

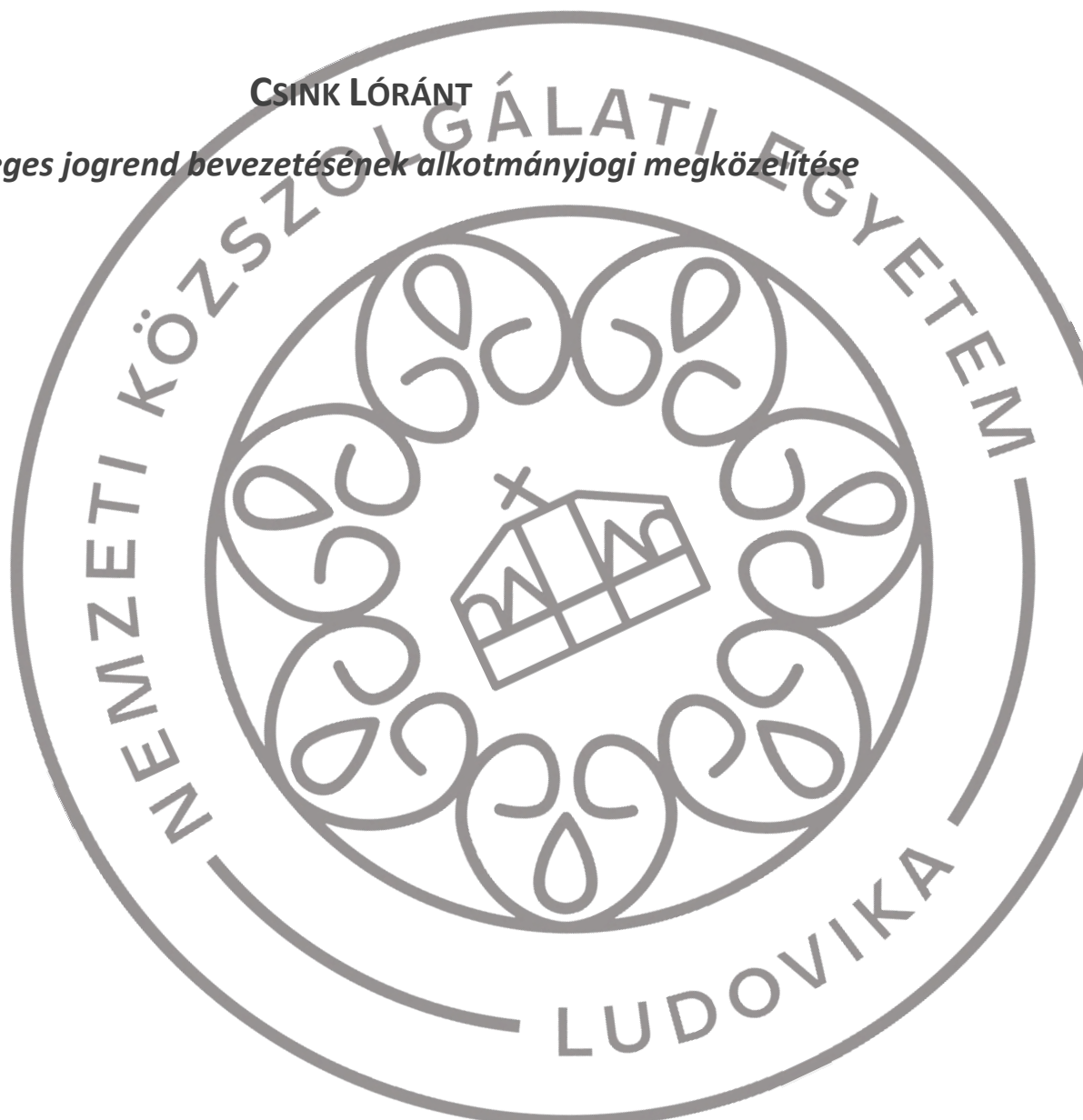
NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK

2023/3.

CSINK LÓRÁNT

A különleges jogrend bevezetésének alkotmányjogi megközelítése



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 publikálendő 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 2023/3.

Szerző:

Dr. Csink Lóránt

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál

Kiadja

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál

ISSN szám

2786-2283

A kézirat lezárva: 2023. II. negyedév

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



A KÜLÖNLEGES JOGREND BEVEZETÉSÉNEK ALKOTMÁNYJOGI MEGKÖZELÍTÉSE

A különleges jogrend kapcsán az alapjogok érvényesülésének a garanciáját az alkotmányozó sokáig abban látta, hogy a különleges jogrend bevezetéséhez kapcsol részletes, jól körülírt szabályokat, ezt követően viszont – mind a korábbi Alkotmány, mind az Alaptörvény – szövegszerűen az alapjogok szinte teljes felfüggesztését lehetővé tette. A „menet közbeni” garanciák irányába indult el mind a pandémia alatti alkotmánybírói gyakorlat,² mind pedig az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint az ahhoz kapcsolódó törvényi szabályozás.

