok gyakorlása felfüggeszthető (az Egyezségokmány rögzíti, hogy melyek esetében nem képzelhető el korlátozás). Ez egyfajta sajátos derogációnak tekinthető, így az ezt alkalmazó félnek a korlátozásokat be kell jelentenie az Egyesült Nemzetek Szervezete főtitkárának – igaz, a bejelentés elmulasztásának csak nagyon szűk körben vannak következményei. Hasonló megoldást alkalmazott az Európai Emberi Jogi Egyezmény is, amely „háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot” esetén teszi lehetővé – az Európa Tanács főtitkárának történő bejelentést követően a különleges jogrendhez kötődő alapjogkorlátozást.¹¹ Az egyes államok szuverenitására figyelemmel a belső hatalomgyakorlás átalakításával kapcsolatban nem jelennek meg szabályok.

A különleges jogrenddel kapcsolatban a nemzetközi szakirodalom kiemeli, hogy annak *alkotmányos szabályozása körében két fő modell alakult ki. Az első – ún. common law – modell vagy valamilyen alkotmányos generálklauzula alapul, vagy az alkotmányos szabályokból közvetve vagy közvetlenül vezetik le a rendkívüli jogrend lehetőségét. A kartális alkotmánnyal nem rendelkező Egyesült Királyságban* elsődlegesen külön törvények határozzák meg a közigazgatás rendkívüli helyzetekben történő fellépésének lehetőségeit. Ezek a törvények korábban elsődlegesen a terrorizmussal szembeni küzdelem körében biztosítottak további beavatkozási lehetőséget, valamint tették lehetővé az alapjogok erőteljesebb korlátozását.¹² Jóllehet az Amerikai Egyesült Államoknak mind szövetségi szinten, mind tagállami szinten kartális alkotmányai vannak, azonban a rendkívüli jogrend bevezetését csak általánosságban érintik ezek a szabályok, elsősorban a végrehajtó hatalom hatásköreit rendező általános kérdések körében. Az amerikai alkotmányos rendben az elnök jogállását szabályozó cikkelyből vezetik le az elnök sajátos, különleges jogrenddel kapcsolatos intézkedési lehetőségeit, amelyek széles körben teszik lehetővé az elnöki rendeletek kibocsátását. Az elnöki rendeletek kiadása jogszerűséget a fenti általános keretek között az USA Legfelső Bírósága (*Supreme Court of the US*) vizsgálja. Eredetileg a Legfelső Bíróság iránymutató döntései – így például a *Youngtown Sheet & Tube Co. v. Sawyer (1952)*

¹¹ TILL Szabolcs: „Különleges jogrend”. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019) [6].

¹² Ld. A. W. BRADLEY – K. D. EWING: *Constitutional and Administrative Law*. Pearson Education, Harlow 2007¹⁴. 626. o.

ügy – jelölték ki ennek a rendkívüli beavatkozásnak a kereteit. A Legfelső Bíróság által kidolgozott dogmatikai keretek között az elnök különleges jogrendben történő intézkedési lehetőségeit a második világháborús jogalkotást követően, jelenleg egy külön törvény, az 1976-os *National Emergency Act (NEA)* határozza meg részletesen.¹³ Az amerikai rendszer érdekessége, hogy a fegyveres védelem mellett a járványügy, továbbá a természeti és ipari katasztrófákkal kapcsolatos kérdések is hangsúlyosabban megjelennek.¹⁴ Egyes nyugat-európai és a közép-európai demokráciákban hasonlóan jellemzően a rendkívüli jogrendre vonatkozó generálklauzulák rendezik a közigazgatás rendkívüli helyzetekben történő beavatkozásának alkotmányos kereteit, amelyeket jellemzően az ágazati törvények töltenek meg tartalommal, így ágazatonként részben eltérő megközelítések alakultak ki.¹⁵

A második – az ún. kontinentális – modellbe azok az országok tartoznak, amelyek alkotmányos szabályai részletes rendelkezéseket tartalmaznak a különleges jogrenddel összefüggésben, pontosan kijelölik azok kereteit, meghatározzák bevezetésük, megszüntetésük eljárási és anyagi szabályait, részletesen kijelölik az egyes államhatalmi szervek többletjogosítványait. Ebbe a körbe tartoznak egyértelműen a kelet-közép-európai államok, így a visegrádi együttműködés államai is. A szakirodalom azt emeli ki, hogy az érintett országokban sok esetben a korábbi diktatórikus rendszerekben megélt tapasztalatok miatt került sor a lényeges szabályok pontos meghatározására.¹⁶ A kontinentális rendszerekben a történelmi tapasztalatok mellett általában szűkebb körben teszik lehetővé a fegyveres erők alkalmazását a közrend, közbiztonság fenntartásában. Ez különösen igaz a francia mintát követő államokban. A francia polgári igazgatási rendszerben a *hadsereg* feladata elsősorban az állam külső ellenségekkel szembeni védelme volt. A közbiztonság és a belső rend védelme érdekében sajátos szervezeteket hoztak létre. A hagyományos, elsősorban igazgatásrendészeti és bűnüldözési feladatokat ellátó, és a belügyekért felelős miniszter irányítása alatt rendőrség mellett a belső rend és a közbiztonság fegyveres védelmére egy sajátos szervezetet, a *csendőrséget (Gendarmerie)* hoztak létre. A csendőrség Janus-arcú szervezet: egyszerre fegyveres erő és egyszerre rendészeti feladatokat is ellátó szervezet, amely kettősség az irányításában és a felszerelésében is megjelenik: a csendőrséget a belügyért és a hadügyekért felelős miniszterek irányítják: a belügyért felelős miniszter a rendészeti feladatai tekintetében, a hadügyért felelős miniszter pedig sajátos fegyveres szervként. A felszerelésében pedig egyértelmű a szervezet katonai jellege: a rendőrségre jellemző, önvédelmi fókuszú fegyvereken túl a közrend biztosításához szükséges, erőteljesebb arzenállal rendelkeznek. Ezt a modellt vette át a legtöbb latin ajkú

¹³ Pub. L. 94-412, 90 Stat. 1255. (kihirdetve: 1976. szeptember 14-én)

¹⁴ Ld. Nan D. HUNTER: *The Law of Emergencies. Public Health and Disaster Management.* Butterworth Heinemann, Cambridge (MA, USA) 2018². 19-36. o.

¹⁵ Németországban – figyelemmel a korábbi, diktatórikus tapasztalatokra – az alkotmányos szabályok erőteljes korlátot jelentenek, s az ágazati törvények a korlátozott jogkörökhöz erős eljárási és anyagi jogi garanciákat fűznek. Ld. Martin OLDIGES: *Wehr- und Zivilverteidigungsrecht.* In: Dirk EHLERS – Michael FEHLING – Hermann PÜNDER (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht. Band 3. Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabensrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes.* C. F. Müller, Heidelberg 2013³. 780-781. o.

¹⁶ Ld. Tímea DRINÓCZI: *Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of COVID-19 Crisis.* MTA Law Working Papers 2020/13.

európai állam, a csendőrséghez hasonló intézményt alakítottak többek között Olaszországban, Spanyolországban, Portugáliában és Görögországban is.¹⁷ Mindezekre tekintettel ezen országokban a fegyveres erők alkalmazására csak kivételesen, a különleges jogrend minősített eseteiben kerülhet sor.

Más országokban a fegyveres erők alkalmazásának lehetősége szélesebb, azonban közös elem, hogy ez általában a *belső rend fenntartásával összefüggő rendszerek kapacitásainak korlátozottságával függ össze*. A belső rend védelmét szolgáló egységek létszámát és kapacitását – bár bizonyos tartalékokkal – azonban mégis a „normál”, „békeidei” működés igényeire figyelemmel tervezik az egyes államok. Bizonyos sajátos helyzetek azonban kapacitáshiányt idézhetnek elő a rendvédelmi szervek működésében. Így például a hadsereg alkalmazására került sor Franciaországban és Olaszországban is a 2015/16-os időszakban, elsősorban a terrorveszély elhárításával összefüggésben, valamint ugyanezen időszakban a határrendészet feladatainak ellátásba is bevonták a hadseregeket a tömeges bevándorlási (migrációs) nyomás alá került rendészeti szervezetek túlterheltségének csökkentésére.

2. A különleges jogrendi szabályozás nemzetközi mintái és a hazai szabályozás fejlődése

2.1. Nemzetközi minták

A fenti alapvetéseken túl célszerű némi kitekintést adnunk a különleges jogrendre vonatkozó szabályozás európai mintáiról.¹⁸

Előjáróban leszögezhetjük, a különleges jogrendi szabályozás kapcsán nem létezik nemzetközileg általános sztenderd. Az államok eltérő közjogi berendezkedése függvényében a különleges jogrendi intézkedési jogkör változó és a különleges jogrendi intézkedés meghozatalára jogosult személyi/szervi kör is nagyfokú eltérést mutat – bár az azonnali intézkedések kapcsán jellemzően a végrehajtó hatalom gyakorlója a jogosított –, a normál jogrendi működésbe történő beavatkozás mélysége is eltérő.

Tekintettel arra, hogy a sürgősségi szabályokat gyakran késedelem nélkül kell bevezetni, a legtöbb európai alkotmányban léteznek szabályok arra az esetre, amikor a parlament nem ülészik vagy a késedelem jelentős hátrányt okozna. Az erre vonatkozó felhatalmazást tartalmazó szabályozás jellemzően sajátos eljárásban vagy minősített többséggel került kialakításra¹⁹.

Amennyiben az országokat abból a szempontból vizsgáljuk, hogy milyen szinten jelennek meg különleges jogrendi szabályok, az alábbi fő csoportokat különböztethetjük meg.

¹⁷ Ld. HOFFMAN István: A rendészet általános fogalmi kérsései. In: Fazekas Marianna: Közigazgatási jog. Általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019. 220-221. o.

¹⁸ A szabályozások feldolgozása során elsődlegesen az angol és német nyelven is elérhető szövegeket vettük alapul. Ahol ez nem volt lehetséges, HEKA László – JAKÓ Nóra – MIKES Lili – PONGÓ Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban; Wolters Kluwer, 2019 munkáját hívtuk segítségül.

¹⁹ Bővebben lásd: ACKERMAN, Bruce: The Emergency Constitution; Yale Law Journal 2004, Vol 113, p 1029-1091; különösen p 1048-1051, 1087-1090, https://www.yalelawjournal.org/pdf/289_jz567rmk.pdf

2.1.1. A különleges jogrendi szabályozás szignifikánsan nem jelenik meg az alkotmányban

Ezen országok esetében a jogfejlődés olyan módon ment végbe, amelynek eredményeképpen az alaptörvényi szabályozás egyáltalán nem, vagy csak minimális részletezéssel jeleníti meg a különleges jogrendi helyzeteket²⁰ és a különleges jogrendi működés valamely alacsonyabb szintű szabályozás alapján lehetséges. Példaként említhetjük az osztrák, belga, cseh, ciprusi, dán, finn, luxemburgi vagy a svájci szabályozást.²¹

A szabályozás teljes mélységű feldolgozásának igénye nélkül, az **osztrák** megoldás az Alkotmányban természeti katasztrófa, háború és más vészhelyzetek esetében elsődlegesen a szövetségi elnököt ruházza fel rendkívüli jogosítványokkal,²² amely értelmében „köztudomású, a nyilvánosság számára jóvátehetetlen kár elhárítása érdekében a Nemzeti Tanács határozathozatalát igénylő intézkedések azonnali meghozatala olyan időpontban válik szükségessé, amikor a Nemzeti Tanács nem ülésezik, nem tud időben összeülni, vagy tevékenységében felsőbb hatalom által akadályozva van, a szövetségi elnök a szövetségi kormány javaslatára saját, vagy annak felelőssége mellett meghozhatja ezeket az intézkedéseket, ideiglenes, törvénymódosító rendeletek útján.”

A szabályozás azt is előírja, hogy az így hozott valamennyi rendeletet haladéktalanul a Nemzeti Tanács elé kell terjeszteni, amely négy héten belül vagy egy megfelelő szövetségi törvényt hoz, vagy határozatban írja elő, hogy a szövetségi kormány helyezze hatályon kívül a rendeletet. Ez utóbbi esetben a szövetségi kormány köteles eleget tenni a döntésnek.²³ Lényeges garanciális szabály, hogy a rendkívüli jogalkotás körében hozott rendeletek nem eredményezhetik a szövetségi alkotmánytörvényi rendelkezések módosítását, sem a Szövetség *állandó* anyagi megterhelését, a tartományok, körzetek és községek, az állampolgárok anyagi megterhelését, az állami birtokok elidegenítését. Utaló szabállyal kerülnek nevesítésre azon további alkotmányos tárgykörök, amelyek kapcsán a rendkívüli jogalkotás korlátozott.²⁴

Hasonlóan szűk a **belga** alkotmány²⁵ különleges jogrendre vonatkozó szabályozása, amely kizárólag a háborús helyzet kapcsán tartalmaz rendelkezéseket,²⁶ a további esetkörök királyi rendeletek formájában jelenhetnek meg, jellemzően eseti módon. A király jogosult sürgősséggel döntést hozni²⁷ és gyakorolhat minden, rendészeti igazgatási feladatokkal

²⁰ KHAKEE, Anna: Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper – No.30, Geneva, 2009. p. 11

²¹ SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrenddel a terror ellen – kitekintés az európai gyakorlatra <https://jog.tk.hu/blog/2016/02/kulonleges-jogrenddel-a-terror-ellen>

²² Bundes-Verfassungsgesetz Artikel 18. (3)

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

²³ Bundes-Verfassungsgesetz Artikel 18. (4)

²⁴ Ilyen pl. az egyesülési jogkorlátozása, a lakásbérlők érdekvédelme terén hozott intézkedések és az alkotmány 10-11. cikkében meghatározott alapvető intézmények

²⁵ La Constitution Belge LA CONSTITUTION BELGE (senate.be)

²⁶ Art. 167. of the Belgian Constitution: „The King commands the armed forces; he states that there exists a state of war or that hostilities have ceased. He notifies the Houses with additional appropriate messages as soon as interests and security of the State permit.”

https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_2012?lang=en

²⁷ 11. Octobre 1916. - Arrêté-loi relatif à l'état de guerre et à l'état de siège

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1916101130&table_name=loi

összefüggő hatáskört, korlátozhatja a bankbetétekből történő pénzeszközök kivonását, nemzetvédelmi okból megtilthatja bármely termék külföldre szállítását és felfüggesztheti a polgári jogi és gazdasági kötelezettségek teljesítését, ezen hatáskörei egészét vagy egy részét meghatározott közigazgatási vezetőkre át is ruházhatja.²⁸

Dániában a különleges jogrend alkotmányos szinten szabályozatlan. A dán alkotmány²⁹ 23. cikke tartalmaz ugyan rendelkezést a rendkívüli állapottal (váratlan, különösen veszélyes esemény vagy helyzet) kapcsolatban, de ennek további részletszabályai nem jelennek meg.

