

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2022/9.

SABJANICS ISTVÁN

*Az Alaptörvény kilencedik módosításának államigazgatási
vonatkozásai a különleges jogrendet illetően*



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 Közszolgálati 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 tegyék, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

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



Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/9.

Szerző:

Dr. Sabjanics István PhD adjunktus

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

ISSN szám

2786-2283

A kézirat lezárva: 2022. május 22.

Elérhetőség:

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



AZ ALAPTÖRVÉNY KILENCEDIK MÓDOSÍTÁSÁNAK ÁLLAMIGAZGATÁSI VONATKOZÁSAI A KÜLÖNLEGES JOGRENDET ILLETŐEN

1. Bevezetés

A különleges jogrend minden szempontból *különleges*. Anyagi és alaki jogi értelemben véve mindenképpen speciális esete a normatív szabályozásnak. A különlegessége azonban leginkább kettősségében érhető tetten, amely tulajdonsága viszont számos területen jelentkezik. A különleges jogrend egy *viszonylagos* jogi és tényleges állapotot jelent. Jogi értelemben véve azért viszonylagos a különleges jogrend, mert akár alkotmányos keretek között szabályozzák, akár azon kívül,¹ nem lesz soha tényleges és végleges alternatívája a rendes jogrendnek. Ténylegesen pedig bevezetése egy konkrét veszély létezésének függvénye, vagyis valamilyen fizikai manifesztációnak vagy ezen manifesztáció kialakulásának lehet csak az egyenes következménye. Mindkét szempontból igazolt tehát, hogy a különleges jogrend időben és térben korlátozott, mivel szoros összefüggésben áll a bevezetésének legitimációt adó veszély fennállásával. A különleges jogrend változatlanul egyfajta jogrend lesz, de nyilvánvalóan más lesz, mint a különleges jogrendet időben és térben, valamint normatív értelemben körül ölelő rendes jogrend. Ugyanakkor ez az időbeliség nem előre meghatározott és nem is meghatározható, hiszen a veszély esetleges időbeli elhúzódásából fakadó bizonytalanság függvénye. Az indokolatlan időbeli elhúzódásában rejlő jogállamisági kockázatokat a különleges jogrend fenntartásához kapcsolódó rendszeres felülvizsgálatokkal lehet érdemben csökkenteni. Ennek a felülvizsgálatnak mindazonáltal vannak hibái és korlátai, amelyek egy része orvosolható, másokkal kénytelenek vagyunk együtt élni. Erről a kérdéstről részletesebben a 2.2 és 2.3 pontokban lesz szó.

A szokásostól eltérő minőségét a különleges jogrendnek két síkon is észlelhetjük: egyszerre jelent eltérést az állam és az egyének kapcsolatában és az állam belső viszonyaiban. A különleges jogrend kettőssége abban is tetten érhető, hogy jogi eszközeit tekintve egyszerre korlátozott és korlátlan, amelynek az az egyszerű hatékonysági megfontolás áll a háttérben, hogy a veszélyek kategóriáinak taxatív felsorolása vagy a veszélyekre adandó válaszok meghatározása egy lehetetlen és felesleges vállalkozás lenne a jogalkotó részéről. Egy ilyen szabályozás ugyanis rendre alul- vagy felülbiztosításhoz vezetethetne, ráadásul egy predesztinált eszköztárral eléggé meg lenne kötve a hatalomgyakorló keze. Ezért a kivételes hatalommal felruházott jogalkotó az alkotmányos minimumgaranciák betartásának kötelezettségétől eltekintve szinte bármit² megtehet a különleges jogrendi időszakban. Ugyanakkor a politikai vagy alkotmányos normakontroll lehetősége – a veszély természetének függvényében változó mértékben – egy veszély által dominált helyzetben még a legjobb

* Dr. Sabjanics István PhD adjunktus, PPKE JÁK

¹ Scheppele véleménye szerint a Bush kormányzat nemcsak az Egyesült Államokban vezetett be különleges jogrendet, hanem határozott külpolitikájával és hatékony érdekvédelemmel egyfajta *nemzetközi különleges jogrendet* vezetett be, amely a szövetséges és partner államok számára sajátos, tipikusan különleges jogrendi állapothoz köthető kormányzati magatartást követelt meg. Kim Lane SCHEPPELE: Law in a Time of Emergency States of Exception and the Temptations of 9/11. In: *Journal of Constitutional Law*. 2004/5., p. 1003

² A különleges jogrendi időszakban is irányadó a jogalkotási eljárásra vonatkozó alapvető szabályok: a nyelvtani, logikai és rendszertani elvárások, valamint a közzétételi kötelezettség.

szándék mellett sem feltétlenül képes teljeskörűen érvényesülni. Ezért a különleges jogrend egyik további sajátos attribútuma, hogy jogalkotási gyakorlatát sok esetben egy retrospektív felülvizsgálat keretében fogják értékelni. Erre egyrészt azért lehet szükség, mert a békeidős jogalkotónak csak békésebb körülmények között van lehetősége az egyébként jogalkotási hatáskörébe tartozó jogszabályt megvizsgálni. Másrészt viszont, a különleges jogrend gyorsan változó időszakában egy-egy intézkedés vagy jogszabály hatékonyságának értékelésére csak nagyobb távolságból van valójában lehetőség. Mivel a kivételes hatalommal felruházott különleges jogrendi jogalkotó a békeidős jogalkotó kizárólagos jogalkotási hatáskörébe tartozó szabályozási tárgyakra is alkothat jogszabályt, ezért ezekben az esetekben kijelenthető, hogy az említett jogszabályok érdemi politikai kontrollja a rendes jogrend visszaállításáig szünetel. Ez persze nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy *ideális* körülmények mellett kritikus társadalmi diskurzus folyjon a megalkotott különleges jogrendi jogszabályokról vagy megtett intézkedésekről, ahogyan ezt láthattuk a koronavírus miatt bevezetett veszélyhelyzet idején meghozott kormányzati döntések vonatkozásában. A kritikus vélemények fegyveres konfliktus³ vagy közvetlen és jelentős mértékű terrorveszély⁴ idejére egyértelműen a háttérbe szorulnak, azonban ez sosem bizonyul tartósnak.⁵

