

Nemzetközi minták vizsgálata az összehangolt válságkezelésre, az arra való felkészülésre és a különleges jogrendi szabályozására ¹

Bevezetés

Az elmúlt bő egy évtized történései (így többek között az „arab tél” eseményei nyomán kiemelkedő Iszlám Állam tevékenysége, az európai terrorhullám, a 2015-ben kibontakozó orosz–ukrán konfliktus, majd háború, a hibrid konfliktusok, a technológiai vívmányok biztonsági kockázata, a Covid–19 okozta pandémia)² nyilvánvalóvá tették, hogy a hatályos védelmi jog alapját jelentő biztonsági környezet jelentős mértékben átalakult, amit követnie kell magának a szabályozásnak, vagyis annak az átalakításának is. Így szükségszerűvé vált a szabályozás reformja, és jelen esetben nem beszélhetünk másról, mint a fegyveres védelmi ágazat³ szabályozási reformjáról, mivel a fentebb felvillantott események okán a vizsgált terület szabályanyagának generális átalakítására van szükség, hiszen a korábbi jogintézmények még a múlt század kihívásaira reagáltak, így többségükben 19. századi gyökereiket alig haladták meg.

Egy ilyen reform esetében kézenfekvőnek hat megvizsgálni, hogy ezt mások miként csinálják, mások ezt miként szabályozzák, vagyis a jog-összehasonlítás eszközével élve görcső alá vesszük az átalakításra szoruló területeket. E tanulmány lényegében nem vállalkozik másra, mint hogy a védelmi jogi szabályozás egy belső magját jelentő szabályanyag, a válságok feloldásának jogállami kereteit tekinti át. Ennek során eltérő jogi, társadalmi és kulturális tradíciókkal rendelkező államok szabályanyagát vizsgáljuk a tanulmány keretei között. Ennek megfelelően nem ragadunk meg az európai szabályok tengerében – természetesen számos idetartozó állam megoldásait is feltérképezzük –, hanem vizsgálat tárgyává tesszük az euroatlanti térség angolszász államainak megoldásait, valamint egy-egy demokratikus(abb) keretek között működő ázsiai állam szabályozási kútfit is áttekintjük.

Jelen tanulmány célja, hogy feltárjon szabályozási modelleket, jogintézményeket, amelyek mintaként szolgálhatnak a hazai jogalkotás finomhangolása során.

¹ A mű a TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

² Lásd PONGRÁCZ 2019; BARTKÓ–FARKAS 2020; SPITZER 2019; FARKAS–SÜLYOK 2020; HAUZINGER 2018a; 2018b; BARTKÓ 2020; RÁCZ 2020; FARKAS–RESPERGER 2020; SCHMITT 2017; KELEMEN–NÉMETH 2018; KELEMEN–FARKAS 2019; FARKAS 2019a; KELEMEN–SIMON 2020; PETRUSKA 2022; PETRUSKA–TILL–BALOGH 2021.

³ FARKAS 2019b.

1. A visegrádi államok különleges jogrendi szabályozása

A vizsgálatot célszerű olyan államok szabályozásával kezdeni, amelyek esetében a társadalmi totalitást alakító történelmi és kulturális tényezők hasonlóknak mondhatók, így a szabályozás is hasonló töről fakad, azt egybeeső geopolitikai körülmények alakítják.

1.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások

A visegrádi államok alkotmányai, alkotmányos törvényei meghatározzák azokat a tényállásokat, amelyek esetében a különleges jogrend elrendelhető. A szabályozás alapvetően a klasszikus támadás iránya szerinti felosztást követi, néhol kiegészítve a neutrálisabb jellegű egészségügyi, környezeti katasztrófa leküzdésére életre hívott esetkörrel. Ennek megfelelően a cseh jogrend elhatárol szükségállapotot, államot fenyegető állapotot és hadiállapotot.⁴ A lengyel alkotmány szintén három esetkört különít el: a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet.⁵ A szlovák szabályozás négy tényállást ismer: a háborút, a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet.⁶ A következőkben ezeket tekintjük át röviden.

1.1.1. Külső támadásra adott válaszok, vagyis a hadiállapot megjelenése és szabályozása

Fogalmi meghatározás tekintetében a *szlovák alkotmány kivételével mindegyik alkotmányban megjelenik a hadiállapot különleges jogrendi tényállásának definíciója, amit alkotmányos törvény rendez.*

A *szlovák alkotmány* csak a felhatalmazást tartalmazza az alkotmányos törvény megalkotására a háború, a hadiállapot és a szükségállapot tekintetében.⁷ Arról viszont érdemes röviden megemlékezni, hogy a szlovák törvényhozás dönt a hadüzenet kérdéséről, a fegyveres erőknek a szlovák állam területén kívül való alkalmazásáról, valamint idegen haderőnek az állam területén történő tartózkodásáról.⁸ 60 napot meg nem haladó időtartamban utóbbiakról a kormány is rendelkezhet.⁹ A köztársasági elnök a kormány kezdeményezésére – a kezdeményezésről testületileg döntenek¹⁰ – elrendelheti a fegyveres erők mozgósítását, dönt a háború kérdéséről, a hadiállapotról és a szükségállapotról. Emellett ő a fegyveres erők főparancsnoka.¹¹ Fontos kitétel, hogy amennyiben a Szlovák Köztársaság elnökének pozíciója betöltetlen, akkor a fenti jogköröket a szlovák

⁴ HOJNYÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 218.

⁵ NÉMETH 2021a: 358.

⁶ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 530–531.

⁷ Tt. 460/1992. A Szlovák Köztársaság Alkotmánya (kelt: 1992. szeptember 1.) 102. cikkely (3) bekezdés.

⁸ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 86. cikk k–m) pont.

⁹ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikk.

¹⁰ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikk.

¹¹ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 102. cikk.

törvényhozás gyakorolja, kivétel a főparancsnoki pozíció, amely a kormányfőre száll.¹² A háborúval kapcsolatos esetkör köztársasági elnök általi elrendelésének akkor van helye, ha a Szlovák Köztársaságot idegen hatalom megtámadja, mégpedig hadüzenet megküldésével vagy hadüzenet mellőzésével, illetve – furcsamód, dogmatikailag némiképpen hibásan – az állambiztonsági törvény ezen tényálláshoz rendeli a nemzetközi szerződéses kapcsolataiból eredő kötelezettségek teljesítésének esetét is, amely nem minden esetben jelent háborús tevékenységet, így talán célszerűbb volna a hadiállapothoz (amely elnevezés szintén furcsának hat a háború mellett) rendelni, de ez is mutatja a klasszikus támadás iránya szerinti felosztás nehézségeit a jelenkor biztonsági környezetében. A hadiállapot elrendelésének akkor van helye, ha hadüzenet vagy támadás közvetlen veszélye áll fenn.¹³

A *cseh alkotmánytörvény* hasonlóan a szlovák szabályozáshoz elkülöníti a tényleges háborús helyzetet és annak közvetlen veszélyét. A *hadiállapot* akkor rendelhető el, ha az államot megtámadják, vagy nemzetközi szerződésből eredő kötelezettsége ezt megköveteli. A cseh törvényhozás joga dönteni hadiállapot kérdéséről, valamint más államok fegyveres erőinek Csehország területén történő állomásoztatásáról. A kérdésben jól láthatóan domináns szerepet tölt be a törvényhozás, ez alól szűk kivételként állapítja meg az alkotmány a kormány lehetséges önálló fellépési köreit: „ha a fenti esetek a 60 napot nem haladják meg, és kollektív védelmi kötelezettségek teljesítéséhez feltétlen szükséges; a békefenntartó műveletek egyes esetköreiben; természeti, ipari katasztrófa esetében; a mentőakciókban; elhárításban való részvétel”.¹⁴ A hadiállapot az ország egészére elrendelhető. Fontos kritérium a fokozatosság, hiszen ezen tényállás kizárólag akkor nyilvánítható ki, ha a másik két esetkör felhatalmazásai nem elégségesek a helyzet megoldásához. Az *államot fenyegető állapot* akkor hirdethető ki, ha külső hatalom „az állam szuverenitását, területi egységét vagy demokratikus alapjait közvetlenül fenyegeti”.¹⁵ Ezt a kormány indítványára kizárólag a kétkamarás törvényhozás abszolút többségének támogatása mellett lehet elrendelni.¹⁶ A kezdeményezéstől számított 72 órán belül döntenie kell az alsóháznak, és a döntéstől számított 24 órán belül a szenátusnak; ha utóbbi a határidőnek nem tesz eleget, elrendeltnek kell tekinteni az államot fenyegető állapotot. Ezen esetkör szemben a hadiállapottal nemcsak az ország egészére, hanem meghatározott részére is elrendelhető. A köztársasági elnök neutrális szerepköre figyelhető meg, hiszen a haderővel és különleges jogrenddel kapcsolatos hatásköre – a gyengébb kinevezési jogkörön túl –, hogy viseli a fegyveres erők főparancsnoka titulussát, azonban ellenjegyzés nélküli döntést nem hozhat.¹⁷

A *lengyel szabályozás* szintén ismeri a hadiállapotot,¹⁸ amelynek elrendelését akkor teszi lehetővé, ha a lengyel államot külső támadás veszélye fenyegeti, vagy külső fegyveres

¹² A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 105. cikk.

¹³ Állambiztonsági alkotmánytörvény (Ústavný zákon č. 227/2002 o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnoveho stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu) 2–3. cikk.

¹⁴ Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992 No. 1/1993 Sb 39., 43. cikk. (A szerző fordítása.)

¹⁵ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 7. cikk (1).

¹⁶ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 7. cikk.

¹⁷ Constitution of the Czech Republic 63. cikk.

¹⁸ A hivatalos angol nyelvű fordítás a *martial law* kifejezést alkalmazza.

támadás érte területét, továbbá kollektív védelemből eredő nemzetközi kötelezettsége teljesítésének érdekében.¹⁹ A lengyel haderő alaprendeltetését is ebben határozza meg az alkotmány 26. cikke, akként, hogy „védelmezi az állam függetlenségét és területi integritását, és biztosítja a határok védelmét és sérthetetlenségét”, emellett pedig kiemeli annak politikai semlegességét és a felette fennálló civil kontrollt.²⁰ Azonban felhatalmazást ad arra, hogy törvényben meghatározott esetekben Lengyelország határain belül is alkalmazható legyen a haderő.²¹ Érdemes megjegyezni azt is, hogy alapvetően a Képviselőház primátusa dönteni hadiállapot kérdésében, azonban akadályoztatása esetén eme jogkör is átszáll a köztársasági elnökre.²² A lengyel alkotmányozó az operativitást szem előtt tartva a köztársasági elnök jogává tette a hadiállapot elrendelését, a minisztertanács kezdeményezésére.²³ Igaz, hogy a köztársasági elnöknek 48 órán belül kezdeményeznie kell a Képviselőház döntését az elrendelésről, a testület haladéktalanul megtárgyalja a kérdést, és abszolút többséggel vetheti csak el a köztársasági elnök döntését.²⁴ A lengyel rendszer kapcsán fontosnak tartom felvázolni a köztársasági elnök olyan hatásköreit, amelyek esetileg kapcsolódhatnak a különleges jogrendhez, azon belül is a hadiállapothoz, hiszen elrendelőként fontos mechanizmusokat indíthat be. Kiemelendő hatásköre, hogy ő a fegyveres erők főparancsnoka, békeidőben ezt a hatáskörét a honvédelmi miniszteren keresztül gyakorolja, ő az, aki kinevezi a vezérkar főnökét és az egyes fegyveres erők ágainak parancsnokait. Hadiállapot idején a miniszterelnök javaslatára kinevezi a fegyveres erők vezénylő parancsnokát. A bel- és külbiztonsági ügyekben a tanácsadó testülete a Nemzetbiztonsági Tanács (Rada Bezpieczeństwa Narodowego).²⁵ Ennek fő rendeltetése, hogy véleményeket, tanácsokat fogalmazzon meg általános biztonsági kérdésekben, a külpolitika alapelvei és irányai kérdésében, a fegyveres erők fejlesztésének kérdésében, a külső biztonsággal kapcsolatos kérdésekben, valamint a belső biztonságot fenyegető veszélyek elleni küzdelemhez szükséges erőforrások kérdéskörében.²⁶ Tagjait a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel.²⁷

1.1.2. Belső jelentős anomáliák kezelésére vonatkozó szabályok

A szlovák állambiztonsági törvény szerint a szükségállapotot szintén a kormány javaslatára rendelheti el a köztársasági elnök terrortámadás vagy utcai zavargások veszélye,

¹⁹ The Constitution of the Republic of Poland (As adopted by the National Assembly on 2nd April 1997) 229. cikk.

²⁰ The Constitution of the Republic of Poland 26. cikk.

²¹ The Constitution of the Republic of Poland 117. cikk.

²² The Constitution of the Republic of Poland 116. cikk.

²³ The Constitution of the Republic of Poland 229. cikk.

²⁴ The Constitution of the Republic of Poland, 231. cikk.

²⁵ The Constitution of the Republic of Poland 134–136. cikk.

²⁶ Lásd <http://en.bbn.gov.pl/en/president-of-poland/national-security-coun/about-the-national-sec/99,The-National-Security-Council.html>.

²⁷ The Constitution of the Republic of Poland 144. cikk (3) bekezdés 26. pont.

illetve bekövetkezte esetében.²⁸ Utóbbi esetkört meghatározza maga a jogszabály is, amely nagyban hasonlít az Alaptörvény jelenleg hatályos szükségállapot szabályaira. Az állambiztonsági törvény szerint ez olyan eseménysor, „amely a közhatalmi szervekkel szemben alkalmazott erőszakos cselekményekkel, üzletek és raktárak kifosztásával vagy egyéb, tulajdonra irányuló erőszakos cselekménnyel vagy más, tömeges erőszakos jogellenes cselekmény elkövetésével párosul, amely súlyosan fenyegeti a közbiztonságot, és amennyiben a rend helyreállítása a hatóságok fellépése révén, illetve más jogi eszközök alkalmazásával hatástalannak bizonyul”.²⁹ Elrendelésére 60 napra van lehetőség, amely további 30 nappal hosszabbítható meg.

Szemben a többi tényállással a szlovák szabályozás *veszélyhelyzet* esetében nem teszi szükségessé sem a törvényhozás, sem a köztársasági elnök hozzájárulását annak elrendeléséhez. A kormány veszélyhelyzetet hirdethet, ha emberi életet és/vagy egészséget tömegesen veszélyeztető esemény következik be, vagy annak közvetlen veszélye áll fenn. Ez lehet természeti, ipari katasztrófa, illetve járvány is.³⁰

A *cseh alkotmányos törvény* a szükséghelyzet körében összevonja a magyar szabályozás szerinti szükségállapotot és a veszélyhelyzetet. Ilyen állapot akkor rendelhető el, ha természeti, ökológiai vagy ipari katasztrófa következett be, vagy más olyan esemény, amely életet és vagyonbiztonságot, valamint közrendet vagy közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztet.³¹ A kormány dönt a szükségállapot elrendeléséről, azonban erről haladéktalanul tájékoztatnia kell a képviselőházat, aki ezt a döntését hatályon kívül helyezheti.³² Emellett a cseh szabályozás ismer egy gyorsított eljárási formát, amikor a cseh miniszterelnök közvetlen veszély esetén maga rendelheti el a szükségállapotot, amelyet 24 órán belül a kormánynak jóvá kell hagynia.³³ Szükségállapot szintén az ország meghatározott területére nézve is elrendelhető. Az elrendeléssel párhuzamosan meg kell határozni a korlátozással érintett alapjogok körét, amelynek összhangban kell lennie az Alapjogok és Alapvető Szabadságok Chartájával, emellett pedig a kormánynak meg kell határoznia a kötelezettségeket és azok mértékét. A szükségállapot 30 napra hirdethető ki, és a képviselőház előzetes hozzájárulását követően hosszabbítható meg.³⁴

A *lengyel szabályozás* a magyarhoz hasonlóan külön kezeli a veszélyhelyzetet és a szükségállapotot. A lengyel szükségállapot szabályok az állam alkotmányos rendjének, a polgárok és a köz biztonságának fenyegetettsége idején alkalmazhatók.³⁵ A lengyel alapdokumentum nem tartalmaz egyszerűsített eljárást, mivel ebben az esetben is

²⁸ Állambiztonsági alkotmánytörvény (Ústavný zákon č. 227/2002 o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu) 4. cikk.

²⁹ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 533.

³⁰ Állambiztonsági alkotmánytörvény (Ústavný zákon č. 227/2002 o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu) 5. cikk.

³¹ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. cikk (1).

³² 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. cikk (1)–(4).

³³ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. cikk (3).

³⁴ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 6. cikk.

³⁵ The Constitution of the Republic of Poland 230. cikk.

az effektivitás oldalára helyezkedik, és a köztársasági elnök diszkrecionális döntésére bízta a szükségállapot elrendelését, itt is azzal a kitételrel, hogy 48 órán belül kezdeményeznie kell a képviselőház döntését a kérdésben.³⁶

A veszélyhelyzetre mint különleges jogrendi esetkörre külön csak a lengyel alkotmány tartalmaz szabályokat. Elrendelése természeti vagy ipari szerencsétlenség vagy annak megelőzése érdekében lehetséges. A kormány döntése elegendő az elrendeléséhez. A lengyel alkotmány annyi kikötést tesz, hogy ha az egész ország területére akarják hatályba helyezni, akkor ahhoz szükséges a képviselőház jóváhagyása, és maximum 30 napra szólhat a döntés.³⁷ Látható, hogy ezen módozat a politikai téren kívül esik, és rendkívül objektív tényezőkhöz köthető, így ennek esetében nem tartalmaz az általános garanciákon túli megkötéseket az alkotmány, kizárólag fogalmi és időbeli korlátozásokat.

1.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Az elrendelés szabályai tekintetében a *szlovák alkotmány* rendkívül egyszerűvé teszi a helyzetet, hiszen mind a háború, mind a hadiállapot és a szükségállapot esetköreiről a kormány kezdeményezésére³⁸ a köztársasági elnök határoz,³⁹ ennek jogszerűségéről az alkotmánybíróság dönt.⁴⁰ A köztársasági elnöknek ezen esetekben szabad mérlegelési jogköre van. A veszélyhelyzet esetéről – mint az az előző fejezetből kiderült – a kormány maga dönt.

A *cseh alkotmányos szabályozás* ennél már összetettebb képet mutat. A hadiállapotról a törvényhozás többséggel dönt, azonban a kezdeményezőt nem jelöli meg.⁴¹ Az államot fenyegető állapot deklarálásához a kormány javaslatára a törvényhozás mindkét háza abszolút többségének támogatása szükséges. Szükségállapot esetén a kormány dönt annak elrendeléséről, a közvetlen veszély esetében a miniszterelnök, a kormány 24 órán belüli megerősítésével, azonban mindkét döntést megsemmisítheti a képviselőház.⁴²

A *lengyel szabályozás* a szlovákéhoz hasonlóan szintén a garanciák fenntartásán túl az effektivitás mellett tör lándzsát, mivel a hadi- és a szükségállapotot a minisztertanács kezdeményezésére a köztársasági elnök rendeli el, a fentebb bemutatott azon korlátozással, hogy a képviselőház abszolút többséggel megsemmisítheti ezen döntését, valamint szükségállapot idején maximum 90 napos időtartamot enged, amelyet a képviselőház maximum 60 nappal meghosszabbíthat. Veszélyhelyzetet fő szabály szerint

³⁶ The Constitution of the Republic of Poland 231. cikk.

³⁷ The Constitution of the Republic of Poland 232. cikk.

³⁸ A Szlovák Köztársaság alkotmánya 119. cikkely n) pont.

³⁹ A Szlovák Köztársaság alkotmánya 102. cikkely (1) bekezdés m) pont.

⁴⁰ A Szlovák Köztársaság alkotmánya 129. cikkely (6) bekezdés.

⁴¹ HOJNYÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 220.