Till Szabolcsnak a Hadijogi Szemle hasábjain megjelent írása³ részletesen foglalkozik a garanciák kérdésével. A szerző az alkotmánybírói tesztek kialakításában, újraértelmezésében látja az alapjogok garanciáit, a különleges jogrend bevezetését viszont alkotmánybírói úton nem felülvizsgálható politikai döntésnek tartja, amellyel szemben nem lehet jogállamisági elvárást megfogalmazni.⁴

Jelen írás célja nem más, mint ennek az egyetlen gondolatnak a körüljárása: van-e a különleges jogrend bevezetésének jogállami korlátja. Ennek tisztázása érdekében elsőként megvizsgálja a különleges jogrend bevezetésének alkotmányi szinten rögzített feltételeit. Ezt követően a tanulmány három kérdést tesz fel: (1) a döntés formálisan felülvizsgálható-e, (2) a gyakorlatban megtörténik-e a felülvizsgálat, illetve hogy (3) van-e szükség felülvizsgálatra egyáltalán. Az e kérdésekre adott válaszokból vonok le a tanulmány végén következtetéseket.

1. A különleges jogrend bevezetése

A különleges jogrend bevezetése tekintetében a szakirodalom jellemzően megkülönböztet államközpontú és alkotmányközpontú szemléleteket: az első csoporthoz tartozók azt vallják, hogy a kivételes hatalomgyakorlás jogon kívüli jelenség, míg a másik csoporthoz tartozók szerint a jog (alkotmány) uralma a kivételes hatalomgyakorlás során is érvényesül.⁵ E szerzők előszeretettel ütköztetik Carl Schmitt és Friedrich Koja nézeteit Hans Kelsen és Albert V. Dicey gondolataival.⁶ E kettőségen belül további kategóriák alakíthatók ki,⁷ így az egyes nézetek

¹ Dr. Csink Lóránt professzor, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar

² Ennek részletes bemutatását lásd Till Szabolcs: Különleges jogrend 2020-2023. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2022. 63-94.

³ Till Szabolcs: Az alkotmánybíráskodás és a különleges jogrend. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2022/3. (a továbbiakban: Till 2022b) 1-60. Ezúton köszönöm a Szerzőnek, hogy ebben a tanulmányában reflektált a témában korábban megjelent írásomra; több tekintetben (például az alkotmánybírói eljárás határideje tekintetében) nézeteim újragondolására készettek.

⁴ Till 2022b, 60.

⁵ Trócsányi László: A különleges jogrend elméleti keretei. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2021. 28.

⁶ Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelveinek elemzése és lehetséges perspektívái. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/8. 5-6.

⁷ Lásd részletesen: Jakab András – Till Szabolcs: A különleges jogrend. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG Orac, Budapest, 2021. 443-446.

leginkább egy skálán helyezhetők el, annak megfelelően, hogy mennyiben az állam megmentését és mennyiben az alkotmány (alkotmányos rend) fenntartását tűzik ki célul. Jellemzően a két szélsőséges nézet nem tartható: a legelkötelezettebb alkotmányközpontú felfogás is elismeri, hogy az állam megmentése érdekében engedményeket kell tenni a megszokott alkotmányos megoldásokból, és az államközpontú nézetet vallók sem gondolják úgy, hogy mindenféle jogi korlát nélkül bármit meg lehet tenni; számos szomorú történelmi példa bizonyítja, hogy ez a hozzáállás több problémát okoz, mint amennyit megold. Megjegyzendő az is, hogy egy tiszta államközpontú felfogás esetén egyáltalán nincs szükség jogi vagy alkotmányos szabályozásra, hiszen az ügyis félretehető, ha a helyzet úgy kívánja.

Az európai alkotmányok jellemzően alkotmányközpontúak, pontosabban egyik alkotmány sem ismeri el, hogy ne az lenne a különleges jogrend kezelésének az alapja. A gyakorlatban azonban – ahogy arra a pandémia alkotmányjogi kezelése is rámutatott – a jog igazodik a valósághoz; a törvényi, sőt az alkotmányi szabályokat is ahhoz igazítják, hogy az adott helyzet kezeléséhez mi célszerű.⁸ Ily módon a legtöbb országban rugalmas alkotmányközpontú szabályozás jön létre; a bevezetett intézkedések alapja az alkotmány, amit azonban az adott helyzetben megkövetelt szempontok szerint kell értelmezni.