A szabályozás alapján a király akkor jogosult ideiglenes szabályokat elrendelni, amikor a dán parlament nem ülhet össze, azonban ezeket egyidejűleg be kell terjeszteni a parlament elé is, amely azt megerősíti vagy elutasítja, arra azonban nincs rendelkezés, hogy miként hosszabbítható vagy szüntethető meg a különleges jogrend, illetve milyen alkotmányos intézmény garantálja a visszatérést a normál jogrendbe.³⁰

A **finn** alkotmány³¹ ugyan az alapjogok korlátozhatóságáról rendelkezik a különleges jogrend kapcsán, a részletes esetköröket azonban a vészhelyzeti jogkörökről szóló törvény³² és a hadiállapotról szóló törvény³³ határozza meg. A finn szabályozás követi a fokozatosság elvét, hadiállapotot kihirdetni csak abban az esetben lehetséges, ha a vészhelyzeti intézkedések nem alkalmasak a helyzet kezelésére. A rendkívüli intézkedéseket tartalmazó kormányrendeleteket haladéktalanul az Országgyűlés elé kell terjeszteni, amely dönthet a rendeletek érvényességéről.³⁴

A **ciprusi** alkotmányos szabályozás³⁵ sem nevezhető komplexen részletezőnek a különleges jogrend kapcsán. Az alaptörvény nevesíti a veszélyhelyzeti intézkedések és a hadiállapot intézményeit, amelyekről a Képviselőház dönt, azonban a köztársaság elnöke és az alelnök vétőjogot gyakorolhat a rendkívüli jogrendi intézkedések felett, amennyiben azok nem a rendőrség vagy a csendőrség normál működését érintik.³⁶ A rendkívüli intézkedések meghozatalára a Minisztertanács jogosult, ezek kapcsán részletszabályok is megjelennek alkotmányos szinten,³⁷ nem találunk azonban rendelkezést a különleges jogrend meghosszabbíthatóságáról vagy megszüntetéséről, sem pedig arról, hogy hogyan alakul át a

²⁸ BROUHNS, Ivan-Serge: Legal systems in Belgium: overview [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-019-2986?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1&fbclid=IwAR2Qkx-TqbpTgslOLotkoySg_N1uGp4frowAWwkYVaHVam4DnHPLSWOI5Vjk](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-019-2986?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1&fbclid=IwAR2Qkx-TqbpTgslOLotkoySg_N1uGp4frowAWwkYVaHVam4DnHPLSWOI5Vjk)

²⁹ Denmark 1953 Constitution - Constitute (constituteproject.org)

³⁰ Dánia Alkotmánya 23. cikk <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=45902>
https://www.thedanishparliament.dk/-/media/pdf/publikationer/english/my_constitutional_act_with_explanations.ashx

³¹ Finnország Alkotmánya 23. cikk <https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

³² 2011/1552. törvény a vészhelyzeti hatáskörökről <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>

³³ 1991/1083. törvény a honvédelemről <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911083>

³⁴ CORNELL, Anna Jonsson –SALMINEN, Janne: Emergency Laws in Comparative Constitutional Law –The Case of Sweden and Finland. German Law Journal, 2018/2. p 220-250. (237).

³⁵ Ciprus Alkotmánya 33. cikk

[https://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/\\$file/CY_Constitution.pdf](https://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/$file/CY_Constitution.pdf)

³⁶ Ciprus Alkotmánya 50. cikk 1. (c) bek.

³⁷ Ciprus Alkotmánya 183. cikk

hatalmi egyensúly a parlament, a kormány és az államfő között, sem pedig arról, hogy az alkotmány miként garantálja a visszatérést a normál jogállami keretek közé.³⁸

Luxemburgban a különleges jogrend alkotmányos szinten szabályozatlan, kizárólag a nagyherceg kapcsán jelenik meg rendelkezés,³⁹ aki jogosult döntést hozni hadüzenetről és a háború beszüntetéséről, amennyiben erre a Képviselőház felhatalmazta.

Svájcban a különleges jogrendi szabályozás nem csak alkotmányos-, de alacsonyabb jogforrási szinten sem létezik, a két világháború során kimunkált kivételes jogrend parlamenti felhatalmazással, annak akadályozottsága esetén anélkül teljesen szabad kezét ad a végrehajtó hatalomnak a különleges helyzetekben szükséges intézkedések megtételére.⁴⁰ A szabályozás hiánya történeti okokra vezethető vissza, kifejezett cél a második világháború óta fennálló kormányzati jogosítvány a védekezés lehetőségének ilyen fajta korlátlanóságára. Az alkotmány ugyan számos helyzetet nevesít, amely különleges jogrendként volna kezelhető – „belbiztonságot érintő különös fenyegetés”, „rendkívüli helyzet”, „kivételes helyzet”, „katasztrófa”, „a belső és külső biztonságot súlyosan érintő zavargás” – ezek azonban nem alkotnak egységes rendszert és nincs konkrét szabály az ezek kapcsán meghozható intézkedésekre.⁴¹

Csehországban a különleges jogrendre vonatkozó szabályozás sajátosan jelenik meg, az ugyanis – a hadiállapot kivételével – nem az alkotmányban, hanem a cseh állam biztonságáról szóló alkotmánytörvényben⁴² kapott helyet. Ezen jogszabályok a szabályozás alkotmányos szintjének tekintendők, azonban formálisan nem az alkotmány részeként jelennek meg.⁴³ A sajátos szabályozási megoldás eredményeként a cseh szabályozás meglehetősen részletes⁴⁴ és alapos ezzel mintegy átmenetet képezve a következő alcím alatt tárgyalt csoport tagjai felé.

Értelemszerűen az írott alkotmánnyal nem rendelkező országok, mint például az **Egyesült Királyság** esetében az ilyen fajta vizsgálat elvégzése nem is lehetséges, a különleges jogrendre vonatkozó szabályok kizárólag törvényi szinten jelennek meg. A szabályozás központi eleme a Civil Contingencies Act⁴⁵, amely meghatározza azon esetköröket, amikor különleges jogrend bevezetésére is sor kerülhet, szabályozza a különleges jogrendi intézkedések megalkotásának rendjét és a kivételes hatalom korlátait.

2.1.2. A különleges jogrendi szabályozás az alkotmányban kapott helyet

A nemzetközi mintákon továbbhaladva, a következő alcsoportba azok az államok tartoznak, amelyek különleges jogrendre vonatkozó szabályozása részletesen, esetenként akár túlzott

³⁸ KHAKEE, 2009. p. 39

³⁹ Luxemburg Alkotmánya 37. cikk (6) <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/constitution/20200519>
<https://constitutionnet.org/sites/default/files/Luxembourg%20Constitution.pdf>

⁴⁰ Lásd SÁGVÁRI i.m.

⁴¹ KHAKEE 2009, p. 32.

⁴² Ústavní zákon č. 110/1998 Sb. - Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky
https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Zakon_o_bezpecnosti_English_version_110_1998.pdf

⁴³ A Cseh Köztársaság Alkotmánya 112. cikk <https://public.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>

⁴⁴ KELEMEN Roland: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban II. A lengyel, cseh és szlovák különleges jogrend alkotmányos szabályai, Vélemények a katonai jog világából, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2019/2. p 2-9. 2019-2-Kelemen.pdf (hadjog.hu)

⁴⁵ Civil Contingencies Act 2004 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents>

cizelláltsággal jelenik meg az alkotmányos szinten. Az európai példákat vizsgálva, itt jeleníthetjük meg a balti államok, Bulgária, Franciaország, Málta, Hollandia, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Olaszország és Svédország példáját, amelyek esetében a szabályozás az alkotmányos szinten már túlmutat a különleges jogrend mint lehetőség megemlítésén. Mindemellett az olyan országok esetében, mint Németország, Spanyolország, Görögország, Lengyelország, Portugália vagy hazánk, a szabályozás részletezettsége olyan mértékben kiterjedt, amely adott esetben az államszervezet különleges jogrendi működésének szélsőséges elnehezülését is eredményezheti, kiváló célpontot szolgáltatva egy esetleges lawfare⁴⁶ támadásnak. Figyelemmel tanulmányunk terjedelmi korlátaira, ezen alcím alatt tárgyalt országok esetében nem ismertetjük a részletes szabályozást, azonban a további kutathatóság érdekében a vonatkozó főbb szabályozók elérhetőségét tüntetjük fel.

Észtországban a különleges jogrend szabályozása az alkotmányban⁴⁷ és törvényi szinten⁴⁸ is megjelenik. Hadiállapotban és szükségállapotban a rendkívüli intézkedési jog a kormányé, amely hadiállapotban kiegészül azzal, hogy a miniszterelnök a kormányhoz képest is felruházható rendkívüli jogkörökkel.

Sajátos megoldás, hogy törvényi szinten rendkívüli intézkedési jog biztosított a hadsereg parancsnoka számára is a különleges jogrendnek nem minősülő „megerősített védelmi felkészültség” esetén, aki indokolt esetben akár a kormány utasításait és a törvényeket is figyelmen kívül hagyhatja a védelmi erőfeszítések érdekében.⁴⁹

A komplex szabályozás a különböző különleges jogrendi esetkörök elrendelésétől kezdve, a kihirdetésre jogosulton keresztül, az egyes intézkedések meghozatalára jogosultak meghatározásán és ezek tartalmának alkotmányos korlátjain át, a rendkívüli jogrend időtartamáig bezárólag határozza meg az állami működés kereteit. A jogszabályok arra nézve is rendelkezést tartalmaznak, hogy az alkotmányos alapintézmények működésének jogállami folyamatossága hogyan biztosítható a kivételes jogrend elmúltával.⁵⁰

Lettországban az alkotmány szabályozza a hadiállapot, amelyet az elnök jogosult kihirdetni a parlament döntése alapján⁵¹ és a rendkívüli állapot⁵² jogintézményét, amelyet a kormány hirdethet ki és amely egyaránt felhívható belbiztonsági krízis és külső támadás veszélye esetén. Előbbi részletszabályait a nemzetbiztonsági törvény,⁵³ az utóbbit a veszélyhelyzetről és a rendkívüli állapotról szóló törvény⁵⁴ határozza meg. Sajátos megoldás, hogy a törvényi szintű szabályozás kiszélesíti a rendkívüli állapot fogalmát, kihirdetését lehetővé teszi katasztrófa vagy annak veszélye esetére is, illetve olyan kritikus infrastruktúrát érintő

⁴⁶ DUNLAP, J. Charles: Lawfare; Introduction to the Concept of Lawfare; in National Security Law, 3rd ed. (Durham, NC: Carolina Academic Press, 2015) 823-838. pp.

https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3408/

⁴⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus (Észt Köztársaság Alkotmánya) 128-129. §

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>

⁴⁸ Riigikaitseadus (észt Honvédelmi törvény 2015)

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/517112015001/consolide>; Erakorralise seisukorra seadus (észt Szükségállapot törvény 1996) <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/530122013002/consolide>

⁴⁹ Lásd Riigikaitseadus 14. § (3) bek

⁵⁰ KHAKEE 2009. p 39.

⁵¹ Lett Alkotmány 43. cikk

⁵² Lett Alkotmány 62. cikk

⁵³ Nacionālās drošības likums; <https://likumi.lv/ta/en/en/id/14011>

⁵⁴ Par ārkārtējo situāciju un izņēmuma stāvokli; <https://likumi.lv/ta/en/en/id/255713>

veszélyek esetére, amely az államot, a társadalmat, a környezetet, a gazdasági biztonságot vagy az emberi egészséget vagy az életet súlyosan veszélyezteti.

A **litván** alkotmány⁵⁵ kétféle különleges jogrendi helyzetet ismer. A rendkívüli állapot az állam szuverenitását vagy területi integritását veszélyeztető fegyveres támadás esetén hirdethető ki, a szükségállapot elrendelésére pedig az alkotmányos rend és az állam rendjének fenyegetettsége esetén van lehetőség. Az alkotmány rendezi a kihirdetés eseteit, a parlament döntési akadályoztatása esetén követendő szabályokat, a különleges jogrend időszakában nem korlátozható alapjogokat és külön rendelkezés garantálja, hogy az alkotmány ilyen eljárásban nem módosítható. Arra vonatkozó rendelkezés is rendelkezésre áll, hogy a szükségállapot legfeljebb hat hónapra hirdethető ki.

Bulgáriában az alkotmány⁵⁶ a rendkívüli állapot és a szükségállapot különleges jogrendi helyzeteket jeleníti meg, a Nemzetgyűlést – akadályoztatása esetén a köztársaság elnökét – határozza meg a kihirdetésre jogosultként,⁵⁷ nevesíti a fel nem függeszthető alapjogokat.

A **francia** jogrend az alkotmány⁵⁸ szintjén a köztársasági elnök különleges jogköre (pouvoirs exceptionnels), az alkotmány és a nemzetvédelmi törvény⁵⁹ szintjén az ostromállapot (état de siège), a szükségállapotról szóló törvény⁶⁰ keretein belül a szükségállapot (état d'urgence) jogintézményeivel szabályozza a különleges jogrendet. A kivételes jogalkotási felhatalmazás címzettje az első esetben a köztársasági elnök, a továbbiakban a Minisztertanács, amely a szükségállapotot vagy az ostromállapotot csak a Parlament hozzájárulásával tarthatja fenn 12 napon túl. Az egyes esetek kihirdetésének feltételeinek fennállását az Alkotmánytanács ellenőrizheti. Érdekesség, hogy a szükségállapotra vonatkozó szabályozás még az 1958-as alkotmányt megelőzően született, mégsem került be az alkotmány szövegébe, de deregulációjára sem került sor, tényleges alkalmazására azonban már számos esetben, amikor a közrend súlyos megsértésének közvetlen veszélye vagy (ember vagy nem ember okozta) „közveszedelem” állt fenn.

Málta alkotmánya,⁶¹ egyetlen különleges jogrendi állapotot nevesít, „(köz)veszélyhelyzeti időszak” néven, amely magába foglalja a háborút, a demokratikus intézmények Képviselőház által deklarált veszélyeztetettségének-, és az elnök mint a végrehajtó hatalmat gyakorló entitás által elrendelt veszélyhelyzet időszakát is.⁶²

A **Holland Királyság** szabályozása hadiállapot és szükségállapot kihirdetését teszi lehetővé királyi rendelettel,⁶³ ezen esetekben van lehetőség a törvényektől való eltérésre a belső és

⁵⁵ A Litván Köztársaság Alkotmánya 144-145. cikk <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/lt/lt045en.pdf>

⁵⁶ A Bolgár Köztársaság Alkotmánya <https://www.parliament.bg/en/const>

⁵⁷ bolgár alkotmány 84. cikk

⁵⁸ Constitution de la République française 16. cikk, 36. cikk <https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>

⁵⁹ Code de la défense https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071307/?isSuggest=true

⁶⁰ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000695350/>

⁶¹ Kostituzzjoni Ta' Malta 47. cikk (2) <https://legislation.mt/eli/const/eng/pdf>

⁶² Lásd KELEMEN Roland: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban I., Vélemények a katonai jog világából, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2019/1. p 8. <http://www.hadjog.hu/wp-content/uploads/2019/02/2019-1-Kelemen.pdf>

⁶³ The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 103. cikk <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>

külső biztonság fenntartása érdekében. Hadiállapotot csak a Parlament előzetes jóváhagyásával lehet kinyilvánítani. A különleges jogrendi részletszabályozás a háborús állapotról szóló⁶⁴ és a különleges helyzetekről szóló⁶⁵ törvényekben kapott helyet.

Románia alkotmánya⁶⁶ a köztársasági elnök rendkívüli intézkedési jogkörét megalapozó ostromállapot, sürgősségi állapot fogalmakkal operál, amely mellett külön nevesíti a parlament által deklarált háború és a részleges vagy teljes mozgósítás intézményeit is. Ez utóbbi egyfajta felkészülési időszak a fegyveres erők alkalmazására. A védekezéssel és a biztonsággal összefüggésben a köztársasági elnök által vezetett Legfőbb Honvédelmi Tanács (Consiliul Suprem de Apărare a Țării) kap sajátos jogosítványokat.

Szlovákia alkotmányában⁶⁷ a különleges jogrendre vonatkozó általános szabályok – háború (vojna), hadiállapot (vojnový stav), rendkívüli állapot (výnimočný stav) és veszélyhelyzet (núdzový stav) – kaptak helyet, a részletszabályozás az állam biztonságáról szóló alkotmányos törvényben⁶⁸ található. Törvényi szinten került meghatározásra a különleges jogrenden kívüli krízishelyzetek kezelése⁶⁹ és a lakosság polgári védelme.⁷⁰

A **szlovén** alkotmány⁷¹ két különleges jogrendi helyzetet különböztet meg, a hadiállapotot és a rendkívüli állapotot. Rendkívüli állapotot akkor kell kihirdetni, ha jelentős és általános veszély fenyegeti az állam létét. A különleges jogrendi szabályozás jogosítottja a köztársaság elnöke, aki a Nemzetgyűlés akadályoztatása esetén a Kormány javaslatára törvényerejű rendeleteket adhat ki.