⁴² 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5., 7. cikk.

a minisztertanács rendelhet el. Korlátozásához, ha országos hatállyal kívánja elrendelni, képviselőházi döntésre van szükség, és 30 napos maximális időtartamban lehetséges.⁴³

1.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében

A *szlovák szabályozás* esetében a felhatalmazási rendelkezéseket az állambiztonsági törvény tartalmazza. A felhatalmazások fő címzettje a kormány, amely mellett viszont speciális szervekről is rendelkezik a törvény. Ilyen szerv a Parlamenti Tanács, amelynek feladata, hogy a törvényhozás akadályoztatása esetén gyakorolja annak jogköreit. Szintén speciális szerv a Biztonsági Tanács, amelynek eltérő jogkörei vannak különleges jogrend és béke idején. Ugyanis míg békeidőben a kormány tanácsadó szerveként működik, több albizottsággal, addig különleges jogrend időszakában a kormány akadályoztatása esetén átveszi annak feladatait, azonban a kormány programjára, illetve létezésének megszüntetésére (bizalmi szavazás) lépéseket nem tehet. Békeidőben feladata – amely nagyban hasonlít a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény szerinti Legfelső Honvédelmi Tanácsra⁴⁴ – az ország felkészítése a biztonsági kockázatok kezelésére. Területi szervei a kerületi és járási biztonsági tanácsok.⁴⁵

A *cseh alkotmánytörvény* különleges jogrendi tényállásai a kormányt hatalmazzák fel a szükséges intézkedések kidolgozásával. Az alkotmánytörvény nevesíti a Nemzeti Biztonsági Tanácsot (Bezpečnostní Rada Statu), amely a miniszterelnökből és azon miniszterekből áll, akiket a kormány ezzel megbízott. Elnöke a kormányfő, alelnökei az első számú miniszterelnök-helyettes, valamint a belügyminiszter. Feladata a kormány által meghatározott azon javaslatok elkészítése, amelyek Csehország védelme érdekében szükségesek. Tehát lényegében egy tanácsadó, döntés-előkészítő szervről beszélhetünk. A köztársasági elnöknek joga van részt venni az ülésein, illetve tájékoztatást kérni tagjaitól.⁴⁶

A *lengyel alkotmány* már a kormány hatásköri taxációjánál kijelenti, hogy a kormány feladata biztosítani az állam külső és belső biztonságát és a közrendet.⁴⁷ Ennek megfelelően a különleges jogrendi rendelkezéseknél az alkotmány mindhárom különleges jogrendi állapot esetében a minisztertanácsra – azaz a kormányra – ruházza a hatásköröket.⁴⁸ Hadiállapot esetén, amennyiben a Képviselőház akadályoztatva van, a köztársasági elnök törvényerővel bíró rendeletet alkothat, azonban ezt a Képviselőháznak a következő ülésén meg kell erősítenie.⁴⁹

⁴³ The Constitution of the Republic of Poland 229–232. cikk.

⁴⁴ Lásd KELEMEN 2020a; KELEMEN 2022b.

⁴⁵ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 535.

⁴⁶ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5., 7., 9. cikk.

⁴⁷ The Constitution of the Republic of Poland 146. cikk (4) bekezdés g–h) pont.

⁴⁸ The Constitution of the Republic of Poland 229–232. cikk.

⁴⁹ The Constitution of the Republic of Poland 234. cikk.

1.4. Alkotmánybiztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére

Az alkotmányos garanciák – vagy korábbi kutatásaink szerint az alkotmányör⁵⁰ – tekintetében kuriózum a *szlovák alkotmány*, amely külön hatáskörrel ruházta fel ezen időszakra az alkotmánybíróságot. Egyfelől az alkotmánybíróság dönt az elrendelés alkotmánynak és más jogszabályoknak való megfeleléséről, másfelől pedig az ezen időszakokban kibocsátott rendeletek alkotmánnyal és más jogszabályokkal való összeférhetőségét is vizsgálja.⁵¹ Az alkotmány az alapjogok ezen időszakokban való korlátozhatóságát és annak mértékét azok alapvető tartalmára, valamint a nemzetközi szerződések derogációs szabályaira tekintettel megalkotandó törvény rendelkezéseire bízta.⁵² Emellett a Parlamenti Tanács hatáskörének korlátozása említendő meg, amely működése során nem módosíthat a meglévő alkotmányon vagy alkotmánytörvényeken és nem is alkothat újat, továbbá a népszavazásra, a politikai pártokra és választásokra vonatkozó törvényeket sem változtathatja meg, valamint nem rendelheti el a köztársasági elnök felmentését vagy felelősségre vonását, és nem vállalhat nemzetközi kötelezettséget.⁵³

A *cseh alkotmány* nem tartalmaz különleges jogrend idejére derogációs klauzulát. Csehország esetében a köztársasági elnök kap pluszjogosítványokat (például a Nemzeti Biztonsági Tanácstól információkat kérhet, részt vehet ülésein). Szükségállapot esetében az alkotmánytörvény rögzíti, hogy nem rendelhető el szükségállapot olyan sztrájk leverésére, amely alapjogok vagy jogos gazdasági, illetve szociális érdekek védelmére szerveződött.⁵⁴

A *lengyel alkotmány* a 228. cikkben rögzíti, hogy ilyen időszakokban nem lehet módosítani az alkotmányt, a Képviselőház, a Szejm, a helyi önkormányzatok és a köztársasági elnök választására vonatkozó szabályokat, valamint a különleges jogrendre vonatkozó törvényeket. Rendkívüli állapot idején 90 napon belül nem rövidíthető le a Képviselőház megbízatása, nem lehet országos népszavazást, képviselőházi, szenátusi és önkormányzati választást tartani, valamint köztársasági elnököt választani. Helyi önkormányzati választást csak ott lehet tartani, ahol a különleges jogrendet nem helyezték hatályba.⁵⁵ Emellett az alkotmány a 233. cikkben felsorolja a különleges jogrend idején sem derogálható alapjogokat, rögzíti, hogy a szükséges korlátozások nem lehetnek diszkriminatív jellegűek. Rögzíti továbbá azokat a jogokat, amelyeket veszélyhelyzet esetén is korlátozni lehet.⁵⁶

⁵⁰ Lásd KELEMEN 2016.

⁵¹ Szlovák Köztársaság alkotmánya 129. cikk (6) bekezdés.

⁵² Szlovák Köztársaság alkotmánya 51. cikk.

⁵³ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 544.

⁵⁴ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. cikk (2).

⁵⁵ The Constitution of the Republic of Poland 228. cikk.

⁵⁶ The Constitution of the Republic of Poland 233. cikk.

2. A germán vagy úgynevezett kontinentális szabályozás áttekintése

Ausztria és Németország esetében a szabályozás történeti hagyományai modellképzés tekintetében összeérnek.⁵⁷ A történelmi közösség a két ország között vitathatatlan, és a jelenkori szabályozásban is tetten érhető. Magyarország a jogintézményeinek kialakítása során gyakran fordult mintákért a két állam jogrendszeréhez, így a vizsgálati körben sem nélkülözhető ezen államalakulatok különleges jogrendi szabályanyagainak az áttekintése.

Németország és Ausztria természetesen az írott alkotmányokon alapuló európai-kontinentális modellt követi. Mindkét ország 20. századi történelme komoly mértékben meghatározta jelenlegi alkotmányos berendezkedését, különösen a német alkotmány vonatkozásában érezhető a túlbiztosítottság, ami az állam egyes hatalmi eszközeinek alkalmazhatóságát illeti. Ausztria és Németország is föderatív berendezkedésű ország, ez a többszintűség a válságkezelési modelljeikben, szabályozásukban is markánsan megjelenik. Egyes megoldásaik, akár alapjogi szabályozás, akár szervezeti szempontból talán azért lehetnek számunkra érdekesebbek, mert történelmünk folyamán számos alkalommal merítettünk már tőlük példákat, és az közös EU-tagságból is fakadhatnak olyan konvergenciák, amelyek azt eredményezhetik – különösen a gyakran közösségi mintákat adó német államszervezet vonatkozásában –, hogy ami náluk működik, azt Brüsszelben is mintaként tekinthetjük, majd irányelvi, akár rendeleti szinteken is megjelenhet.

2.1. Az Osztrák Köztársaság különleges jogrendi szabályai⁵⁸

Ausztria alkotmánya mindenképp érdekes abból a szempontból, hogy a kontinentális jogrendszerek közt atipikus módon az alaptörvényben csak meglehetősen kis mértékben foglalkozik a különleges jogrendi szabályozással. Ez olyannyira így van, hogy a rendkívüli állapot vonatkozásában nem adja meg azt sem, hogy azt milyen időintervallumban és mely állami hatalmi ág vezető tisztviselője vagy testületi szerve hirdetheti ki.

Ennek ellenére az osztrák jogelmélet egységes abban, hogy négy különböző különleges jogrendi szituációt ismer az osztrák alkotmányos szabályozás: a háborús helyzetet, az állam rendje elleni cselekményeket, a katasztrófa típusú helyzeteket, valamint a gazdasági, szociális válsághelyzeteket.

A háború esetében a szövetségi hadsereg parancsnoka a szövetségi elnök. A háborúról szóló döntést a szövetségi gyűlésnek kell meghoznia, tehát erről a kormány egyedül nem határozhat.⁵⁹ Ebből adódóan a szövetségi elnök az, aki háború, természeti katasztrófa és más vészhelyzetek esetén jogkörök címzettjeként léphet fel, és a *Notverordnungsrecht* (vészrendelkezési jog) jogkörében bizonyos kivételes szituációkban, a kormány indítványára lépéseket tehet.

⁵⁷ Lásd KELEMEN 2021.

⁵⁸ Képviselői Információs Szolgálat 2016: 4–5.

⁵⁹ CSEMÁNE VÁRADI 2021: 197.

A szövetségi alkotmány 18. cikke alapján: „(3) a nyilvánosság számára jóvátehetően 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 szövetségi kormány a Nemzeti Tanács Főbizottsága (*Hauptausschuss*) által létrehozandó, állandó Albizottsággal (*Unterausschuss*) egyetértésben köteles megtenni javaslatát [55. cikk (2) bekezdés]. Az ilyen rendeletekhez szükség van a szövetségi kormány ellenjegyzésére.

(4) A szövetségi kormány a (3) bekezdés alapján hozott valamennyi rendeletet köteles haladéktalanul a Nemzeti Tanács elé terjeszteni, amelyet az előterjesztést követő 8 nap valamelyikére a szövetségi elnök hív össze, amennyiben a Nemzeti Tanács az adott időpontban nem ülésezik, annak ülésezése esetén pedig a Nemzeti Tanács elnökére hárul ez a feladat. Az előterjesztést követő négy héten belül a Nemzeti Tanács a rendelet helyére vagy egy megfelelő szövetségi törvényt hoz, vagy határozat útján követeli, hogy a szövetségi kormány azonnal helyezze hatályon kívül a rendeletet. Az utóbbi esetben a szövetségi kormány köteles azonnal eleget kell tenni ennek a követelésnek. A Nemzeti Tanács időbeni határozathozatala céljából az elnök az előterjesztést legkésőbb a négyhetes határidő utolsó előtti napján köteles szavazásra bocsátani; a részletes rendelkezéseket az ügyrend tartalmazza. Amennyiben a rendeletet az előző rendelkezések alapján a szövetségi kormány hatályon kívül helyezi, ezzel egyidejűleg ismét hatályba lépnek azok a törvényi rendelkezések, amelyeket a rendelet helyezett hatályon kívül.

(5) A (3) bekezdésben megjelölt rendeletek nem eredményezhetik sem a szövetségi alkotmánytörvényi rendelkezések módosítását, sem a Szövetség állandó anyagi megterhelését, sem a tartományok, körzetek és községek anyagi megterhelését, sem a szövetségi állampolgárok anyagi kötelezettségeit, sem az állami birtokok elidegenítését, sem intézkedéseket a 10. cikk 11. pontjában megjelölt ügyekben, sem pedig az egyesülési jog, illetve a lakásbérlet érdekvédelme terén hozott intézkedéseket.”⁶⁰

A szövetségi alkotmány különleges jogrend idejére vonatkozóan a kormány hatáskörét érintően további két rendelkezést fogalmaz meg.

A 25. cikk értelmében különleges helyzetekben a szövetségi elnök a kormány javaslatára a Nemzeti Tanácsot Bécs városán kívüli helyszínre is összehívhatja.

A 79. cikk értelmében: „(2) Amennyiben a törvényes polgári hatalom igénybe veszi közreműködését, a szövetségi hadsereg a továbbiakban

1. a haza katonai védelmén túl

a) az alkotmányos intézményeknek, azok működőképességének, valamint a lakosok demokratikus szabadságainak védelmére;

b) a belső rend és biztonság fenntartására;

⁶⁰ Lásd www.jusline.at/gesetz/b-vg.

2. rendkívüli méretű elemi csapások és szerencsétlenségek esetén segítségnyújtásra hivatott.”⁶¹

Az állam rendje elleni cselekmények két kategóriát ölelnek fel: az állam alkotmányos rendje ellen irányuló cselekményeket, valamint a belső rendet támadó cselekményeket, így tipikusan a terrortámadásokat lehetne idesorolni. Az alkotmány rendelkezései alapján ilyen esetekben a rend és a biztonság fenntartása a szövetségi hadsereg feladata.

A harmadik kategóriát a klasszikus veszélyhelyzeti formák jelentik, vagyis a természeti, ipari és egészségügyi katasztrófák, amelyek főként szövetségi tartományi hatáskörbe tartoznak.⁶² További rendkívüli, főként belső katasztrófahelyzetekben a lakosság védelmét illetően az osztrák belügyminisztérium az illetékes szerv. A kivételes, rendkívüli és katasztrófahelyzetekben a további szabályozás leginkább a szövetségi tagállamok feladata.

A közszolgáltatások korlátozása sem választható el természetesen a különleges jogrend alkotmányos szabályozásától.

A Mádl Ferenc Intézet elemzése szerint: „Mivel az alaptörvény a fentiekben is megjelenítettek szerint meglehetősen szűk körben szabályoz, nagy jelentősége van az olyan szituációfüggő, szövetségi szintű törvények és tartományi jogszabályok rendszerének, mint például a válsághelyzet, vagy a járványügyi krízis. Részben ennek is köszönhető, hogy például az egyes fegyveres szerveket érintő szövetségi szintű jogszabályok kapcsán közszolgáltatások korlátozására irányuló külön felhatalmazás elsősorban egy krízishelyzet – például pandémia, katasztrófák – kezelése érdekében kerül meghatározásra. Meghatározó a kommunikáció- és médiaszabályozással, gazdasággal és a közlekedéssel kapcsolatos korlátozó felhatalmazásoknál, hogy ezek általában szövetségi és tartományi szinten is szabályozottak. Így például egészségügyi vészhelyzet esetén a járvány(ügyi) törvény a kiemelkedő, mely adott feltételek mellett komoly alapjogi korlátozások alkalmazását is megengedi a kormány, illetve az illetékes hatóságok számára. Így elrendelhető karantén, egyes személyek kizárása az oktatási intézményekből, azok bezárása, a vízfelhasználás, az élelmiszer-forgalom, a kereskedelmi vállalkozások működésének korlátozása; de bevonhatóak a közbiztonsági szervek is (kényszerítő eszközök alkalmazása), míg szükség esetén az egészségügyi miniszter akár utasíthatja is a tartományi kormányzókat.”⁶³

Az osztrák nemzeti válságkezelés legfontosabb központja a belügyminisztérium,⁶⁴ ide telepítették az állami krízismenedzsment legfontosabb feladatait a katasztrófakezeléstől a nemzetközi katasztrófák kapcsán nyújtott segítségen át a polgári védelemig. Az ezért felelős szervezeti egység két referatúrát is működtet, az egyik 24/7-ben működő helyzetkövető központot, az ehhez szükséges törzset és call centert üzemeltet, a másik pedig a kifejezetten szakmai kidolgozó munkát végzi a polgári és lakosságvédelem, a krízis- és katasztrófavédelem és a vonatkozó ki- és továbbképzések területén.

⁶¹ Lásd www.jusline.at/gesetz/b-vg.

⁶² CSEMÁNE VÁRADI 2021: 197–198.

⁶³ *Közszolgáltatásokkal összefüggő honvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági korlátozó szabályozás* 2020: 15.

⁶⁴ Lásd www.bmi.gv.at/204/start.aspx.

Bár expressis verbis szabályanyagokat az osztrák alkotmányos joganyagban kevésbé találunk, azonban ez a gyakorlatban eddig nem jelentett jogbiztonságot vagy alkotmányosságot veszélyeztető állapotokat.

2.2. A Német Szövetségi Köztársaság különleges jogrendi rendszere

Az alaptörvény⁶⁵ Németország esetében két különleges jogrendi időszakot szabályoz a külső biztonság kapcsán expressis verbis „feszültségi” helyzet (*Spannungsfall*) és védelmi helyzet (*Verteidigungsfall*) néven, további két esetben hasonlóan rendkívüli eljárásokat tesz lehetővé belbiztonsági szükséghelyzetben és katasztrófhelyzetben. 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” 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.⁶⁶

Az alaptörvény vonatkozó fontosabb rendelkezései:⁶⁷

A 35. cikk alapján, ha a természeti katasztrófa vagy szerencsétlenség egynél több tartomány területét veszélyezteti, a szövetségi kormány, amennyiben az eredményes védekezéshez szükséges, elrendelheti a tartományi kormányoknak, hogy rendfenntartó erőiket bocsássák más tartományok rendelkezésére, továbbá azt is, hogy a szövetségi határőrség és rendőrség egységeit vessék be a rendfenntartó erők támogatására. A szövetségi kormány intézkedései a Szövetségi Tanács (Bundesrat) döntése alapján vagy a veszély megszűnésekor hatályukat veszítik.

Az 53. cikk szerint a szövetségi kormány köteles tájékoztatni a Közös Bizottságot a védelmi helyzet esetére tervezett intézkedéseiről.

A 81. cikk meghatározza, hogy amennyiben a Szövetségi Gyűlést (Bundestag) nem osztatják fel, a szövetségi elnök a szövetségi kormány előterjesztésére a Szövetségi Tanács jóváhagyásával valamely törvényjavaslat kapcsán kihirdetheti a törvényhozási szükségállapotot, ha a Szövetségi Gyűlés azt elveti, jöllehet a szövetségi kormány azt sürgősnek nyilvánította.

Amennyiben a Szövetségi Gyűlés a törvényhozási szükségállapot kihirdetését követően a törvényjavaslatot újra elveti, vagy azt a szövetségi kormány számára elfogadhatatlan szövegezésben fogadja el, a törvényt elfogadottnak kell tekinteni, amennyiben a Szövetségi Tanács jóváhagyja. Ugyanez érvényes arra az esetre, ha a javaslatot a Szövetségi Gyűlés a megismételt megküldéstől számított négy héten belül nem tárgyalja meg.

A szövetségi kancellár hivatalviselése idején a Szövetségi Gyűlés által elvetett egyéb törvényjavaslatokat is a törvényhozási szükségállapot első kihirdetését követő

⁶⁵ Lásd www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html.

⁶⁶ HOFFMAN–KÁDÁR 2021: 15.

⁶⁷ Képviselői Információs Szolgálat 2016: 30–33.

hat hónapon belül lehet elfogadni. E határidő lejártával ugyanazon szövetségi kancellár hivatalviselése idején a törvényhozási szükségállapotot újból nem lehet kihirdetni.

Az alaptörvényt az ilyen helyzetekben elfogadott törvény sem egészében, sem részlegesen nem módosíthatja és helyezheti hatályon kívül.

A 87a. cikk (4) bekezdése előírja, hogy a Szövetség vagy valamely tartomány létét vagy szabad és demokratikus rendjét fenyegető veszély elhárítása céljából a szövetségi kormány, ha a 91. cikk (2) bekezdése szerint a rendőri erők és a szövetségi határőrség erői nem elegendők, igénybe veheti a fegyveres erőket a rendőrség és a szövetségi határőrség kíségetésére a polgári lakosság védelmére, valamint a szervezett és fegyveres felkelők elleni harc céljára.