2. A különleges jogrendi keretéről általában

A különleges jogrendben különösen szembetűnők a normatív sík és a politikai (legitimációs) sík összefüggései. Lényeges szempont az államra és a társadalomra leselkedő veszély természete, illetve a lakosság percepciója a veszélyt illetően, vagyis az emberek félelemérzete. A veszély növekedésével, a károk bekövetkezésének elkerülhetetlenségével az emberek bizalma az éppen hivatalban lévő kormányzat irányába természetesen exponenciálisan megnő. Az emberek kormányhoz való közeledése elsődlegesen a hatalomgyakorlótól remélt oltalommal magyarázható, amelynek alapja a természetes túlélési ösztön. A félelem mellett azonban gyorsan meghatározóvá válik a veszélynek való ellenállás szándéka is; ez szintén egy potens kormányzat támogatottságát növeli, amely eleve rendelkezik az állami védelmi és rendészeti szervezetek felett.⁶

Mészáros Gábor megközelítése szerint a különleges jogrend három kategóriába sorolható: (1) speciális eljárásjogi szabályrendszer a rendes jogrenden belül, (2) a rendes jogrendtől különálló autonóm rendszer, (3) a belső jogra és esetenként a nemzetközi jogra kiható

³ Az orosz agressziót követően az ukrán társadalom szinte homogénné vált politikai értelemben és a honvédő háborút irányító kormányzat mögött áll. https://www.iri.org/wp-content/uploads/2022/05/2022-April-Survey-of-Residents-of-Ukraine_ENG.pdf

⁴ A francia társadalom a II. világháború óta nem tapasztalt egységet mutatott a 2015-ös párizsi és 2016-os nizzai terrortámadásokat követően. Az első kritikus hangok még nem élvezték a szélesebb társadalom támogatását, azonban ez a társadalmi vélemény az elhúzódó különleges jogrend ideje alatt lassan megváltozott és inkább elutasítóvá változott a különleges jogrend fenntartásának kormányzati igényével szemben. <https://www.hrw.org/news/2015/11/24/france-new-emergency-powers-threaten-rights> és Stéphanie Henette VAUCHEZ: The State of Eemergency in France: Days Without End? In: *European Constitutional Law Review*. 2018/4., 700—720.

⁵ Ukrajnában a háború idejére kormányzati irányítás alá vonták a médiát, vagyis központosították a lakosság által a médiából elérhető információkat. Ezzel a kormányzat nyilván az ellenség befolyásolási törekvéseinek és dezinformációs műveleteinek próbál gátat szabni. A háború miatt bevezetett különleges jogrend és a háború végével a véleménypluralitás is remélhetőleg visszatér majd Ukrajnába. <https://www.reuters.com/world/europe/citing-martial-law-ukraine-president-signs-decree-combine-national-tv-channels-2022-03-20/>

⁶ Bővebben: SABJANICS István: A terrorizmus hatásai és megjelenése a demokratikus jogrendben. Budapest, Akadémiai Kiadó 2021 [SABJANICS 2021], 40—73.

derogáció. Az első esetben a kivételes hatalomgyakorló változatlanul a rendes jogrendszer keretein belül definiált eszközökkel él, a szabályok különlegessége abban nyilvánul meg, hogy a kivételes állapot elrendelésére, fenntartására és ellenőrzésére miként kerül sor. A második és a harmadik esetben pedig a vonatkozó normák legfontosabb jellemzője, hogy időben kötöttek, hatályuk a különleges jogrend idejére korlátozódik. Ezt az időkeretet és a rendelkezések legitimációs alapját a veszélyre való hivatkozás adja ebben az esetben.⁷ Jakab András és Till Szabolcs két nagy ernyő alá sorolja a különleges jogrenddel kapcsolatos különféle alkotmányjogi megközelítéseket és gyakorlatot. Az *államközpontú* felfogás lényege abban áll, hogy „az állam minden esetben rendelkezik a szükséghelyzetből eredő íratlan, pozitív jogrend felett álló jogosultsággal, amelyet a pozitív jog sosem képes korlátozni”.⁸ Vagyis a különleges jogrendi szabályozás nem csupán időben lesz jól elkülöníthető a rendes jogrend által fémjelzett állandóságtól, hanem annak szövetétől is elkülönülő minőséget jelöl. Az *alkotmányközpontú* felfogás ehhez képest minden szükségesnek ítélt lépést, beleértve a különleges jogrend bevezetését és a fenntartása alatt hozott intézkedéseket egyaránt, a rendes jogrend alkotmányos keretei között helyezi el, hiszen a „különleges állapotra nem, mint az alkotmányosság határain kívül álló helyzetre, hanem mint alkotmányos lex specialisra tekint”.⁹ Nyilván bármely kategóriának és úgy egyáltalán a különleges jogrend különlegességének az értékelésére csak jogállam esetében van lehetőség, hiszen a rendes jogrendi keretektől való eltérés, a közhatalmi jogosítványok centralizációja és a jogkorlátozás átmenetisége jogállamiság hiányában nem értelmezhető. Ezt jelenséget Jakab András és Till Szabolcs azzal magyarázza, hogy nem jogállam esetében eleve szükségtelen a különleges jogrendi felhatalmazás, hiszen ott „állandó és informális szükségállapot van”.¹⁰