Olaszországban az alkotmány⁷² kizárólag a hadiállapotról rendelkezik. Ennek kinyilvánítására a Parlament jogosult, amely egyben felruhazza a kormányt a szükséges intézkedések megtételére, törvényerejű rendelet alkotására. A törvényerejű rendeleteket be kell mutatni a parlamentnek, amely azt törvény formájában megerősíti. Ennek hiányában 60 nap után a rendkívüli jogrend rendeletei visszamenőleges hatállyal hatályukat veszítik.⁷³

Svédország szabályozása⁷⁴ alkotmányos szinten a háború és a háborús veszély helyzeteket határozza meg. Ezekben a rendkívüli időszakokban alakul meg parlament (Riksdag) egyes képviselőiből összeállított Haditanács,⁷⁵ amely indokolt esetben a parlament jogosítványait gyakorolhatja. Az erre vonatkozó alapvető szabályok szintén az alkotmányban találhatóak.

⁶⁴ Oorlogswet voor Nederland 1996; <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007983/1999-02-17>

⁶⁵ Coördinatiewet uitzonderingstoestanden 1996; <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007981/2018-01-01>

⁶⁶ Constituția României 93. cikk; http://www.Cdep.Ro/Pls/Dic/Site2015.Page?Den=Act2_2&Par1=3&Idl=2

⁶⁷ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 460/1992 Zb. - Ústava Slovenskej republiky - SLOV-LEX (slov-lex.sk) angolul: CONSTITUTION (prezident.sk)

⁶⁸ 227/2002. törvény az állam biztonságáról 227/2002 Z. z. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu | Aktuálne znenie (zakonypreludi.sk)

⁶⁹ 387/2002. törvény a krízishelyzetek kezeléséről (387/2002 Z.z. - Zákon o riadení štátu v krízových s... - SLOV-LEX (slov-lex.sk)

⁷⁰ 42/1994. törvény a polgári védelemről 42/1994 Z. z. Zákon o civilnej ochrane obyvateľstva | Aktuálne znenie (zakonypreludi.sk)

⁷¹ A Szlovén Köztársaság Alkotmánya constitution.pdf (us-rs.si)

⁷² Az Olasz Köztársaság Alkotmánya untitled (senato.it)

⁷³ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya 77-78. cikk

⁷⁴ Svédország Alkotmánya the-constitution-of-sweden-160628.pdf (riksdagen.se)

⁷⁵ Svédország Alkotmánya 15. fejezet 2.cikk

Németország esetében az alkotmány⁷⁶ két különleges jogrendi időszakot szabályoz a külső biztonság kapcsán expressis verbis „feszültségi” helyzet (Spannungsfall) és védelmi helyzet (Verteidigungsfall) néven,⁷⁷ valamint további két esetben hasonlóan rendkívüli eljárásokat tesz lehetővé belbiztonsági szükséghelyzetben⁷⁸ és katasztrófhelyzetben.⁷⁹ A szabályozás már az alaptörvényi szinten is meglehetősen kiterjedt és precíz, ehhez kapcsolódik még számos további, az államműködés folyamatosságát biztosító jogszabály, amelyek összessége alkotja a német „Biztonsági törvények”⁸⁰ rendszerét, meghatározva a szövetségi tartományok és a szövetségi állam közti együttműködés és feladatmegosztás szabályait is. A különleges jogrendi jogalkotás felhatalmazottja alapvetően a kormány, a szövetségi kancellár.

Spanyolország alkotmánya⁸¹ a kormány által kihirdetett riadókészültség (el estado de alarma), illetve szükségállapot (el estado de excepción), valamint a Képviselőház által elrendelt rendkívüli állapot/ostromállapot (el estado de sitio) helyzeteket nevesít.⁸² A spanyol rendkívüli állapot a külső fegyveres fenyegetésen túl a belbiztonsági kihívások kezelésének lehetőségét is magában foglalja. A riadókészültség az állam működését súlyosan zavaró természeti, vagy ipari katasztrófa, illetve egészségügyi válság kezelését és a közszolgáltatások esetleges megbénulásának kezelését biztosítja. Szükségállapot kihirdetésére a polgárok alapvető jogainak és szabadságainak gyakorlását, a demokratikus intézmények működését, a nélkülözhetetlen közszolgáltatásokat vagy a közrendet súlyosan veszélyeztető esetekben kerülhet sor.⁸³ A különleges jogrendben a kormány jogosult törvényerejű rendeletek megalkotására.⁸⁴

A **görög** alkotmány⁸⁵ kizárólag az ostromállapotot nevesíti mint különleges jogrend, amelyet háború, külső veszély vagy a nemzetbiztonság közvetlen fenyegetettsége miatti mozgósítás, valamint a demokratikus államrend megdöntését célzó fegyveres államcsíny esetén a kormány javaslatára a parlament – akadályoztatása esetén a köztársasági elnök – hirdeti ki.⁸⁶ Ez utóbbi esetben a döntést 15 napon belül a parlamentnek meg kell erősíteni, illetve az ostromállapotot 15 naponként meg kell hosszabbítani.

Az ostromállapot mellett arra is van lehetőség rendkívül sürgős, előre nem látott szükséghelyzetben – jellemzően katasztrófa esetén –, hogy a köztársasági elnök a kabinet

⁷⁶ A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye Deutscher Bundestag - Grundgesetz; (anonymous) (constituteproject.org)

⁷⁷ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 80a. és 115a. cikk

⁷⁸ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 91. cikk

⁷⁹ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 35. cikk

⁸⁰ Ezek listáját lásd: Kormányhatáskörök és parlamenti ellenőrzés rendkívüli állapot esetére az Európai Unió tagországaiban – Elemzés az országgyűlési képviselők részére, Országgyűlés Hivatala 2016, p 33.

⁸¹ Spanyol Alkotmány cons_ingl.pdf (congreso.es)

⁸² Spanyol Alkotmány 116. cikk

⁸³ bővebben erről KELEMEN Roland: Különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban III.

Spanyolország különleges jogrendi szabályai az alkotmány és a különleges jogrendre vonatkozó organikus törvény rendelkezései alapján, Magyar Katonai Jog és Hadijogi Társaság, Vélemények a katonai jog világából, 2019/3. 2019-3-Kelemen.pdf (hadijog.hu)

⁸⁴ Spanyol Alkotmány 86. cikk

⁸⁵ Görögország Alkotmánya Constitution of Greece (hri.org)

⁸⁶ Görögország alkotmánya 48. cikk

javaslatára törvényerejű rendeletet adjon ki, melyet a parlamentnek legkésőbb három hónapon belül meg kell erősítenie.⁸⁷

A **lengyel** alkotmány⁸⁸ három esetét különbözteti meg a különleges jogrendnek. Ezek a minisztertanács által kihirdetett katasztrófa helyzet, illetve a szükségállapot és a hadi állapot (statárium),⁸⁹ melyeket a köztársasági elnök hirdet ki és a parlament erősít meg. A rendkívüli jogalkotás jogosítottja mindhárom esetben a minisztertanács. A szabályozás további szintjeit is figyelembe véve a különleges jogrendi szabályrendszer a lengyel jogrendben rendkívül összetett és részletes.⁹⁰

Portugália vonatkozásában az alkotmány⁹¹ a szükségállapot és az ostromállapot intézményét nevesíti, melyek kihirdetésére a köztársaság elnökének a kormánnyal való konzultációt követően, a parlament jóváhagyásával van lehetőség és 15 naponként felül kell vizsgálni.⁹² A rendkívüli jogalkotás kizárólagos jogosítottja a parlament, a végrehajtási rendeleteket a kormány bocsátja ki.⁹³

A fentieket összevetve megállapítható, hogy az európai országok szabályozása jelentősen eltér. Mind a szóba jöhető különleges jogrendi esetek számában, mind megnevezésben és a szabályozás részletességében, mélységében is. Ahogy arra Khakee rámutat,⁹⁴ ennek oka elsődlegesen a történelmi tapasztalatokban keresendő. Azon országok, amelyek legújabb kori története diktatórikus rezsimekkel terhelt – mint például Németország, Spanyolország vagy egyes közép-kelet európai országok – alkotmányos szinten jellemzően részletesebben szabályozzák a különleges jogrendet, míg a legtöbb „nyugati” ország esetében a szabályozás cizelláltsága elmarad ezektől, vagy egyáltalán nem rendelkezik a témáról alkotmányos szabály. Egyes esetekben csak a parlamenti döntéshozatal felgyorsítását teszik lehetővé vagy úgy delegálnak jogalkotási jogkört a végrehajtó hatalom gyakorlójának, hogy azt a parlamentnek meghatározott időn belül meg kell erősítenie, de a hazai megoldáshoz hasonló szabályozási megközelítés nem azonosítható.

2.2. Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályozásának evolúciója

Tanulmányunkban nem megkerülhető annak áttekintése, hogy a különleges jogrendre vonatkozó hatályos alaptörvényi szabályok miként és milyen szakmai indokok mentén alakultak és mi vezetett oda, hogy 2020 végén az Alaptörvény kilencedik módosítása lényeges változtatásokat hozott ezen a területen.

2.2.1. Előzmények és rendszerváltó örökség

A különleges jogrendi szabályozás, mint jogintézmény kizárólag jogállami keretek között értelmezhető érdemben, hiszen éppen arra biztosít törvényes lehetőséget, hogy a jogállami

⁸⁷ Görögország alkotmánya 44. cikk

⁸⁸ A Lengyel Köztársaság Alkotmánya The Constitution of the Republic of Poland (sejm.gov.pl)

⁸⁹ A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 228. cikk

⁹⁰ Bővebben lásd: Emergency Laws and Regulations in Poland: Executive Summary; in Law and Emergencies: A Comparative Overview, The Minerva Center for the Rule of Law under Extreme Conditions, Haifa 2016. p 187-207. Emergency Laws and Regulations -combined_Final-19-Jan2016.pdf - Google Drive

⁹¹ A Portugál Köztársaság Alkotmánya CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (parlamento.pt)

⁹² A Portugál Köztársaság Alkotmánya 138. cikk és KHAKEE i. m. 35. p

⁹³ A Portugál Köztársaság Alkotmánya 164.cikk e) bekezdés és 198. cikk

⁹⁴ KHAKEE i.m. 8. p

fékek és ellensúlyok rendszere időlegesen, a hatékony védekezés érdekében megbontható legyen, egyes alapvető jogok korlátozhatóak legyenek.⁹⁵ Ha az 1949. évi XX. törvény rendelkezéseit vizsgáljuk, talán érthető is, hogy miért nem tartalmazott ezzel kapcsolatban egyetlen rendelkezést sem az eredeti szöveg. Csak 1972-ben jelent meg az Alkotmányban⁹⁶ az Elnöki Tanács azon felhatalmazása, amely háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén lehetővé teszi rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanács megalakítását, de a szabályozás csak a rendszerváltást követően egészült ki az alapvető jogokra vonatkozó azon rendelkezésekkel, amelyek az így megjelenő rendkívüli hatáskört behatárolják, jogállami szempontból is elfogadható garanciális intézményes megoldást biztosítanak.

Ahogy arra Till⁹⁷ rámutat, az 1989-es szabályozás megközelítése e vonatkozásban a német mintát követte, a minősített időszakok eseteit elkülönítetten, alkotmányos tárgykörként jelenítette meg, majd ezen alapvetésekre építve szabályozta a további részleteket törvényi szinten⁹⁸.

Az 1989. október 23-án hatályba lépett alkotmányszöveg már nevesíti azt a három különleges jogrendi kategóriát, a rendkívüli állapotot,⁹⁹ a szükségállapotot¹⁰⁰ és a veszélyhelyzetet¹⁰¹ mint olyan időszakokat, ahol az egyes törvényektől rendkívüli jogalkotással el lehet térni, s amelyek mind a mai napig meghatározóak a szabályozás kapcsán. Külön rendelkezés garantálja az alapvető jogok védelmét, a korlátozhatóság határait.¹⁰²

A három különleges jogrendi tényállás kapcsán elmondható, hogy a rendszerváltó alkotmányozás fókuszában nem kifejezetten a különleges jogrendi szabályozás állt, mint fő kérdés, sokkal inkább az államszervezet jogállami kiépítése és intézményrendszerének meghatározása, a békés átmenet levezénylése volt a fő kérdés. Az 1989-es politikai

⁹⁵ JAKAB-András-TILL Szabolcs: Alkotmányvédelem – különleges jogrend, in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András A magyar közjog alapintézményei; Budapest, Pázmány Press, 2020. p 1035, 1033-1072.

http://jak.ppke.hu/uploads/articles/2166539/file/10_Alkotmanyvedelem_kulonleges_jogrend.pdf

⁹⁶ 1949. évi XX. törvény 31. § (1972. április 26-tól hatályos szöveg)

⁹⁷ TILL Szabolcs: „Különleges jogrend” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (2019); [12] <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend#block-872>

⁹⁸ A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályainak történeti alakulásáról lásd bővebben KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2014/1. p. 5-46.

http://epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2014_01_005-046.pdf

⁹⁹ Alkotmány 19. § (3) bek. Az Országgyűlés: h) hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.

¹⁰⁰ Alkotmány 19. § (3) bek. Az Országgyűlés: i) az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: szükséghelyzet) szükségállapotot hirdet ki.

¹⁰¹ Alkotmány 35. § (1) A ^{Minisztertanács}: i) az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (a továbbiakban: veszélyhelyzet), valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket.

¹⁰² Alkotmány 8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

(4) Az 54-56. §-ban, az 57. § (2)-(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a 66-69. §-ban és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jogokat még rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem lehet korlátozni vagy felfüggeszteni.

átmenetet követően egyértelmű volt, hogy az alkotmányozó hatalom célja a törvényhozás jogosítványainak megerősítése, ehhez igazodva pedig a végrehajtó hatalom jogosítványainak és az állam – fegyveres – hatalmi karakterének szűkítése volt.¹⁰³

Témánk kapcsán kiemelendő, hogy az akkori alkotmányozók azon célkitűzésüknek eleget tettek, hogy a kialakított alkotmányos struktúra megfelelő garanciákkal bástyázza körül a működést és ne jelenhessen meg ellenőrizetlen és kontrollálhatatlan túlhatalom még a különleges jogrend időszakában sem. Ennek egyes garanciális elemei – csak példaként kiemelve az Alkotmánybíróság működésének korlátozhatatlansága rendkívüli állapotban, vagy az egyes nem korlátozható jogok felsorolása – a mai napig ható módon fellelhetőek a hazai alkotmányos szabályozás szintjén.

Mindemellett azt is látni szükséges, hogy az adott időszakban a nemzetközi környezet lényegesen megváltozott, a korábbi állandó hidegháborús fenyegetés helyébe az enyhülés és a transzatlanti együttműködés erősödése lépett, olyan folyamatok mentek végbe, amelyek nem feltétlenül abba az irányba mutattak, hogy a fegyveres védelem és biztonság szabályozása lenne az elsődleges, éveken keresztül egyre csökkent a fenyegetettség érzet, amely így az államszervezetre vonatkozó szabályok kapcsán is visszatükröződik. Kijelenthető, hogy a kilencvenes évek elején a veszélyhelyzetben túl mutató különleges jogrendi szabályok alkalmazásának valószínűsége alacsony volt.

Az akkori szabályrendszer kritikájaként megfogalmazható, hogy az egyes tényállások elhatárolása nem feltétlenül kézenfekvő. A rendkívüli állapot viszonylag tiszta és egyszerű szabályt fogalmaz meg, amely kihirdetési feltételeinek megvalósulása ugyan mérlegelést igényel, de egy igen-nem válasszal eldönthető, alapvetően a külső támadással szembeni fegyveres védelem és az ehhez kapcsolható intézkedési rendszer megalapozását szolgálja.

Nem volt ennyire egyértelmű azonban a szükségállapot és a veszélyhelyzet elhatárolásának kérdése. Az előbbi lényegében a rendkívüli jogalkotás jogosítottja szerepkörbe a köztársasági elnököt állítva, a belbiztonsági kihívások kezelését helyezte a fókuszba, azonban a kihirdetés tényállása kiegészült az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetével. Mindez párhuzamba állítható a veszélyhelyzet azon szabályozásával, amely szerint a Minisztertanács az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása, valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket, s amelynek keretében szintén jogosított rendkívüli jogalkotásra. Talán érthető, hogy ezen szabályok közül az elmúlt 30 évben miért kizárólag a Minisztertanács/Kormány által kihirdetett veszélyhelyzet jogintézménye került felhívásra.