A 91. cikk szerint a Szövetség vagy valamely tartomány létét, illetve szabad demokratikus alaprendjét fenyegető veszély elhárítása céljából a tartomány igénybe veheti más tartományok rendőri erőit, úgyszintén egyéb intézmények, valamint a szövetségi határőrség személyi állományát és anyagi eszközeit.

A (2) bekezdés kimondja, hogy amennyiben a tartomány, amelyet a veszély fenyeget, egyedül nem kész vagy nem képes a veszély leküzdésére, a szövetségi kormány e tartomány, valamint más tartományok rendőri erőit utasításai alá vonhatja, úgyszintén igénybe veheti a szövetségi határőrség egységeit is. A rendelkezést a veszély elhárítása után, egyébként a Szövetségi Tanács kérésére minden esetben hatályon kívül kell helyezni. Ha a veszély egynél több tartomány területét fenyegeti, a szövetségi kormány oly mértékben, amennyire a hatékony védekezés érdekében az szükséges, utasíthatja a tartományok kormányait; nem érintve az első és a második mondatban foglaltakat.

A védelmi helyzet kihirdetésével a fegyveres erők parancsnoklási és vezénylési joga a szövetségi kancellarra száll át. A szövetségi kormány a törvényjavaslatait, amelyeket sürgősnek nyilvánít, a Szövetségi Gyűléshez történő benyújtással egyidejűleg a Szövetségi Tanácshoz is beterjeszti. A Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Tanács e javaslatokat haladéktalanul együtt megvitatja. Amennyiben valamely törvényhez a Szövetségi Tanács jóváhagyása szükséges, a törvény létrejöttéhez szavazataik többségének jóváhagyása kell. A részleteket a Szövetségi Gyűlés által elfogadott és a Szövetségi Tanács által jóváhagyott ügyrend szabályozza.

Amennyiben azt a körülmények szükségessé teszik, védelmi helyzetben a szövetségi kormány

1. a szövetségi határőrséget a Szövetség egész területén bevetheti;
2. a szövetségi igazgatáson kívül, ha sürgetően szükségesnek tartja, a tartományi kormányoknak is adhat utasításokat, és hatáskörüket átruházhatja a tartományi kormányok meghatározott tagjaira.

A Szövetségi Gyűlést, a Szövetségi Tanácsot és a Közös Bizottságot az elfogadott intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatni kell.

Ha az illetékes szövetségi szervek meg vannak fosztva attól a lehetőségtől, hogy megtegyék a veszély elhárításához szükséges intézkedéseket, és a helyzet halaszthatatlanul követeli az azonnali önálló cselekményeket a Szövetség területének egyes részein, akkor a tartományi kormányok, vagy általuk kijelölt hatóságok, vagy megbízottak jogosultak

hatáskörük keretei között intézkedéseket megtenni. Ezeket az intézkedéseket a szövetségi kormány, úgyszintén a tartományi hatóságok és az alárendelt szövetségi hatóságok viszonylatában a tartományok miniszterelnökei bármikor megsemmisíthetik.

Az alaptörvény értelmében rendkívüli helyzetben alapjogok vonatkozásában (levéltitok, posta- és távközlési titok, szabad mozgás joga, egészségügyi szolgálatteljesítés) korlátozások is sor kerülhet, de ennek minden esetben törvényi felhatalmazáson kell alapulnia.

A Mádl Ferenc Intézet elemzése alapján:⁶⁸ „[...] krízishelyzetben a közszolgáltatások korlátozhatósága Németországban elválaszthatatlan attól, hogy a különleges jogrendi helyzetek miatti felhatalmazások rendszere igen szűken meghatározott. Ez kihat a fegyveres szervek bevetettségének kereteire, valamint ezt árnyalja a Szövetség és a tartományok szintje közötti hatáskörök megosztásának rendszere. Ennek megfelelően az egyes fegyveres szerveket statuáló szövetségi jogszabályok általában nem tartalmaznak külön felhatalmazásokat közszolgáltatások korlátozására. Egy-egy példát találunk, amikor korlátozások formájában biztosított állami szervek fellépése a krízishelyzet kezelése érdekében.

Meghatározó a médiaszabályozással, gazdasággal és a közlekedéssel kapcsolatos korlátozó felhatalmazásoknál, hogy ezek általában a Szövetség és a tartományok jogalkotási jogkörébe egyszerre tartozó területek. Ennek megfelelően a szövetségi alaptörvény adja a kapcsolódó alapjogi kereteket, amelyeket általában a »helyzethez« (krízishelyzethez) kapcsolódó szövetségi szabályozás konkretizál, illetve ezt egészíti ki a kapcsolódó tartományi szabályozás. Ez a szabályozási modell jellemzője, hogy a német történeti tapasztalatok okán a felhatalmazási rendelkezések és azok betartása viták tárgyát képezi, akárcsak az egyes tartományi »jogok« egymástól való eltérése.

Vitás volt a haderő bármilyen védelmi célon túli (akár közszolgáltatásokkal összefüggő) belföldi bevetése, amely utóbb némileg fellazult. A »helyzethez« (krízishelyzethez) kapcsolódó szövetségi szabályozás példaként kibővítették a Szövetség fellépési lehetőségeit a koronavírus miatti törvénymódosítások által (szövetségi egészségügyi miniszter számos közszolgáltatást korlátozó intézkedést vezethet be), de ez se mentes alkotmányjogi vitáktól.”

Németország polgári jellegű válságkezelési szervezeti hátterét elsődlegesen a Belügyminisztérium (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat – BMI)⁶⁹ adja. A belügy felel a kibertér polgári jellegű biztonságáért, a minisztérium által 2016-ban előterjesztett Kibervédelmi Stratégia adja a szövetségi kormányzat szakterületeken átnyúló stratégiai kereteit ebben a szférában. A Kiberbiztonsági Tanács elnöki posztját is betöltő információtechnológiáért felelős kormány megbízott koordinálja a stratégia végrehajtását. A minisztériumhoz tartozik a szövetségi rendőrség, a BKA (Bundeskriminalamt – szövetségi bünyügyi hivatal), a BSI (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik – IT biztonsági hivatal), a BfV (Bundesamt für Verfassungsschutz – alkotmányvédelmi hivatal) és a BBK (lásd következő bekezdés). Rendelettel hozta létre a központi informatikai tudásközpontként működő ZITIS-t.

⁶⁸ *Közszolgáltatásokkal összefüggő honvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági korlátozó szabályozás* 2020: 20.

⁶⁹ Lásd www.bmi.bund.de/DE/themen/it-und-digitalpolitik/it-und-cybersicherheit/it-und-cybersicherheit-it-node.html.

A 2004-ben Bonnban felállított Szövetségi Lakosságvédelmi és Katasztrófaelhárítási Hivatal (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – BBK)⁷⁰ a kibervédelem területén is aktív, elsősorban a kritikus infrastruktúrákat érintő esetleges támadásokkal és kockázatokkal foglalkozik. Működteti a folyamatosan ténykedő Együttes Jelentési és Helyzetkövető Központot (Gemeinsames Melde- und Lagezentrum – GMLZ)⁷¹, és jelentős szereplője az UP KRITIS kezdeményezésnek. A GMLZ átfogó információs és jelentési hálózata, valamint a szabadon hozzáférhető információk (OSINT) segítségével folyamatosan helyzetjelentést készít a németországi és külföldi lakosságvédelmi vonatkozású eseményekről. Értékeli ezeket az eseményeket és körülményeket, és szükség szerint napi helyzetjelentésben vagy helyzetjelentésekben tájékoztatja partnereit. Így járul hozzá a polgári védelem egységes helyzetképéhez – mind szövetségi szinten, mind a szövetségi tartományok vagy szakhatóságok szintjén. Mint speciális helyzetközpont mintegy 50 nemzeti és nemzetközi figyelmeztető és jelentési eljárás nemzeti kapcsolattartó pontja. Emellett a polgári védelemben a nemzeti partnerek vagy nemzetek feletti szervezetek, például az EU vagy a NATO kapcsolattartó pontja is. Felelős a nemzeti és nemzetközi segítségnyújtási megkeresések koordinálásáért, közvetítői szerepet tölt be. Fogadja a beérkező segélykérelmeket, értékeli és a megfelelő németországi partnerekhez irányítja őket. A GMLZ összegyűjti a segítségnyújtási felajánlásokat, és jelenti azokat a segítséget kérő ügynökségeknek.

Az UP KRITIS (Umsetzungsplan Kritische Infrastrukturen)⁷² program a köz- és privátszféra közötti kooperációs feladatot látja el a kritikus infrastruktúrák működésének biztosítása kapcsán, amelyben az érintett állami szereplők mellett a kritikus infrastruktúrák üzemeltetői és szakmai szövetségeik képviselői vesznek részt, mivel működésükben az IT- és kommunikációs technológiák egyre nagyobb szerepet játszanak. Az állam részéről a kooperáció elsődleges résztvevői a belügyminisztérium, információtechnológiai nemzetbiztonsági szolgálatként a BSI és a lakosságvédelemért és katasztrófaelhárításért is felelős BBK.

3. A Spanyol Királyság különleges jogrendi szabályai

A spanyol különleges jogrendre jellemző a történelmi determináltság, amely már az egyes tényállások meghatározása során is kiviláglik, tehát megfelelően illusztrálja a bevezető gondolatokban megfogalmazottakat, mindamellett viszont olyan sajátos megoldásokkal találkozhatunk, amelyek a modern, lépcsőzetes biztonsági kihívások korában mintául szolgálhatnak.

⁷⁰ Lásd www.bbk.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Publikationen/Sektoruebergreifend/Leitfaeden/Sicherheit%20und%20Verantwortung%20im%20Cyber-Raum.html.

⁷¹ Lásd www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/GMLZ/GMLZ_node.html.

⁷² Lásd www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Aktivitaeten/Nationales/UPK/UPKOrganisation/upk_organisation_node.html;jsessionid=CAAB2F9E7BCCF6E6C3AF26C705F8EED7.1_cid320.

3.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások

Spanyolország alkotmányának 116. cikke rögzíti a különleges jogrendre vonatkozó legáltalánosabb szabályokat. E szakasz megkülönböztetriadókészültséget (*el estado de alarma*), szükségállapotot (*el estado de excepción*) és ostromállapotot (*el estado de sitio*).⁷³

3.1.1. Az ostromállapot megjelenése és szabályozása

Az ostromállapot típusú szabályozás egy hibrid típust takar Spanyolország esetében, hiszen magában foglalja a magyarországi szükségállapot tényállásból azokat, amelyek az állam alkotmányos rendjére irányuló belső támadásokat fogják össze, így a nem nemzetközi fegyveres összeütközés típusait, azaz a polgárháborút; az ellenállási mozgalmat; a tömegfelkelést; valamint a felkelést. Emellett viszont külső erőszakos cselekményekre is reagál. Ez a szabályozás leköveti a francia különleges jogrendi hagyományokat, ami nyilvánvalóan a történelmi tapasztalások átültetése, továbbá ez a szabályozási mód egyfajta reakció a történelmi tapasztalatokra is, vagy épp az elszakadni vágyó, jelenleg autonómiát élvező közösségek esetleges szeparatista radikalizálódására, ami a katalánok vagy a baszkok kapcsán messze nem lehetetlen narratíva.

A fentiekből fakadóan az *el estado de sitio* elrendelhető minden olyan esetben, amikor a Spanyolország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását vagy alkotmányos rendjét veszélyeztető erőszakos cselekmény leküzdése más eszközökkel nem valósítható meg.⁷⁴

E kettősség visszatükröződik a fegyveres erő rendeltetéséből is, hiszen annak feladata Spanyolország szuverenitásának, függetlenségének, területi integritásának, valamint alkotmányos rendjének a megóvása, biztosítása. Ez összhangban van a 2. cikk azon rendelkezésével, hogy Spanyolország minden spanyol közös, oszthatatlan és felbonthatatlan hazája, magában foglalja, hogy a haderő alkalmazását minden olyan esetben el lehet rendelni, amikor ez az ostromállapot tényállásnak megfelelően veszélyeztetve van. A fegyveres erő tehát a belső egység fenntartása érdekében is alkalmazható.⁷⁵

3.1.2. Szükségállapot típusú szabályok megjelenése

A spanyol szabályozásban a szükségállapot mellett találunk egy ahhoz kapcsolódó, alacsonyabb eszkalációs fokhoz köthető tényállást is, az úgynevezettriadókészültséget.

⁷³ The Spanish Constitution (Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978 Ratified by the Spanish people in the referendum of December 7, 1978 Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978) (hivatalos angol nyelvű fordítás: www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/ConstitucionINGLES.pdf) 116. cikk.

⁷⁴ Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio 32. cikk.

⁷⁵ Lásd The Spanish Constitution 2. és 8. cikkét.

A riadókészültség részben hasonlít a magyar veszélyhelyzetre, de emellett válsághelyzet típusú tényállásokat is tartalmaz, így egyértelműen a fokozatos válságkezelés jelenik meg a képében. Ezen előszoba vagy küszöb tényállása akkor rendelhető el, ha az ország egész területén vagy annak egy részén az állam működését súlyosan zavaró természeti vagy ipari katasztrófa, illetve egészségügyi válság alakult ki, vagy alapvető közszolgáltatások megbénultak, továbbá elsődleges szükségleti termékek kritikus hiánya alakult ki.⁷⁶ Utóbbiak esetében a szabályozás nem részletezi ezek okát, így abba bevonható akár az országot vagy annak egy részét megbénító sztrájkhullám is, de akár erőszakos cselekmények is, amelyek ezt előidézhetik. Előbbi nem példa nélküli az európai alkotmányfejlődésben, hiszen az Egyesült Királyságban 1920-ban elfogadott Emergency Power Act hasonló célra jött létre, vagyis a súlyosabb sztrájkok akár hadsereg általi elnyomására, és 1964-es módosítása mellett 2004-ig volt hatályban.⁷⁷

A szükségállapot akkor rendelhető el, ha a polgárok alapvető jogainak és szabadságainak gyakorlását, a demokratikus intézmények normális működését, a közösségeik számára nélkülözhetetlen közszolgáltatásokat vagy a közrendet oly mértékben veszélyeztetik, hogy normál állapoti eszközökkel a rendes működés nem tartható fenn, vagy nem állítható helyre.⁷⁸

Ezzel a kettősséggel az alkotmányozó lehetővé kívánta tenni, hogy a mindenkori kormányzat az állam működését zavaró kisebb súlyú anomáliákat is hatékonyabban kezelje, hogy azok magasabb eszkalációs fokra ne juthassanak. Ezt erősíti az alkotmány 55. cikk (2) bekezdésében található felhatalmazás, valamint a kormánynak adott 86. cikk szerinti jogalkotási hatáskör is. Az 55. cikk ugyanis lehetővé teszi, hogy bírói engedéllyel az alkotmány 17. cikk 2. bekezdésébe (előzetes letartóztatás), valamint a 18. cikk 2–3. bekezdésébe foglalt (magánlakás védelme, magántitok védelme [levél, telefon]) alapjogi garanciákat felfüggeszsek az organikus törvénybe foglalt keretek között, amennyiben a vizsgálat tárgya fegyveres szervezettel vagy terrorista csoporttal kapcsolatos tevékenység.⁷⁹ A 86. cikk pedig arra biztosít lehetőséget, hogy rendkívüli szükség és sürgősség esetén a kormány törvényerejű rendelet formájában ideiglenesen törvényt pótló rendelkezéseket hozzon. Azzal a megszorítással, hogy tiltott tárgykört képez az állam alapvető intézményeire vonatkozó joganyag, az I. cím alatti alapvető jogok és kötelezettségek, az autonóm közösségek rendszerére vonatkozó joganyag, valamint az általános választójog. Emellett a rendeletet a kihirdetést követő 30 napon belül a Képviselőház elé kell terjeszteni, amely vagy helybenhagyja, és ezzel a törvények sorába lépteti, vagy pedig hatályon kívül helyezi.⁸⁰

⁷⁶ Ley Orgánica 4/1981, 4 cikk.

⁷⁷ KELEMEN 2020b.

⁷⁸ Ley Orgánica 4/1981, 13 cikk (1).

⁷⁹ The Spanish Constitution 55. cikk (2) bekezdés.

⁸⁰ The Spanish Constitution 86 cikk.

3.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Az elrendelési szabályok tekintetében is megfigyelhető az a fokozatosság, amit a tényál-lási szinten a három különleges jogrendi kategória felépítése mutat. Így a riadókészültsé-
get a kormány minisztertanácsi rendelet útján hirdetheti ki, amelyben pontosan meg kell jelölni a riadókészültséggel érintett területet és az alkalmazás időtartamát, utóbbi eseté-
ben azon megszorítással, hogy a kormány ezzel az eszközzel a törvényhozás felhatalma-
zása nélkül legfeljebb 15 napig élhet. A kabinetnek az elrendelés tényéről haladéktalanul tájékoztatnia kell a Képviselőházat, amely, ha úgy értékeli a helyzetet, felhatalmazást adhat a 15 napos határidő meghosszabbítására.⁸¹ Spanyolország sajátos történeti múltja okán több autonómiát élvező alkotmányos területi egységgel rendelkezik. Ezek esetében lehetővé teszi a szabályozás, hogy amennyiben a kialakult helyzet csak egy autonóm közösség területére terjedne ki, akkor annak elnöke is kezdeményezheti a kormánynál a riadókészültség bevezetését, de ebben az esetkörben is kizárólag a Képviselőház dönthet a 15 napos határidő meghosszabbításáról.

A szükségállapot esetében is az effektivitás, adott esetben a lehető leggyorsabb fellépés mellett döntött az alkotmányozó, ugyanis annak elrendelését is a kormány hatáskörébe adta, amely ezt rendeleti formában teheti meg, azonban annyi megkötést tett, hogy ezen rendelethez a Képviselőháznak előzetesen hozzá kell járulnia.

E jóváhagyást kérelem formájában kell a képviselőház elé terjeszteni, amelyben meg kell jelölni többek között az érintett alapjogok körét [amely kizárólag az 55. cikk (1) bekezdésére szorítkozhat], a bevezetni tervezett intézkedések körét, a szükségállapottal érintett földrajzi területet, valamint annak tervezett időtartamát, amely 30 napnál hosz-
szabb nem lehet. Már ebben is tetten érhető ismét egy fokozatosság a spanyol rendszerben, hiszen – ahogy láttuk – alacsonyabb eszkalációs fokon a határidők is rövidebbek. Nem meglepő módon a határidő hosszabbításának lehetősége itt is a törvényhozás kezében van, azzal a kikötéssel, hogy ők is csak ugyanennyi idővel hosszabbíthatják meg azt.⁸² Érdemes itt megjegyezni, hogy a kormány a kérelmében meghatározott intézkedési körhöz a felhatalmazás esetén kötve van, ha az intézkedési kört a helyzet okán bővíteni kívánja, akkor a felhatalmazás módosítását kell kérnie a Képviselőháztól.⁸³

Ostromállapotot a kormány kérelmére a Képviselőház abszolút többséggel rendelhet el. Az elrendelő határozatban meg kell jelölni az ostromállapot kereteit, területi és idő-
beli hatályát.⁸⁴

Tehát a fokozatosság érzékelhető az elrendelésre vonatkozó szabályozásban is, hiszen míg a válsághelyzeti típusú felhatalmazáshoz elég a kormány döntése, a szükségállapoti felhatalmazáshoz már tartalmában kell a Képviselőház jóváhagyása, míg végül az ost-
romállapot kizárólag a Képviselőház abszolút többségű döntése alapján rendelhető el.

⁸¹ The Spanish Constitution 116. cikk (2) bekezdés.

⁸² The Spanish Constitution 116. cikk (3) bekezdés.

⁸³ Ley Orgánica 4/1981, 13–15. cikk.

⁸⁴ The Spanish Constitution 116. cikk (4) bekezdés.