A szabályozás alkotmány- vagy államközpontú voltát befolyásolja az is, hogy az adott alkotmány mennyire részletesen szabályozza a különleges jogrendet. A szűkszavú alkotmányi szabályozás államközpontú, a részletező alkotmányközpontú megfogalmazást sejtet.⁹ Bár ez leegyszerűsítő, csupán egyetlen szempontot figyelembe vevő megközelítés, mégis szemléletes, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt a magyar különleges jogrendi szabályozás volt arányaiban a legátfogóbb, a legterjedelmesebb, ha pusztán az alkotmányi szabályanyagot nézzük.¹⁰ Jakab András és Till Szabolcs szerint a részletes szabályozás magyarázata a lehetséges veszélyek határozatlan jogfogalmakkal való meghatározása, ami mérlegelést enged a kihirdetésnél;¹¹ az arányosság elvének megfelelően azt a kategóriát vezetik be, ami a leginkább adekvát a veszélyhez és annak kezeléséhez.

⁸ A szakirodalomban vita volt, hogy a Covid vírus „elemi csapás”-e, és ezért lehet-e a veszélyhelyzet bevezetésének az alapja (a különböző álláspontokat lásd: SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány* 2020/3. 117., illetve HORVÁTH Attila: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2021. 158.), ugyanakkor HAJAS Barnabás a Magyar Alkotmányjogászok Egyesülete által szervezett kerekasztalbeszélgetésen [A „vírusalkotmányjog” alkotmányossága, 2020. október 16.] beszámolt arról, hogy ebben a kérdésben politikai vita nem is alakult ki, ebből az okból nem kritizálták a veszélyhelyzet bevezetését. A kilencedik módosítás pedig később – igazodva az élethez – egyértelművé tette, hogy járvány esetén is bevezethető veszélyhelyzet.

⁹ Európában a leginkább államközpontú felfogás a francia; ugyanakkor az alkotmányt mind a francia politika, mind a szakirodalom többször kifogásolta az alkotmányi garanciák hiánya miatt. HAZAFI Áron megfogalmazása szerint „önmagában nem az alkotmány, hanem az elnök személye, demokratikus szemléletmódja és józan ítélőképessége jelenthet csak valódi garanciát arra, hogy a kihirdetés után ne az apokalipszis lovasa, hanem a köztársaság megmentője legyen”. HAZAFI Áron: *Államfői kivételes hatalom a francia alkotmányban*. In: Csink Lóránt – Szabó István (szerk.): *Az államfő jogállása III*. Pázmány Press, Budapest, 2023. 105.

¹⁰ HORVÁTH Attila: *Összegzés – A különleges jogrend az alkotmányokban*. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2021. 640-641.

¹¹ JAKAB – TILL. i.m. 441.

2. Van-e lehetőség a különleges jogrend bevezetésének formális felülvizsgálatára?

Azt a kérdést, hogy van-e egyáltalán elvi lehetőség a különleges jogrend bevezetésének felülvizsgálatára, három szempontból kell körül járni: (1) tárgyi oldalról a különleges jogrendet milyen jogi aktus hívja életre, (2) intézményi oldalról az Alkotmánybíróságnak van-e hatásköre ennek az aktusnak a vizsgálatára, végül (3) a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányi szabályok befolyásolják-e a fenti szempontok megítélését (azaz alakul-e az Alkotmánybíróság hatásköre).

1) Az Alaptörvény szövege nem rögzíti, hogy különleges jogrendet *milyen formában* kell kihirdetni.¹² A hatályos szöveg a különleges jogrendi fejezetben csak azt határozza meg, hogy melyik szerv (az Országgyűlés, illetve a Kormány) jogosult az egyes különleges jogrendekeket bevezetni, azt azonban nem írja elő, hogy ezt jogszabályi formában kell megtenni. Az Országgyűlés fejezet különböző pontban rögzíti a törvényalkotást [b) pont] és a különleges jogrendet érintő döntést [i) pont], amiből rendszertani értelmezéssel akár az is levezethető lenne, hogy a különleges jogrendet érintő döntést nem törvényi formában kell az Országgyűlésnek megtennie. Ennek ellenére a hazai jogrendszerben a veszélyhelyzetet minden esetben jogszabályi formában, rendeletben vezette be a Kormány (hadiállapot, szükségállapot bevezetésére nem volt példa).

A veszélyhelyzet rendeleti bevezetésének analógiájára valószínű, hogy hadiállapotot, szükségállapotot is törvényben vezetne be az Országgyűlés.¹³ Ezt valószínűsíti az is, hogy más, Alaptörvényben külön rögzített hatáskörrel is törvényi formában dönt a parlament (pl. közkegyelem).

2) Kiindulva abból, hogy a különleges jogrend bevezetése jogszabályban történik, a következő (intézményi) kérdés az, hogy az Alkotmánybíróságnak van-e hatásköre ennek a jogszabálynak a felülvizsgálatára.

Az Alkotmánybíróságnak a 90-es évektől vallott gyakorlata, hogy az utólagos absztrakt normakontroll hatásköre minden jogi normára (normatív tartalmú rendelkezésre) kiterjed. A 4/1997. (I. 22.) AB határozat elismerte a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály felülvizsgálhatóságát, a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat pedig a jogegységi határozat felülvizsgálhatóságát vezette le; mindkét esetben a teleologikus érvelést a szövegszerű értelmezés elé helyezte. A későbbi joggyakorlat az Európai Unió alapszerződéseit, illetve a csatlakozási szerződést is tartalmi alkotmányossági vizsgálat alá vonta.