Sajátos szerepet szánt az Alkotmány a rendkívüli állapotban a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, a Minisztertanács tagjaiból, a frakcióvezetők, a párthoz nem tartozó képviselők megbízottjából és a Magyar Néphadsereg Vezérkari főnökéből megalakuló Honvédelmi Tanácsnak,¹⁰⁴ amely magába olvasztotta a köztársasági elnök, a Minisztertanács és az Országgyűlés egyes jogosítványait, s ebben az időszakban a rendkívüli jogalkotás

¹⁰³ FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozása, in Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai (szerk. Farkas Ádám, Kádár Pál), Zrínyi 2016. p 306; 275-315. <http://www.hadjog.hu/wp-content/uploads/2017/12/Mo-katonai-kozfogi-web.pdf>

¹⁰⁴ Lásd Alkotmány 19/B. § (2) bek.

kizárólagos feljogosítottjaként működött volna, azonban döntései az alkotmányt nem írhatták volna felül.

Figyelemre érdemes, a szakírók által hatásaiban kevésbé elemzett szabály, hogy a rendkívüli állapotban az Országgyűlés működése nem szűnik meg, azaz a normál jogrendi szabályok szerint is lehetőség van a jogalkotásra, e kétcsatornás, adott esetben a súlyos ellentmondásokat magában rejtő rendszer azonban – szerencsére – sosem került alkalmazásra.

Összességében az 1989-ben megalkotott rendszer alkotmányos szinten képes volt a legfontosabb szóba jöhető kihívásokkal szembeni fellépést lehetővé tévő esetek meghatározására, a kihirdetéssel összefüggő speciális jogalkotási jogosítványok, a döntéshozatali centrum átalakításának megjelenítésére, a lehetséges jogkorlátozás határainak kijelölésére, biztosította az alapvető kereteket az állam működéséhez az egyes krízis szituációkban, de korántsem nevezhetjük időtállóknak vagy a maga nemében előrelátónak. Visszautalva az előző pont alatt tárgyaltakra, a szabályozás strikt volta lényegében biztosította ugyan a jogállami kereteket, azonban az egyes elvben előfordulható, de a szabályozásból kimaradt esetekben akadályként is jelentkezett, amely így az állam önfenntartáshoz való jogának érvényesülési lehetősége gyengült.¹⁰⁵

Egyetértünk azon kritikai észrevétellel (Till 2019) is, amely szerint egy ideális szabályozási rendben a helyzetek és az állapotok elkülönülnének, nem kerülhetett volna sor az akkor alkalmazott kevésbé logikus megoldásra, mindez azonban érdemben lényegesen kisebb jelentőségű, mint a fentebb hivatkozott, „kimaradt” scenáriók problémája.

Szomorú realitás, hogy a hazai szabályozás e téren szinte kivétel nélkül akkor módosult, amikor valamilyen külső körülmény vagy bekövetkezett esemény ezt szükségsszerűvé tette, kevésbé jellemezte a szabályozást az előrelátás és a fenyegetettség előzetes értékelése.

2.2.2. A különleges jogrendi szabályrendszer első módosulása, az Alkotmány 19/E.§

A rendszerváltó törvények sorában az egyik utolsóként került megalkotásra a honvédelemről szóló 1993.évi CX. törvény, amelyben végül jelentős késéssel ugyan, de helyet kaptak a rendkívüli helyzetre, szükségállapotra és a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó részletszabályok is. A szabályozás ugyan átmenetinek készült e vonatkozásban,¹⁰⁶ végül azonban a törvény teljes hatálya alatt ez maradt „a” jogszabály és az Alkotmányban meghivatkozott „alkotmányerejű” önálló törvény sosem született meg.

A rendszerváltást követően az első néhány évben az Alkotmány különleges jogrendi szabályozása alapvetően jól vizsgázott, a három alapeset elegendőnek tűnt, köszönhetően elsősorban annak, hogy az ország – néhány természeti, időjárási kihíváson túl – nem kellett szembe nézzen rendkívüli kihívással.

Az első szabályozási szükségsszerűség felismeréséhez az 1991-ben kitört délszláv háború eseményei és az európai biztonsági környezet változása vezetett el. A korábbi Európában nehezen volt elképzelhető egy olyan fegyveres konfliktus a térségünkben, amely nem

¹⁰⁵ vö: Carl SCHMITT: Politikai teológia, ELTE ÁJK, Budapest, 1992., p. 5.

¹⁰⁶ Hvt. 2.§ (2) Az Alkotmány 19/B.-D. §-ában meghatározott külön törvények megalkotásáig terjedő időszakra, átmeneti jelleggel e törvény tartalmazza az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett rendkívüli állapotban és szükségállapotban alkalmazható, valamint a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó alapvető szabályokat.

eredményez rövid időn belül a két nagy szövetségi blokk (NATO-Varsói Szerződés) között háborús helyzetet és amelyet nem követ egy olyanfajta eszkaláció, amely egyértelműen rendkívüli állapot kihirdetését teszi szükségsszerűvé. A délszláv válság és az ezzel összefüggésben egyre többször megismétlődő határsértések arra készítették a jogalkotót, hogy biztosítson intézményes megoldást egy esetleges váratlan támadás, vagy a határon átsodródó harci cselekmények kezelésére. A téma kapcsán folytatott előkészítő vitában jelentős érveként hangozott el az 1991. október 27-én történt barcsi bombaoldással végződő incidens¹⁰⁷.

Mindezek eredőjeként az Alkotmány 1994. január 1-jei hatállyal kiegészült egy új rendelkezéssel, amely tartalmában „váratlan támadás” néven az Alaptörvényben is megjelenik:

„19/E. § (1) Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a Magyar Honvédség légvédelmi és repülő készülségi erőivel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint - a támadással arányos és erre felkészített erőkkel - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.”

Az új rendelkezés megadta azt a hiányzó felhatalmazást, amely lehetővé tette a fentebb hivatkozott események kezelését. A rendelkezés megalkotásakor ugyan még elképzelhetetlen volt egy 2001. szeptember 11-eihez hasonló támadás, mégis a hazai jogrendben a 19/E. § tette lehetővé később a védekezés megalapozását, a terrorista céllal eltérített és fegyvereként használni kívánt légi járművek elleni tevékenység, a NATO Renegade Concept¹⁰⁸ hazai végrehajtását.

A 19/E. § rendelkezésével szembeni kritika azon oldalról fogalmazódott meg¹⁰⁹, hogy vajon különleges jogrendnek minősülhet-e egy ilyen helyzet, ha a kihirdetésére egyáltalán nem is kerül sor, az állam reakciója a támadásra megelőzi a formális kihirdetéshez fűződő érdek érvényesülését, és a klasszikus értelemben vett jogalkotásra, a hatalom megosztás időleges felfüggesztésére nem is kerül sor.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy később az akkor hatályos honvédelmi törvény¹¹⁰ IX. fejezeti, a rendkívüli intézkedésekről szóló rendelkezései között kapott helyt valamennyi ezen időszakban meghozható intézkedés, melyet a következő honvédelmi törvény¹¹¹ tovább erősített.

Szintén érdekes arra rámutatni, hogy a szabályozásban előírt „a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv” mint hivatkozási, felhatalmazási alap jogforrási szempontú besorolása kifejezetten kérdéses. Ez a terv ugyanis semmilyen megközelítésben nem minősül

¹⁰⁷ HOLLÓSI Nándor: Kötéltánc – Barcs 1991-es bombázásának háttere

<https://www.haborumuveszete.hu/egyeb-hirek/2250-kotelcanc-8211-barcs-1991-es-bombazasanak-hattere>

¹⁰⁸ SCHÓBER, Tomáš – LIPPAY, Blažej – NEČAS, Pavel: Possibilities of Countering the Air Threat and Prevention Against it, in Review of the Air Force Academy, Volume 21, Issue 2, p.95-101. 2012; TEMPLATE (afahc.ro), illetve Christopher BENNETT: Interpreting Prague, in NATO Review 2003 Spring, Nato Review

¹⁰⁹ TILL (2019) [13]

¹¹⁰ 1993. évi CX. törvény a honvédelemről

¹¹¹ 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és Magyar Honvédségről, III. fejezet

jogszabálynak, előkészítésének eljárása is eltér a klasszikus igazgatási döntés-előkészítésétől, tartalmát tekintve – amely részleteiben szigorúan titkos minősítésű – azonban nem kizárható, hogy a védekezés érdekében, közvetlen alkotmányos szintű visszahivatkozással és későbbi kártalanítás, reparáció mellett mégis sor kerülhet egyes normák átlépésére. Ezen esetben a jogi alap sokkal inkább az állam önvédelemhez való joga és a „végszükség” típusú érveken nyugszik.

2.2.3. A megelőző védelmi helyzet jogintézménye

A különleges jogrendi szabályrendszer következő korrekciójára 1994. után újabb tíz évet kellett várni. A módosítást az tette szükségessé, hogy a hadkötelezettség béke időszaki felfüggesztésével eltűnt az a védelmi potenciál, amelyet a felkészített sorozott katonák és tartalékosok jelentettek, azaz egy tényleges fegyveres konfliktusban a tisztán professzionális alapon működő haderőn túl nem állt volna rendelkezésre olyan humán erőforrás, akik legalább a túlélés minimális esélyével azonnal bevonhatóak lehettek volna a védelmi feladatokba. Másik oldalról az Észak-atlanti Szerződés Szervezete felé való elköteleződésünk is szükségessé tette, hogy legyen lehetőség a védelemmel összefüggésben – akár a Washingtoni Szerződés 5. cikkely¹¹² szerinti kollektív védelmi feladatok kapcsán is –, a hadkötelezettség ismételt bevezetésére.

Mindezekre figyelemmel született meg az a döntés, hogy a rendkívüli állapot mintegy előszobájaként legyen lehetőség a megelőző védelmi helyzet bevezetésére, amely időtartam alatt még nem jelenik meg közvetlen fegyveres összeütközés, de az ország megkezdheti a felkészülést a védelmi képességei kiszélesítésére, külön döntés esetén a hadkötelezettség bevezetésére is sor kerülhet. Ezt a szakmai igényt hivatott kielégíteni a megelőző védelmi helyzet jogintézménye, amely 2005. január 1-jétől része az Alkotmánynak.¹¹³

Ez a különleges jogrendi időszak akkor volt kihirdethető, ha az országot külső fegyveres támadás veszélye fenyegette, vagy a kihirdetést szövetségi kötelezettség tette szükségessé. A veszély ez esetben azonban nem közvetlen, ez az ismérv különbözteti meg a rendkívüli állapot fogalmi specifikumaitól, vagyis ez egy klasszikus felkészülési típusú időszakot jelent, szűkebb rendkívüli intézkedési körrel. A rendkívüli intézkedésekre vonatkozó szabályrendszer a törvényi szinten erre figyelemmel érdemben is módosult, kiegészült. Az 1993-as és a 2004-es honvédelmi törvények hatályba lépése közötti időszakban a rendkívüli jogrendek közül kizárólag veszélyhelyzet kihirdetésére került sor,¹¹⁴ a további rendkívüli időszakok szabályozásának megfelelőségét, elégségességét gyakorlati példa nem igazolta, ezért a jogalkotó szisztematikusan nem vizsgálta felül, lényegében az 1993-as szabályozás átmenelésére került sor.

A megelőző védelmi helyzet mint új jogintézmény bevezetésével összefüggő rendszabályok és intézkedések körében a Kormány felhatalmazást kapott, hogy a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a

¹¹² 1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről

¹¹³ Alkotmány 19. § 3) n) (Az országgyűlés) külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti (meghosszabbítja) a megelőző védelmi helyzetet, és felhatalmazza a Kormányt a szükséges intézkedések megtételére

¹¹⁴ Mindösszesen három alkalommal: 176/2002. (VII. 15.) Korm. rendelet; 40/2001. (III. 6.) Korm. rendelet; 47/2000. (IV. 10.) Korm. rendelet.

rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezessen be.¹¹⁵ Az így bevezetett intézkedések célja a lehetséges fegyveres összecsapás megelőzésének biztosítása, illetve ennek sikertelensége esetén a konfliktusra való közvetlen felkészülés garantálása volt.

Ezzel a jogintézménnyel a hazai különleges jogrendi szabályozás ötödik esetköre is a jogrendszer részévé vált, s akkor, a 2000-es évek közepén minden jel arra mutatott, hogy az így biztosított felhatalmazások és intézkedési lehetőségek elégségesek az elméletben azonosítható kihívások kezelésére és a biztonság helyzet sem teszi szükségessé ennél szélesebb körben való gondolkodás folytatását.

Ez a fajta „béke percepció” rányomta a bélyegét a 2011-es alkotmányozás megközelítésére is. Az Alaptörvény megalkotása a különleges jogrendi szabályrendszert lényegében egyfajta profiltisztításon túl egyebekben nem korszerűsítette.¹¹⁶

Az Alaptörvény a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat egy fejezetbe rendezte, a veszélyhelyzet és a szükségállapot tényállásai közti szükségtelen átfedést a szabályozás kitisztázta, a 19/E. § szerinti helyzetet váratlan támadás megnevezéssel áttemelte, míg a rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet fogalmát nem korrigálta.

Ahogy Balogh¹¹⁷ fogalmaz, a különleges jogrend közjogi kereteit megadó Alaptörvény és ennek részletszabályait tartalmazó honvédelmi törvény¹¹⁸ 2011-ben – még azt mondhatjuk, hogy a kétezres évek elejének „békeérzetében” – született, nem számolt olyan kihívásokkal, amelyeknek az idő múlásával szomorú aktualitást adott a valóság.

2.2.4. Az Alaptörvény hatodik módosítása, a terrorveszélyhelyzet

A hazai különleges jogrendi szabályrendszer következő kiegészülésére, a hatodik különleges jogrendi helyzet megalapozására 2016-ban került sor, az Alaptörvény hatodik módosításával. Szomorú tény, hogy a kiegészítésre ezúttal is már bekövetkezett események, az Iszlám Állam terrorszervezet európai támadásai,¹¹⁹ valamint európai sejtjeinek megerősödése, továbbá az Ukrajnában 2014-re kialakult hibrid háborús fenyegetés majd háború jelentette kihívás miatt került sor.¹²⁰

Az európai biztonsági helyzet gyors és jelentős változása szükségessé tette annak mérlegelését, hogy a (terror)fenyegetettség ilyen fajta szélsőséges, közvetlen eshetőségei is a különleges jogrendi szabályozás körébe kerüljenek. A szabályozás előkészítése során a jogalkotó azzal szembesült, hogy szinte valamennyi európai országban kihívást jelent az új típusú fenyegetés kezelése, azonban a hazai válságkezelési és különleges jogrendi

¹¹⁵ 2004. évi CV. törvény 201. §.

¹¹⁶ KÁDÁR Pál: Sarkalatos Átalakulások – A Kétharmados/Sarkalatos Törvények Változásai A Honvédelem Területén 2010-2014 in MTA Law Working Papers 2014/36. MTA Law Working Papers | TK Jogtudományi Intézet

¹¹⁷ BALOGH András József: Quo Vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán; in FARKAS Ádám (szerk): A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései; Dialóg Campus 2018. p. 167-186 (168, 171)

¹¹⁸ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

¹¹⁹ Párizs 2015. november 13., Brüsszel 2016. március 22., illetve az Alaptörvény hatodik módosítását követően Ansbach, Nizza, Rouen, Hamburg, London, Manchester, Katalónia, Stockholm.

¹²⁰ bővebben lásd: FARKAS Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről, in Szakmai Szemle, 2016/3. Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat; p.174-190. 2016_3_szam.pdf (gov.hu)

szabályozás olyan mértékben rugalmatlan, hogy az a legalapvetőbb, egyébként rendelkezésre álló képességek bevetését sem tenné lehetővé, ideértve a Magyar Honvédség felhasználásának lehetőségét sem.