3.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében

Mindhárom különleges jogrendi tényállás esetében a felhatalmazott a kormány. Ez szükségszerűen következik a kormány 97. cikk szerinti alaprendeltetéséből, hogy irányítja a bel- és külpolitikát, a polgári és katonai közigazgatást és az állam védelmét. Ezt erősítve az alkotmány rögzíti, hogy árulás és az állam biztonságát veszélyeztető bűncselekmény esetén a kormány tagja felelősségre vonható, amely felelősségre vonás kapcsán a király kegyelmi joga nem érvényesíthető.⁸⁵

A riadókészültség idején a rendelet által érintett terület közigazgatásának valamennyi polgári hatósága, az autonóm közösségek rendőri testületei és a helyi társaságok tagjai, továbbá a szolgálatban lévő egyéb tisztviselők és munkavállalók a kormány irányítása alatt álló illetékes hatóság utasításai szerint kötelesek a személyek, a vagyontárgyak és az infrastruktúra biztonságához szükséges, rendkívüli szolgáltatások teljesítésére. Az érintett területi hatóságok kérhetik az állam közbiztonsági szerveinek, a Polgári Gárdának (Guardia Civil) és az állami rendőrségnek (Cuerpo Nacional de Policía) a közreműködését. Ezen időszakokban korlátozható többek között a mozgás szabadsága, a fogyasztás egyes termékekre, de iparirányítási szabályok is kiadhatók.⁸⁶

Szükségállapot idejére szintén a kormány a felhatalmazott, amely az organikus törvényben meghatározott módon alapjogokat is korlátozhat. Így módosíthatja a fogva tartás, a házkutatás, a megfigyelés (postai, telefonos kommunikáció) szabályait, korlátozhatja a mozgás szabadságát, a sajtószabadságot, lefoglalhat kiadványokat, de ezek egyike sem eredményezhet előzetes cenzúrát. Szintén korlátozhatja a gyülekezési jogot, amihez társul a feloszlítás jogosítványa is, kivéve az alkotmány 6–7. cikke szerinti párt- és szak-szervezeti gyűléseket. Betilthatja a kollektív munkaügyi kapcsolatok munkavállalói érdekérvényesítő eszközeit (például a sztrájkot). Emellett rendelkezhet fegyver, lőszer, robbanóanyag lefoglalásáról, bevezethet ipari korlátozásokat, adhat objektumvédelemre felhatalmazást, és amennyiben a riadókészültség esetkörében meghatározott feltételek is fennállnak, akkor az ott meghatározottakkal is élhet.⁸⁷

Ostromállapot idején szintén a kormány a felhatalmazott, amely mind a riadókészültség, mind a szükségállapot esetére meghatározott eszközparkkal élhet, továbbá az érintett területeken bevezetheti a katonai közigazgatást, amely koordinálja a szükséges intézkedéseket a hatóságok egyidejű tájékoztatása mellett. Ezen túlmenően a polgári hatóságok gyakorolnak minden olyan hatáskört, amelyet a kormány kifejezetten nem ruház a katonai szervekre, de a polgári hatóságokat a szükséges mértékben jelentéstételi kötelezettség terheli a katonai hatóságok irányában. Az érintett területen a Képviselőház által meghatározott bűncselekmények körére bevezethetik a katonai igazságszolgáltatást is.⁸⁸ Ennek jelentősége még ott érhető tetten, hogy az alkotmány 15. cikke kimondja, hogy a halálbüntetés tiltott, kivéve háború idején a katonai büntetőjog hatálya alatt.⁸⁹

⁸⁵ The Spanish Constitution 97., 102. cikk.

⁸⁶ Ley Orgánica 4/1981, 9–12. cikk.

⁸⁷ Ley Orgánica 4/1981, 16–31. cikk.

⁸⁸ Ley Orgánica 4/1981, 32–36. cikk.

⁸⁹ The Spanish Constitution 15. cikk.

3.4. Alkotmánybiztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére

Az operativitást segítő szabályok mellett azonban a garanciák széles tárházát is hozza a spanyol alaptörvény. A Képviselőház különleges jogrend idején nem osztható fel, és a fentebb már áttekintett esetekben kötelezően össze kell hívni annak ülését. Ha felosztatás vagy megbízatásának lejártá idején válik szükségessé valamely különleges jogrend elrendelése, akkor állandó küldöttséget kell működtetni a korábbi Cortesből. A kormánynak pedig a riadókészültség idején kiadott rendeletéről tájékoztatnia kell a Képviselőházat.

Az állam többi alkotmányos szervének működése szintén nem szakítható meg, emellett a fentebb már érintett, kormányra vonatkozó felelősségi szabályok sem változtathatók meg. Rendkívüli bíróság nem hozható létre, és különleges jogrend idején nem kezdeményezhető az alkotmány módosítása sem. Az alkotmány 55. cikk (1) bekezdése pedig felsorolja azokat a jogokat, amelyeket szükségállapot vagy ostromállapot idején fel lehet függeszteni.⁹⁰

4. Az ostromállapotí archetípus hazája – a francia különleges jogrend szabályanyaga

A különleges jogrendi szabályozás – tekintettel az egyes alkotmányos hagyományokra, történelmi előzményekre, kormányzati sajátosságokra és a kihívások összetételére – világ-szerte számos megoldással szolgál. Széles palettával találja magát szembe az érdeklődő: a csaknem teljes szabályozatlanságtól (például Ausztria, Ciprus) a hadiállapot alkotmányos szabályozására szorítkozáson át az alkotmányi szinten szigorúan és részletesen, a végrehajtó hatalmat következetesen megkötő – a diktatúrák árnyékától végérvényesen megszabadulni szándékozó – megoldásokig számos variáció figyelhető meg. A francia jogrend ezen a spektrumon sajátos szerepet tölt be, hiszen a szabályozási szintek kialakítása és a normatív keretek kidolgozottsága alapján egyaránt középen helyezkedik el ezen a széles spektrumon.

A kivételes, a békeidei szabályozás kereteit kiemelten próbára tevő helyzetek kezelésére Franciaország három különleges jogrendi állapotot emelt jogszabályi szintre:

1. alkotmányuk 16. cikke a rendkívüli elnöki intézkedési jogkörörről (*pouvoirs exceptionnels*),
2. 36. cikke a francia forradalomban gyökerező ostromállapotról (*état de siège*) rendelkezik, valamint
3. 1955-ben – az V. Köztársaság 1958-as alkotmányának létrejöttét megelőzően – törvényi szinten szükségállapotí (*état d'urgence*) rendelkezéseket határozott meg a jogalkotó.

⁹⁰ NÉMETH 2021b: 554.

4.1. Az ostromállapot

A francia alkotmány 36. cikke meglehetősen szűkösen rendelkezik alkotmányi szinten az ostromállapot szabályairól: a kihirdetés a minisztertanács rendeletével történhet meg, 12 napon túl meghosszabbítani pedig a parlament döntésével lehetséges.⁹¹ A részletező, végrehajtási szempontokat is kifejtő rendelkezéseket már törvényi szint, a védelmi törvény (*Code de la défense*) határozza meg.

Az védelmi törvényben foglaltak szerint az ostromállapot kihirdetésére okot adó körülmények lehetnek egy külföldi háború vagy egy fegyveres felkelés közvetlen veszélye, a minisztertanács kihirdető rendeletének pedig kötelező tartalmi kelléke az ostromállapot területi és időbeli hatályának meghatározása.⁹² Az időbeli hatály a már alkotmányos szinten meghatározottak szerint 12 napban maximált azzal, hogy a meghosszabbítást a Minisztertanács előterjesztése alapján a parlament hagyja jóvá. Az előterjesztéshez módosító javaslatot nem nyújthat be a Minisztertanács.⁹³

A védelmi törvény az ostromállapot részletszabályai között számos olyan tartalmi elemet őriz, amelyet még az 1849. augusztus 19-i törvény határozott meg: a polgári rendészeti jogkörök a katonai hatóságokra szállnak át, továbbá a katonai bíróságok hatáskörébe kerül minden olyan bűncselekménnyel kapcsolatos ítélezés, amely az alkotmány, a köztársaság biztonsága vagy a közrend és a köznyugalom ellen irányul. A katonai hatóságok a rendészeti jogkörök keretében napszaktól függetlenül (így tehát akár éjjel is) folytathatnak házkutatásokat, az ostromállapot alá eső területéről kiutasíthatnak személyeket, elrendelhetik a fegyverek és lőszerek beszolgáltatását, szükséges esetben azokat elkobozhatják, valamint megtilthatják a közrendre veszélyes gyülekezést és közlemények kiadását.⁹⁴

4.2. A rendkívüli elnöki intézkedési jogkör

Az alkotmány 16. cikke – az ostromállapothoz képest sokkalta részletesebben – határozza meg a rendkívüli elnöki – azaz végrehajtó hatalmi – intézkedési jogkör tartalmát. Részletszabályokat az alkotmány szövege nem utal törvényi szintre, amiből egyrészt a részletesebb tartalom szükségszerűen indokolt, másrészt e különleges jogrendi működés tágabb mozgástérrel rendelkezik a felhatalmazott számára. A de Gaulle-i alkotmány sokáig diktatórikus lépésnek („*liberticide*”⁹⁵) kikiáltott cikke biankó intézkedési jogkört ad az elnök

⁹¹ „L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.” (Az ostromállapotról a Minisztertanács rendeletben dönt. Annak 12 napon túli meghosszabbítása kizárólag a Parlament felhatalmazásával lehetséges. – A szerző fordítása.) Article 36 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁹² Article L2121-1 de la Code de la défense.

⁹³ Article 131. alinéa 1 du Règlement de l'Assemblée nationale (Nemzetgyűlés házszabálya). A cikk az ostromállapot szabályai mellett a haderő külföldi alkalmazásáról való döntésre vonatkozóan is tartalmaz házszabályi rendelkezéseket.

⁹⁴ Article L2121-2 – Article L2121-8 de la Code de la Défense.

⁹⁵ A kifejezés leginkább „szabadsággyilkosságnak” fordítható.

kezébe olyan esetekre, amikor a köztársaság intézményei, a nemzet függetlensége vagy területi integritása, illetve az ország nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítése súlyos és közvetlen veszélybe kerül úgy, hogy mindeközben az alkotmányos intézmények rendes működése lényegében megszakadt. E rendkívüli intézkedési jogkör mint alkotmányos felhatalmazás a fenti körülmények között is, a körülmények ellenére csak azzal a feltétellel jogszerű, ha az elnök a miniszterelnökkel, a parlament két házának elnökével és az Alkotmánytanáccsal is egyeztetett.⁹⁶

A cikk értelmében az elnök a fent említett egyeztetési kötelezettségén túl a nemzetet is köteles tájékoztatni a megtett intézkedésekről, azonban ennek formáját a szöveg – a technikai lehetőségekre tekintettel praktikusán és valójában prognosztikusan – viszonylag tágan hagyta.⁹⁷ Az intézkedések kizárólag az ország területének egészére rendelkezhetők, továbbá célhoz kötöttek, kizárólagosan az alkotmányos intézmények funkcionális helyreállítására irányulhatnak. Ennél pontosabb meghatározást nem ad az alkotmány a különleges jogrendi súlyú rendkívüli felhatalmazás kapcsán. Ez magyarázható lehet az okot adó körülmények dinamizmusával és sokrétűségével, ugyanakkor a megállapítás annyiban kiegészítendő, hogy az Államtanács 1962-es döntésében további garanciális elemeket határozott meg, fenntartva az elnöki intézkedések jogszerűségi kontrolljának a jogát. A kontroll alól kivételek az alkotmány 34. cikkében szereplő kizárólagos törvényhozási tárgykörök vonatkozásában állapíthatók meg.⁹⁸

A demokratikus berendezkedés további biztosítéka, hogy a rendkívüli elnöki jogkör idejére sem osztható fel a Nemzetgyűlés, a parlament is ülésezik, továbbá az is, hogy a különleges jogrend alatt hozott intézkedések 30 nap múlva hatályukat veszítik. E határidőt követően az Alkotmánytanács felülvizsgálja az intézkedésekre okot adó körülmények fennállását, amit előzetesen a Nemzetgyűlés elnöke, a Szenátus elnöke, 60 képviselő vagy 60 szenátor indítványozhat. Indítvány hiányában is legfeljebb 60 napig gyakorolható a rendkívüli elnöki jogkör, azt követően az Alkotmánytanács hivatalból vizsgálja felül az okot adó körülmények státuszát, és dönt a rendkívüli elnöki intézkedési jogkör meghosszabbításáról vagy megszüntetéséről.

4.3. Szükségállapot

A Minisztertanács olyan esetekben hirdethet ki szükségállapotot, amelyek a közrend súlyos megsértésének közvetlen veszélyét hordozzák magukban, vagy amelyek természetüknél és súlyuknál fogva alkalmasak arra, hogy a közrendre ilyen mérvű hatást

⁹⁶ „Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.”

⁹⁷ „Il en informe la Nation par un message.” (Erről a Nemzetet üzenetben tájékoztatja).

⁹⁸ Décision N° 55049 55055 de Conseil d'Etat.

gyakoroljanak.⁹⁹ Csakúgy, mint az ostromállapot, a szükségállapot is kihirdethető az ország egészére, de akár annak egyes, meghatározott részeire is. 12 napon túli meghosszabbításának szabályairól törvény rendelkezik. Meghosszabbítására – csakúgy, mint alapvetően a kihirdetésére – határozott időtartam megjelölésével kerülhet sor. Ehhez kapcsolódóan jelentős szabály, hogy a Kormány lemondását vagy a Nemzetgyűlés feloszlátását követően 15 napos határral a meghosszabbító törvény hatályát fogja veszíteni. Az, hogy ilyen helyzetben a szükségállapot „túlélheti-e” az államműködési struktúra átalakulását, nem rendelkezik normatív szabályokkal. A kihirdető rendelet által a Kormány lesz intézkedésre felhatalmazva azzal, hogy rendelkezéseiről haladéktalanul tájékoztatni köteles a Nemzetgyűlést és a Szenátust is. E két szervnek az intézkedések eredményes értékeléséhez a közigazgatási szervek kötelesek minden szükséges anyagot rendelkezésre bocsátani.¹⁰⁰

A törvényi szintű szabályozottságnak az alkotmányozóhoz mérten, még ha ez csak viszonylagos is, olyan rugalmassága van, ami már több alkalommal is lehetővé tette, hogy a Kormány (legfőképpen a belügyminiszter) és a területi szintű megbízott prefektusok által foganatosítható, korlátozó intézkedéseket a biztonsági kihívások aktuális trendjeihez lehessen igazítani. Ezen intézkedések körébe tartozik például a fegyverek és lőszer beszállgatása, jármű- és személyforgalom korlátozása hely- és időspecifikusan, a hatóságok tevékenységét akadályozó személyek meghatározott területről történő kitiltása, az állampolgárok adott területen tartózkodását szabályozó védelmi és biztonsági zónák kialakítása, a közrendet súlyosan veszélyeztető egyesületek és csoportok feloszlátása. A közrendre és közbiztonságra veszélyt jelentő személyekkel szembeni intézkedéseknek a fenyegetettséghez igazítása több példával alátámasztható, jelesen az éjszaka és nappal is végrehajtható házkutatás, vagy a közigazgatási jogkörben, érdemi bírói felülvizsgálat nélküli, maximálisan 12 hónap hosszúságú, de további 3 hónappal meghosszabbítható házi őrizet.

A 2015-ös párizsi merényleteket követő időszak minden korábbi kihíváshoz mérten sokkalta több szempontból jelentette a szükségállapot vizsgáját. Fennállása alatt választották meg a Nemzetgyűlést, a Francia Köztársaság elnökének Emmanuel Macront, valamint részlegesen felfüggesztették az Európai Emberi Jogi Egyezmény alkalmazását.¹⁰¹ A periódus tekintetében nem csupán az intézkedések hatékonysága, de a több évre elnyúlás szükségszerűsége is kérdésessé vált a közvélemény és a jogtudomány gondolkodói számára is. A szükségállapotra közvetlenül hivatkozó, különböző belügyi

⁹⁹ „[E]n cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.” Article 1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

¹⁰⁰ Article 2 Article 4-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

¹⁰¹ Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 15. cikke értelmében a részes államok nemzetük életét fenyegető közveszély esetében élhetnek a (szinte) teljes felfüggesztéssel. Azonban ez idő alatt sem kerülhet felfüggesztésre az élethez való jog, a kínzás és embertelen bánásmód tilalma, a rabszolgaság tilalma, valamint a büntetés kiszabásának törvényi rendelkezés nélküli tilalma. A francia felfüggesztésről lásd La France informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l'homme en application de son article 15 2015.

intézkedések alapvetően az első fél évben koncentráálódtak nagyobb számban,¹⁰² sok esetben pedig indokolatlan visszaélések vádja árnyékolta be őket.¹⁰³ A párizsi merényletet követő további terrortámadásokra tekintettel joggal érhetné az intézkedéseket a kritika, miszerint sokáig nem érték el látványos eredményt, de az azóta eltelt idő mind a bűnüldözés, mind a terrorizmus visszaszorítását is célzó elhárítás növekvő hatásfokát feltételezi.

4.4. Következtetések a francia különleges jogrendi rendszerre nézve

A francia ostromállapot, illetőleg a rendkívüli elnöki jogkör rendelkezései tekintetében mind az alkotmányos szinten fellelhető szűkös megfogalmazás, mind az elmúlt évszázadban elenyésző és az utóbbi esetében máig erősen vitatott alkalmazás leképezi azokat a történelmi léptékű, de napjaink biztonsági kihívásának természetére is irányuló folyamatokat, amelyek a kontinensen napjainkban sem teszik relevánssá a békeidőtől ilyen drasztikusan eltérő jogrendek kilátásba helyezését. A „klasszikus háborúk” kora – az extraterritoriális válságkezelés és a szövetségi kötelezettségekből fakadó katonai kihívások esetein kívül – meglehet, elmúlt, azaz a nyíltan államközi fegyveres konfliktussal szemben a nem állami szereplők elleni fellépés jelentősége markánsan megerősödött, ugyanakkor az orosz–ukrán események és a balkáni stabilitás „becsontosodására” várakozás okkal emeli be a szkepticizmust. E tekintetben önmagában a felvetés nem túlzó, amennyiben arra irányul, hogy a közel évszázados békében működő jogrendszerek katonai természetű szabályzói (nem szorítkozva a különleges jogrendre) részben már megmértetnek, részben pedig nem kerülhetik el a rendszerszintű és következetes felülvizsgálatot.

Magával a rendkívüli elnöki jogkör történelmi fejlődésével számot vetve felmerülhet a kérdés, hogy de Gaulle karakterén és sajátos korszakán kívül elképzelhető-e ez a különleges jogrendi állapot az alapvetően liberális irányában megingathatatlan Franciaországban, vagy a „liberticide” billogja súlyosan és végérvényesen ráégett az intézményre? Érdemes lehet-e egy tág megfogalmazást és ahhoz csak 30 napon túli kontrollt ismerő rendszerben az Alkotmány 16. cikkét választani úgy, hogy az azzal elérni kívánt célok nem mutatnak túl a szükségállapotban meghatározott körülményeken, objektívákon és az ezek eléréséhez jogilag biztosított eszközökön? Különösen érdemes ezt de Gaulle személyén túl az ország akkori történelmi és geopolitikai helyzetéhez, a tengeren túli területek (mint ezen intézkedésekre sok esetben okot adó események, színhelyek) jogi sorsának azóta bekövetkezett változásaihoz is mérni, amelyeket összegezve nem elképzelhetetlen e jogrendi állapot jogtörténetivé szelídülése.

Kétségtelen, hogy a zömében már a rohamosan arculatot váltó biztonsági környezet sarokba szorító hatásaitól szükségszerűen megteremtett jogfejlődésben a legnagyobb utat

¹⁰² Ennek kapcsán lásd www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/donnees-de-synthese/.