A jogszabályok általános felülvizsgálhatóságán csupán az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése okozott törést: az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre pénzügyi tárgyú törvények felülvizsgálatára. Az Alkotmánybíróság ezt a szűkítést megszorítóan értelmezi: az 1/2011. (VI. 21.) Tü. állásfoglalás értelmében a testület a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányos

¹² Erre hívja fel a figyelmet SZENTE i.m. 126.

¹³ Érdekes kérdést vet fel, hogy mi a helyzet akkor, ha a hadiállapotot nem az Országgyűlés, hanem – az Alaptörvény 56. cikk (1) bekezdése alapján – a köztársasági elnök vezetné be. Az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy a köztársasági elnök ilyen esetben jogalkotóvá válna, így a hadiállapot bevezetésére nem jogszabályi (hanem valószínűleg határozati) formában kerülne sor. Mindez érinti a bevezetés felülvizsgálhatóságát.

felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörének a szűkítését „szűken” (megszorítóan), míg a felülvizsgálatot kivételesen lehetővé tévő alkotmányi rendelkezések körét „tágan” (kiterjesztően) értelmezi.

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a jogszabályi formában megjelenő rendelkezés a tárgykörére tekintet nélkül alkotmányossági vizsgálat alá vonható, kivéve, ha az olyan pénzügyi tárgykört határoz meg, amire az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése vonatkozik.¹⁴

Ha az Országgyűlés mégsem törvényi formában vezet be különleges jogrendet, akkor két lehetőség maradt: határozati formában vagy más, jogforrástanilag nem elhelyezhető kategóriában (közlemény, hirdetmény, statárium stb.). Utóbbi esetben az alkotmányossági felülvizsgálat kizárt; az alkotmánybírói törvény nem ad lehetőséget formális értelemben jogforrásnak nem minősülő aktusok felülvizsgálatára normakontroll eljárás keretében. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság egyetlen lehetősége az lenne, hogy kimondja: a különleges jogrend közleménnyel való kibocsátása alaptörvény-ellenes (azaz nem maga az aktus alaptörvényt sértő, hanem annak kibocsátása).

Összetettebb a helyzet, ha határozati formában vezeti be az Országgyűlés a hadiállapotot. Ilyen esetben az alkotmányossági felülvizsgálat azon múlik, hogy az Alkotmánybíróság a határozatot egyedi vagy normatív határozatnak minősíti-e. A nem jogszabályi formában megjelenő aktusok esetében ugyanis a normatív (nyitott alanyi körre vonatkozó) aktusokat kivétel nélkül vizsgálat alá vonta, az egyedieket pedig abban az esetben, ha alapjogot korlátoztak.¹⁵ Ha a határozat egyedi, akkor az Alkotmánybíróság nem vizsgálja felül, ha normatív, akkor igen.

3) Az alkotmányossági felülvizsgálat elvi lehetőségéhez végül az is szükséges, hogy az Alaptörvény ne tegyen kivételt az Alkotmánybíróság normakontroll hatásköre alól. Mivel az Alkotmánybíróság hatásköre közvetlenül az Alaptörvényen alapul, így csak akkor nem vizsgálható felül a különleges jogrend bevezetése, ha ez is az Alaptörvényre vezethető vissza. Ellenkező esetben a törvényi szabályból eredő hatáskörkorlátozás eleve alkotmányellenes lenne.

Az Alaptörvény rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre különleges jogrendben sem korlátozható [52. cikk (4) bekezdés] és az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel [52. cikk (1) bekezdés]. Sehol nem található továbbá olyan explicit kifejezés, amely a különleges jogrend bevezetésének alkotmányossági felülvizsgálatát kizárná.

A fentiekből az a következtetés vonható le, hogy

- a különleges jogrend kihirdetése – a legvalószínűbb, alkotmányjogi dogmatikának leginkább megfelelő forgatókönyv szerint – jogszabályban történik;
- a jogszabályok felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak hatásköre van, a különleges jogrend nem tartozik a kivételek közé;

¹⁴ Természetesen az indítványnak – akár utólagos normakontroll, akár alkotmányjogi panasz keretében érkezik – számos eljárási és tartalmi feltételnek kell megfelelnie, e helyen azonban az írás csak az elvi lehetőséggel foglalkozik.

¹⁵ CSINK Lóránt – MAYER Annamária: Variációk a szabályozásra. Médiatudományi Intézet, Budapest, 2012. 18.

- nincs olyan különleges jogrendi szabály az Alaptörvényben, amely azt mondaná ki, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogköre korlátozott, épp ellenkezőleg az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.