Mindezek alapján az Alaptörvény 51/A. cikke¹²¹ egyfajta újabb „előszoba” tényállásként jelenik meg, ezúttal a szükségállapot vonatkozásában. A terrorveszélyhelyzet szabályozásának különlegessége, hogy már a kezdeményezést követően, de még a kihirdetés előtt is lehetőség van a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedésekre, amelyek eltérő országgyűlési döntés hiányában legfeljebb 15 napig hatályban is maradhatnak.

Ezzel a szabályozási megoldással olyan Rubikont lépett át a jogalkotó, amelyet eleddig még nem alkalmazott, azonban, ahogy a későbbiekben látni fogjuk, 2023-tól a különleges jogrendi helyzetekkel kapcsolatban általános szabállyá vált. Ehelyütt nem kívánjuk lefolytatni azt a vitát, hogy vajon alkotmányos jogállami megoldás-e egy olyan felhatalmazás, amely már a különleges jogrend kihirdetését megelőzően lehetővé teszi a törvényektől eltérő intézkedések megtételét – egyébként igen, amennyiben maga az alaptörvény rendelkezik így. Azt azonban feltétlenül szükséges kiemelni, hogy ettől eltérő felhatalmazásnak nem is nagyon lenne értelme, hiszen a védekezés során az ilyen helyzeteknél az azonnali beavatkozás feltétlenül szükséges és a konkuráló alapjogok tesztjénél az élethez és biztonsághoz való jog érvényesüléséhez, valamint az állam fennmaradásához jelentősebb érdek fűződik, mint bármely más joghoz.

Az új különleges jogrendi esetkör lényeges és nyugat-európai mintákat követő eleme a fegyveres erő közreműködésének biztosítása. Egy terrorcselekmény vagy terrorfenyegetettség kapcsán előfordulhat olyan eset, hogy annak kiterjedtsége miatt a rendvédelmi szervek alkalmazása nem lesz elégséges, így minimálisan praktikus, de inkább nélkülözhetetlen, hogy a fegyveres erő közterületen ellátott szolgálattal védje a polgárok épségét és biztonságát, vagy egyes különleges képességeivel közvetlenül a terroristákkal szembeni fellépésben is közreműködjön. Ez a szabályozás már 2016-ban előrevetítette annak a valószínűségét, hogy az egyre veszélyesebbé váló világban a haderő feladatai már nem szűkülhetnek kizárólag a külső biztonság szavatolására és a minősített időszaki hazai alkalmazásra, figyelemmel arra a tényre, hogy az állami szervek közül, szervezett formában kizárólag a haderő képes nagy létszámban valamennyi szakmai területre kiterjedt szakmai képességeket rövid időn belül biztosítani egy krízishelyzetben.

2.2.5. Az Alaptörvény kilencedik módosítása, a különleges jogrendi szabályozás átfogó reformja

A fentieket összevetve megállapítható, hogy a hazai különleges jogrendi szabályozás 1989 óta végbement fejlődése szinte kivétel nélkül valamely már bekövetkezett eseményhez vagy annak közvetlen veszélyéhez volt köthető.

¹²¹ Alaptörvény 51/A. cikk (1) Az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható.

Kisebber részben az Alaptörvény kilencedik módosítása¹²² is ilyennek tekinthető a vonatkozásban, hogy a COVID pandémia kezelése során megtapasztalt jogi korlátok és a védekezés gyakorlati tapasztalatai is generálták a módosítást, azonban vitán felül kijelenthető az is, hogy a módosítás további elemei, a különleges jogrendi esetszámok csökkenése, a fogalmak pontosítása lényeges változások megalapozását és messzemenőkéig rugalmas különleges jogrendi működést tesznek lehetővé a jövőre nézve.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása újra definiálta az egyes különleges jogrendi helyzeteket, megnevezésében, tartalmában és a hozzákapcsolódó joghatásokban is újdonságokat hozott, miközben az ilyen esetek számát mindösszesen háromra csökkentette. Ahogy az előzőekben vázolt nemzetközi mintákból is látható, a hazai szabályozás hat különleges jogrendi esete példa nélküli fragmentáltságot eredményezett, a döntéshozatali centrum meghatározása pedig egyes esetekben nem a legpraktikusabb megoldást mutatja, adott esetben a védekezés elnehezülését eredményezheti.

Egyetérthetünk Dunlap azon megállapításával,¹²³ hogy a nem megfelelő jogi szabályozási megoldás önmagában is kockázatot jelent az állam működés stabilitása és a védekezés megszervezhetősége kapcsán. Szélsőséges esetben az is előfordulhat, hogy az elégtelen szabályozás miatt nem adható jogállami válasz a kihívásra, így a kilencedik módosítás alapvetése, ezen támadhatóság csökkentése, az operatív alkalmazhatóság fokozása, mindenképpen üdvözlendő.

A kilencedik módosítás legfontosabb eredménye egyrésztől, hogy a különleges jogrendi esetek számát, háromra csökkentette, melyek tipizálása a külső biztonság, a belső biztonság és az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos események elleni védekezés mint cél mentén végezhető el.

A külső biztonság kapcsán az új tényállás a hadiállapot,¹²⁴ amely magába olvasztja a korábbi rendkívüli állapot valamennyi esetét és a korábbi megelőző védelmi helyzet egyes elemeit. Új eleme a szabályozásnak, hogy a 21. századi kihívásoknak megfelelő rugalmasságot biztosít azzal a megfogalmazással, amely „hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye” esetére is lehetővé teszi a hadiállapot kihirdetését. Ebben a körben értelmezhető lehet a kibertámadás, de akár a vízbázis mérgezése vagy szándékos katasztrófa előidézése, vagy bármely más, ma még nem beazonosítható támadó magatartás.

A hadiállapot kapcsán újdonság, hogy a megalakulás időigényére és döntéshozatali eljárásainak összetettségére, működési begyakorlottságára figyelemmel kevésbé operatívnak mondható Honvédelmi Tanács jogintézménye megszűnik, s helyébe a Kormány rendkívüli jogalkotási felhatalmazása lép. A Kormány ezen széleskörű felhatalmazása

¹²² 2020. december 22.

¹²³ bővebben erről DUNLAP, Charles Jr., Lawfare, in National Security Law 823-838 (John Norton Moore et al. eds., 2015) https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6100&context=faculty_scholarship és DUNLAP, Charles Jr.: Lawfare 101 A Primer, Military Review 8-17 (May-June 2017) https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6434&context=faculty_scholarship

¹²⁴ Alaptörvény 49. cikk (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 szövetségesi kötelezettség teljesítése esetén hadiállapotot hirdethet ki.

azonban nem eredményez jogállami deficitet, mert az Országgyűlés a Kormány döntéseit bármikor hatályon kívül helyezheti¹²⁵ és a jogorvoslati fórumként is működő Alkotmánybíróság működése különleges jogrendben is folyamatos. E folyamatos működés érdekében a Kormány maga is köteles intézkedéseket tenni.

Hadiállapot idején a Kormány gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, illetve az Alaptörvény nevesíti azon jogosítványokat, amelyeket kizárólag Kormány gyakorolhat: döntés a Magyar Honvédség hazai és külföldi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról. Ez a megoldás alkalmas arra, hogy a jelenleg még nem ismert sarkalatos törvényben rögzített további jogosítványok mentén a teljes államszervezet és a lakosság rövid időn belül a védekezés szolgálatába legyen állítható.

A belbiztonsági különleges jogrendi tényállás továbbra is a szükségállapot¹²⁶ nevet viseli, tartalma azonban szintén korszerűsítésre került. A fogalmi elemek közül kikerült a „fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos” fordulat, ehelyett elegendő „az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény”, illetve a felsorolás kiegészült az alkotmányos rend „felforgatására irányuló cselekménnyel” mint lehetőséggel. Mindkét módosítás a hibrid, nem konvencionális kihívások kezelhetőségét szolgálja, rugalmas értelmezést tesz lehetővé és ezekre alapozva az állam az olyan fenyegetéstípusokra is képes reagálni, amelyek a ma hatályos szöveg szerint nem lennének megnyugtatóan kezelhetőek.¹²⁷

További lényeges változás, hogy a szükségállapotban 2023 júliusától már nem a köztársasági elnök a rendkívüli intézkedések kibocsátására jogosult, hanem a végrehajtó hatalom kap kiterjesztett jogosítványokat, hasonlóan más európai országok megoldásához. Elégé kézen fekvő, hogy a mindenkori kormányzat képes a legoperatívabban meghozni a döntéseket, ehhez rendelkezik megfelelő apparátussal és eljárásrenddel, amelyeket azonnal képes alkalmazni. A ma hatályos szöveg alapján a szükségállapot kihirdetése valószínűsíthetően átmeneti zavart, de legalábbis lassulást okozna a döntéshozatalban, így az új szabály egyértelműen előremutató és célszerűnek tekinthető.

A szükségállapot 30 napra hirdethető ki, meghosszabbításához az Országgyűlési képviselők kétharmados támogatása szükséges.

A harmadik, döntően az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos események valamint ezek következményeinek kezelését szolgálni hivatott különleges jogrendi helyzet a

¹²⁵ Alaptörvény 53. cikk (3)

¹²⁶ Alaptörvény 50. cikk (1) Az Országgyűlés a) az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény, vagy b) az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén szükségállapotot hirdethet ki.

¹²⁷ Egy átfogó informatikai támadás például csak meglehetősen távoli analógiával lenne fegyveres és erőszakos elkövetésnek tekinthető, miközben ezen eszköz kifejezetten alkalmas lehet az államszervezet bedöntésére, amelyre nyilván reagálni szükséges.

veszélyhelyzet.¹²⁸ A szabályozás – merítve a COVID pandémia kezelésének gyakorlati tapasztalataiból – a 30 napban határozza meg azt az időtartamot, amelyen belül a Kormány az Országgyűlés külön felhatalmazása nélkül rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A szabályozás újdonsága, hogy ez utóbbi felhatalmazást az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával adhatja meg, szemben a ma hatályos egyszerű többséggel. Ez a megoldás a jövőben biztosítja, hogy az Országgyűlésben a különleges jogrend meghosszabbítására vonatkozó döntés valamennyi esetben magas legitimitációval születhessen.

A 2023. július 1-jével belépő szabály a veszélyhelyzetre vonatkozó tényállást is pontosítja a „különösen” fordulat betűzésével, elkerülendő az olyan bizonytalanságokat,¹²⁹ hogy vajon alkotmányosnak tekinthető-e a veszélyhelyzet kihirdetése járvány esetén, megengedhető-e, hogy a végrehajtást szabályozó törvény¹³⁰ az alkotmányos szinthez képest további kiterjesztő értelmezéssel operáljon.

A teljes KÜLÖNLEGES JOGREND fejezet kapcsán ki kell emelnünk azt, hogy a Kormány az egyes különleges jogrendek kihirdetésére vonatkozó indítványával egyidejűleg már felhatalmazást nyer – eltérő országgyűlési döntés hiányában legfeljebb 60 napra – a rendkívüli intézkedések megtételére. Erre a korábban csak a terrorveszélyhelyzetnél alkalmazott megoldásra azért van szükség, mert a védekezés és a biztonság mint alapvető cél és érdek érvényesítése nem szenvedhet késedelmet, amint a szükséges alapinformáció rendelkezésre áll a fenyegetésről, az azonnali beavatkozás is szükséges lehet. Nem szabad elfelejtenünk azt a tényt sem, hogy a hadiállapot és a szükségállapot esetében feltétlen országgyűlési támogatottság szükséges, amely döntés meghozatala önmagában is időkésedelmet jelent. Nem megengedhető, hogy az Országgyűlés esetleges akadályoztatása vagy eljárásának időigénye miatt a védekezésre ne vagy csak jelentős késedelemmel kerüljön sor, ráadásul ezen különleges jogrendek esetén nem kizárható, hogy a jogellenes cselekmények éppen a népképviselői szerv működésének ellehetetlenítését célozzák. És ne legyen illúzióink, az ellenérdekeltek, – különösen ha valamely idegen állam támogatása áll mögöttük –, valószínűleg sikerrel tennék ezt.

3. A különleges jogrend kihirdetésének hatása a közigazgatás működésére

3.1. A különleges jogrend általános szabályainak hatása a közigazgatásra

A különleges jogrend kihirdetése – az előzőekben jelzettek szerint – sajátos *lex specialis*ként szolgál az állami szervek működése tekintetében, azaz ilyenkor a „békeidőszak” közjogi

¹²⁸ Alaptörvény 51. cikk (1) A Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény - különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség - esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.

¹²⁹ Lásd erről bővebben BALÁZS István – HOFFMAN István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? MTA Law Working Papers 2020/21.

http://real.mtak.hu/118795/1/2020_21_Balazs_HoffmanMTALAWWORKING-Reziliencia.pdf és SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, in Állam és Jogtudomány 2020/3.; p. 115-139. <https://core.ac.uk/download/pdf/335374565.pdf>

¹³⁰ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény

rendszere jelentősen átalakul. A fenti szabályanyag – az Alaptörvény kilencedik módosítására tekintettel jelentősen átalakul 2023. január 1-jével. Erre figyelemmel 2023-ig egy sajátos, osztott szabályozási modell alakult ki: a különleges jogrend eseteinek alaptörvényi szabályozásán túl a részletes szabályokat alapvetően két jelentősebb sarkalatos törvény rendezte, a különleges jogrend jellegére tekintettel.

A különleges jogrenden belül ezáltal a jogalkotó két jelentős csoportot képzett. Az első csoportba alapvetően az *állami rend működését belülről vagy kívülről, jellemzően fegyveres erőszakkal fenyegető eseteket sorolta*, így az Alaptörvény hatodik módosítását követően ebbe a körbe sorolták a rendkívüli állapotot, az annak az „előszobájának” tekinthető megelőző védelmi helyzetet, a sajátos helyzetet jelentő váratlan támadást, a szükségállapotot, illetve a terrorveszélyhelyzetet sorolta. Ezek bevezetésekor a közigazgatásban alkalmazandó intézkedések körét a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) rendezte. Ezzel szemben a *veszélyhelyzetre*, mint egyfajta *katasztrófavédelemmel összefüggő különleges jogrendre* vonatkozó részletes rendelkezéseket egy másik sarkalatos törvény, a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról* szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.tv.) szabályozta.

Jóllehet mindkét szabályozásnak voltak közös elemei, s a veszélyhelyzeti rendelkezések is a „nagy testvér”, a fegyveres konfliktusokhoz kapcsolódó különleges jogrend mintáját követték, azonban láthatóan a két rendelkezéscsoport eltérő helyzetekre lett modellezve.

Az Alaptörvény rendkívüli állapotra, szükségállapotra vonatkozó rendelkezései *alapvetően fegyveres, méghozzá hagyományos fegyveres konfliktusokra voltak tekintettel, amelyeket sok esetben reguláris vagy más módon szervezett fegyveres erők vívnak*. Az Alaptörvény és a Hvt. elsődlegesen a *rendkívüli állapot körében* számolt tartós, elhúzódó állapottal, figyelemmel Magyarország 20. századi történelmi tapasztalataira (elsősorban a két világháborúban való részvételre). Ezért a sajátos, az Országgyűlés, az államfő és a Kormány hatásköreit ellátó testület, a Honvédelmi Tanács által hozott, a törvényektől való eltérésre széles körben lehetőséget kapó különleges rendeletek hatályát az Alaptörvény 49. cikk (5) bekezdése a rendkívüli állapot egészének időtartamára fenntartotta. A fegyveres erő, azaz a Honvédség belső alkalmazását széles körben lehetővé tevő, azaz egyfajta „polgárháborús” állapotokkal számoló szükségállapot esetében az alkotmányozó hatalom nem számolt elhúzódó konfliktussal: azok esetében a törvényektől eltérést engedő köztársasági elnöki rendeletek főszabály szerint 30 napig maradnak hatályban. A fenti helyzet elhúzódását az Alaptörvény sem zárta ki, ezért az 50. cikk (5) bekezdése alapján lehetővé tette, hogy a hatályukat az Országgyűlés, vagy akadályoztatása esetén annak honvédelmi bizottsága meghosszabbíthassa. Értelemszerűen a szükségállapoti rendeletek a szükségállapot megszűnésével is hatályukat veszítik. A szükségállapotban a központi igazgatás is átalakul: a korábbi alkotmányos szabályokra építve a szükségállapot időszakában a köztársasági elnök szerepkörét hangsúlyozta, mint sajátos jogalkotót. A szakirodalomban a fenti szabályozást kritizálták, ugyanis a rendkívüli intézkedések meghozataláról rendelkezett csak az Alaptörvény és a Hvt., de a végrehajtó hatalom működési rendje ezen túl nem változott

volna, amely súlyos zavarokat okozhatott volna, hiszen a Kormány irányítja ezt az apparátust, miközben a köztársasági elnöknek saját adminisztrációja csekély. Ezért az elnöki szerepkör egy ilyen helyzetben jelentős kihívás elé állította volna a magyar közigazgatást.¹³¹

Sajátos helyzetet jelentett a *terrorveszélyhelyzet*, amelyet az Alaptörvény 6. módosítása egy elkülönült különleges jogrendi esetként nevesített. Ez alapvetően a szükségállapothoz hasonló helyzetet jelent, hiszen itt is egy sajátos, a belső rendet veszélyeztető fegyveres támadásról van szó, azonban itt az Alaptörvény nem a köztársasági elnöknek, hanem a *Kormánynak* biztosította a különleges jogrendi jogalkotói hatásköröket.