A különleges jogrend több szempontból ambivalens; bevezetésének körülményeit a veszély ténylegessége határozza meg és elmondható, hogy a különleges jogrend bevezetésével a döntéshozó a legvégső pillanatig szokott várni. Ennek kevésbé normatív, mint inkább politikai okai vannak. A fennálló hatalmi struktúra hatalomkoncentrációval járó átalakítását általában erős kritika szokta érni, amely a háttérbe szorul a veszély(érzet) hatására. Ehhez szükséges, hogy a hatalmi átstrukturálódást és a jogkorlátozások kilátásba helyezését kiegészítse és egyben ellensúlyozza a veszély létezésében való bizonyosság. A döntéshozó azon meggyőződését, hogy a különleges jogrend bevezetése nem csak szükséges, de egyenesen elkerülhetetlen, osztja a társadalom is, hiszen a veszély szinte kézzel fogható. A különleges jogrend fenntartására irányuló döntések mögött viszont már nem ennyire egyértelmű a társadalmi elfogadás. A túlélési ösztön következetesen azonos reakciókat vált ki az emberekből, viszont ennek múlásával a reakciók is újra heterogénné válnak. A nem egyértelmű veszély percepciója valójában az életkor, végzettség, munkakör, lakóhely stb., vagyis végső soron a releváns információkhoz való hozzáféréseinek és ezek megfelelő értelmezésének a függvénye. A legitimációs szempontok mellett az sem elhanyagolható szempont, hogy a különleges jogrend fenntartásáról rendelkező döntéshozó (parlament) és a veszély tényleges mértékének szakértői megállapítására képes szervezet (a kormány irányítása alatt álló rendvédelmi vagy katonai szervezet) elváljék egymástól. Prezidenciális

⁷ MÉSZÁROS Gábor: Alapjogi bíráskodás különleges helyzetekben: a strasbourgi bíróság releváns esetjoga. In: *Pro Futuro*, 2016/2., 202.

⁸ JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC 2021, 434–484.

⁹ Uo. 445.

¹⁰ Uo. 440. 13. lábjegyzet

rendszerben ez a probléma nem merülhet fel, hiszen a szakértői szervezet eleve a legfőbb döntéshozó alárendeltségébe tartozik.¹¹

2.1 A különleges jogrend mint jogkorlátozás

A különleges jogrend bevezetésének alapjául szolgáló veszély hatására a társadalom magatartásában egyfajta megelőlegezett önkéntesség mutatkozik, amelynek alapja a már többször érintett félelem(érzet). Ez az önkéntesség azonban nem kizárólagosan és főként nem tartósan érvényesül, minthogy a jogalanyok részéről a sok elmúltával azonnal megjelenik az igény a jogaik visszaállítására. A szabályozás oldaláról közelítve elmondható, hogy a különleges jogrend célja sosem önmagában a szabadságjogok felfüggesztése, ez csupán eszköz. A különleges jogrendben alkotott jogszabályban meghatározott jogkorlátozó intézkedés céljának összhangban kell lennie a különleges jogrend bevezetésének Alaptörvényben meghatározott céljával. A rendes jogrendben a jogszabályok alapvető rendeltetése, hogy a fennálló társadalmi és gazdasági rendet biztosítsák és fenntartsák. A különleges jogrendben alkotott normatív előírások célja és primer feladata a rendes jogrendben létező társadalmi és gazdasági rendhez való visszatérés biztosítása. Ez egy lényeges különbség, amely *a contrario* kimondja azt is, hogy különleges jogrendben a jogalkotás célja és tárgya nem feltétlenül egyezik.¹² A különleges jogrendben alkotott jogszabályok célja tehát minden esetben a rendes jogrendhez való visszatérés lesz.

A különleges jogrendben alkotott jogszabályok is az alkotmányos keretek között születnek, ezért még szélsőséges kilengés esetén is fenn kell tartani az alkotmány-konformitásukat, egyrészt azért, mert továbbra is irányadók az általános jogalkotási szabályok, másrészt pedig a különleges jogrendben alkotott jogszabályok utólagos *ex post facto* kontrollja a veszély elmúltával a rendes jogrendi alkotmányos keretek között fog megtörténni. Ez a kontroll legalább politikai jellegű lesz, de súlyosabb túlkapások miatt jogorvoslatra is a rendes jogrend keretei között fog sor kerülni, ha korábban ezt a kivételes hatalomgyakorló nem tette volna meg. Csink Lóránt a hazai jogirodalom és a vonatkozó alkotmánybírói joggyakorlatból arra a következtetésre jut, hogy „a különleges jogrend korlátait rögzíteni kell, és ki kell építeni a hatalommal való visszaélés garanciáit”.¹³ Csink szerint a kivételes hatalom intézkedései mögött meghúzódó célt és az egyén szabadságának védelmét az *arányosság* vezérelve mentén kell mérlegelni, fókuszban az adott helyzet megoldásához feltétlenül szükséges hatáskörökkel.