Mindezekből tehát az következik, hogy nincs formális akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság megvizsgálja, hogy a különleges jogrend kihirdetése alkotmányos volt-e.

3. A különleges jogrend alkotmánybíróági felülvizsgálatának lehetőségei és korlátai

A különleges jogrend bevezetésének felülvizsgálhatóságától független kérdés, hogy ez tartalmilag indokolt-e; másképp fogalmazva előállhat-e olyan helyzet, amikor az Alkotmánybíróságnak azt kell mondania, hogy a különleges jogrend bevezetésének alkotmányos feltételei nem állnak fenn.

Ennek megválaszolása előtt néhány előkérdés tisztázása szükséges. Első alapvetés, hogy a lex imperfecta idegen a jogrendszer természetétől. A jogi normát az állami kikényszeríthetőség különbözteti meg a szokásoktól, illemtől, vallástól, erkölcstől; ha egy norma nem kikényszeríthető, akkor épp a jogi szabály legjellemzőbb tulajdonsága vesz el. A gyakorlatban pedig ilyen helyzetben a jogi norma betartása kizárólag a jogalany belátásán múlik, ami a legtöbb esetben nem komoly visszatartó erő (képzeljük el, mi lenne, ha a piroson való áthaladást nem lehetne semmilyen módon szankcionálni...). Ha tovább visszük ezt a gondolatmenetet, könnyen beláthatjuk, hogy ha nincs jogkövetkezmény, akkor nincs annak se jelentősége, hogy mi van a normaszövegben, bármi is van, nem lehet kikényszeríteni. Mindezt a vizsgálat tárgyára vetítve azt jelenti, hogy az Alaptörvény szabályozásának (és különösen a részletes szabályozásnak) akkor van értelme, ha van olyan intézmény és olyan eljárás, amely és ahogy a különleges jogrend bevezetését ellenőrizheti. Ez pedig – a jogrendszer jelentős átalakítása nélkül – nem lehet más, mint az Alkotmánybíróság.

Az alkotmányossági felülvizsgálat – ahogy arra Till Szabolcs rámutat – összefügg az Alkotmánybíróság pozíciójával, szerepfelfogásával is: az Alkotmánybíróság partnerként pozícionálta magát a döntések sorával, aktívan alakított a különleges jogrend szabályanyagát.¹⁶ A tartalmi felülvizsgálatnak csak akkor van esélye, ha az Alkotmánybíróság kellően aktív, továbbá a döntések tartalmát meghatározza az, hogy mit tekint elsődleges feladatának: az Alaptörvény és az alapjogok védelmét vagy a különleges jogrendet előidéző veszély leküzdését.¹⁷

Végül a harmadik előkérdés, hogy a különleges jogrend bevezetésének felülvizsgálatát rá lehet-e bízni a bíráskodóra, amikor számtalan biztonsági, katonai, védelmi ismeret szükséges ennek szakszerű megítéléséhez. A határozott válaszom az, hogy igen. A hatalommegosztás rendjében a bíráskodó hatalom feladata a jogvita eldöntése. A jogkérdés eldöntése számos esetben nem lehetséges más területek ismerete nélkül, ez azonban nem akadálya annak, hogy a bíró döntést hozzon. Teljesen természetesnek tartjuk, hogy a bíró adójogi kérdésben is

¹⁶ TILL 2022b, 18.

¹⁷ CSINK Lóránt: Alapjogok a különleges jogrend idején. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/6. 12.

döntést hozhat, holott ehhez pénzügyi, számviteli ismeretekre van szükség. Az eljárási törvényeknek a feladata, hogy a bírónak legyenek meg az eszközei a szükséges ismeretek beszerzésére (pl. szakértő útján), de a különös szakismeret nem lehet akadály a bírói döntésnek.

A felülvizsgálattal összefüggésben tisztázandó, hogy az Országgyűlés, illetve a Kormány különleges jogrendet bevezető döntése tisztán politikai döntés-e vagy pedig jogi döntés. Politológiai értelemben valamely tevékenységet akkor tekintünk politikainak, ha értékek közötti választás eredményeképp meghatározza, hogy milyen irányba haladjon a társadalom. A definíciónak két fontos eleme van: egyrészt az értékek (ideológiák, eszmék) közötti választás lehetősége, másrészt, hogy a döntés kihatással van a társadalom egészére, vagy legalábbis jelentős részére.¹⁸ Ezzel szemben a jogi döntés – bár befolyásolhatja értékválasztás – minden esetben egy jogszabályon alapul. A jogi döntés legalitását az adja, hogy az megfelel valamilyen jogszabálynak.

A különleges jogrend bevezetésénél több szempontot kell az Országgyűlésnek, illetve a Kormánynak mérlegelnie. Értékelniük kell a veszély, a fenyegetettség mértékét, az adekvát válaszlépést, a lehetséges következményeket, a biztonsági, gazdasági és társadalmi hatásokat, stb. Ezek politikai szempontok, de a döntést jogkérdéssé teszi az, hogy a különleges jogrend bevezetése az Alaptörvényen alapul, így a kérdés úgy merül fel, hogy a (politikai) mérlegelés az alkotmányos keretek között marad-e vagy sem. Ennyiben pedig a különleges jogrend bevezetése jogkérdés.