A fenti keretek között a Hvt. határozta meg a *különleges jogrendi protokollt*. Ez alapvetően a fegyveres konfliktusokra modellezett volt: alapvetően az állami gazdasági erőforrások, az igazgatási kapacitás védelmi szempontú koncentrációját és a védelmi céloknak történő alárendelésére összpontosított. Ezáltal széles körben, megfelelő jogállami garanciákkal lehetővé tette az anyagi és emberi erőforrások igénybevételét, az általános igazgatás mellett egy sajátos, különleges jogrendi igazgatási rezsimet, a védelmi bizottságok kiterjesztett hatáskörét rendelte el alkalmazni, valamint a helyi önkormányzati igazgatásban is megerősítette a gyors reakciót lehetővé tevő egyszemélyi igazgatást, azaz a Hvt. hatályos szövege rendkívüli állapotban és szükségállapotban a *képviselő-testület (közgyűlés) valamennyi hatáskörét* – külön korlátozás nélkül – a *polgármesterre (főpolgármesterre, megyei közgyűlés elnökére) ruházta át* [Hvt. 66. § (2) bek.]. Ez jelentős kihívásokat rejt magában, amelyről részletesebben a veszélyhelyzethez kapcsolódó kérdéskörben szólnánk.

Az Alaptörvény alapján a *különleges jogrend második csoportjába a katasztrófavédelmi jellegűnek ítélt veszélyhelyzet tartozik*. Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése a veszélyhelyzet elrendelése körében a „élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség” kifejezést szerepelteti. Ez a megfogalmazás a COVID-19 világjárvány során került a viták középpontjába, ugyanis alkotmányos szinten nem jelenik meg a járványügy, mint a veszélyhelyzet elrendelésére okot adó indok. Az előbbiekből jelzett, katasztrófavédelmi megközelítésre figyelemmel az Alaptörvény szabályaira is tekintettel a veszélyhelyzet, mint különleges jogrend bevezetésének részletes szabályait a hatályos szabályok alapján a Kat. tv. – sarkalatosnak szabályoknak minősülő – 20-24. alcímei határozzák meg. Az Alaptörvény szabályát tágan értelmezve, annak szó szerinti értelmezéséhez képest azt bővítve¹³² a Kat. tv. 44. § c) pontja az egyéb eredetű veszélyek között, a *ca)* alpontban a veszélyhelyzet elrendelésének lehetséges okaként már külön

¹³¹ Ld. Farkas Ádám – Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozása. In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Zrínyi Kiadó, Budapest 2016. 308-309. o.

¹³² Más álláspontok szerint a Kat.tv. ezen szabályozása „túlterjeszkedik az Alaptörvény rendelkezésein, azaz ellentétes az Alaptörvény szövegével. Az Alaptörvény rendelkezéseit törvénnyel nem lehet felülírni.” Azaz ezen nézet szerint ez nem egy bővítő értelmezés, hanem egy rejtett, törvényben történő alaptörvény-módosítás, amely alaptörvény-ellenesnek tekinthető. Ld. Sente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. MTA Law Working Papers 2020/9. 16. o., valamint Vörös: i. m. 23-24. o. Ellentétesen, a vonatkozó jogszabályok rendszerszintű elemzése révén a Kat. tv. fenti szabályát alkotmányosnak minősítette Horváth Attila. Ld. Horváth Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. Közjogi Szemle 2020/4. 18-20. o.

nevesíti a „tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány” esetét. A különleges jogrend esetén az Alaptörvénnyel összhangban, a Kat. tv. 21-24. alcímeiben meghatározottak szerinti intézkedések többségét a Kormány vezetheti be, amely egy 15 napos átmeneti időszakra törvényekkel ellentétes tartalmú rendeleteket is kiadhat. A kormányrendeleti szabályozás mellett szűk körben egyes miniszterek – így az oktatásért és szakképzésért felelős miniszter vagy a nemzeti vagyonért felelős miniszter – is hozhatnak egyedi aktusnak minősülő döntéseket. A fenti szabályozás is mutatja, hogy a világméretű járvány tekintetében a magyar közigazgatást – hasonlóan más európai országok közigazgatásaihoz – az alkotmányos szabályozás szintjén *váratlanul érte a COVID-19 járvány*. Az egész világra kiterjedő tömeges megbetegedésekkel és nagyszámú érintettel kapcsolatos korlátozásokra a magyar közigazgatási jogban elsődlegesen nem a *veszélyhelyzet* intézményét, hanem az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) szerinti *egészségügyi válsághelyzet* intézményét rendelte alkalmazni, amely elsődlegesen az egészségügyi ellátások rendszerének az átalakítását jelenti.¹³³ A jellemzően ipari katasztrófákra és elemi csapásokra modellezett magyar rendszer¹³⁴ nem tartalmazott részletes rendelkezéseket egy világjárvány kezeléséhez kapcsolódó veszélyhelyzetre nézve

A fenti keretek között a Kormány végül a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben hirdette ki a COVID-19 humánjárvány miatt a veszélyhelyzetet. A hatályos alkotmányos szabályok, valamint a Kat. tv. rendelkezései alapján így a Kormánynak megnyílt a lehetősége, hogy rendeleteiben a törvények alkalmazását felfüggeszthesse, egyes rendelkezéseiktől eltérjen, valamint egyéb (egyébként törvényhozási tárgykörbe tartozó) rendkívüli intézkedéseket hozzon. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján ezek a rendeletek főszabály szerint 15 napig maradnak hatályban, kivéve, ha ezek hatályát az Országgyűlés meghosszabbítja. Mivel a járványveszély és annak kezelése 15 naphal hosszabb időt vesz igénybe, ezért az Országgyűlés – a Kormány által előterjesztett törvényjavaslatot megszavazva – úgy döntött, hogy egy általános felhatalmazással hosszabbítja meg a törvénytől eltérő szabályozást tartalmazó rendeletek hatályát, amelyet a 2020. évi XII. törvényben adott meg. Azonban a törvény az első veszélyhelyzeti kormányrendeletek elfogadását követő 15 napon belül nem lépett hatályba, ezért az intézkedések fenntartásának érdekében egy sajátos megoldást alkalmazott az országos tisztifőorvos: normatív határozatban, járványügyi intézkedésként hosszabbította meg a veszélyhelyzeti klauzula alapján kiadott kormányrendelet(ek)ben elrendelt intézkedéseket. A fenti megoldást kényszer szülte, s ez is mutatja a kazuisztikus rendkívüli jogrendi szabályok sajátos kihívásait, ugyanis – ahogyan ezt egy elemzés¹³⁵ részletesen kiemelte – az országos tisztifőorvos a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

¹³³ Ld. ASBÓTH Márton Dániel – FAZEKAS Marianna – KONCZ József: Egészségügyi igazgatás és jog. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2020. 39. o.

¹³⁴ Magyarországon a rendszerváltást követően többször is kihirdetettek veszélyhelyzetet, igaz, ezek tipikusan az ország meghatározott részeire vonatkoztak, az egész ország tekintetében ilyen rendkívüli jogrend bevezetésére nem került sor. Így például a Kormány veszélyhelyzetet hirdetett a 2002-es dunai árvíz idején [176/2002. (VIII. 15.) Korm. rendelet], valamint a deveceéri vörösiszap-katasztrófát követően [254/2010. (X. 6.) Korm. rendelet].

¹³⁵ Ld. részletesebben: BALÁZS István – HOFFMAN István: A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér: Jogi diagnózisok. A COVID-19-vilájárvány hatásai a jogrendszerre. TK JTI – L'Harmattan, Budapest 2020. 48-50. o.

alapján ilyen tartalmú normatív határozat kiadására nem volt jogosult. Egyedi határozatban különféle korlátozásokat elrendelhetett, azonban a fenti dokumentum nem egyedi, hanem normatív jellegű volt. Így felmerül, hogy ez a kényszer szülte megoldás végső soron egy ún. „pseudonorma”, amelyekhez az Alkotmánybíróságnak a 60/1992. (XI. 17.) AB határozata óta következetes joggyakorlata alapján jogi hatás elvileg nem fűződik. Mivel a kérdéses határozat már nem hatályos, így a problémafelvetés elméleti, de ez is mutatta a 2020. I. félévében hatályos magyar különleges jogrendi szabályozás dogmatikai hiányosságait, ugyanakkor rezilienciáját is, amikor a közérdek védelmében alkalmazkodva a veszélyhelyzethez *sui generis* megoldást alkalmazott.

Az alkotmányos és a rendkívüli jogrend szabályozásának hiányosságait a jogalkotó is felismerte. Az Alaptörvény kilencedik módosítása újrakodifikálta az Alaptörvény különleges jogrendi szabályait, valamint ehhez kötődően 2021-ben a sarkalatos szabályozás is megújult. Az Alaptörvény kilencedik módosítása – az elmúlt évtized sajátos fejleményeinek következményeit felismerve – az alkotmányos szabályozást a megváltozott biztonsági környezethez igazította. A hibrid hadviselés, s különösen az információs és a kiberhadviselés, a terrorveszély jelenléte, a migrációs nyomás erősödése és az államközi konfliktusok átalakulása, továbbá a visszatérő világjárványok miatt *elhúzódó veszélyeztető helyzetek kialakulásával kell számolni, s ezek között kell biztosítani az állam demokratikus és jogállami működését, valamint a „normál” állapotához való visszatérés lehetőségeit.*

Az Alaptörvény módosított szabálya *egyszerűsítette a különleges jogrend eseteit.* Így 2023-tól három különleges jogrendi esetet, a *hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet* különíti el az alkotmányos szabályrendszer. A korábbi *megelőző védelmi helyzet* „beleolvadt” a hadiállapotba, ugyanis az Alaptörvény 2023. július 1-jétől hatályos 49. cikk (1) bekezdés a) pontjának második fordulatába a hadiállapot kihirdetésének okaként jelöli meg a „háborús veszélyt”. Erre figyelemmel a váratlan támadás, mint sajátos kategória is megszűnt. A *terrorveszélyhelyzet* alapvetően a szükségállapotba integrálódott, azonban súlyos esetben, amennyiben a terrortámadás „hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű” cselekménynek tekinthető, akkor *hadiállapot kihirdetését is igazolhatja.*¹³⁶ Az Alaptörvény új szabályozása a szükségállapoti jogrend tekintetében hozott jelentős változást: az 1989-es hagyományokkal szakítva a *köztársasági elnök különleges jogrendi jogalkotói hatáskörét megszüntette.* A köztársasági elnök szerepe ezen két különleges jogrendben immáron csak a kihirdetés körében jelenik meg, amennyiben az Országgyűlés hatáskörének gyakorlásában akadályoztatva lenne. A veszélyhelyzet esetében pedig az Országgyűlés akadályoztatása esetén – az Országgyűlés törvényalkotó jogát pótolva – felhatalmazhatja a Kormányt annak meghosszabbítására.

Szintén jelentős változást jelent, hogy a veszélyhelyzet immáron főszabály szerint 30 napra hirdethető ki. A veszélyhelyzeti kormányrendeletek tekintetében pedig azt alkalmazza, hogy azok hatályukat veszítik a veszélyhelyzet befejeződésével. Amennyiben a veszélyhelyzet

¹³⁶ Az eddigi NATO jogalkalmazási gyakorlatban lényegében a 2001. szeptember 11-ei terrortámadásokat minősítették ilyen súlyú eseménynek, amikor is a szövetségesek alkalmazták az Észak-atlanti Szerződés V. cikkelyét, a terrortámadást ugyanis hatásában külső fegyveres támadásnak minősítették.

elhúzódna – mint amilyen a COVID-19 pandémia időszaka is – abban az esetben általánosságban lehetővé teszi, hogy az Országgyűlés törvénnyel meghosszabbíthassa azt, ezzel a rendeletek hatálya is meghosszabbodik. Természetesen nem kizárt, hogy az Országgyűlés a rendkívüli helyzetekben hozott egyes rendelkezéseket annak befejeződése után is alkalmazni rendeljen. Ez törvényalkotó hatalmából fakad, s bizonyos esetekben – éppen a jogállamiság, a szerzett jogok védelme és a diszkrimináció tilalma miatt is – indokolt lehet, hogy törvényi szinten alkalmazni rendelje ezeket. Erre került sor az első koronavírus veszélyhelyzet lejárta követően a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény megalkotásával.

3.2. Közigazgatási eljárásjog és a koronavírus

A különleges jogrend egyik legfőbb jellemzője, hogy bizonyos alapjogok szélesebb körben korlátozhatók¹³⁷, ennek részeként a magyar alkotmányos rendszerben is lehetőség nyílik arra, hogy bizonyos eljárási jogosultságokat korlátozzanak, különösen a polgári peres és nemperes, valamint a közigazgatási eljárások körében.¹³⁸ Ezek az eljárási korlátozások különösen a járványügyi helyzetben jelenhetnek meg, hiszen az emberek közötti érintkezések számának csökkentése szükségszerűen kihat az eljárási cselekményekre is. Ez szükségszerűen az eljárási szabályok módosulásának igényét hozza megával. A modern járványok kihívásai közé tartoznak azok gazdasági hatásai is: a globalizált világban az utazás és az áruforgalom korlátozása szükségképpen a gazdasági termelés visszaesésével, s így gazdasági válságokkal is összekapcsolódhat, amelyek kezelésében szintén fontos szerepet játszik a közigazgatás.

Amennyiben a járványügyi intézkedések közigazgatási hatósági eljárásokra gyakorolt hatására tekintünk, kiemelhetjük, hogy bár az érintkezések számának csökkentésével kapcsolatos kérdések is megjelentek az eljárásjogban, azonban a hangsúlyosabbak a gazdasági közigazgatáshoz kapcsolódó változtatások voltak.

Ennek kapcsán jelezni kell, hogy a közigazgatási hatósági eljárások jellemzően iratok alapján zajló eljárások, amelyekben az ügyfelek jelenlétének nincs akkora jelentősége, mint a nyilvános tárgyalás alkotmányos főszabályára építő bírósági (peres) eljárásokban. Erre figyelemmel a közigazgatási hatósági eljárásokkal összefüggésben – eltérően a bírósági eljárásoktól – nem adtak ki külön, egységes „átmeneti” közigazgatási szabályrendszert, alapvetően az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (az Ákr.) rendelkezéseit továbbra is alkalmazni kellett a közigazgatási eljárásokban. A különös, járványügyi szabályozás azért is elkerülhető volt, mert az ágazati szabályoknak az Ákr. viszonylag tág mozgásteret hagy, s az egyes ágazatok körében több, a járványveszéllyel

¹³⁷ Ld. HILAIRE Barnett: Constitutional and Administrative Law. Cavendish Publishing, London – Sydney 2002⁴. 821-822. o.

¹³⁸ Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés: „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.” Ld. ÁRVA Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Wolters Kluwer, Budapest 2013. 478-479. o.