¹⁰³ France: Abus commis dans le cadre de l'état d'urgence 2016.

a szükségállapot és az azt szabályozó törvény járta be: az alkotmányos biztosítékok hiányában még 1955-ben lépett hatályba, majd az események következtében számtalanszor módosították a fenyegetésekhez igazodó érdemi alkalmazhatóság érdekében. Mindez végül olyan méreteket öltött az előző évtizedben, hogy a francia jogalkotó – a terrorrelles törvényhozással és a csak „antiterrorista” törvényként aposztrofált törvénycsomaggal – annak egyes részeit a maguk „rendkívüli” közegéből kiszakította, és a békeidei szabályozásba helyezte. Ez annak az elismerése, hogy a különleges jogrendi időszakok kihirdetésének életszerűsége, valamint a normál állami és társadalmi működés egyes, évtizedes standardjai is lehetnek a megújulás tárgyai. Az, hogy ez jelentheti a szükségállapotra okot adó körülmények állandósulását és általánossá válását, vagy a biztonsági környezet tartós romlását, a jogállamiság és a demokratikus berendezkedés végérvényes erózióját, túlzó gondolatnak mutatkozik. Utóbbi pont a kihívásokkal szemben, meghatározott értékrend mentén hivatott védeni az értékeit, aminek eredményessége inkább kereteit és a jogfejlesztést igazolja.

A francia események egyértelműen mutatták meg, hogy egy kezdetben kizárólag szükségállapotként megélhető eseménysorozat a különleges jogrend biztosította állami restabilizációt követően könnyedén azonosítható olyan kihívásként, amely nem igényli a békeidei szabályoktól a két évig talán már véleményesen indokolt drasztikus eltérést. A felismerés pedig maga után vonta a jogfejlesztés szándékát, majd annak eredményeként végül azt a szükségszerű reformot is, amely meglátta egyes rendkívüli rendelkezések észszerű mértékű és mellőzhetetlen adaptálásának igényét a védelem és a biztonság tartós – különleges jogrendbe vissza nem hajló – megóvása érdekében. A terrorizmussal szemben egyfajta rezisztencia alakult ki, és azzal, hogy ezt különleges jogrendi intézkedések békeidőbe átültetésével érték el, sikerült az élet- és vagyonbiztonságot akképpen szavatolni, hogy a nemzetbiztonsági érdek az alapvető jogoknak csupán a szükséges mértékű és a legindokoltabb személyi körre fókuszáló korlátozásához vezessen. A jogrendszer ilyen megújulása pedig talán sokkal inkább nyújthat garanciákat a jogállamiság fennmaradásához, mint a szükségállapot esetleges periodikus kihirdetése, valamint a korábbi évtizedek tapasztalataihoz és feltételeihez való görcsös ragaszkodás. A perspektivikus gondolkodás beemelését a tanulmány írásáig nem cáfolták meg, a szükségállapot kihirdetésének egy fontos indikátora egyelőre bezárult. Nem javasolt ugyanakkor amellettemenni, hogy ezek a változások közép- és hosszú távon fokozott körütekintést, részletező elemzéseket és akár utólagos korrekciókat is szükségessé tehetnek.

5. A Benelux államok és Dánia

A több évszázados és mélyen gyökerező demokratikus tradíciókkal rendelkező Benelux államok többségében a különleges jogrend egyet jelent a háborús (rendkívüli állapot), polgárháborús (szükségállapot), esetleg még a katasztrófavédelmi (veszélyhelyzet) fenyegetésekkel, ezért kisebb hangsúly kerül a különleges jogrend differenciálására és lehatárolására, illetve az alapjogok garanciájára. Az alkotmányos eljárás és az alapjogok tisztelete a Benelux államokban evidencia, ezért a különleges jogrendi tényállások

száma csekély, a szabályozásuk kevésbé cizellált, mint a totalitárius rezsimek történelmi tapasztalatával terhelt országokban. A belga és luxemburgi alkotmányos monarchiákban például az uralkodó hirdeti ki a rendkívüli állapotot, és a király a hadsereg főparancsnoka is. A luxemburgi törvényhozás minősített többséget igénylő döntésével a Nagyherceg hatáskörét szélesíti, aki innentől önállóan jogosult még a hadüzenet és a békekötés kérdéseiben is dönteni. Ennek jelentősége abban van, hogy katasztrófa, rendészeti, pandémiás és egyéb fenyegetések esetében is ezt a modellt követik (analógia). A hasonló történelmi múlt, demokratikus berendezkedés és alkotmányos szabályozás miatt érdemes Dániát is a Benelux államok mellett, azonos fejezetben elemezni.

A különleges jogrendi tényállások csekély száma és a szabályozás szűkössége okán érdemes a normál jogrendi szabályozás felől, annak különleges jogrendi követelmények igénye szerinti – nem minden esetben szükségszerű – bővítésének irányából elemezni ezeket az országokat.

5.1. Belgium

Belgium alkotmányos parlamentáris monarchia, valamint szövetségi állam, amelyben a normál jogrendben a végrehajtói hatalom a központi és regionális szinten oszlik meg. Az „első minisztert” (kormányfőt) a belga király nevezi ki a választásokon többséget szerzett párt(ok) jelöltje(i) közül, ő tesz javaslatot további miniszterek kinevezésére. A kinevezés korlátja, hogy a kormány legfeljebb tizenöt főből állhat, akik között egyenlő számú a frankofón és a flamand miniszter. A kormány az első miniszterből, tárcaminiszterekből és tárca nélküli miniszterekből áll.¹⁰⁴ Az első miniszternek nincsenek alárendelve a kormánytagok, viszont az általában heti rendszerességgel tartott kormányüléseket ő vezeti. A miniszterek parlamenti mandátummal is rendelkezhetnek. A belga közigazgatás jellemzője a miniszteri irányítás alatt működő szervezetek magas száma.¹⁰⁵ Különleges jogrendi időszakban ki kell emelni az Államtanács szerepét, amely rendhagyó módon a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmi ágak kereszteződésében álló tanácsadói és bírói szervezeti vonásokkal is rendelkezik. Fontos feladata még, hogy a hatályos jogszabályokkal ellentétes közigazgatási aktusokat (egyedi aktusokat és rendeleteket) felfüggeszse és hatályon kívül helyezze, illetve törvényhozással és rendeletalkotással kapcsolatos ügyekben tanácsadói szerepét is elássa.¹⁰⁶

Az 1831-ben hatályba lépett belga alkotmány nem tartalmaz különleges jogrendi tényállásokat, sőt külön cikkben¹⁰⁷ kiemeli, hogy a belga alkotmány hatálya sem részben, sem egészben nem függeszthető fel. Természetesen a belga állam sem működhet és válhat kiszolgáltatottá normál jogrendi esetkörökön túli helyzetekben, ezért az alkotmány 105. cikkének rendelkezése alapján a belga parlament bizonyos hatásköröket ilyen

¹⁰⁴ La Constitution Belge III. fejezete.

¹⁰⁵ BALÁZS 2016: 111–113.

¹⁰⁶ SZAMEL et al. 2016.

¹⁰⁷ La Constitution Belge 187. cikk.

esetben átadhat a kormány számára. A belga alkotmányjog már az 1920-as évektől rendelkezik egy „különleges hatásköröknek” (*bijzondere machten, pouvoirs spéciaux*) nevezett mechanizmussal, amely lényegében hatáskörök átruházását jelenti a parlament-ről a kormányra. A hatáskör-átruházást a törvényhozás (például jelentés, beszámoló) feltételekhez is kötheti. Ezek jellemzően a még hatályban lévő törvények hatályon kívül helyezésére, módosítására (kiegészítésére) vonatkozó hatásköröket is magukban foglalják.¹⁰⁸ A hatáskör-átruházás indokai az olyan esetek lehetnek, amikor a parlamenti döntések eljárásrendje nem volna elég gyors a rendkívüli helyzetek operatív kezeléséhez. A rendkívüli helyzet megléte, az operatív döntéshozás okszerűsége mellett az alkotmány a rendkívüli hatáskörök ideiglenességét és a parlamenti utólagos megerősítésének szükségességét is meghatározza.¹⁰⁹ Ez abban az esetben indokolt, amikor a kormány által hozott döntés eredetileg alapvetően parlamenti hatáskörbe tartozik. Ennek elmaradása esetén a kormánydöntés érvénytelennek minősül. Végül az állampolgároknak lehetőségük van arra, hogy a rendkívüli intézkedéseket az Államtanács és a belga alkotmánybíróság előtt is megtámadják.¹¹⁰

5.2. Hollandia

A parlamentáris alkotmányos monarchia államforma és az alkotmányos szabályozás okán a holland király – bár tagja a mindenkori kormánynak – nem rendelkezik érdemi végrehajtói jogosítványokkal. Az esetlegesen kibocsátott rendeletei érvényességéhez miniszteri vagy államtitkári ellenjegyzés szükséges. A miniszterelnök szerepe a kormányban az „első az egyenlők között” szerep: bár dönt a kormány napirendjéről és a tárcák közötti hatásköri vitákban, a miniszterek mégis nagyfokú önállóságot élveznek. Valamennyi miniszter önálló felelősséggel tartozik a holland országgyűlés előtt. A minisztériumokat természetesen a miniszterek vezetik, akiknek a munkáját a kormányhoz kötődő kinevezett államtitkárok is támogatják. A szakigazgatási feladatokat mintegy félezer központi hivatal és független közigazgatási hatóság végzi. Belgiumhoz hasonlóan Hollandiában is működik Államtanács (*Raad van State*): egyrészt független tanácsadó szervként segíti a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ág munkáját, másrészt 1963-tól legfelsőbb közigazgatási fórumként is működik. (A Tanácsadó Osztály, ahogyan a neve is mutatja, a kormánynak és a parlamentnek ad tanácsot a jogalkotással és a kormányzással kapcsolatban, míg a Közigazgatási Joghatalmügyi Osztály az ország legfelsőbb általános közigazgatási bírósága.)¹¹¹ A kormány munkáját tíznél több állandó és eseti bizottság is segíti. Említést érdemel még a szociális és gazdasági tanács, amely a nevében foglalt kérdésekben

¹⁰⁸ MOONEN–RIEMSLAGH 2020.

¹⁰⁹ „Légistique–Conseil d’État”, government, 2020. Lásd www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr.

¹¹⁰ European Parliament 2020.

¹¹¹ A Holland Királyság Alkotmánya 75. és 77. cikke.

teszt javaslatokat a kormány számára, valamint a munkaügyi alap, amely a munkaadók és a munkavállalók közötti egyeztetést végzi.¹¹²

Hollandiában a normál jogrenden túli kritikus helyzeteket sajátosan kezelik: egyrészt meghatározó jelentőségük van az önkormányzatoknak, a hadsereg bevetése csak különösen indokolt esetben és akkor is részterületeken valósul meg, illetve a különleges jogrendi tényállást megvalósító helyzetekben (kiváló példa a közelmúltban erre a Covid-19-betegséget okozó SARS-CoV-2 koronavírus terjedésének lassításában való közvetlen közreműködés) is előfordul, hogy a holland kormány nem kezdeményezi a különleges jogrend kihirdetését. A holland alkotmány két különböző különleges jogrendi tényállást ismer: az általános (*algemene noodtoestand*)¹¹³ és a korlátozott szükségállapotot (*beperkte noodtoestand*).¹¹⁴ Ezek részletszabályait a magyar szabályozáshoz¹¹⁵ hasonlóan törvények¹¹⁶ írják elő. A hazaival ellentétben viszont nem a fenyegetés irányából differenciál a szabályozás, hanem a kormányzati döntéscentrum szélesítése, illetve a haderőre ruházott hatáskörök kiterjesztése és az alapjogok párhuzamos korlátozása mentén. A szükségállapot mindkét formáját a holland király rendeletben hirdeti ki, amelyet az érvényességéhez hivatalos lapban is közölni kell.¹¹⁷ Általános szükségállapot útján tulajdonképpen katonai közigazgatás valósul meg, amely során a közigazgatást a holland hadsereg működteti, és a kormányzat széles körű jogosultságot kap az ország személyi és vagyoni mozgósításához. Amennyiben a szükségállapot korlátozott, a hadsereg csak olyan plusz hatáskört kap, amellyel hatékonyabban láthatja el főként katasztrófavédelmi és rendészeti (eltűntek felkutatása, evakuálás, rendészeti közreműködés stb.) karakterű feladatait.¹¹⁸

Két normál jogrendi válsághelyzetet (katasztrófavédelem és krízishelyzet) törvényi szinten szabályoznak, amelyek között azok centralizált és decentralizált szemléletében és kezelési módszerében tapintható ki lényeges különbség. A katasztrófavédelem kezelése ennek megfelelően inkább az önkormányzatok feladata, amelyben a hadsereg csak közreműködő feladatokat kap (életmentés, kutatás, szállítóképesség rendelkezésre bocsátása stb.), krízishelyzetekben viszont kormányzati irányítás mellett történik az elhárító, illetve felszámoló tevékenység. A katasztrófavédelem elhárítása a belügyi és igazságügyi miniszter által kinevezett és nem választott polgármester feladata, miközben az önkormányzati képviselő-testület bizonyos normakontrollt gyakorol. A magyar szabályozással ellentétben a holland polgármestereket tehát nem választják, hanem kinevezik, így az önkormányzati törvény (177–179. cikk) őket jelöli ki a katasztrófavédelem koordinálásáért, a közrendért és közbiztonságért felelős személyeknek. A polgármesterek így

¹¹² BALÁZS 2016: 127–129.

¹¹³ A Holland Királyság Alkotmánya 96. cikke.

¹¹⁴ A Holland Királyság Alkotmánya 103. cikke.

¹¹⁵ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról.

¹¹⁶ A holland háborús szabályokról szóló 1996. évi törvény (*Oorlogswet voor Nederland*) és a kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény (*Coördinatiewet uitzonderingstoestanden*).

¹¹⁷ A kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény 1. § (1)–(3) bekezdés.

¹¹⁸ A kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény 1. § (1) bekezdés.

közigazgatási aktust, azaz szükséghelyzeti határozatot (*noodbevelen*) és az önkormányzat területén általánosan hatályos normatív rendeletet (*noodverordeningen*) is hozhatnak.¹¹⁹

Ha a polgármester már képtelen megelőzni vagy felszámolni az adott fenyegetést, akkor az az illetékes biztonsági körzet főnökéből és a körzeti polgármesterekből álló szervezet (*bestuur van de veiligheidsregio*) feladatává válik.¹²⁰ Ez többségi szavazással hozza döntéseit, és az üléseken szavazati jog nélkül a tartomány vezetője, az illetékes ügyész és a vízügyi (fő)igazgató is részt vesz.¹²¹

5.3. Luxemburg

Luxemburg alkotmánya 1868. október 17-én lépett hatályba, amely szerint Luxemburg államformája örökletes alkotmányos monarchia. A törvényhozó hatalmat a hatvan tagú – a magyar országgyűléshez hasonlóan – egykamarás parlament (*Chambre de Députés*) jelenti, amelynek tagjait ötévente választják. Jelentős testület még az Államtanács, amely véleményt nyilvánít minden törvényjavaslatról és törvénymódosításról, amelyet a kormány a parlament elé terjesztett. Kifogást nyújthat be, ha úgy ítéli meg, hogy a törvényjavaslat vagy az ahhoz kapcsolódó bármely módosítás olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek nincsenek összhangban az Alkotmánnyal, a nemzetközi szerződésekkel vagy az EU-szabályozással.¹²²

A Nagyherceg az államfő, a nemzeti egység szimbóluma és a függetlenség garanciája. A végrehajtó hatalmat az alkotmánnyal és az ország törvényeivel összhangban gyakorolja. A végrehajtó hatalom tehát a Nagyherceg kezében van, aki kinevezi a parlamentnek felelős kormánytagokat is.¹²³

A bírósági szervezet élén a Legfelsőbb Bíróság áll, és Luxemburgban két semmítőszék is működik.¹²⁴

Az ország történelme bővelkedik különleges jogrendi, különösen háborús helyzetekben: 1935-ig a luxemburgi kormány 618 rendkívüli intézkedést hozott. Ezen időszakban a kormány főként háborús döntéseket hozott, amelyekről csak tájékoztatta az országgyűlést. Az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadás (2001) után heves viták kezdődtek a különleges jogrendi szabályozás részletesebb kidolgozására vonatkozóan, amelyek a 2015-ben elkövetett nyugat-európai terrorhullámmal új lendületet kaptak.¹²⁵

A fenti folyamatok ellenére a Luxemburgi Nagyhercegségben még nem történt meg a különleges jogrendi tényállások kidolgozása és azok alkotmányos szabályozása. Ide kapcsolódó szabályozásnak minősül, hogy a Luxemburgi Nagyherceg képviselőházi

¹¹⁹ MARINKÁS 2021: 344.

¹²⁰ MARINKÁS 2021: 345.

¹²¹ MARINKÁS 2021: 345.

¹²² Luxemburgi alkotmány 50–75. §.

¹²³ Luxemburgi alkotmány 33–42. §.

¹²⁴ Luxemburgi alkotmány 91–92. §.

¹²⁵ European Parliament 2020: 6–7.

felhatalmazás esetében jogosult háború és béke kérdéseiben is dönteni.¹²⁶ A luxemburgi alkotmány szerint a Nagyherceg olyan intézkedéseket hozhat, amelyek eltérnek a hatályos törvényektől a nemzetközi válság, az ország egészének vagy egy részének létfontosságú érdekeit fenyegető valós veszély esetén vagy a közbiztonságot ért súlyos támadásokból eredő közvetlen veszély esetén.¹²⁷ Ez lényegében a krízishelyzet (*état de crise*) tényállásának feleltethető meg. A Nagyherceg rendkívüli intézkedéseinek (*règlements grand-ducaux*) szükségesnek, megfelelőnek és arányosnak kell lenniük. Az intézkedések hatálya legfeljebb tíz nap, amelyet a parlament három hónappal meghosszabbíthat, de nem tovább, mint ameddig a krízishelyzet valójában tart.¹²⁸

5.4. Dánia

A Benelux államokhoz hasonlóan Dánia államformája parlamentáris alkotmányos monarchia. A végrehajtó hatalom az Államtanács kezében összpontosul, amelynek elnöke a királynő, tagjai a miniszterelnök és annak miniszterei. A miniszterek az általuk irányított tárcáért politikai és jogi felelősséget is viselnek. A miniszterelnök határozza meg a kormányzati politika legfontosabb irányait, viszont a legfontosabb kérdéseket a kormányülés vitatja meg. A különösen nagy jelentőségű ügyeket a kormány tagjai gyakran informális üléseken vitatják meg. A kormány munkáját viszonylag kevés konzultatív testület segíti, és ezek is leginkább közvetlenül egy-egy miniszter munkáját támogatják. A dán államigazgatásban különösen komoly a bizottságok szerepe. Ezek döntési jogkörrel rendelkező, konzultatív vagy csupán tanácsadó bizottságok.¹²⁹

A dán kivételes hatalmi szabályozás – a csekély különleges jogrendet, különleges jogrendi tényállásokat és az alapjogi korlátozásokat tekintve – a magyarhoz képest feltűnően alulszabályozott. Különleges jogrendi szabályokat a dán alkotmánynak csupán egyetlen cikke (!) tartalmaz. A dán alkotmány (*Grundloven*) említett 23. cikke¹³⁰ értelmében, ha a parlament rendkívüli helyzetben nem tud ülésezni, a király ideiglenes hatályú rendkívüli intézkedéseket hozhat. Ezek az intézkedések nem lehetnek ellentétesek a dán alkotmánnyal, és a parlamentnek (*Folketing*) a lehető legkorábbi ülésén döntenie kell azok hatályban tartásáról vagy hatályon kívül helyezéséről.

A különleges jogrendi alkotmányos alulszabályozottság meglepetést tartogatott a Covid-19-betegséget okozó SARS-CoV-2 koronavírus-pandémia berobbanásakor, hiszen a megfelelően cizellált szabályozás hiánya komoly hátrányt jelentett a jogszerű, operatív és indokolt korlátozó járványügyi intézkedések meghozatalában. A részletesen kidolgozott és alaposan megvitatott rendkívüli intézkedések hatályát még

¹²⁶ A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 37. cikk (6) bekezdés.