A különleges jogrend bevezetése felülvizsgálatának Achilles-sarka, hogy célszerűségi kérdés-e a bevezetés. Till Szabolcs rámutat: az Alkotmánybíróság „a célszerűségi mérlegelés felelősségét nem vállalta fel, és egyértelműen a végrehajtó hatalom felelősségi körében tartotta az elvben alkalmas alapjog-korlátozási alternatívák közötti választást”.¹⁹ Ezzel egyetértve: az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége annak vizsgálatára, hogy *célszerű-e* bevezetni a különleges jogrendet, vagy van-e más lehetőség az államot, alkotmányos rendet fenyegető veszély elhárítására. Még csak azt sem kell vizsgálnia, hogy a különleges jogrend bevezetése a legenyhébb eszköz-e, azaz különleges jogrend bevezetése nélkül van-e lehetőség a veszély leküzdésére. A legenyhébb eszköz ugyanis (csakúgy mint a szükségesség és az arányosság) az alapjogkorlátozással szemben támasztott követelmény, a különleges jogrend bevezetése pedig önmagában nem korlátoz alapjogot.

A fentiekből az alábbi következtetéseket vonom le:

- a különleges jogrend bevezetése tartalmi felülvizsgálatát nem szerencsés eleve kizárni, mert akkor az erre vonatkozó alkotmányi rendelkezés ki nem kényszeríthető soft law-vá válik;
- nem vonható el a felülvizsgálat a bíraskodástól pusztán azért, mert a döntéshez különleges szakismeret szükséges;

¹⁸ GYÖRFI Tamás: Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. Gondolatok a bírói aktivizmus fogalmának hasznosságáról. Politikatudományi Szemle 1996/4. 64.

¹⁹ TILL 2022b, 57.

- a különleges jogrend bevezetése nem tisztán politikai, hanem politikailag befolyásolt jogi döntés;
- a felülvizsgálat során az Alkotmánybíróságnak arról kell döntenie, hogy a bevezetés alaptörvényi feltételi fennállnak-e, függetlenül attól, hogy az célszerű-e, vagy a veszély elhárításának van-e más módja.

4. Kitérő: az Alkotmánybíróság elnökének „vétójoga” a hadiállapot bevezetésénél

Az Alkotmánybíróságnak nem csupán a különleges jogrendet kihirdető jogszabály felülvizsgálata során van mozgástere annak eldöntésében, hogy bevezetésre kerüljön-e hadiállapot vagy szükségállapot, illetve hogy kapjon-e a Kormány felhatalmazást a veszélyhelyzet meghosszabbítására. Érintőlegesen van erre egy másik lehetőség is: ha az Országgyűlés akadályoztatva van, akkor a fenti intézkedésekre a köztársasági elnöknek van hatásköre. Ezzel összefüggésben az Alaptörvény 56. cikk (2) bekezdése a következőképp rendelkezik:

„Az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzón állapítja meg az Országgyűlés akadályoztatása tényét, ha az Országgyűlés nem ülészik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmény miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.”

Ezzel kapcsolatban vizsgálni kell, hogy (1) milyen jogosultsága van az Alkotmánybíróság elnökének, (2) döntése politikai vagy jogi (jogilag kötött) döntés-e, illetve (3) e minőségében az Alkotmánybíróság nevében jár el vagy saját hatáskörében.

1) Az Alaptörvény szövege alapján az Alkotmánybíróság elnökének nincs vétójoga a különleges jogrend bevezetésekor. Ha az Országgyűlés nincs akadályoztatva (azaz zavartalanul ülészik vagy ugyan nem ülészik, de az ülés aggálytalanul összehívható), akkor az Alkotmánybíróság elnöke „képbe sem kerül”, a különleges jogrend nélküle is bevezethető. Az Alkotmánybíróság elnökét csak akkor vonják be a döntéshozatalba, ha az Országgyűlés helyett a köztársasági elnök dönt a különleges jogrend bevezetéséről, és ekkor sem magáról a különleges jogrendről, hanem az akadályoztatás ténye a döntés tárgya.

A korábbi Alkotmány hasonló tartalmú szövege nem egybehangzó, hanem együttes döntést írt elő. A jogirodalom nem volt egységes abban a kérdésben, hogy egyhangú döntésre van-e szükség,²⁰ ezt az Alaptörvény egyértelművé tette.