összefüggő sajátos szabályt is kiadtak. Ami viszont a magyarországi megoldás sajátossága volt, hogy a foglalkoztatáspolitikai és a szociális ellátásokkal összefüggő eljárásokban viszonylag szűk körben alkalmaztak kivételeket, azaz ezek az eljárások elsődlegesen az általános szabályok között zajlottak továbbra is. Ezért azért is érdekes megoldás, mivel a koronavírus járvány miatt elrendelt korlátozásokkal összefüggésben kialakuló gazdasági válság a nyilvántartott álláskeresők számának nagymértékű növekedésével is járt, amely már a 2020. I. negyedéves adatokban is tetten érhető, de igazán hangsúlyosan a 2020. május 31-ei adatokban vált láthatóvá.¹³⁹ Így a rendszerben a megnövekedett ügyfélforgalom kezelésére nem alkalmaztak könnyítéseket, amely valószínűleg az ügyintézési időtartam meghosszabbodásával járhat.¹⁴⁰

Fontos kiemelni továbbá a közigazgatási eljárásjogot érintő veszélyhelyzeti szabályozás tekintetében, hogy a tág értelemben vett közigazgatási eljárásjog részét képező *közigazgatási peres eljárásokban* – a hatósági eljárásokkal ellentétben – sor került sajátos, járványügyi intézkedésekre tekintettel levő, átmeneti eljárási szabályok megalkotására. Ennek azért van kiemelkedő fontossága, mert éppen ez év március elsejétől, tehát a járvány kitörését kevéssel megelőzően vált a korábbi kötetlen közigazgatási úton benyújtható fellebbezés helyett általános ügyféli szubjektív jogorvoslati eszközzé a közigazgatási per intézménye, melyben ráadásul a bíróság általános megváltoztatási jogkörrel rendelkezik. A közigazgatási perrendtartást érintő veszélyhelyzeti rendelkezések – összhangban az egyéb bírósági eljárási (perjogi) szabályokra vonatkozó veszélyhelyzeti szabályanyaggal – elsősorban a személyes érintkezések csökkentésére irányultak. Ezek közül a leginkább hangsúlyos és az Alaptörvényben rögzített eljárási jogosultságokat leginkább korlátozó rendelkezésnek a 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet azon szabályát tekinthetjük, amely kizárólagossá tette a közigazgatási perekben a tárgyaláson kívüli elbírálást. Ez egyben a veszélyhelyzet kihirdetésével jelentkező sajátos problémát is megoldott, mivel a kormányrendelet kiadását megelőzően jelentős vita folyt arról, hogy az Országos Bírósági Hivatal rendelkezik-e az eljárásokkal kapcsolatban olyan iránymutatási jogkörökkel, amelyek ilyen kérdéseket akár átmenetileg is csupán, de rendezhetne. Végül a 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet kiadásával megfelelő válasz született erre a kérdésre, miszerint az Alaptörvény 53. cikkében foglaltak szerinti sajátos, alapjogokat korlátozó különleges jogrendi szabályokat a kormányrendelet vezethetett be.

Megállapítható tehát, hogy a közigazgatási eljárási jogot is jelentősen érintette a COVID-19 járvány miatti veszélyhelyzet. Jóllehet elvileg az Ákr. általános szabályait felülíró rendeletet nem adtak ki – ellentétben a bírósági, peres és nemperes eljárásokat (így a közigazgatási perrendtartást) is „felülíró” szabályozással – azonban az engedélyezési ügyekben egy eredetileg átmeneti, majd az Átmeneti tv.-nyel véglegessé váló sajátos rezsimek vezettek be, valamint egyes ágazati (eljárási) szabályokban igazodtak az új helyzethez. Ugyanakkor a

¹³⁹ 2020. május 31-én 114 800 fővel több álláskeresőt tartottak nyilván, mint 2019. június 30-án, azaz a 2019. június 30-ai mértéket 46,25%-kal haladta meg a számuk.

¹⁴⁰ Az ügyintézési időtartam alakulására vonatkozó első adatok azonban csak július végén, augusztus elején jelennek meg, amikor is a Miniszterelnökség az OSAP kérdőívek alapján közzéteszi a hatósági statisztika első féléves adatait.

veszélyhelyzeti szabályozás érdekessége, s ebben az EU régebbi tagállamaiban alkalmazottaktól eltért a magyar szabályozás, hogy a tág értelemben vett szociális jog területén nem jelent meg a sajátos, válsághelyzeti jogalkotás

3.3. Önkormányzatiság „korona” idején

Az önkormányzatiság kérdésköre a COVID-19 járványveszély helyzethez kapcsolódó közigazgatási jogi kutatások fontos kérdése kell, hogy legyen. A járványügyi helyzet és a korlátozásokkal összefüggésben is megjelenő gazdasági válság olyan helyzet, amely egyértelműen a centralizációs tendenciák erősödése irányába mutat. Válsághelyzetekben ugyanis hagyományosan a decentralizációval szemben előtérbe kerülnek a *központosítási* lépések és az ahhoz kötődő közigazgatási reformok.¹⁴¹ A centralizáció és a decentralizáció kérdéskörének elemzése mellett a járványveszély az *önkormányzati szervezetrendszeren belül* is jelentős kihívások jelentek meg, amelyek a gyorsan változó helyzethez való igazodás feltételeit teremtik meg. Ebben a részben így elsőként az *önkormányzati szervezetrendszeren belüli kihívások körét*, ezt követően pedig a centralizáció és decentralizáció alakulása kapcsán felmerült kérdéseket vizsgáljuk meg.

Az *önkormányzati szervezetrendszeren* belüli kihívásokkal kapcsolatban ki kell emelni, hogy abban – jóllehet a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény megerősítette az egyszemélyi vezetése (elsősorban a polgármester) szerepét – abban a testületi vezetés a hangsúlyos. Az önkormányzatok feladat- hatásköreit elsődlegesen a képviselő-testület (a képviselői demokrácia elsődlegességének elvére figyelemmel egyes kérdésekben, részben a helyi népszavazás útján a helyi választópolgárok közössége) gyakorolja.¹⁴² Ez a testületi vezetési központú rendszer egy veszélyhelyzet idején nehézkes lehet. Korábban is jeleztük, hogy veszélyhelyzeti szabályozást a magyar jog a természeti csapásokra modellezte, s az elmúlt két évtizedben természeti és ipari katasztrófák miatt került sor veszélyhelyzet kihirdetésére. Ezekben az esetekben a testületek nem tudnak kellő gyorsasággal reagálni, ráadásul a testületi működés demokratikusságának és átláthatóságának biztosítása érdekében a helyi önkormányzatok SZMSZ-ei is további garanciális szabályokat határoznak meg a döntéshozatal kapcsán. Egy ilyen helyzetben azonban ezek az egyébként fontos garanciális szabályok a védekezést hátráltató tényezők lehetnek, amelyek a gyors válaszokat és intézkedéseket lehetetleníthetik el. Éppen ezért a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése sajátos döntéshozatali szabályokat határoz meg a veszélyhelyzet idejére. Eszerint „[v]eszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja.” Azaz, a veszélyhelyzet kihirdetésével

¹⁴¹ Ld. Geert BOUCKAERT – Sabine KUHLMANN: Introduction: Local Public Sector Reforms, Institutional Policies in Context. In: Geert Bouckaert – Sabine Kuhlmann (eds.): Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons. Palgrave Macmillan, London 2016. 2-5. o.

¹⁴² Ld. BALÁZS István – BALOGH Zsolt Péter – BARABÁS Gergely – DANKA Ferenc – FAZEKAS János – FAZEKAS Marianna – F. ROZSNYAI Krisztina – Fürcht Pál – HOFFMAN István – HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó – KECSŐ Gábor – SZALAI Éva (szerk. NAGY Marianna – HOFFMAN István): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-Orac, Budapest 2016³. 185-188. o.

– amelyre az Alaptörvény alapján a Kormány jogosult – teljes mértékben átalakul az önkormányzati igazgatás rendszere: A testület központú igazgatást egy egyszemélyi igazgatás váltja fel. A döntések demokratikus legitimációját az biztosítja, hogy az önkormányzati hatáskörök gyakorlását egy *közvetlenül választott* – és így megfelelő demokratikus legitimációval rendelkező – tisztségviselőre, a polgármesterre ruházzák. Értelemszerűen a Kat. tv. fenti szabálya „felülírja” az Mötv. 42. §-ának a kizárólagos képviselő-testületi hatáskörökre vonatkozó szabályait, a polgármesteri hatáskör-gyakorlásnak csak viszonylag szűk korlátait szabályozza a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése, amely rögzíti, hogy a veszélyhelyzeti hatáskör-gyakorlás nem terjed ki az önkormányzati intézmény átszervezésére, megszüntetésére, ellátási, szolgáltatási közzeteinek kijelölésére. Ennek keretében a polgármester – a fenti, intézményalakítási és szolgáltatásszervezési hatáskörök kivételével – *valamennyi képviselő-testületi hatáskör* címzettje. A fenti rendelkezésből következik, hogy így a *polgármester gyakorolja a helyi jogalkotási hatásköröket is*. Sem a Kat. tv., sem a Mötv., sem a Jat. nem rendelkezik erről a kérdéssel, a központi jogszabályok nem nevesítik a veszélyhelyzetben alkotott polgármesteri rendeletet – ellentétben például a köztársasági elnök rendeletével, amelyet a szükségállapot esetén a köztársasági elnök alkot, s amelyet az Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdése külön nevesít, egyben azt is rögzíti az 50. cikk (6) bekezdése, hogy ezek a köztársasági elnöki rendeletek a szükségállapot megszűnésével hatályukat veszítik. Hasonlóan, a Honvédelmi Tanács és a Kormány veszélyhelyzeti rendelete is sajátos, az Alaptörvényben nevesített különleges jogrendi jogforrás. Így egyértelmű, hogy a *polgármester által kiadott rendelet nem önálló jogforrás, hanem az egy önkormányzati rendelet* – igaz, olyan rendelet, amelyet a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése alapján a polgármester adott ki, mint a képviselő-testületi hatásköröket gyakorló személy. Erre figyelemmel a polgármester által kiadott rendelet *tulajdonképpen az önkormányzat rendelete*. Mivel ezt a jogforrási típust nem nevesíti külön az Alaptörvény, sem a Jat., ezért egyrészt ezt a rendeletet *önkormányzati rendeletként kell jelölni*, amelynek a preambulumban rögzíteni kell, hogy azt a polgármester adta ki a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésében meghatározott jogkörében, a Kormány által kihirdetett veszélyhelyzetre figyelemmel. Így jogforrási szempontból ez is egy önkormányzati rendelet, jogalkotási szempontból az Mötv. alapján a kormány megbízott aktuspótlási hatásköre keretében az önkormányzat nevében kiadott rendelethez hasonlítható. (Azzal a lényegi különbséggel, hogy az külön nevesítésre került a törvényben). Lényeges azonban, hogy ebben az esetben nem a képviselő-testület alkotja a rendeletet és nem is az Mötv. aktuspótlási szabályai érvényesülnek, hanem azt a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése alapozza meg. *Mivel ez a rendelet egy önkormányzati rendelet, s mivel a polgármester által kiadott jogforrás tekintetében nincs külön jogszabályi rendelkezés sem, ezért a polgármester által kiadott önkormányzati rendelet értelemszerűen nem veszíti hatályát a veszélyhelyzet megszűnésekor, arra csak akkor kerül sor, ha azt a képviselő-testület egy rendeletével hatályon kívül helyezi*. Erre figyelemmel a veszélyhelyzet idején megalkotott rendeleteket is más, képviselő-testület által alkotott rendelet módosíthatja. Hasonlóan, amennyiben a polgármester a képviselő-testület hatáskörébe tartozó egyéb döntést hozott meg (pl. normatív határozatot adott ki, egyedi döntést hozott), az a veszélyhelyzet megszűnését követően is hatályos marad.

A Kat. tv. nem egyértelmű az önkormányzatok más szerveinek átruházott hatáskörben hozott önkormányzati döntéseivel kapcsolatban. A Mötv. 41. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület – törvényben meghatározott kivételekkel – a hatásköreit átruházhatja egyes szerveire (bizottságra, polgármesterre, jegyzőre, részönkormányzat testületére, társulásra). a Mötv. 53. § (1) bekezdés b) pontja alapján erre az átruházásra mindenképpen jogszabályban kell sort keríteni, hiszen ezeket az önkormányzati rendeletben elfogadott önkormányzati szervezeti és működési szabályzatban is meg kell jeleníteni. Kérdéses, hogy a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése mennyiben érinti ezeket. A Mötv. kommentárja is kiemeli, hogy a fenti jogszabályi rendelkezéssel a hatáskört ruházták át, azonban az Mötv. alapján az átruházott hatáskör gyakorlását ellenőrizheti.¹⁴³ Erre a szabályozásra figyelemmel kérdésként merült fel, hogy a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésére figyelemmel a polgármester eljárhat-e az átruházott hatáskörök tekintetében, hiszen az Mötv. rendelkezései alapján ezek a hatáskörök az átruházással alapvetően kikerültek a képviselő-testület hatásköréből, jöllehet gyakorlásuk tekintetében a testület több jogosítvánnyal rendelkezik. A Kat. tv. 46. § (4) bekezdése és az Mötv. szabályai közötti ellentmondás feloldására végül – egy megkérdőjelezhető alapú, a pszeudonorma jellegét is felvethető – Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium által kiadott útmutató¹⁴⁴ nyújtott szakmai segítséget, amely dogmatikailag nem teljesen tisztán arra az álláspontra jutott, hogy a bizottságokra átruházott hatásköröket, mint sajátos, származékos képviselő-testületi hatásköröket is a polgármester gyakorolja.¹⁴⁵ Azonban az útmutató nem szólt a jegyzőkre telepített önkormányzati hatáskörök gyakorlásáról. A fenti logika alapján ezek gyakorlása is a polgármesterre kellett volna szállnia, de láthatóan a gyakorlatban erre nem került sor. Így kiemelhetjük, hogy a Kat. tv. kizárólagosan a testületi hatáskörökre koncentráló szabályozása nem rendezte megfelelően ezt a helyzetet, amelyet végül egy útmutatóval próbált a járványügyi célkitűzésekhez – az érintkezések számának csökkentése – igazítani a központi államigazgatás.

A fentiek is jelzik, hogy a nem túl részletes törvényi rendelkezések számos kérdést nyitva hagytak, s végső soron a polgármesterek belátására bízták, hogy miként élnek a veszélyhelyzet okozta sajátos helyzettel. Az eltérő polgármesterek különbözőképpen reagáltak erre a helyzetre, volt olyan település, ahol a testületben stabil többséggel nem rendelkező polgármester a testületi többséggel szemben használta fel ezt a felhatalmazást (pl. a testületi tagok tiszteltdíjának visszavonása). Más esetekben a polgármesterek sajátos kiadmányozási utasítással kísérelték meg biztosítani a politikai konzultáció – és így a politikai felelősség megosztásának a – lehetőségét, s a fontosabb döntésekbe a testület és a bizottságok tagjainak valamilyen módon történő bevonását. Erre jó példát jelentett Budapest Főváros Önkormányzata, ahol a főpolgármester egy sajátos kiadmányozási utasításban rögzítette, hogy rendszeren a közgyűlés és a bizottság hatáskörébe tartozó ügyekben hozott veszélyhelyzeti főpolgármesteri döntés előtt konzultál a közgyűlési

¹⁴³ NAGY – HOFFMAN: i. m. 188. o.

¹⁴⁴ Önkormányzati Hírlevél 2020/8., 9. sz. 60. o.

(https://www.kormany.hu/download/d/9c/c1000/%C3%96nk%20H%C3%ADrlev%208%20_9%20sz%C3%A1m%20Tud%C3%A1st%C3%A1r%20VI_VII.pdf#!DocumentBrowse, eltöltés ideje: 2020. május 2.)