Ahogy a láz sem a test normális állapota, úgy a kivételes jogrend sem lehet a jogállamé. A folyamatosan fenntartott ideiglenesség valójában zsarnokság, és ez ellen jogosan emelhetünk kifogást. A különleges jogrend a demokrácia immunrendszerének válasza arra a súlyosan fenyegető veszélyre, amelyet a demokratikus intézményrendszer rendes keretek között nem képes kezelni, illetve a fennmaradás érdekében – még ha időszakosan is, de – strukturális változásokat követel meg a tág értelemben vett közhatalmi folyamatokban.¹⁴ A volt szocialista

¹¹ Bővebben: SABJANICS 2021 pp. 40–73; SABJANICS István: Ágazati-szakmai érdekek alakulása a különleges jogrendben. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2017/4., 91–103.

¹² Bővebben: SABJANICS István: A félelem mint jogi következményekkel járó veszélyforrás. In: SABJANICS István – FINSZTER Géza (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus 2017, 737–745.

¹³ CSINK Lóránt: Alapjogok különleges jogrend idején. In: *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*. 2022/6., 9.

¹⁴ Bővebben: SABJANICS István: Minősített időszakok az Alaptörvényen innen és azon túl. In: Kovács Péter (szerk.): *Religio et Constitutio*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 227.

országok jogállamiságának folyamatában az első demokratikusan választott parlamentek üzenetértékű döntéseinek folytán az Emberi Jogok Európai Egyezménye részben vagy egészben, de megjelent az említett országok alkotmányos szintjén, sokszor konkrétan magában az alkotmányban. Elengedhetetlen eszköze volt ez a jogállami irányváltásnak. Ugyanakkor politikai üzenetként is értelmezhető módon, elsődlegesen saját lakosságukat és vélhetően mellette nyugat-európai partnereiket akarták megnyugtatni az érintett országok.¹⁵

2.2 A különleges jogrend mint államszervezési kihívás

Az államigazgatás szervezeti-irányítási struktúrájában szintetizálódnak az ágazati-szakmai és a politikai érdekek. Az, hogy érdek összeütközés esetén melyik kerül ki győztesen, jól mutatja a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok kormányzati vándorlása az elmúlt több, mint 30 évből.¹⁶ Ez persze önmagában nem lesz jó vagy rossz. Az átstrukturálódással járó turbolencia nyilván nem kedvez a stabilitásnak, ugyanakkor a kormányzati működés átszervezésére is amiatt szokott általában sor kerülni, hogy a kormányzás hatékonyságát növelni lehessen a megváltozott viszonyoknak megfelelően. Az államigazgatásra irányadó szervezési elvek – egyértelmű hatásköri elválasztás, eredményesség, költségtakarékosság, gyorsaság, az irányítási jogkör részeként a cél-, rendeltetés- és feladatmeghatározás lehetősége, illetve ezt kiegészítve az irányítási jogkör legfontosabb korlátja, a hatáskör elvonás tilalma – rendes jogrendben folyamatosan érvényesülnek. A közigazgatás megszervezésének és működtetésének hatékonyságát az Alaptörvény XXVI. cikke garantálja. Az alapelvek többsége azonban az ágazati szabályzóknak jelenik meg garanciális szabályként.¹⁷

A különleges jogrendben nem csak a jogrend lesz *különleges*, hanem a jogrend által determinált államszervezeti működés. Az Alaptörvény 54. cikk (1)-(2) bekezdései meghatározzák azt az alkotmányos minimumot, amely különleges jogrend idején is érvényesül. Ennek megfelelően a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében konkrétan megállapított alapvető jogok garantálása változatlanul és teljes mértékben kötelezi az államot, továbbá az alapjogok korlátozására általában is csak az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl van lehetőség különleges jogrend idején. Garanciális elem továbbá, hogy különleges jogrend idején sem az Alaptörvény alkalmazása, sem az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. A különleges jogrendben alkotott jogszabályok jogforrási jellegéről már az 1. pontban esett szó. A kivételes hatalom címzettjei (felhatalmazottjai) egyben a különleges jogrendhez tartozó sajátos jogforrások jogalkotói is.¹⁸

Az államszervezeti struktúra és szisztéma önmagában tehát nem tartozik a védett alaptörvényi magba. Ezért a különleges jogrend idejére valószínűsíthető általánosan az igazgatási funkciók *centralizációja*, de ezzel egyidejűleg a hatékonyság növelése érdekében a szükséges mértékű

¹⁵ Christopher K. LAMONT: Confronting the consequences authoritarianism and conflict. The ECHR and transition. In: Antoine BUYSE, Michael HAMILTON (eds.): Transitional Jurisprudence and the ECHR. Cambridge University Press 2011, 81–102; Magyarország esetében ld. az 1993. évi XXXI. törvény indokolását és az 57/1992. (X. 15.) OGY határozatot.

¹⁶ A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítási struktúraváltásait talán csak az építésügy kormányzati elhelyezésének újragondolása haladja meg.

¹⁷ Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 1. §, 2. § (2) bekezdés c) pont, és 4. §; a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 11. § (2) bekezdés e)-f) pont, (3)-(4) bekezdés stb.