¹²⁷ A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 32. cikk (4) bekezdés.

¹²⁸ A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 32. cikk (4) bekezdés.

¹²⁹ BALÁZS 2016: 113–115.

¹³⁰ „In an emergency the King may when the Folketing cannot assemble, issue provisional laws, provided that they shall not be at variance with the Constitution Act, and that they shall always immediately on the assembling of the Folketing be submitted to it for approval or rejection.”

2021 márciusában is fenntartották, amelyek végül számos, a magyar szabályozáshoz hasonló rendelkezést (például a gyülekezési szabadság korlátozása, hatósági korlátozások) tartalmaztak.

Amennyire alulszabályozott a dán különleges jogrend, annál szabályozottabb az alapjogok kérdésköre, amellyel egy teljes alkotmányfejezet¹³¹ foglalkozik. Az elkerülhetetlen pandémiás korlátozó intézkedéseket ezért nem a normál jogrendi tényállásokon túli szabályozás, hanem az alapjogok és azok észszerű korlátozásának irányából legitimálták. Az alkotmányban nevesített kilenc alapjog nem korlátozható, csak abban az esetben, ha azokat a köz érdekében törvényben mindenképpen korlátozni szükséges. Ezek a személyi szabadság, a lakáshasználat, a tulajdonjog, a kereskedelemhez való jog, a munkához való jog, az ingyenes közoktatáshoz való jog, a szólásszabadság, a gyülekezési és az egyesülési szabadság.¹³²

A pandémiás intézkedések jogalapját a *fertőző betegségek és járványok elleni intézkedésekről szóló 2019. évi törvény*¹³³ adta. A Covid-19-járvány kitörése előtt ez a törvény széles hatásköröket ruházott át öt regionális járványügyi bizottságra. A bizottságok a rendőrség, a katasztrófavédelem, az egészségügyi hatóságok és az önkormányzatok képviselőiből álltak. Ezek döntései a nyilvános gyülekezések korlátozásáról, a karanténba helyezésről és a Covid-fertőzés elleni védekezés részleteiről szóltak. A járvány erősödésével a kormány számos módosítást kezdeményezett a törvény szövegében, amelyek az egyes döntési kompetenciák áthelyezését célozták a regionális bizottságoktól a kormányzatra. Az egyik módosítás lehetőséget teremtett például arra, hogy 2020. március 17-én az egészségügyi miniszter elrendelje a fertőzésgyanús személyek elkülönítését, betiltsa a száz főnél nagyobb létszámú gyülekezéseket és rendezvényeket (ezt áprilisban már a tíz főnél nagyobb rendezvényekre is bevezették).¹³⁴

A rendkívüli intézkedések rendszerében komoly szerepe van a dán parlamentnek. A járvány közvetlen kitörésekor egy sor törvényt gyorsított eljárásban, egyhangú szavazás mellett fogadott el. Ezek lehetővé tették a pandémiás intézkedések rugalmas hatálybalépését, módosítását és megsemmisítését. A lényeges alapjog-korlátozással járó vagy azt lehetővé tevő törvényjavaslatokat viszont rendszerint leszavazta a törvényhozás. Ez lett a sorsa a kormány azon javaslatának is, amely lehetővé tette volna fertőzésgyanú esetén a rendőrség számára a magánlakásokba való behatolást. Ezt a javaslatot elvetették, és a fenti eljárásra jelenleg is csak bírói végzés birtokában van lehetőségük a rendőröknek. A dán törvényhozás külön bizottságot hozott létre, amelynek egyedüli feladata a kormány járványügyi intézkedéseinek kiértékelése.¹³⁵

¹³¹ A Dán Királyság Alkotmánya VIII. fejezete.

¹³² A Dán Királyság Alkotmánya 71–79. cikke.

¹³³ Sundhedsministeriet: Bekendtgørelse af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme, LBK nr 1026 af 01/10/2019 § (2019), lásd www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/1026.

¹³⁴ European Parliament 2020: 3–4.

¹³⁵ European Parliament 2020: 4.

6. Az Észt Köztársaság különleges jogrendje

Észtország sok tekintetben mintaállamként szolgálhat a hazai védelmi szabályozás reformja során, hiszen az országot ért 2007-es orosz kibertámadásokat követően – a NATO közreműködésével – jelentős infrastrukturális beruházásokat hajtott végre a kibetér és a hozzá csatlakozó technológiák biztonsága, egyben a nemzet biztonságának szavatolása érdekében, amelynek során kiemelkedő szerep hárult a tudományos háttérmunkára is. Emellett az elmúlt száz évben történelmi tapasztalásai hasonlatosak a magyar államéhoz, ugyanis rövid függetlenséget követően a negyvenes években a Szovjetunió részévé vált, így testközelbeli élményei vannak azon totaliter rezsimről, amely hazánk működését is meghatározta.

A vizsgált témánk szerint érdekes tény, hogy Észtország az Orosz Birodalomtól való függetlenségének 1918. február 24-i kimondását követően szinte rögtön élt a különleges jogrend kihirdetésével a kommunista fenyegetés miatt. A két világháború közötti korszakot leginkább meghatározó különleges jogrendi törvényüket 1930-ban fogadták el. Sokat nem is kellett várni annak alkalmazására, hiszen Jaan Tõnisson kormánya már 1933 nyarán elrendelte a szükségállapotot Tartu városára és a megyére a szélsőjobboldali Észt Függetlenségi Háború Résztvevőinek Szövetsége mozgalma miatt. E különleges jogrend csakhamar országos hatályúvá vált, és egészen ezen év októberéig tartott, amikor a veteránharcos-mozgalom által kezdeményezett alkotmánymódosítást a politikai harcokba belefáradt lakosság megszavazta, és a Tõnisson-kabinet lemondott. Azonban a szélsőjobboldali militáns szervezet politikai térnyerése fenyegette az alkotmányos rezsimet, ezért Konstantin Päts miniszterelnök az általa vezetett puccs részeként 1934. március 12-én ismét elrendelte a szükségállapotot, amelynek során széles körű korlátozásokat vezetett be, így többek között a sajtót az ellenőrzése alá vonta, a politikai mozgalmakat és gyűléseket betiltotta, és az Észt Függetlenségi Háború Résztvevőinek Szövetsége mozgalom tagjai közül sokaknak elrendelte a letartóztatását. 1938-ban az új alkotmány mellett áprilisban új szükségállapoti törvényt fogadtatott el a Päts vezette kormány, amely révén már lényegében elnöki mérlegeléssé vált a jogkör alkalmazása, és főként a belső rend megőrzésére használták. Ez az állapot a Szovjetunióhoz való csatolásig fennállt. A törvény hiányosságait és az általa nyújtott eszközöket később a Szovjetunió által kijelölt kormány is fel- és kihasználta a kezdeti időszakában.¹³⁶

Történelmének korai korszakából és a jelenkori kihívásokból egyaránt tanulva alakította ki hatályos szabályozását az Észt Köztársaság. Jól jelzi felkészültségét és a biztonsághoz való viszonyát, hogy a törvényhozás, a Riigikogu honlapján külön foglalkoznak az állam biztonsági rendszerével. Ennek során kijelentik, hogy az államnak állandó készenlétben kell állnia, a veszélyre szisztematikusan kell készülni, egyfelől kockázatelemzéssel, és ennek tapasztalatai alapján kimunkált veszélyhelyzeti jogszabályokkal és tervekkel. Utóbbiak megalkotására helyi, területi és központi válságbizottságok működnek (utóbbi a belügyminisztérium vezetésével), amelyek feladata a válságmegelőzési

¹³⁶ KENKMANN 2018.

és felkészülési munkák koordinálása, viszont nem hatáskörük magának a veszélyhelyzeti feladatellátásnak a koordinálása.¹³⁷

Az észt különleges jogrendi szabályanyag hárompólusú. Az alkotmány maga két különleges jogrendet különít el: a hadiállapotot és a szükségállapotot,¹³⁸ azonban a jogrendszer részét képezi a veszélyhelyzet¹³⁹ is. Mindhárom esetkör részletes szabályait külön törvény tartalmazza.

6.1. Különleges jogrendi tényállások és elrendelésük szabályai

A hadiállapot tényállását két alesetre osztja az alkotmány. Az első esetkör, amikor a nemzetközi kötelezettség teljesítéséhez kell elrendelni a különleges jogrendet, illetve külső támadás veszélye miatt kell elrendelni a mozgósítást. Ekkor ezt a köztársasági elnök kezdeményezi, és a Riigikogu határoz róla. A másik esetet, amikor az Észt Köztársaságot külső támadás éri, ekkor a köztársasági elnök saját hatáskörben elrendelheti a hadiállapotot, és kinevezi a védelmi erők főparancsnokát. Utóbbit azért nevesíti az alkotmány, mivel elkülöníti a békeidős és háborús honvédelmi szervezetet, amelyekről külön jogszabály rendelkezik, és külön nevesíti a hadsereg békeidős és háborús védelmi parancsnokát.¹⁴⁰

A szükségállapot elrendelésének részletes szabályairól már a szükségállapoti törvény rendelkezik. Az alkotmány 129. §-a ad erre felhatalmazást, amely az alapkitételt is rögzíti, miszerint akkor lehetséges elrendelni, ha az Észtország alkotmányos rendjét fenyegető veszély nélkül nem megszüntethető.¹⁴¹ A törvény 2. § (3) bekezdése kimondja, hogy a szükségállapotot a köztársasági elnök vagy a kormány kezdeményezésére a Riigikogu, vagyis a törvényhozás rendeli el. A szükségállapoti törvény 3. §-a alábontja az alkotmány „alkotmányos rendet veszélyeztető” fordulatát. Kimondja, hogy ilyenként kell tekinteni az Észtország alkotmányos rendjének erőszakos megdöntésére irányuló kísérletre, a terrorista tevékenységre, az erőszakkal járó tömeges kényszerítésre, személyek csoportjai közötti kiterjedt, erőszakkal járó konfliktusra, az Észt Köztársaság valamely területének erőszakos elszigetelésére, valamint tartós, erőszakkal járó tömeges rendbontásra.¹⁴² Ezen esetek fennálltakor a köztársasági elnök vagy a kormány írásbeli javaslatot nyújt be a törvényhozás elé. A szükségállapot maximum 3 hónapra rendelhető el. Fontos, hogy szükségállapot esetében a kormány javaslatára, a köztársasági elnök jóváhagyásával a haderő igénybe vehető közhatalmi szerv vagy honvédelmi objektum elleni támadás megelőzése és megakadályozása érdekében, erőszakos csoportok megfékezésére, illetve az Észt Köztársaság területi egységének

¹³⁷ National defence hazards (lásd www.eesti.ee/en/security-and-defense/safety-and-security/national-defence-hazards#emergency-situation).

¹³⁸ Észtország alkotmánya (lásd www.eesti.ee/en/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/chapter-x-national-defence) 10. fejezet: Honvédelem.

¹³⁹ Veszélyhelyzeti törvény (lásd www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/528062021002/consolide/current).

¹⁴⁰ Észtország alkotmánya 126–128. §.

¹⁴¹ Észtország alkotmánya 129. §.

¹⁴² Erakorralise seisukorra seadus (Szükségállapoti törvény) 3. §.

megóvása érdekében. Szűkítése az igénybevételnek, hogy csak akkor lehetséges, ha az ezzel felruházott hatóságok időben vagy egyáltalán nem tudják a feladatukat teljesíteni. Abban az esetben, ha a szükségállapot olyan konfliktusba torkollik, hogy a hadiállapot elrendelésének feltételei állnak fenn, akkor annak deklarálásával a szükségállapot hatályát veszti.¹⁴³

A veszélyhelyzeti törvény definiálja a veszélyhelyzet fogalmát. Eszerint a veszély „olyan esemény vagy esemenylánc, illetve létfontosságú szolgáltatás megszakadása, amely sok ember életét vagy egészségét veszélyezteti, jelentős vagyoni kárt, jelentős környezeti kárt vagy a létfontosságú szolgáltatások folyamatosságának súlyos és kiterjedt zavarát okozza, és amelynek megoldása több hatóság vagy az általuk bevont személyek azonnali összehangolt tevékenységét, a szokásostól eltérő vezetési szervezet alkalmazását, valamint a szokásosnál több személy és eszköz bevonását igényli”.¹⁴⁴ A veszélyhelyzetet a kormány rendelet kibocsátásával deklarálhatja természeti csapás, katasztrófa vagy fertőző betegség által okozott veszély esetében, ha ahhoz a törvényben meghatározott intézkedések szükségesek. Katasztrófa alatt a jogalkotó az ipari jellegű veszélyeket érti. Veszélyhelyzet az ország egészére vagy meghatározott részére rendelhető el.¹⁴⁵

6.2. A különleges jogrend speciális szervei

Lényegében mind a kormány, mind pedig a köztársasági elnök központi szereplő különleges jogrend idején. A hadiállapot esetében az államfő akár saját döntéséből is elrendelheti a különleges jogrend alkalmazását, szükségállapotot kívánó állapotok fennforgása esetén pedig a kezdeményező szerepkörébe kerül. A kormány minden típusú különleges jogrend esetében központi szereplő, hiszen leginkább e szerv kezében futnak össze a vészidőszakok leküzdésének feladatai. A miniszterelnök szükségállapot és hadiállapot esetén is a rendkívüli helyzet kezeléséért felelős személy, mellette a belügyminiszter a belbiztonságért felel. Hadiállapot esetén központi figura az Észtt Védelmi Erők parancsnoka, aki jogosult közigazgatási határozatokat hozni, utasításokat adni, jelentősebb jogosítványa, hogy köthet fegyverszünetet, vagy elrendelheti annak megszüntetését, illetve a kormány utasítását és rendeletét, miniszter, községi és városi tanács, önkormányzat döntéseit figyelmen kívül hagyhatja, ha ezek ténylegesen és közvetlenül akadályozzák a honvédelmet.¹⁴⁶

Mindemellett viszont speciális szervekkel is találkozunk. A Honvédelmi Tanácsot már az alkotmány is nevesíti mint a köztársasági elnök tanácsadó szervét.¹⁴⁷ Tagjai a házelnök, a miniszterelnök, a Riigikogu honvédelmi és külügyi bizottságainak elnöke, a külügyminiszter, a hadügyminiszter, a pénzügyminiszter, a belügyminiszter, a gazdasági

¹⁴³ Szükségállapot törvény 12–16. §.

¹⁴⁴ Hädaolukorra seadus (Veszélyhelyzeti törvény) 2. § (1).

¹⁴⁵ Veszélyhelyzeti törvény 19–23. §.

¹⁴⁶ Honvédelmi törvény 45. §.

¹⁴⁷ Észtország alkotmánya 127. § (2).

miniszter, az igazságügy-miniszter, a védelmi erők főparancsnoka.¹⁴⁸ A szükségállapot elrendelése előtt fontos szerepkört tölt be, hiszen a szükségállapottal kapcsolatos azonnali megoldást igénylő kérdésekről véleményt nyilvánít, valamint többek között a szükségállapot elkerülését eredményezhető, a kormány és a rendet támadók közötti tárgyalásokról, továbbá a haderő igénybevételéről is.¹⁴⁹

Speciális szerv a kormány Biztonsági Bizottsága, amely koordinálja a végrehajtó hatalom azon tevékenységeit, amelyek a honvédelemmel kapcsolatos tervezésre, annak fejlesztésére, valamint annak megszervezésére irányulnak. A Bizottságra vonatkozó jogszabály szerint e szerv „koordinálja a biztonsági hatóságok tevékenységét, elemzi és értékeli az állam biztonsági helyzetét, meghatározza az állam igényét a biztonsággal kapcsolatos információkra, valamint más, törvény által meghatározott feladatokat is ellát.”¹⁵⁰

A veszélyhelyzeti törvény a kormány Válságbizottságának felállításáról rendelkezik, emellett négy regionális válságbizottság és a helyi válságbizottságok létesítését írja elő. A központi szerv munkáját a belügyminisztérium koordinálja. Feladata a kockázatértékelés, a veszélyhelyzeti terv kidolgozása, a veszélyhelyzet megelőzése és felkészülés a veszélyhelyzetre.¹⁵¹

6.3. Alkotmányos garanciák különleges jogrend idején

Az észt alkotmány 130. §-a bár kimondja, hogy különleges jogrend idején az alapvető jogok és szabadságok korlátozhatók a nemzet biztonsága és a közrend érdekében, valamint ugyanezen érdekek megóvásának elősegítése érdekében kötelezettségek is megállapíthatók, azonban ezt követően széles skáláját adja azon alapjogoknak, amelyek esetében nem engedi a derogációt. Ennek során kimondja, hogy az alkotmány 11. §-a szerinti klauzulát nem érinthetik alapjogi korlátozással, vagyis azt, hogy az alapjogok korlátozása csak az alkotmánnyal összhangban lehetséges. Ezzel elejét veszi annak, hogy olyan alapjog-korlátozást alkalmazzanak vészidőszakban, ami nem összeegyeztethető az alkotmány elveivel, annak ellenére, hogy az adott alapjog derogációját amúgy maga az alkotmányos felhatalmazás tette lehetővé. Emellett többek között nem engedi korlátozni a már meglévő állampolgárságot, illetve annak születéssel való megszerzését, a *habeas corpus*-t, az ártatlanság vélelmét, a tárgyalás nyilvánosságát, a törvény előtti egyenlőséget és a diszkrimináció tilalmát, a bírósághoz fordulás jogát, a kínzás, kegyetlen és megalázó bánásmód tilalmát, a *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* elvét, a tárgyaláshoz való jogot.¹⁵²

Az alkotmány 131. §-a emellett választási klauzulát is tartalmaz, amely kimondja, hogy különleges jogrend időszakában a törvényhozás, vagyis a Riigikogu tagjai, a köztársasági

¹⁴⁸ Lásd <https://president.ee/en/president/institutions/36>.

¹⁴⁹ Szükségállapot-i törvény 11. §.

¹⁵⁰ DORNFIELD 2021: 286.

¹⁵¹ Veszélyhelyzeti törvény 4–7. §.

¹⁵² Észtország alkotmánya 130. §.

elnök és a helyi önkormányzatok tagjai nem választhatók, és nem szüntethető meg a mandátumuk. Amennyiben a mandátumuk a különleges jogrend időszakában vagy a különleges jogrend megszűnésétől számított három hónapon belül szűnne meg, a különleges jogrend kivezetését követő három hónapon belül választásokat kellene tartani.¹⁵³

Az észti különleges jogrendi rendszer összességében leköveti a modern kori biztonsági kihívásokat, és lépcsőzetes felhatalmazást ad akár belrendi válságok, akár külső támadás lehetősége vagy fennforgása esetében. A kialakított békeidős rendszerük folyamatosan arra törekszik, hogy adekvát válaszokat tudjanak adni a vészidőszaki kihívásokra, így egy rendkívül összetett, de jól felépített különleges jogrendi rendszert hoztak létre.

7. Egyes angolszász országok különleges jogrendi szabályai – Az általános felhatalmazás modelljei

Az alábbiakban elsősorban a vizsgált országok írott alkotmányaiban lévő alapfelhatalmazásokra, a különleges helyzetek kezelésére alkotott jogszabályokra és az ezekben található vészhelyzeti tényállásokra koncentrálunk, valamint a krízisek kezelésének átfogó – nem kizárólag katonai jellegű – kezelésével foglalkozó szervezetekkel. Az alkotmányos kereteken és a válságkezelő szervezetek feladatkörein és felhatalmazásain keresztül alkothatunk képet az adott állam „immunrendszerének” statikájáról és dinamikájáról.