¹⁴⁵ Itt jegyezzük meg, hogy a polgármesteri veszélyhelyzeti hatáskör dogmatikai indoka éppen a testületi működés ellehetetlenülése, vagy nehézkessége.

döntések tekintetében a közgyűlési képviselőcsoportok vezetőivel, bizottsági döntés esetén a bizottsági elnökökkel. Így a Kat. tv. 46. § (4) bekezdés rendelkezéseit betartva, de mégiscsak a testületek egyes tagjait bevonva hozta döntéseit. Ezen, belső szabályozási kérdések vizsgálata is egy későbbi elemzés fontos eleme lehet, különös tekintettel az on-line ülésezés veszélyhelyzeti alkalmazása lehetőségének bevezetésével kapcsolatban, ugyanis voltak olyan szabályok – így például Budapest Főváros Önkormányzata tekintetében a 6/2020. (III. 13.) főpolgármesteri utasítás – amelyek egyfajta on-line konzultációt írtak elő a (fő)polgármester részére. Az on-line konzultáció révén történő politikai felelősség részleges megosztása tükröződik a Fővárosi Közgyűlés 740/2020. (VI. 24.) közgyűlési határozatában is, amelyben a Fővárosi Közgyűlés megerősítette a főpolgármester Kat.tv. alapján kiadott rendeleteit. Ez a határozat csak egyfajta politikai deklaráció, a felelősség vállalása, ugyanis a rendeletek kiadásának ilyen megerősítésére a Kat. tv. alapján nincs szükség, azok legitimitását a Kat. tv. idézett szabályai biztosítják. Ezek a minták egyben megfontolandóvá teszik, hogy a videokonferencia technika fejlődése és hozzáférhetőségének kitágítása révén esetlegesen a jogalkotó megfontolja a veszélyhelyzeti on-line ülésezés bevezetésének lehetőségét – a polgármester egyszemélyi jogkörgyakorlása helyett.

4. Javaslatok de lege ferenda

Az új különleges jogrendi szabályok kapcsán azonban nem csak arról kell tárgyalnunk, hogy milyen rendelkezések tartoznak ebbe a körbe, hanem arról is, hogy mi az, ami 2023-tól már nem kezelhető ezekre hivatkozással, így jogalkotási kényszerhelyzet áll elő.

Ebbe a csoportba tartozik az a kérdés, hogy hogyan kezelje majd a hazai védelmi és biztonsági szabályozás a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás és a terrorveszélyhelyzet mint megszűnő különleges jogrendi kategóriák lehetséges intézkedéseinek hiányát. Minden jel arra mutat – bár ezzel kapcsolatban jelenleg nem elérhető jogszabálytervezet – hogy ezeket az eseteket részint a megújuló különleges jogrendi szabályozás keretein belül, részint pedig a normál időszaki működés szabályainak keretein belül kívánja szabályozni a jogalkotó. A 21. századi kihívások komplexitása és a felgyorsult technológiai fejlődésnek köszönhetően sokszor kiszámíthatatlan fenyegetések és ezek korábban sosem látott megnyilvánulásai abba az irányba hatnak, hogy a végrehajtó hatalom számára a lehető legnagyobb rugalmassággal biztosítani szükséges a jogi mozgásteret a védekezésre. Erre figyelemmel a válságkezelési- és a különleges jogrendi részletszabályozás olyan tartalmú fejlesztése javasolt, amely keretszabályként az elképzelhető valamennyi eszközt a mindenkori végrehajtó hatalom kezébe összpontosítja, amely a szükségesség és arányosság kötelező tesztjének elvégzése mellett, megfelelő garanciák mentén és a biztonsági szituáció folyamatos értékelésével megteszi, megteheti a szükséges lépéseket.

Utalni kívánunk arra, hogy az eltűnő három különleges jogrendi helyzet olyan intézményt is kitörölt az Alaptörvényből, mint az ország fegyveres védelmi terve, melynek szükségessége ezen a szinten és megnevezéséből eredő tartalommal valóban kevésbé indokolható, azonban valamilyen dokumentum rendszerben tartása mindenképpen indokolt, amely hasonló célokat szolgál, praktikusán a most szűk fegyveres védelemnél szélesebb spektrumon operálva, ahogy ezt a modernkori biztonsági kihívások megkövetelik.

Mindezekon túl, a kilencedik módosítás nyomán kialakuló alaptörvényi rendelkezések kapcsán, érdemes kiemelnünk néhány olyan rendelkezést is, amelyek további fejlesztése meggyőződésünk szerint jobban szolgálná az ország biztonságát anélkül, hogy jogállami deficit jelentkezne.

A fejlesztés további irányai között érdemesnek tartjuk megfontolni azon szabály felülvizsgálatát, amely jelenleg a hadiállapot kihirdetését az országgyűlési képviselők kétharmadának támogatásához köti („nagy kétharmad”). Megítélésünk szerint egy szélsőséges, háborús vagy azt közvetlenül megelőző helyzetben könnyen produkálható olyan körülmény, amely nem teszi lehetővé a meghatározott számú támogató képviselő jelenlétét – akár kényszerítéssel, fizikai megsemmisítésükkel vagy akadályozásukkal –, ezzel megakadályozva az ország védelmi mechanizmusának kiteljesedett működését. Lehetséges megoldásként a jelenlévő képviselők kétharmadának támogatásának előírása javasolt, s akiknek fizikailag nem is kell feltétlenül a Parlament épületében ülésezniük.

Szintén megfontolásra javasolt a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség¹⁴⁶ kiterjesztése a szükségállapot különleges jogrend időszakára. A kiterjesztett tényállási kritériumokat tartalmilag vizsgálva, egyáltalán nem kizárható olyan esemény, amely belbiztonsági krízis esetén szükségessé tehet ilyen intézkedést¹⁴⁷.

A különleges jogrend kapcsán szintén szükségszerű a kapcsolódó sarkalatos törvények, különösen a katasztrófavédelmi törvény és a honvédelmi törvény különleges jogrendi rendelkezéseinek pontosítása, felülvizsgálata, akár átfogó újraalkotása is. Javasolt ebben a körben is kihasználni azt a lehetőséget, amelyet az Alaptörvény kilencedik módosítása hozott, ti. nem csupán szövegcsere és csiszolgatás, hanem átfogó megközelítésbeli változás is lehetséges ezen a téren, ahogy azt a felgyorsult világ eseményeire való reagálás képességének szükségessége ezt ki is kényszeríti. A mostani szabályozás időzítése – a tény, hogy a kilencedik módosítás csak 2023. július 1-jén lép hatályba – lehetőséget biztosít egy teljes mélységben megújuló és alaposan átgondolt szabályrendszer előkészítésére, a védelmi-biztonsági struktúra működésének reformjára anélkül, hogy akár csak átmenetileg is gyengülne az ország ez irányú képességei. A megközelítés változás fő iránya meggyőződésünk szerint a komplexitás kell legyen, nem elegendő a védelem és a biztonság kérdéseit a belügyi vagy a honvédelmi tárca ügyeként kezelni. Nem újdonság ugyan, de mára teljesen nyilvánvalóan rajzolódik ki az a nemzetközi trend, amely a biztonságot nem csak a katonai vagy belbiztonsági oldalról, hanem a nemzeti ellenálló képesség oldaláról, a lehető legszélesebb megközelítésben látja fenntarthatónak¹⁴⁸. Ezen megközelítésnek le kell képeződnie a jogkörök telepítésében, a szabályozás szakmai tartalmában és az alkalmazhatóság rugálmasságában is.

¹⁴⁶ Alaptörvény XXXI. cikk (6) bek.

¹⁴⁷ Egy átfogó kibertámadás okozta energia ellátó rendszerzavar, vagy kormányzati informatikai szolgáltatásbénulás esetén nem kizárható annak szükségessége, hogy az alapvető szolgáltatások helyreállításához nagy számban szükséges számítástechnikai eszközök biztosítása, amely a piacon nem elérhető az adott pillanatban, azonban GASZ-szal rövid időn belül megoldható.

¹⁴⁸ Lásd: SHEA, Jamie: Resilience: a core element of collective defence; in NATO Review, 2016 March; <https://www.nato.int/docu/review/articles/2016/03/30/resilience-a-core-element-of-collective-defence/index.html>, illetve ROEPKE, Wolf-Diether – THANKEY, Hasit: Resilience: the first line of defence; in NATO Review 2019 February; <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>

Irodalomjegyzék

- ACKERMAN, Bruce: The Emergency Constitution; Yale Law Journal 2004, Vol 113. p 1029-1091; különösen p 1048-1051, 1087-1090, https://www.yalelawjournal.org/pdf/289_jz567rmk.pdf
- ÁRVA Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Wolters Kluwer, Budapest 2013. 478-479. o.
- ASBÓTH Márton Dániel – FAZEKAS Marianna – KONCZ József: Egészségügyi igazgatás és jog. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2020. 39. o.
- BALÁZS István – BALOGH Zsolt Péter – BARABÁS Gergely – DANKA Ferenc – FAZEKAS János – FAZEKAS Marianna – F. ROZSNYAI Krisztina – Fürcht Pál – HOFFMAN István – HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó – KECSŐ Gábor – SZALAI Éva (szerk. NAGY Marianna – HOFFMAN István): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-Orac, Budapest 2016³. 185-188. o.
- BALÁZS István – HOFFMAN István: A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér: Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre. TK JTI – L'Harmattan, Budapest 2020. 48-50. o.
- BALÁZS István – HOFFMAN István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? MTA Law Working Papers 2020/21. http://real.mtak.hu/118795/1/2020_21_Balazs_HoffmanMTALAWWORKING-Reziliencia.pdf
- BALOGH András József: Quo Vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán; in FARKAS Ádám (szerk.): A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései; Dialóg Campus 2018. p. 167-186 (168, 171)
- BOUCKAERT, Geert – KUHLMANN, Sabine: Introduction: Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context. In: Geert BOUCKAERT – Sabine KUHLMANN (eds.): Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons. Palgrave Macmillan, London 2016. 2-5. o.
- BRADLEY, A. W. – EWING, K. D.: Constitutional and Administrative Law. Pearson Education, Harlow 2007¹⁴. 626. o.
- BROUHNS, Ivan-Serge: Legal systems in Belgium: overview
- CORNELL, Anna Jonsson – SALMINEN, Janne: Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland. German Law Journal, 2018/2. p 220-250. (237).
- DRINÓCZI Tímea: Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of COVID-19 Crisis. MTA Law Working Papers 2020/13.
- DUNLAP, Charles Jr., Lawfare, in National Security Law 823-838 (John Norton Moore et al. eds., 2015) https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6100&context=faculty_scholarship
- DUNLAP, Charles Jr.: Lawfare 101 A Primer, Military Review 8-17 (May-June 2017) https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6434&context=faculty_scholarship
- DUNLAP, J. Charles: Lawfare; Introduction to the Concept of Lawfare; in National Security Law, 3rd ed. (Durham, NC: Carolina Academic Press, 2015) 823-838. pp. https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3408/
- Emergency Laws and Regulations in Poland: Executive Summary; in Law and Emergencies: A Comparative Overview, The Minerva Center for the Rule of Law under Extreme Conditions, Haifa 2016. p 187-207. Emergency Laws and Regulations -combined. Final- 19- Jan2016.pdf - Google Drive
- FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozása, in Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai (szerk. Farkas Ádám, Kádár Pál), Zrínyi 2016. p 306; 275-315. <http://www.hadjog.hu/wp-content/uploads/2017/12/Mo-katonai-kozjogi-web.pdf>
- FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozása. In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Zrínyi Kiadó, Budapest 2016. 308-309. o.
- FARKAS Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről, in Szakmai Szemle, 2016/3. Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat; p.174-190. 2016_3_szam.pdf (gov.hu)
- HEKA László – JAKÓ Nóra – MIKES Lili – PONGÓ Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban; Wolters Kluwer, 2019 munkáját hívtuk segítségül.
- HILAIRE Barnett: Constitutional and Administrative Law. Cavendish Publishing, London – Sydney 2002⁴. 821-822. o.
- HOFFMAN István: A rendészet általános fogalmi kétségei. In: Fazekas Marianna: Közigazgatási jog. Általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019. 220-221. o.
- HOLLÓSI Nándor: Kötéltánc – Barcs 1991-es bombázásának háttérére <https://www.haborumuveszete.hu/egyeb-hirek/2250-koteltanc-8211-barcs-1991-es-bombazasanak-hatterere> <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-019->

2986?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1&fbclid=IwAR2Qkx-TqbpTgslOLotkoySg_N1uGp4froWAwkYVaHVAM4DnHPLSW0I5Vjk
<https://www.nato.int/docu/review/articles/2016/03/30/resilience-a-core-element-of-collective-defence/index.html>,

HUNTER, Nan D.: The Law of Emergencies. Public Health and Disaster Management. Butterworth Heinemann
JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-Orac, Budapest 2019. 435-436. o.

JAKAB-András-TILL Szabolcs: Alkotmányvédelem – különleges jogrend, in CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs –VARGA Zs. András A magyar közjog alapintézményei; Budapest, Pázmány Press, 2020. p 1035, 1033-1072.

http://jak.ppk.hu/uploads/articles/2166539/file/10_Alkotmanyvedelem_kulonleges_jogrend.pdf

KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2014/1. p. 5-46.

http://epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2014_01_005-046.pdf

KÁDÁR Pál: Sarkalatos Átalakulások – A Kétharmados/Sarkalatos Törvények Változásai A Honvédelem Területén 2010-2014 in MTA Law Working Papers 2014/36. MTA Law Working Papers | TK Jogtudományi Intézet

KELEMEN Roland: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban I., Vélemények a katonai jog világából, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2019/1. p 8. <http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2019/02/2019-1-Kelemen.pdf>

KELEMEN Roland: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban II. A lengyel, cseh és szlovák különleges jogrend alkotmányos szabályai, Vélemények a katonai jog világából, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2019/2. p 2-9. [2019-2-Kelemen.pdf](http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2019/02/2019-2-Kelemen.pdf) ([hadijog.hu](http://www.hadijog.hu))

KELEMEN Roland: Különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban III. Spanyolország különleges jogrendi szabályai az alkotmány és a különleges jogrendre vonatkozó organikus törvény rendelkezései alapján, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Vélemények a katonai jog világából, 2019/3. [2019-3-Kelemen.pdf](http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2019/02/2019-3-Kelemen.pdf) ([hadijog.hu](http://www.hadijog.hu))

KHAKKEE, Anna: Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper – No.30, Geneva, 2009. p. 11

MITCHELL, Theodore N. : Cicero and the senatus consultum ultimum. Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte.

OLDIGES, Martin: Wehr- und Zivilverteidigungsrecht. In: Dirk EHLERS – Michael FEHLING – Hermann PÜNDER (hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Band 3. Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabensrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes. C. F. Müller, Heidelberg 2013³. 780-781. o.

ROEPKE, Wolf-Diether – THANKEY, Hasit: Resilience: the first line of defence; in NATO Review 2019 February; <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>

SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrenddel a terror ellen – kitekintés az európai gyakorlatra

<https://jog.tk.hu/blog/2016/02/kulonleges-jogrenddel-a-terror-ellen>

SCHMITT, Carl: Politikai teológia, ELTE ÁJK, Budapest, 1992., p. 5.

SCHÓBER, Tomáš – LIPPAY, Blažej – NEČAS, Pavel: Possibilities of Countering the Air Threat and Prevention Against it, in Review of the Air Force Academy, Volume 21, Issue 2, p.95-101. 2012; TEMPLATE (afahc.ro), illetve Christopher BENNETT: Interpretung Prague, in NATO Review 2003 Spring, Nato Review

SHEA, Jamie: Resilience: a core element of collective defence; in NATO Review, 2016 March;

SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, in Állam és Jogtudomány 2020/3.; p. 115-139. <https://core.ac.uk/download/pdf/335374565.pdf>

TILL Szabolcs: „Különleges jogrend” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (2019); [12] <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend#block-872>

TILL Szabolcs: „Különleges jogrend”. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019) [6].

VÖRÖS Imre: A felhatalmazási törvénytől az egészségügyi válsághelyzetig és tovább... In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér: Jogi diagnózisok. A COVID-19-világjárvány hatásai a jogrendszerre. TK JTI – L'Harmattan, Budapest 2020. 17. o.