¹⁸ A Kormány különleges jogrend idején alkotott rendeletének preambuluma nem a szokásos 15. cikk (3) bekezdésére hivatkozik az Alaptörvénynek, hanem a különleges jogrendhez tartozó felhatalmazásra: szükségállapot 51. cikk (4) bekezdés, terrorveszélyhelyzet 51/A. cikk (4) bekezdés, váratlan támadás 52. cikk (3) bekezdés, veszélyhelyzet 53. cikk (2) bekezdés.

dekoncentráció elkerülhetetlennek látszik. A centralizációval érintett közigazgatási hatásköröket minden esetben a különleges jogrend bevezetését megalapozó veszély jellege és mértéke fogja meghatározni. A hatékonyság növeléséhez azonban nem minden esetben van szükség arra, hogy a különleges jogrendi felhatalmazás címzettje ebbéli hatáskörében eljárva alkosson jogszabályt. Minden esetben mérlegelni kell azt is, hogy a különleges jogrend idejére szóló jogszabály hatálya is csak a különleges jogrend megszűnéséig tart. A járványügyi veszélyhelyzet idején kiemelt szerepet betöltő Operatív Törzs az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 247. § (1b) bekezdés b) pontja alapján hozta létre a Kormány, ami hosszútávon garantálja a szükség szerinti reaktiválás lehetőségét.

Különleges jogrendben a korábban kifejtett államigazgatási szervezési alapelvek közül kiemelt jelentőséget kap a *hatékonyság*, azon belül is inkább az *eredményesség*, mivel a *költségtakarékossági* szempontok a veszély elhárítása és megszüntetése érdekében átmenetileg háttérbe szorulnak.¹⁹ Az eredményesség látszólagos egyedülisége mellett a pontos és naprakész dokumentáció készítése, vagyis a *dokumentáltság elve* továbbra is jelentős szempont marad a különleges jogrendi igazgatás számára. Különleges jogrendben a veszély mérete és jellege miatt elfordulhat, hogy az igazgatási szervezetrendszer döntéstámogató funkciója (döntéselőkészítés) még alternatívát sem képes előterjeszteni a döntéshozó számára. Azonban a döntés meghozatala ebben az esetben is jelentőséggel bír, mivel (1) a döntési jogkör kötelezettségi oldala nem veszít a jelentőségéből a felkínált alternatíva hiánya miatt, és (2) egy utólagos (ex post facto) értékelés során az egyetlen, ami bizonyossággal – még hiányos dokumentáltság mellett is – vizsgálható, az a döntéshozatal ténye vagy annak elmaradása. Egyebekben a különleges jogrendben a Jó Állam Jelentésekben megfogalmazott szempontok változatlanul érvényesülhetnek.

2.3 A különleges jogrend politikai dimenziói

A különleges jogrendben a klasszikus politikai és igazgatási (szakmai) szerepek megváltoznak. A politikai döntés érdemi elválaszthatósága a szakmai-igazgatásitól megkérdőjelezhetővé válik. Nem, vagy szinte lehetetlen lesz különbséget tenni különleges jogrendben a politikai és a szakmai-igazgatási alapon meghozott döntések között, mivel a jogalkotás és általában a döntéshozatal célja szinte kizárólagosan a veszélyhelyzetet érintő *rövid- vagy hosszútávú hatások* kiváltására fog irányulni. Röviden megfogalmazva: árvízi védekezést vagy egy világjárvány kezelését nem lehet világnézeti alapon szervezni. A kivételes hatalom címzettje (Honvédelmi Tanács, köztársasági elnök, Kormány) határozottan előtérbe kerül és ezzel egyidejűleg a többi politikailag determinált intézmény szükségszerűen háttérbe szorul. Nem elvárás, hogy az Országgyűlés a különleges jogrend idejére felfüggeszesse a működését, ugyanakkor a kivételes hatalom címzettje által alkotott jogszabály súlytalanná teszi a törvénykezés legalapvetőbb parlamenti funkcióját. Mindazonáltal a politikai ellenőrzés lehetősége változatlanul megmaradhat a különleges jogrend idején is.

A politikai szempontok a közigazgatás működésében, általánosan és közvetetten a közigazgatási döntésekben manifesztálódnak. A közigazgatás befolyásolását rendes jogrendi körülmények között a *választási* (közvetlen politikai) legitimációval rendelkező számára a közhatalom korlátjaként is funkcionáló közigazgatási alapelvek korlátozzák. Ilyen például a

¹⁹ Különleges jogrendben a veszély elhárítása érdekében a kivételes hatalom címzettje nem csupán a közvagyonba tartozó vagyonelemekkel gazdálkodhat, hanem a magánvagyon bizonyos részének felhasználása is elfogadható, figyelembe véve a védett alaptörvényi mag rendelkezéseit.

hatáskörelvonás tilalma. A közigazgatás által a politika irányába megfogalmazott igények viszont kizárólagosan a közigazgatás hatékonyságának növelésére irányulhatnak. A politikai döntések befolyásolására tehát szakmai-igazgatási oldalról csak egyetlen indokkal van lehetősége a *kinevezési* (származtatott politikai) legitimációval rendelkezőnek. Az öngazgatást lehetővé tevő strukturális átalakításokat vagy a céltalan bürokratizálódást tehát kerülni kell. A rendes jogrendben érvényesülő politikai és szakmai-igazgatási profiltisztaság a különleges jogrend idejére elmosódik. A kivételes hatalom címzettjének sajátos szerepéről már fentebb volt szó. A különleges jogrendben meghatározó veszély(érzet) azt indukálja, hogy a lakosság megnyugtatóra, a hatékonyság és a megbízhatóság megjelenítésére a választott (politikai) szereplők helyett a kinevezett (szakmai) szereplők kerüljenek a reflektorfénybe. A közigazgatás képviselője (pl. tűzoltó, rendőr és katona, vagy a tisztifőorvos) ebben az értelemben a stabilitás és a szakmaiság szimbóluma, amely arról tanúskodik, hogy különleges jogrend idején is működőképes a közigazgatás, tehát működőképes maga az állam is.