A különleges jogrendi szabályozás sajátos képét adja az angolszász jogrendszerű államok kivételes hatalmi szabályanyaga, szabályozási rendszere, alkotmányos gondolkodása. Az angolszász országok *common law* alapú alkotmányos berendezkedése sokkal tradicionálisabb jellegű, mint általában az európai kontinentális országok jogrendszerei. Az Egyesült Királyság a nem írott alkotmányával talán a leginkább sajátos a tárgyalt országok közül. Kanada a Brit Nemzetközösség jogi hagyományain keresztül államfőnek továbbra is az angol uralkodót tekinti, azonban a gyakorlatban az írott alkotmányban rögzített felségjogokat a miniszterelnök által kinevezésre felterjesztett főkormányzó gyakorolja. Az Amerikai Egyesült Államok sikeres függetlenségi háborúját követően 1787-ben fogadta el Alkotmányát, így bár jogrendszerének alapkonceptiói a *common law*-ból származnak, mégis egyedi pályát bejárva formálták meg fő intézményeit.

Fontos közös jellemzője ezeknek az országoknak továbbá az is, hogy a kontinentális jogrendszerek alkotmányaiban – így például a magyarban – előforduló különleges jogrendi szabályozás ritka, vagy hiányzik. Az egyes alkotmányok általában megjelölik, hogy ki jogosult a hadsereg vezetésére, esetleg háború indítására, de ezen felül részletes tényállások kidolgozott eljárásrenddel vagy intézményi garanciákkal nem találhatók. Tipikusnak mondható, hogy inkább egy vagy több speciális törvényben rögzítik a „vészhelyzeti hatalom” (*emergency powers*) gyakorlását. Ez az úgynevezett monista megoldás kauzalitáshoz is vezethet, amint azt majd látni fogjuk az USA esetében, ahol összesen 136 nemzeti vészhelyzetekben bevezethető törvényi felhatalmazást tartanak nyilván,¹⁵⁴

¹⁵³ Észtország alkotmánya 131. §.

¹⁵⁴ Brennan Center for Justice 2019: 3.

viszont nem követeli meg feltétlenül bonyolult közjogi eljárások lefolytatását, szemben az Európában jellemzőbben alkalmazott dichotóm modellekkel.¹⁵⁵

Speciális *common law* terminus a *martial law* is (hadbíráskodás-statárium, katonai igazgatás), amelynek bevezetésére jellemzően saját területen kerülhet sor, és alkalmazása fontos formáló erejű és jogtörténelmi jelentőségű precedenseket is hozott (például az USA-ban az ex parte Milligan-ügy¹⁵⁶).

7.1. Egyesült Királyság

A rendkívüli állapottal, vészhelyzettel kapcsolatos rendelkezéseket a polgári védelemről szóló 2004. évi törvény (Civil Contingencies Act, a továbbiakban: CCA) határozza meg, miután egységes törvénybe emelte a korábbi elkülönült szabályanyagot. Magába olvasztotta az 1920-as Emergency Power Actet, a háborús időszak felhatalmazását, továbbá a korábbi, 1948-as Civil Defence Actet és az Észak-Írországra vonatkozó 1950-es Civil Defence Actet, valamint az ezeket kiegészítő 1986-os Civil Protection in Peacetime Actet. Fontos még ezek mellett az 1964-es Emergency Powers Act, amelynek rendelkezéseit a CCA már részben meghaladta, de még hatályos szabályai lehetővé teszik a katonaság bevetését vészhelyzet esetén, akár nemzeti szempontból kiemelt fontosságú mezőgazdasági vagy más munkák esetén is.¹⁵⁷

A törvény alapvetően arra épít, hogy bármely jogalkotási feladatot a parlamentnek el kell tudnia látni, speciális rendelkezések csak azokban az esetekben bocsáthatók ki, ha a késedelem túl nagy kockázatot jelentene, a meglévő szabályozási keretek nem alkalmazhatók, vagy nem megállapítható, hogy alkalmazhatók-e.

Vészhelyzetben a rendkívüli állapot kihirdetésére az uralkodó jogosult, a gyakorlatban ezt a kormányfő javaslatára teszi meg, s a parlament jóváhagyása – elvileg – nem szükséges hozzá. A rendkívüli állapot kihirdetéséről a parlamentet is azonnal értesítik, amely – ha épp nem ülészik – öt napon belül összeül (CCA 28. cikk). Rendkívüli állapotban a kormány jogosult rendeletben szabályozni az egyébként törvényben szabályozandó kérdéseket is, ám ezt jóváhagyásra legkésőbb hét napon belül utólagosan a parlament elé kell terjesztenie, különben a rendelkezések hatályukat veszítik (27. cikk).¹⁵⁸

A törvény három nagyobb részből és a mellékletekből épül fel. Az I. rész a helyi, önkormányzati polgári védelmi intézkedésekkel foglalkozik, definiálja a vészhelyzetet. Kiemelendő, hogy a polgári védelmi feladatoknál a tervezési részben külön foglalkozik a gyakorlatokkal is. Ez a rész elsősorban miniszteri hatásköröket ad, jogalkotásról nem rendelkezik.

A II. részben a 19. cikk foglalkozik az országos jelentőségű vészhelyzeti hatáskörökkel (*emergency powers*), és szintén a vészhelyzet definíciójával kezd, amely lehet

¹⁵⁵ MÉSZÁROS 2016: 37.

¹⁵⁶ MÉSZÁROS 2017: 102–107.

¹⁵⁷ Ennek a jogi lehetőségnek most szomorú aktualitást ad részben a brexit, részben a járvány miatt elmaradó kelet-európai munkaerő hiánya a mezőgazdaságban. Lásd MATHERS 2020.

¹⁵⁸ Képviselői Információs Szolgálat 2016: 11.

(a) esemény vagy szituáció, ami az emberek jólétét komoly károkkal fenyegeti az Egyesült Királyságban vagy annak valamely részében, régiójában,

(b) esemény vagy szituáció, ami a környezetet komoly károkkal fenyegeti az Egyesült Királyságban vagy annak valamely részében, régiójában,

(c) háború vagy terrorizmus, ami komoly károkat okozhat az Egyesült Királyság biztonságában.

A 20. cikk bontja ki a vészhelyzeti szabályozást, amely szerint ez az uralkodó, illetve halaszthatatlan esetekben a miniszterelnök, kiemelt miniszterek hatásköre.

A 21. cikk adja meg a veszélyhelyzeti szabályozás feltételeit: a veszélyhelyzet bekövetkezett, folyamatban van, vagy rövidesen bekövetkezik; a rendelkezés szükséges a veszélyhelyzet valamely aspektusának vagy hatásának megelőzésére, kontrollálására vagy kezelésére; a rendelkezésnek sürgősnek kell lennie.

A 22. cikk adja meg a szabályozás lehetséges tárgyait és a lehetséges intézkedéseket, a 23. cikk a szabályozás korlátait adja meg, ezek közül a legfontosabb, hogy a vészhelyzeti szabályok sem módosíthatják a Human Rights Act (1998) rendelkezéseit és a CCA második részét.

A záró, III. rész általános rendelkezéseket tartalmaz, a mellékletekben pedig a törvényben meghatározott és felhatalmazott személyek és szervezetek köre, így a helyi hatóságok, egészségügyi ellátók, szakhatóságok, szolgáltatók találhatók, akiket és amelyeket a törvény az egyes feladatok, hatáskörök és felhatalmazások kapcsán meghivatkoz.

A Kormány nyílt műveleti elgondolása¹⁵⁹ szerint a különböző vészhelyzetek esetében a beavatkozás és eseménykezelés elsődlegesen az alapszintű feladatellátást adó szolgálatok dolga, összetettebb szituációkban a helyi koordinációt biztosító csoport (Strategic Co-ordinating Group) irányítása alatt. Magasabb szintű vészhelyzetekben három fokozatban vonódik be a központi kormányzat a COBR¹⁶⁰ (Cabinet Office Briefing Rooms) rendszerrel. A jelentős-komoly-katasztrófális fokozatok közül az utóbbi már a kiterjedt természeti katasztrófák, a csernobilihez hasonlítható ipari vészhelyzetek szintje, ahol már minden esetben a miniszterelnök vezeti az elhárító munkát.

A kritikus infrastruktúrák védelmével nemzeti szinten az MI5 – a brit belső elhárítással foglalkozó titkosszolgálat – alá rendelt CPNI (Centre for the Protection of National Infrastructure)¹⁶¹ foglalkozik, amelynek tevékenységét alapvetően határozza meg a nemzetbiztonsági stratégia,¹⁶² a nemzeti kockázati nyilvántartás¹⁶³ és a terrorelhárítási stratégia.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Lásd https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/192425/CONOPs_incl_revised_chapter_24_Apr-13.pdf

¹⁶⁰ Lásd www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cobr-cobra

¹⁶¹ Lásd www.cpni.gov.uk/who-we-are

¹⁶² Lásd https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf

¹⁶³ Lásd https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/952959/6.6920_CO_CCS_s_National_Risk_Register_2020_11-1-21-FINAL.pdf

¹⁶⁴ Lásd https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1-CONTEST_3.0_WEB.pdf

Fontos értéként sorolható fel az is, hogy rendelkeznek a spontán önkéntesek munkája koordinálásának tervezésére vonatkozó útmutatóval,¹⁶⁵ és felelősségi térképpel¹⁶⁶ is a különböző típusú vészhelyzetek esetén felelősségi hatáskörrel rendelkező szervezetekről.

7.2. Kanada

A Kanada alkotmányos kereteit rögzítő 1982-es Constitution Act 15. cikke¹⁶⁷ szerint a szárazföldi és tengeri milíciák és minden tengeri és szárazföldi katonai erő főparancsnoka az uralkodó.

1988-ig a kanadai különleges jogrendi jellegű felhatalmazásokat a War Measures Act (1914) szabályozta, amelynek intézkedéseit a gyakorlatban háromszor alkalmazták, az első és második világháborúban, illetve az 1970. októberi válság idején. Ekkor, október 5-én a Front de libération du Québec (FLQ) elrabolta otthonából James Cross brit kereskedelmi konzult, majd öt nappal később a québeci munkaügyi minisztert, Pierre Laporte-ot is, akit később, október 17-én meggyilkoltak. A jelenlegi kanadai miniszterelnök édesapja, Pierre Trudeau ekkor alkalmazta a War Measures Actet, amely alapján szélesebb körű letartóztatási és per nélküli fogvatartási jogokat kaptak a hatóságok. Őt FLQ-terroristát Kubába repítettek 1970-ben egy megállapodás keretében James Cross életéért cserébe, de végül az összes tagot letartóztatták.¹⁶⁸

1988-tól a szövetségi kormány az Emergencies Act (1988) alapján vezethet be nemzeti veszélyhelyzetet (*national state of emergency*). A veszélyhelyzet hatálya meghatározott idő után automatikusan megszűnik, ha a Végrehajtó Tanács (Governor-in-Council) meg nem hosszabbítja. Négy tényállást ismer a szabályozás: közjóléti veszélyhelyzet (I. rész), közrendi veszélyhelyzet (II. rész), nemzetközi veszélyhelyzet (III. rész) és háborús veszélyhelyzet (IV. rész).

A törvény 3. cikke szerint a fő kategória a nemzeti veszélyhelyzet, amelynek meghatározása olyan sürgős és kritikus átmeneti jellegű helyzet, amely

(a) komoly veszélyt jelent a kanadaiak életére, egészségére vagy biztonságára, és olyan mértékű vagy természetű, amely meghaladja a tartomány hatáskörét vagy képességeit annak kezelésére, vagy

(b) komolyan veszélyezteti Kanada kormányának képességét Kanada szuverenitásának, biztonságának és területi integritásának védelmére, és nem lehetséges kezelni Kanada hatályos jogrendje alapján.

Az 5. cikk szerint a közjóléti veszélyhelyzet olyan veszély, amelyet valós vagy azonnali

(a) tűz, áradás, szárazság, vihar, földrengés vagy más természeti jelenség, (b) emberi,

¹⁶⁵ Lásd https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/828201/20190722-Planning-the-coordination-of-spontaneous-volunteers-in-emergencies_Final.pdf.

¹⁶⁶ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61354/lead-government-department-march-2010.pdf.

¹⁶⁷ Lásd <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html#h-3>.

¹⁶⁸ Lásd www.cbc.ca/history/EPISCONTENTSE1EP16CH1PA4LE.html.

állati vagy növényi megbetegedés, járvány, vagy (c) baleset vagy szennyezés, amely élet vagy vagyon veszélyeztetését, társadalmi zavarokat vagy az alapvető termékek, szolgáltatások és erőforrások áramlásának megszűnését eredményezi vagy eredményezheti, és olyan jelentőségű, hogy nemzeti veszélyhelyzetet jelent. Az ilyen rendelet alaphelyzetben 90 napos hatállyal bír, de meghosszabbítható.

A 16. cikk alapján a közrendi veszélyhelyzet olyan veszélyhelyzet, amely a Kanada biztonságát érintő fenyegetésekből ered, és olyan jelentőségű, hogy nemzeti veszélyhelyzetet jelent. Ez a rendelet típus alaphelyzetben 30 napos hatályú, de meghosszabbítható.

A 27. cikkben foglalt nemzetközi veszélyhelyzet olyan, Kanadát érintő veszélyhelyzet, amelyben más ország vagy országok is szerepet játszanak, és olyan fenyegetéssel, kényszerítéssel, valós vagy küszöbönálló erőalkalmazással vagy erőszakkal jár, amely eléri a nemzeti veszélyhelyzet szintjét. Az ilyen szabályozó alaphelyzetben 60 napos hatályú, de meghosszabbítható.

Végül a 37. cikk tartalmazza a háborús veszélyhelyzet meghatározását, ami olyan háború vagy más fegyveres konfliktus, amely valós vagy küszöbönálló, érinti Kanadát vagy bármely szövetségését, és olyan jelentős, hogy eléri a nemzeti veszélyhelyzet szintjét. Az ilyen rendelet alaphelyzetben 120 napos hatályú, de meghosszabbítható.

A rendkívüli rendelkezések parlamenti felügyeletéről, visszavonásáról, meghosszabbításáról a VI. részben az 58–60. cikkek rendelkeznek.

Veszélyhelyzetet tartományi és önkormányzati szinten is ki lehet hirdetni. 2020. április 9-én Justin Trudeau miniszterelnök a tartományi miniszterelnököknek küldött levelében felvetette a törvény alkalmazását a koronavírus-járványra hivatkozással (a konzultációra a törvény is kötelezte), de végül erre nem került sor.

A kanadai válságkezelést¹⁶⁹ a megosztott felelősség és a kormányzat minden szintjén folytatott koordináció és kommunikáció határozza meg. A helyi, tartományi és központi kormányzat mind a saját felelősségi, kompetencia- és képességszintjén reagál a felmerülő veszélyhelyzetekre. Kormányzati szinten a tevékenység első számú gazdája a Közbiztonsági Minisztérium (Minister of Public Safety Canada), amely a helyzetkövetést a Kormányzati Műveleti Központban végzi. A minisztérium regionális irodákkal is rendelkezik, amely egy esemény esetén a tartományi műveleti központot is adja. Tevékenységük kiterjed a helyzetkövetésre, a kockázatelemzésre, a tervezésre, a logisztikai ellátásra és a tájékoztatásra egyaránt.

7.3. Amerikai Egyesült Államok

Az USA alkotmánya¹⁷⁰ nem tartalmaz explicit különleges jogrendi rendelkezéseket. A Kongresszus joga a *habeas corpus* felfüggesztése, ezzel a bírói döntés nélküli fogva tartás lehetővé tétele lázadás, invázió esetén, vagy ha a közbiztonság ezt megköveteli,

¹⁶⁹ Lásd www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-rspns-sstm/ntnl-rspns-sstm-eng.pdf.

¹⁷⁰ Lásd <https://constitutionus.com/>.

továbbá az is, hogy felhívja a fegyveres erőket („milíciákat”) a lázadások le- vagy inváziók visszaverésére (Article I. Section 8, 15.). A végrehajtói hatalom vezetőjeként az elnök különleges jogrendi jogosítványait a felruházási záradékból (Article II. Section 1, 1.), a gondoskodási záradékból (Article II. Section 3.), az esküzáradékból (Article II., Section 1, 8.), illetve a főparancsnoki kijelöléséből (Article II. Section 2, 1.) vezetik le, beleértelmezett jogokként kezelve ezeket.¹⁷¹ Erre hivatkozott Rooseveltnél elnök a japán felmenőkkel rendelkező állampolgárok internálásakor is, vagy Lincoln a *habeas corpus* polgárháború alatti felfüggesztésekor.¹⁷²

A huszadik század második felétől zajlott konfliktusok ismeretében meglehetősen különösnek tűnhet, hogy az Egyesült Államok utoljára 1942. június 5-én üzent hadat, Bulgária és Románia mellett hazánknek. Ez kongresszusi hatáskör (Article I. Section 8, 11.), azóta az amerikai csapatokat minden elnök formális hadüzenet nélkül küldte feladataik végrehajtására.¹⁷³

A *habeas corpus* felfüggesztésének koncepciója szorosan kapcsolódik a *martial law* (hadbíráskodás és katonai igazgatás) intézményéhez is, amely alapján az ország egy meghatározott területe katonai irányítás alá kerül. Ennek bevezetése állami szinten a kormányzók jogköre, és több alkalommal is sor került rá, jellemzően a nemzeti gárda alakulatainak segítségével (például chicagói tűzvész 1871, San Franciscó-i földrengés 1906, lexingtoni zavargások 1920, vagy a cambridge-i tüntetések 1963). Az amerikai haderő belföldi alkalmazását elvileg 1878 óta a Posse Comitatus törvénnyel kongresszusi döntéshez kötik, de természetesen több kivétel van ez alól a szabály alól is,¹⁷⁴ így a tagállami fennhatóság alatt szolgáló nemzeti gárda alakulatai, a drogellenes műveletekhez szükséges erők, vagy akár katonai jogászok bevonása nyomozásokba.

Az elnöki aktusok is képezhetik természetesen bírói felülvizsgálat tárgyát, a Legfelsőbb Bíróság számos ügyben hozott döntéssel formálta ezt a jogterületet (például ex parte Milligan, Korematsu vs. USA). Az 1976-ban elfogadott National Emergencies Act¹⁷⁵ (a továbbiakban: NEA) az elnöki különleges jogköröket számos területen elfogadott kisebb törvényből lehetett eredeztetni, az új jogszabály ezekre kísérelt meg egységes eljárásrendet adni – azóta tudhatóan – nem túl nagy sikerrel.

A NEA 201. cikkelye ad felhatalmazást az elnöknek a nemzeti veszélyhelyzet kihirdetésére, anélkül, hogy erre külön ernyődefiníciót alkotna. A 202. cikkelyben rendelkezik az elrendelt veszélyhelyzet megszüntetéséről, amelyre az elnökön kívül természetesen a Kongresszus is jogosult. Fontos, hogy törvény alapján az elrendeléstől számítva hat hónappal a Kongresszusnak szavaznia kell a veszélyhelyzet meghosszabbításáról, és ennél még fontosabb, hogy amióta a törvény hatályban van, ilyen témában a törvényhozás

¹⁷¹ DEPLATO 2015: 28.

¹⁷² Lásd www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/01/presidential-emergency-powers/576418/.

¹⁷³ Lásd <https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/War-Powers/>.

¹⁷⁴ Lásd www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1251/MR1251.AppD.pdf.

¹⁷⁵ Lásd www.govtrack.us/congress/bills/94/hr3884/text.

egyszer sem (!) ülésezett, pedig jelenleg is 34 veszélyhelyzet van hatályban,¹⁷⁶ némelyik ezek közül (például egyes Irán elleni szankciók) évtizedek óta.

A New York-i Egyetem Brennan Központja¹⁷⁷ által készített vészhelyzeti felhatalmazásokról szóló összefoglaló anyag szerint jelenleg 136 ilyen jogkör van az USA jogában, ebből 13 követeli csak meg, hogy a Kongresszus deklarálja a nemzeti veszélyhelyzetet, a többi esetében elegendő az elnök általi elrendelés és aláírás. A felhatalmazásokat sporadikusan, tematikailag nagyon különböző jogterületeken szabályozták. A kézenfekvő katonai, egészségügyi, büntetőjogi szférán túl vannak ilyenek az ingatlanjogban, a kereskedelmi szabályokban, az agrár-, kommunikációs és szállítási törvényekben is.