Az Alkotmánybíróság elnöke szerepének megértéséhez szükséges azt figyelembe venni, hogy mi az Alaptörvény célja a hatáskör biztosításával. Az Alaptörvény e tekintetben a korábbi Alkotmány szabályozásából indult ki, amely pedig a köztársasági elnök különleges jogrendi szerepét a rendszerváltáskor intézményesítette. 1989-ben az Ellenzéki Kerekasztal

²⁰ Petrétei József szerint nem volt szükséges egyhangú döntésre [PETRÉTEI JÓZSEF: A minősített időszakokra vonatkozó alkotmányi (törvényi) szabályozás sajátosságai. In: Ádám Antal – Cseresnyés Ferenc – Kajtár István (szerk.): *Az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára*. PTE ÁJK, Pécs, 2006 312.], ellentétes álláspontot képviselt Kilényi Géza, aki az egyhangúság követelménye mellett érvelt [KILÉNYI GÉZA: *Fejezetek az alkotmányjog köréből*. PPKE JÁK, Budapest, 1998, 35.]

államszervezettel összefüggő leglényegesebb célkitűzése az erős elnöki hatalom kialakulásának a megakadályozása volt. Ennek egyik oka az Elnöki Tanáccsal kapcsolatos rossz tapasztalatokban kereshető, a másik – lényegesebb – ok pedig az volt, hogy a politikai realitások alapján a Kerekasztal résztvevői közelebbinek látták a szabad parlamenti választásokat (amelyen győzelmük valószínűsíthető volt), mint azt, hogy az államfő kiválasztására ráhatással bírhatnak. Ezért a végrehajtó hatalmat az Országgyűlésnek felelős kormánynak kívánták juttatni, és nem a politikailag felelőtlen (és így nagyobb mozgástérrel rendelkező) köztársasági elnöknek.²¹ Az akkori politikai közegben – félve a lengyel forгатókönyv magyarországi megvalósulásától – tartottak attól, hogy a köztársasági elnök különleges jogrendet hív életre, és az akkor még hazánkban állomásozó szovjet csapatok segítségével megakadályozza a rendszerváltást. Épp ezért garanciákat rögzítettek arra, hogy a köztársasági elnök egyszemélyben ne dönthessen különleges jogrendről. Komoly vitát eredményezett a köztársasági elnöknek az a hatásköre is, hogy 30 napra el tudja napolni az Országgyűlés üléseit, és eddig a parlament akadályoztatva van, és így rendkívüli állapot idején nem tudja gyakorolni ellenőrző funkcióját.²² Megállapítható tehát, hogy a kerekasztaltárgyalásokon kifejezett cél volt, hogy a köztársasági elnök ne tudja akadályozni a parlament működését, és különösen rendkívüli állapot idején ne legyen az Országgyűlés megkerülhető. Ebből arra következtek, hogy az akadályoztatás megállapításához a jóváhagyás megkövetelése is ezt a célt szolgálja.

2) Az előbbi gondolatmenetet folytatva az Alkotmánybíróság elnöke – csakúgy mint az Országgyűlés elnöke és a miniszterelnök – nem a különleges jogrend bevezetésének szükségességéről dönt, hanem arról, hogy nem áll-e fenn annak a veszélye, hogy a köztársasági elnök visszaél a jogkörével. Az akadályoztatás ténye így nem jogkérdés, hanem politikai kérdés: van-e politikai veszélye annak, hogy – leegyszerűsítve – a köztársasági elnök puccsot készít elő. Alkotmányjogi megközelítésben pedig a döntés arról szól, hogy az Országgyűlés akadályoztatásának a megállapítása az államszervezet demokratikus menete szerint történik-e, a hatalommegosztás rendjének megfelelően. Az Alkotmánybíróság elnöke tehát e döntése során politikai döntést hoz, amit még inkább valószínűsít az, hogy épp ugyanolyan jogosultsága van, mint a miniszterelnöknek és a házelnöknek, akik vitán felül politikusok.²³

A fentiek alapján ugyanakkor megkérdőjelezhető az Alaptörvény 56. cikk (2) bekezdésének a létjogosultsága. Ha a szabály célja valóban a köztársasági elnök mozgásterének a szűkítése, amint az a történeti értelmezés alapján feltételezhető, akkor e szabálynak az Alkotmány hatálya alatt volt értelme, hiszen mind szükségállapot, mind rendkívüli állapot idején a köztársasági elnök „pozícióba került”, előbbi esetben ő vezethetett be rendkívüli intézkedéseket, utóbbi esetben pedig a létrejövő Honvédelmi Tanács elnöke volt. Okkal feltételezhető az Alkotmány, hogy biztosíték kell arra, hogy a köztársasági elnök az

²¹ CSINK Lóránt: Az államfő jogállása Európában és Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008. 74. Részben eltérő okokat sorakoztat fel FARKAS Gergely: A mai magyar államfő intézményének kialakulása a Nemzeti Kerekasztalnál. *Collega* 2007/2-3. 74.

²² TORDAI Csaba: A társadalmi szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig: Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására. *Politikatudományi Szemle* 1998/4. 71.