A különleges jogrend a társadalmi-politikai folyamatok tekintetében szelep és katalizátor is egyszerre. Egy honvédőháború mindent elhalványító nemzeti öntudatot kovácsol, egy természeti csapás vagy egy ipari katasztrófa felerősíti az együvé tartozás érzését. A terror- vagy járványveszély a liberális jogállamról szóló politikai vitákat jegeli átmenetileg. A különleges jogrend rövid távú társadalmi-politikai hatásai hozzávetőleg ugyanolyan képest festenek, azonban hosszútávú, rendszerszintű hatásai a veszély jellegétől függően változhatnak.

3. Az Alaptörvény kilencedik módosításának különleges jogrendi vonatkozásai

Az Alaptörvény terrorveszélyhelyzettel történt 2016-os kiegészítését követően felmerült a hazai különleges jogrendi időszakok egyszerűsítésének igénye.²⁰ A különleges jogrendi kategóriarendszerbe tartozik jelenleg a rendkívüli állapot²¹, a szükségállapot²², a megelőző védelmi helyzet²³, a terrorveszélyhelyzet²⁴, a váratlan támadás²⁵, a veszélyhelyzet²⁶, továbbá Alaptörvényen kívüli, ún. kvázi minősített időszakként a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet²⁷. Csink Lóránt szerint az Alaptörvény kilencedik módosításáig a kivételes hatalom féken tartásának garanciáját a jogalkotó a szabályozás részletezésében látta. Vagyis, a különleges jogrendi szabályok pontosan határozzák meg, hogy ki, mikor, milyen intézkedés bevezetéséről dönthet.²⁸ Ahogyan Csink Lóránt rámutat, a szabályozás egyszerűsödése nagyobb mozgásteret biztosít a kivételes hatalomnak.²⁹ Kádár Pál szerint az Alaptörvény kilencedik módosításával beálló alkotmányos reform célja, hogy a különleges jogrendi

²⁰ TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. In: *Iustum Aequum Salutare* 2017/4., 55–75.

²¹ Alaptörvény 49. cikk

²² Alaptörvény 50. cikk

²³ Alaptörvény 51. cikk

²⁴ Alaptörvény 51/A. cikk

²⁵ Alaptörvény 52. cikk

²⁶ Alaptörvény 53. cikk

²⁷ A menedékhelyről szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. § (1) bekezdés c) pont

²⁸ CSINK 2022 i. m. 9.

²⁹ Uo.

szabályozás fejlesztése *korszerűségi, egyszerűségi és célszerűségi* szempontból is megvalósuljon.³⁰

Az egyszerűség igénye jelenik meg abban, hogy a korábbi hat különleges jogrendi esetből lesz három. Jellegüket tekintve a három honvédelmi (rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás) és három polgári jellegű (szükségállapot, terrorveszélyhelyzet, veszélyhelyzet) különleges jogrend helyébe lép egy honvédelmi jellegű (hadiállapot), és kettő polgári jellegű (szükségállapot, veszélyhelyzet). Az új szabályozás „rendszerintű célja, hogy a különleges jogrendi szabályozás átláthatóbb legyen, a normál jogrendi működés és válságkezelés szabályaihoz igazodva illeszkedjen a fokozatosság elvéhez és ez által a legsúlyosabb kihívásokra és fenyegetésekre fókuszáljon, de mindezt korszerű módon, a változó biztonsági környezethez igazodva és a korábbi szabályozáshoz mérten további garanciák beiktatásával valósítsa meg.”³¹ A 2023. július 1-jétől hatályos különleges jogrendi szabályok tehát egyszerre tűzik ki célul a kivételes hatalom hatékonyságának növelését és hatalmi túlterjeszkedésének kizárását.³² Az új különleges jogrendi rendszerben minden esetben a Kormány lesz a különleges jogrendi rendeletalkotás címzettje és ezt az Alaptörvény kilencedik módosításának Indokolása külföldi példákra hivatkozva támasztja alá. „Ennek oka, hogy a különleges jogrend kihirdetését követően gyors, operatív és mind politikai mind jogi értelemben felelős döntéshozatal biztosítása szükséges, amire a magyar alkotmányos rendszerben a Kormány mutatkozik alkalmasnak.”³³ Magyarország parlamentáris demokrácia, ahol a Kormány a végrehajtó hatalom legfőbb birtokosa, ezért kizárásos alapon, a rendes jogrendben is fennálló hatalmi centrumok közül, csak a Kormány képes érdemben biztosítani a kivételes hatalom belépésének zökkenőmentességét. Ehhez képest egy újonnan létrejövő intézmény (pl. Honvédelmi Tanács) referenciája inkább az összetételéből adódó jogállami üzenet lehet. Veszély idején ugyanakkor az 1. és a 2.3 pontban már kifejtett szempontok alapján a fennálló és stabilitást megjelenítő intézményekbe vetett lakossági bizalom mindig nagyobb lesz, sőt erősödik és különleges jogrend bevezetésével. Tehát az operativitás mellett a legitimációs szempontok is a Kormány melletti döntést támasztják alá.