²³ Ehhez hasonlóan nem a jogszerű, hanem a jóhiszemű eljárást (azaz egy politikai kategóriát) várja el JAKAB András az akadályoztatás megállapításakor. JAKAB András: „19/A. §” [Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban]. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. [16]

Országgyűlés kiiktatásával ne teremthessen számára kedvező, széles hatásköröket biztosító helyzetet. Jelenleg azonban, az Alaptörvény kilencedik módosítását követően a köztársasági elnöknek egyik különleges jogrendi állapotban sincsenek rendkívüli jogkörei, így elméletileg sem merülhet fel annak lehetősége, hogy az Országgyűlés akadályoztatásából előnyt kovácsolhat magának. Plasztikusan fogalmazva: a köztársasági elnöknek nem éri meg visszaélni a különleges jogrend kihirdetésével, hiszen abból nem származik előnye (nem szélesednek a hatáskörei). Ekkor pedig a garanciák is feleslegesek.

3) Ha elfogadjuk, hogy az Alkotmánybíróság elnöke az Alaptörvény 56. cikk (2) bekezdése alapján politikai döntést hoz, akkor egyértelmű az is, hogy nem az Alkotmánybíróság nevében, hanem saját hatáskörben hoz döntést. Maga az Alkotmánybíróság csak jogilag kötött döntést hozhat.

Az Alkotmánybíróság nem utasíthatja az elnököt, hogy miképp ítélje meg az akadályoztatás tényét, sőt, az elnök a testület véleményét sem köteles kikérni.

5. Összegzés: Szükséges-e érvényesíteni a különleges jogrend bevezetésének jogállami garanciáit?

A tanulmány eddigi része alapján arra következtettem, hogy a különleges jogrend bevezetésének vannak jogállami garanciái: formailag a kihirdető törvény felülvizsgálható, tartalmilag pedig a célszerűségi mérlegelés nem lehetséges ugyan, de az Alaptörvénynek való megfelelés vizsgálata igen. Kérdés azonban, hogy mennyiben van szükség erre a felülvizsgálatra.

A közéletben élénk vitát váltott ki, hogy Kína egyes területein nagyon szigorú korlátokat vezettek be annak ellenére, hogy a járvány terjedése és súlyossága ezt nem indokolta. Természetesen nem lehet alkotmányossági példa egy olyan ország, ahol az alapvető jogok korlátozása nem a jogállami és demokratikus elveknek feleltethető meg,²⁴ de a kérdés valós: a különleges jogrend bevezetésének van-e alkotmányos mércéje, ha az nyilvánvalóan aránytalan(nak tűnik).

A különleges jogrend bevezetésének alaptörvényi feltétele az alkotmányos rendet, az államot vagy az élet- és vagyónbiztonságot fenyegető veszély fennállta. Ez a veszély ugyanakkor nem abszolút, hanem viszonyítani kell más alkotmányos jogokhoz és értékekhez. Nem igazolható tehát bármilyen különleges jogrendi korlátozás a veszély fennálltával, az arányosság az egyik legfontosabb tényező az alkotmányossági vizsgálat során. 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.²⁵

²⁴ HOJNYÁK Dávid – UNGVÁRI Álmos: Összegzés – A koronavírus-járvány kezelésének tapasztalatai a vizsgált államokban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2021. 619.

²⁵ SABJANICS István: Az Alaptörvény kilencedik módosításának államigazgatási vonatkozásai a különleges jogrendtel illetően. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/9. 7.

A különleges jogrend bevezetése ugyanakkor nem jár közvetlenül alapvető jogok korlátozásával. A különleges jogrend bevezetése nem mérce nélküli, az alaptörvényi feltételek fennállta vizsgálható, de a bevezetés politikai célszerűsége nem, így a különleges jogrend kihirdetése tekintetében az Alkotmánybíróság mozgásterét szűkre szabott. Ezzel szemben a különleges jogrend idején meghozott intézkedések bevezetése, ha azok alapjogokat érintenek, nem csupán célszerűségi, de arányossági kérdés is, és mint ilyenek felülvizsgálhatók. *A gyakorlatban pedig minél inkább összecsiszítják különleges jogrend és békeidő (azaz minél tartósabbak a különleges állapotok), annál inkább a „menet közbeni”, a különleges jogrend folyamatába épített garanciák válnak hangsúlyossá.*

Jelen keretek között kizárólag a különleges jogrend kihirdetésének alapjogi hatásait vizsgáltam. Ettől független kérdés, hogy már önmagában a különleges jogrend bevezetése számos államszervezeti változással jár, melyek közül a leglényegesebb az, hogy a Kormány rendeletalkotása pótolhatja az Országgyűlést a legjelentősebb társadalmi viszonyok meghatározásában. Az államszervezet demokratikus működése megköveteli, hogy az Országgyűlésnek lehetősége legyen ilyen helyzetben is a Kormány politikai ellenőrzésére, ennek érvényesítése azonban nem az Alkotmánybíróság feladata.