A különleges jogrendi kategóriarendszer 2023. július 1-jét követően szerencsés módon egyszerre teremt nagyobb mozgásteret a Kormánynak és biztosítja egyúttal a kivételes hatalom gyakorlásának fokozottabb kontrollját. Ez egy rendkívül célirányos megközelítése a különleges jogrendnek, amely így a Kormány számára egy kibővített eszköztárat biztosít (látszólag korlátozó államszervezeti utalások vagy a Magyar Honvédség alkalmazhatóságára vonatkozó korlátok nélkül). Mindeközben hangsúlyozza a Kormány azon intézményvédelmi kötelezettségét, amellyel a különleges jogrend idejére is fenntartja a legfontosabb jogrendszeri normatív és politikai kontrollt önmagára nézve (vagyis biztosítani kell az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság működését).³⁴ Mindezt kiegészíti egy immár alkotmányos szinten deklarált *tájékoztatási kötelezettség* a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, valamint az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel

³⁰ KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/4., 20.

³¹ T/13647. számú törvényjavaslat indokolása 12. <https://www.parlament.hu/irom41/13647/13647.pdf>

³² A különleges jogrendi szabályozás megújítása. *Infojegyzet* 2021/67. Országgyűlés Hivatala Közgűjteményi és Közművelődési Igazgatóság Képviselői Információs Szolgálat. https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_67_kulonleges_jogrend.pdf/20d4277a-094b-8f9a-d57e-cdd3ecab68aa?t=1636034064832

³³ Uo.

³⁴ Alaptörvény új 54. cikk (5) bekezdése és (7) bekezdés

rendelkező állandó bizottságát.³⁵ Ez a fajta együttműködés a rendes jogrend keretei között természetesen a legfontosabb intézmények között. A szükségszerű mértékű együttműködés vélhetően külön deklaráció nélkül is megvalósult volna a 2023. július 1-jét megelőző különleges jogrendi viszonyok között. Méghozzá azért, mert az együttműködéssel érintett intézmények és személyek alkotmányos szinten determinált jelentősége – és száma – nem fog változni az Alaptörvény kilencedik módosításával.³⁶ Ugyanakkor egy ilyen alkotmányos deklarációnak rendkívül fontos a politikai jelentősége. A jogállamiság értékeinek lehetségszerű megőrzése a különleges jogrend idejére és a különleges jogrendből való visszatérés a jogállamiságba a legfontosabb intézmények folyamatos, érdemi³⁷ működése mellett valósulhat meg a legkönnyebben.

A különleges jogrendet a különleges jogrend kihirdetésére jogosult szerv megszünteti, ha a kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.³⁸ A különleges jogrend szempontjából releváns döntéshozók lényegi információkhoz jutásáról már volt szó a 2. pontban. Az Alaptörvény 2023. július 1-jét követően hatályba lépő módosítása tiszta eljárási kereteket szab a különleges jogrend megszüntetésének. Ebben kiemelt jelentőséget kap a döntéshozó releváns információkkal való ellátása, amelyhez korrekt módon visszacsatol a Kormány korábban érintett tájékoztatási kötelezettsége.

4. Zárszó helyett

Az Alaptörvény különleges jogrendi rendelkezései 2023. július 1-jén jelentős mértékben átalakulnak. Az Alaptörvény különleges jogrendi részének elcsúsztatott hatályba lépésének oka az alapos jogrendszeri felkészülés lehetőségének biztosítása. A különleges jogrend szempontjából legfontosabb *sarkalatos törvény* a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény, amely számos további szabályozási tárgy vonatkozásában hatalmazza fel a Kormányt arra, hogy rendeletben határozzon meg további részletszabályokat. A különleges jogrendi kategóriarendszer változásait az elmúlt 10 év európai történései, elsősorban a terrorizmus és további hibrid kihívások inspirálták. A különleges jogrend reformjára vonatkozó javaslatok kidolgozásában kompetens szakemberek is közreműködtek³⁹ és a törvényjavaslat parlamenti tárgyalásából látható, hogy alapvetően politikai konszenzus övezte az elfogadásukat. Jakab András és Till Szabolcs szerint a különleges jogrendi kategóriáknak az Alaptörvény új 48. cikkében történő felsorolása „garanciális elemeként emelhető ki”, így ugyanis a továbbiakban nem valósulhat meg „a terrorveszélyhelyzet fejezetbe iktatásakor beállt automatikus különleges jogrend-fogalombővülés”.⁴⁰ Osztom a szerzőpáros optimizmusát, ugyanakkor pragmatikus megközelítéssel nagyobb garanciának látom azt, hogy az Alaptörvény 2023. július 1-jétől *formálisan* úgy mond a *gyökereihez tér vissza*, legalábbis a különleges jogrendi szabályozást illetően⁴¹, még akkor is,

³⁵ Alaptörvény új 53. cikk (2) bekezdés

³⁶ Rendkívüli állapot és szükségállapot idején, amikor nem a Kormány a kivételes hatalom címzettje, a Kormány államigazgatási jelentősége nem változik, hiszen a minisztériumok élén továbbra is a miniszterek állnak majd, a döntések végrehajtása továbbra is az államigazgatás működésén keresztül valósul meg. A Kormány szerepe annyiban változik meg, hogy a döntéseket rendkívüli állapot idején egy újabb tagokkal kibővült rendkívüli kormány (Honvédelmi Tanács) hozza meg, míg szükségállapot idején Magyarország kormányformája átmenetileg gyakorlatilag félpreszidenciálissá válik.

³⁷ Alaptörvény új 53. cikk (3) bekezdés, új 54. cikk (6) bekezdés

³⁸ Alaptörvény új 53. cikk (4) bekezdés

³⁹ KÁDÁR i. m. 7.

⁴⁰ JAKAB – TILL i. m. 468.

⁴¹ KÁDÁR i. m. 10.

ha egyébiránt egy messzemenőig 21. századra szabott tartalmat hordoz. A későbbiekben egy újabb politikai konszenzussal ugyanis ugyanolyan könnyen módosítható lenne az Alaptörvény, mint a legutóbbi kilenc alkalommal. Alapvető, hogy a normatív tartalom egyértelmősége határozza meg a veszélyek kezelésének és elhárításának menetét. Az elmúlt évtizedek hazai katasztrófa-kezelési gyakorlata bizonyította, hogy a lakosság védekezési hajlandósága lokálisan egyértelműen megvan.⁴² Az állami szervezetrendszer és a gazdaság védekezési bevetettségének növelése mellett lényeges lehet a lakosság érdemi felkészítése⁴³ is, amelynek a védelmi és biztonsági tervezés rendszerének főbb dokumentumaiban⁴⁴ is célszerű lenne megjeleníteni.

⁴² MTI Árvíz – Kormányzóvívó: csaknem 14 ezer ember vesz részt a védekezésben
<https://archiv1988tol.mti.hu/Pages/HirSearch.aspx>

⁴³ A sorkatonaság megszüntetése Magyarországon 2004-ben politikai konszenzus eredménye volt, hiszen szükség volt az Alkotmány módosítására is. Az Európai Unió és a NATO tagállamai közül Finnország, Ciprus és Görögország rendelkezik kötelező sorozással, míg Svédország és Dánia lazább rendszert alkalmaz. Európában még Svájcban van kötelező sorozás. Oroszország agressziója miatt már korábban is felmerült javaslatként, hogy az európai országoknak újra kellene gondolni a sorozás intézményét. Elisabeth BRAW: Europe Takes a Second Look at Conscription. WJS, 2018 <https://www.wsj.com/articles/europe-takes-a-second-look-at-conscription-1535311309>

⁴⁴ A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 22. § (1) bekezdése alapján ezek: a Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei, a Nemzeti Biztonsági Stratégia, az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás, valamint ágazati törvényben és a Kormány rendeletében előírt ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák, alaptervek, illetve intézkedési tervek.

IRODALOMJEGYZÉK

- CSINK Lóránt: Alapjogok különleges jogrend idején. In: *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*. 2022/6.
- JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC 2021
- KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/4.
- Christopher K. LAMONT: Confronting the consequences authoritarianism and conflict. The ECHR and transition. In: Antoine BUYSE, Michael HAMILTON (eds.): *Transitional Jurisprudence and the ECHR*. Cambridge University Press 2011
- MÉSZÁROS Gábor: Alapjogi bíráskodás különleges helyzetekben: a strasbourgi bíróság releváns esetjoga. In: *Pro Futuro*, 2016/2.
- SABJANICS István: Minősített időszakok az Alaptörvényen innen és azon túl. In: Kovács Péter (szerk.): *Religio et Constitutio*. Budapest, Pázmány Press, 2014
- SABJANICS István: A félelem mint jogi következményekkel járó veszélyforrás. In: SABJANICS István – FINSZTER Géza (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus 2017
- SABJANICS István: Ágazati-szakmai érdekek alakulása a különleges jogrendben. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2017/4.
- SABJANICS István: A terrorizmus hatásai és megjelenése a demokratikus jogrendben. Budapest, Akadémiai Kiadó 2021
- Kim Lane SCHEPPELE: Law in a Time of Emergency States of Exception and the Temptations of 9/11. In: *Journal of Constitutional Law*. 2004/5.
- TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. In: *Iustum Aequum Salutare* 2017/4.
- Stéphanie Hennette VAUCHEZ: The State of Emergency in France: Days Without End? In: *European Constitutional Law Review*. 2018/4.

INTERNETES FORRÁSOK

- MTI Árvíz – Kormányzóvívő: csaknem 14 ezer ember vesz részt a védekezésben
<https://archiv1988tol.mti.hu/Pages/HirSearch.aspx>
- <https://www.hrw.org/news/2015/11/24/france-new-emergency-powers-threaten-rights>
- Elisabeth BRAW: Europe Takes a Second Look at Conscription. *WJS*, 2018 <https://www.wsj.com/articles/europe-takes-a-second-look-at-conscription-1535311309>
- https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_67_kulonleges_jogrend.pdf/20d4277a-094b-8f9a-d57e-cdd3ecab68aa?t=1636034064832
- <https://www.reuters.com/world/europe/citing-martial-law-ukraine-president-signs-decree-combine-national-tv-channels-2022-03-20/>
- https://www.iri.org/wp-content/uploads/2022/05/2022-April-Survey-of-Residents-of-Ukraine_ENG.pdf

HIVATKOZOTT JOGFORRÁSOK

- Magyarország Alaptörvénye
- Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (Indokolása)
- az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (Indokolása)
- a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény
- a menedéjgről szóló 2007. évi LXXX. törvény
- általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény
- az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény megerősítéséről 57/1992. (X. 15.) OGY határozat