Egyesek közülük igen komoly beavatkozással járhatnak. Létezik olyan hatályos rendelkezés például, amely felhatalmazást ad az elnöknek arra, hogy felfüggeszse a vegyi vagy biológiai szerek tesztelésének tilalmát erről mit sem tudó alanyokon. Az 1934-es Communications Act alapján az elnöknek hatalmában áll átvenni vagy lekapcsolni rádióállomásokat. Ennek a rendelkezésnek azért kiemelt a jelentősége, mert az internet korában az amerikai kormány jogi képviselői ebből igyekeznek levezetni azt is, hogy az elnök egyes internetszolgáltatásokat is letilthasson, vagy átvehesse az irányítást felettük – ezzel nyilván nem kis fejfájást okozva a legnagyobb tech-cégek vezetőinek. Gyakran használt eszköz az International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), amely alapján külföldi személy érintettsége esetén bármely pénzügyi eszköz lefoglalható vagy tranzakció befagyasztható, akkor is, ha amerikai állampolgár tulajdonáról van szó, és a tranzakció amerikaiak között zajlik.

Bár a vészhelyzetek elméletben jellemzően átmeneti jellegűek kellene hogy legyenek, a NEA elfogadása óta kihirdetett 62 veszélyhelyzetből 2019. szeptember 4-én 34 hatályos volt, és a kihirdetett vészhelyzetek átlagos időtartama 9,6 év.

A szövetségi szintű válságkezelés elsődleges kormányzati centruma a 2002-es Homeland Security Act alapján 2003. március 1-jével¹⁷⁸ működő Department of Homeland Security – Belbiztonsági Minisztérium, amelyhez 22 szövetségi szintű szervezet, köztük titkosszolgálat (Secret Service) és fegyveres haderőnem (Coast Guard – Parti Őrség) is tartozik. Ezek közül kettőt kifejezetten is érdemes veszélyhelyzet-kezelés szempontjából megemlíteni.

A FEMA (Federal Emergency Management Agency) a szövetségi veszélyhelyzet-kezelő ügynökség, amelyet Carter elnök 1979-ben hozott létre a polgári védelem és a veszélyhelyzet-kezelés feladataira. Többször – gyakran valamilyen jelentős természeti csapást követően, reaktív jogalkotással – módosítva a szabályozási hátterét, és szélesítve a szervezet hatáskörét, a 2006-os Katrina-hurrikánt követően elfogadott Post-Katrina Emergency Management Reform Actben a FEMA-t nevezte meg a Kongresszus az Elnök, a belbiztonsági miniszter és államtitkára egyes számú tanácsadójának minden veszélyhelyzet-kezelési témában az Egyesült Államok területén. A FEMA 2022–2026-ra

¹⁷⁶ Lásd https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_national_emergencies_in_the_United_States.

¹⁷⁷ Lásd Brennan Center for Justice 2019.

¹⁷⁸ Lásd www.dhs.gov/creation-department-homeland-security.

megalkotott stratégiája talán ezekből is fakadóan a klímaváltozás hatásaival való harc felvételét, a megfelelő ellenálló képesség kialakítását célozza meg.¹⁷⁹

A kiberbiztonság felértékelődését jól mutatja egy másik jelentős szervezet megjelenése a Department of Homeland Security portfóliójában. A 2018-ban létrehozott CISA (Cybersecurity and Infrastructure Security Agency)¹⁸⁰ feladata a nemzeti erőfeszítések vezetése a kiber- és fizikai infrastruktúrákra leselkedő fenyegetések megértése, kezelése és csökkentése témájában. A különböző ipari és kormányzati érdekhordozók összekötésével, számukra erőforrások, elemzések és különböző reziliencianövelő eszközök biztosításával támogatják az egyes szereplők saját törekvéseit, ezzel növelve azok ellenálló képességét. Az CISA felel a szövetségi szintű kiberbiztonsági tevékenységek koordinációjáért, szoros együttműködésben az Office of Management and Budgettel.

8. Ázsiai minták a különleges jogrend szabályozására

Jany János kiváló könyvében, amelyben az ázsiai jogi kultúrákról értekezik, a következőképpen fogalmaz: „A vállalkozás időszerűségét aligha kell különösebben részletesen magyarázni, mivel köztudomású, hogy az ázsiai országok globális jelentősége évről évre növekszik. E sikereket ugyan általában gazdasági oldalról szokás megközelíteni, melyet konfliktusok esetén a politikai dimenzió is kiegészít, de az így nyert kép nemhogy nem teljes, hanem kifejezetten torz, mert nincs magyarázó ereje [...] társadalmi struktúrák a joghagyományokban gyökereznek, miközben a jog maga a társadalmi felfogás eredménye is. Ezáltal elválaszthatatlan szál alakul ki társadalmi rendszer és joghagyomány között [...]”¹⁸¹ E fejezet azt is krédójául tűzheti ki, hogy mélyebb magyarázatot adjon az ázsiai államok sikereire a vészidőszakok kezelésének jogszabályai bemutatása révén. Másik oldalról ezen jogi kultúrák is adhatnak olyan szabályozási mintát, amely a saját szabályozásunkat előbbre viheti.

8.1. India

Az indiai alkotmányt mint a világ leghosszabb írott alkotmányaként nyilvántartott legmagasabb szintű állami jogforrást 1949-ben fogadta el az Alkotmányozó Nemzetgyűlés. Az alkotmány nagyban szakít az előző évszázad társadalmi berendezkedésének természetével, jogfejlődése pedig távol vitte a brit gyarmati időszak befolyásaitól. Karakterében számos állam (Kanada, Szovjetunió, a weimari alkotmány stb.) alkotmányozó elgondolása visszaköszön.¹⁸²

¹⁷⁹ Lásd www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_2022-2026-strategic-plan.pdf.

¹⁸⁰ Lásd www.cisa.gov/about-cisa.

¹⁸¹ JANY 2016: 11.

¹⁸² The Constitution of India.

A normál időszakai működéstől eltérő, különleges jogrendi szabályok keretéről az indiai alkotmány 352–360. cikkei rendelkeznek, amelyek a következő különleges jogrendi állapotokat rögzítik:

- nemzeti szükségállapot (352. cikk);
- állami szükségállapot (356. cikk);
- pénzügyi veszélyhelyzet (360. cikk).

8.1.1. Nemzeti szükségállapot

Ez a különleges jogrendi kategória jellemzően az emberi élet- és vagyonbiztonság fenyegetettségét a fegyveres vagy felfegyverzett természetű veszélyekhez köti, legyen szó az állampolgárok alapvető jogairól vagy az állami szuverenitásról, integritásának követelményéről. Nemzeti szükségállapot akkor hirdethető ki, ha az országot

- támadás vagy
- fegyveres erők külső behatolása érinti, továbbá
- ha belső lázadások teszik azt indokolttá.

A 352. cikk kimondja, hogy ha a felsorolt okok valamelyike miatt India vagy annak bármely részének védelme veszélybe kerül, akkor az elnök jogosult a kihirdetésre az ország egészére vagy egy részére. Az elnök döntését a minisztereket egyesítő kormányzati kabinet hagyja jóvá, majd a törvényhozó hatalmat gyakorló kétkamarás parlament – amely a *Rádzsja Szabha* (Államok Tanácsa) nevű felsőházból és a *Lok Szabha* (a Nép Tanácsa) nevű alsóházból áll – elé kell terjeszteni. Amennyiben azt valamelyik kamara a jelen lévő képviselőinek kétharmadával nem fogadja el, a kihirdetés és az ahhoz kapcsolódó intézkedések egy hónapon belül veszítik automatikusan hatályukat, ami tekintettel a fegyveres veszélyek széles spektrumára, komoly időtényezőt jelent egy eszkaláció, de egy jelentősebb hatalmi erőkoncentrációs kísérlet vonatkozásában is. A fegyveres dimenzió értelmezése a normatív tartalomból következtetve magában foglalja a fegyveres támadásnak nem minősülő esetköröket is, továbbá nem kizárt az alkalmazása egy katonai természetű belső lázadás esetében sem.

A nemzeti szükségállapotok létrehozása hatással van mind az emberek érdekeire, mind az államok szuverenitására:

E különleges jogrendi állapot jelentős következménye, hogy az alkotmány egyébként föderális működése egy hatalmi pontra sűrűsödik, a központi szervek hatásköre növekszik, kiemelt szerepe lesz ugyanakkor a törvényhozásnak is mind a jogrend fennállta, mind annak megszűnte tekintetében. A Lok Szabha egy-egy évvel meghosszabbíthatja a hivatalát, amennyiben az a különleges jogrend ideje alatt járna le, továbbá ez a különleges jogrend lejártát követő fél évre is biztosított.

További jelentős hatás, hogy a vagyongazdálkodásra vonatkozó törvényi szabályokat a szövetségi és az állami szintek között az elnök szabadon változtathatja meg, valamint

a különleges jogrend természetéből fakadóan az alkotmányban meghatározottak szerint (19. cikk) korlátozhatók az emberi és alapjogok, igazodva a kihirdetésre okot adó körülmények súlyához.

8.1.2. Állami szükségállapot

A szövetségi kormány felelősségi körébe sorolja az indiai alkotmány 356. cikke, hogy az államigazgatás működtetése a jogszabályi kötelezettségek követelményeinek megfelelően. Amennyiben a szövetségi kormánytól kapott tájékoztatás alapján az elnök ebben a funkcionalitásban akár csak egy-egy állam tekintetében az országot veszélyeztető mértékű hiányosságokat tapasztal, úgy a szövetségi szinten központi államigazgatási feladat- és hatáskörrel felruházott Kormány lesz jogosult az állami szükségállapot elnök általi kihirdetésének kezdeményezésére.

E különleges jogrend életbelépése szintén a parlament két kamarájának jóváhagyásával történhet meg, ennek hiányában két hónapig maradhatnak hatályban a kihirdetéssel egyidejűleg megtett szükséges intézkedések. Az állami szükségállapot hatásai az állami törvényhozás gépezetét alapjaiban rendezhetik át. Az elnök magához vonhatja az államok kormányainak valamennyi jogkörét, kinevezheti a kormányzót vagy bármely más közigazgatási hatóságot valamennyi szerepkörre. Szintén jogosult arra az elnök, hogy az egyes államok törvényhozását feloszlassa, ebben az esetben a szövetségi kétkamarás parlamentet ruházza fel azzal a jogkörrel, hogy az érintett államokra nézve olyan szabályokat is meghozzon, amelyeket korábban nem szövetségi szintű jogalkotással hajtottak végre. Mindez ugyanakkor a funkcionális stabilizálás és a strukturális hatékonyságnövelés céljából történő intézkedéseket irányoz elő, aminek nem lehet következménye a föderatív berendezkedés megváltoztatása.

Az állami szükségállapot során a különleges hatalomgyakorlás a következő lépésekben nyilvánulhat meg:

- az elnök – a Legfelsőbb Bíróság kivételével – átveheti az állami kormányok valamennyi vagy egyes feladatkörét;
- bejelentheti, hogy az állami jogalkotási hatásköröket a parlament által vagy annak felelőssége alatt kell gyakorolni;
- mindezek végrehajtása érdekében szükséges intézkedéseket tehet.

Állami szükségállapotot féléves időtartamra lehet kihirdetni, továbbá annak meghosszabbítása nem korlátlan, három évig terjedhet.

8.1.3. Pénzügyi veszélyhelyzet

India alkotmánya a 360. cikkben deklarálja, hogy az elnök akkor hirdetheti ki a pénzügyi vészhelyzetet, ha meg van győződve arról, hogy India gazdasági stabilitása, valamint bel- és külföldi monetáris helyzete veszélyben van. Ilyen körülmények között a végrehajtó

és a törvényhozó hatáskörök a békeideinél is jelentősebb fókuszba kerülnek. Elfogadása szintén a parlament döntéséhez kötött, azonnali intézkedései két hónapos határidővel veszítik hatályukat ellenkező esetben.

A pénzügyi veszélyhelyzet kihirdetésének a következő eredményei biztosítottak:

- a szövetségi kormány gazdasági ügyekben iránymutatást adhat az összes többi államnak;
- az elnök javasolhatja, hogy az államok minimalizálják a kormánytisztviselők bármely vagy valamennyi szintjének bérét és juttatásait;
- az elnök utasítást adhat a szövetségi kormányzat személyi állományának, beleértve a legfelsőbb bírósági bírakat és a legfelsőbb bíróságokat, hogy állományukra nézve csökkentsék a béreket és a juttatásaikat.

8.1.4. Következtetések India különleges jogrendi berendezkedése tekintetében

India alkotmányos és állami berendezkedése a különleges jogrend és a válságkezelés vonatkozásában számos megoldásra váró kihívás előtt áll. Ezek körében kiemelhető, hogy földrajzi elhelyezkedése és a klímaváltozásban, valamint az erőforrásokkal kapcsolatos nehézségekben való érintettsége jó eséllyel mutathat rá egy ilyen típusú veszéllyel szembeni különleges jogrendi instrumentum hiányára, vagy szoríthatja a döntéshozót abba a helyzetbe, hogy csak az államigazgatási, pénzügyi vagy adott esetben fegyveres természetű konfliktus beálltával lesz képes a szükséges intézkedések meghozatalára. Ez a berendezkedés feltételezhetően leginkább az alkotmány keletkezésének történelmi időszakával és az azt követő évtizedek fenyegetéseivel magyarázható. A három különleges jogrendi kategória ezenfelül rámutat arra, hogy az egyes alkotmányokból származó hatások szimbiózisa olyan helyzetet eredményezhet, ahol például a weimari alkotmány által ihletett különleges jogrendi jogkorlátozások fő letéteményese egy elektori rendszerrel közvetetten választott elnök, akinek a kormányzási jogosultságai békeidőben lényegesen korlátozottabbak. Az alkotmány terjedelme és részletessége ellenére a működési mechanizmusokra nézve nem tartalmaz rendelkezéseket, nem hoz létre szakapparátust koncentrálni, de egyébként nem működő szervezeteket különleges jogrendre, ami egyfelől az európai szabályozással lényegi hasonlóságot mutat, másfelől azt is megvilágítja, hogy az elnöki hatalomgyakorlás és a szövetségi kormány, illetőleg a parlament működését nem drasztikus átalakításokkal képzelte el a jogalkotó.¹⁸³

8.2. Japán

Japán mai alkotmánya 1947-ben lépett hatályba, az ország legdrasztikusabb történelmi fordulópontja idején, amikor a második világháború legpusztítóbb fordulatát követően az országot a szövetségesek kapitulációra kényszerítették. Az Egyesült Államok csapatai

¹⁸³ Ennek kapcsán lásd SRIDHAR [é. n.]; CHANDRA 2017; FARKAS–KELEMEN 2020.

egészen 1952-ig tartották megszállás alatt Japánt, az alkotmány szövegét a szövetséges erők helyi parancsnokságának kormányzati egysége készítette el angolul, csak később fordították le japánra. Mindebből logikusan következne a teljes kudarc, de legalábbis a gyakorlati alkalmazhatatlanság és a japán bojkottálás prognózisa, ám tartalma társadalmi és politikai elfogadottságra talált. Habár 2022-ben jelentősebb revízió alá került,¹⁸⁴ mindmáig nem történt meg a módosítása.¹⁸⁵

Példátlan és egyértelműen a keletkezés diplomáciai és politikai időszakával indokolható rendelkezéseket tartalmaz a japán alkotmány második fejezete, amelynek értelmében Japán örökre lemond a hadviselésről mint a nemzeteket már a szokásjogi idők óta megillető szuverén jogról, és a jövőben nemzetközi vitái rendezésében egyéb eszközöket preferálva tartózkodik az erőalkalmazástól, valamint az azzal való fenyegetéstől. Ahhoz, hogy ez az egyébként alkotmányos szinten megkötött, a feltétel nélküli megadás következményei nélkül elképzelhetetlen, szokatlan kötelezettségvállalás kétségkívül érvényre juthasson, ugyanebben a részben az ország lemond a szárazföldi, a tengeri és a légi haderő fenntartásáról és minden egyéb hadikapacitásról is.¹⁸⁶

Ebből nyilvánvalóan következik, hogy sem alkotmányos, sem törvényi szintjén nem ismer a japán jog hadiállapotra vonatkozó különleges jogrendi rendelkezéseket, sőt, Japán a legmagasabb jogforrási szinten lehetetlenítette el a harcképesség bármikori lehetőségét, vagy legalábbis amerikai nyomásra elfogadta ezt. Még inkább meglepő és legfőképpen a több évszázados monarchikus jegyek kasszációjának – a maga idejében egyébként sokkoló és drasztikus – fontosságával magyarázható, hogy az alkotmány a népszuverenitás elsődlegességét olyannyira középpontba helyezi, hogy e jogforrási szinten egyéb különleges jogrendi speciális hatalmat sem kap az államfő vagy esetleg a végrehajtó hatalmat megtestesítő kormány.

A különleges jogrendi, illetőleg válságkezelési alkotmányos szabályozás korábbiakban kifejtett teljes hiánya ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az ország ne találta volna magát szembe számos olyan eseménnyel akár csak az elmúlt egy évtizedben is, amelyek szükségképpen megfeszítették ezt a több mint hét évtizedes berendezkedést, és előtérbe hozták azokat az elkerülhetetlen folyamatokat, amelyek eddig háttérbe szorulhattak Japán lefegyverzésének és a monarchikus berendezkedés végérvényes felszámolásának szándékához képest.

Az amerikai megszállás első éveiben már nyilvánvalóvá vált, hogy Japán ilyen mértékű, abszolút lefegyverzése noha előnyös volt a háború lezárásához, egy olyan állapotot teremtett, amely hosszú távon tarthatatlan többletterhet ró a megszálló erőkre. Egy ilyen lépés tehát nem csak az ország korábbi, kiemelkedő katonai agresszivitását tüntette el, hanem az állam szuverenitásához elengedhetetlen, minimumkövetelményként is értékelhető védekezőképességét is. Az optimalizáció jegyében az Egyesült Államok és Japán között 1951-ben úgynevezett „biztonsági szerződés” jött létre, amelynek értelmében a Japán ellen intézett külső támadások elhárítására továbbra is az állomásozó amerikai

¹⁸⁴ Constitutional Revision Inches Closer in Japan, but Actual Change Still Far Off 2022.

¹⁸⁵ Bővebben lásd MATSUI 2011.

¹⁸⁶ Japán alkotmányának 9. cikke.

haderő telepített bázisai maradtak kijelölve, míg a belső fenyegetések elleni és a katasztrófavédelmi szerepvállalásra Japán saját szárazföldi és tengeri erők felállítására kapott felhatalmazást.¹⁸⁷

1954-ben került sor a következő jelentős fordulatra, ekkor fogadták el az alkotmány 9. cikke szerinti „békeklauszula” azon értelmezését, amely a háborúról való alkotmányos szintű lemondás mellett továbbra is az ország inherens jogának tekinti a külső támadásokkal szembeni önvédelmi jogát.¹⁸⁸ Mindez összhangban van az ENSZ Alapokmánya erőalkalmazási szabályaival,¹⁸⁹ és feloldja a nemzetközi jog által egyébként Japánra ki nem szabott többletkötelezettség egyik markáns aspektusát. Az Önvédelmi Erőkről szóló 1954-ben elfogadott 165. törvény teremtett végül jogalapot Japán szárazföldi, légi és tengeri katonai erejének gyakorlati megformálásához. Az Önvédelmi Erők képességei az 1951-es amerikai–japán megállapodáshoz képest jelentős önállóságot mutattak már a kezdetekben is, létszámában és felszereltségében pedig a térség meghatározó haderejévé vált.

Az Önvédelmi Erőkről szóló törvény 78. cikke megjeleníti azt a jogkört, amely az alkotmányokban alapvetően a szükségállapot típusú vagy válságkezelési szabályok egyik jellemző eleme. A cikk értelmében a védelmi miniszter jogosult arra, hogy amennyiben a közrend és a közbiztonság szavatolása megkívánja, a nem katonai típusú fenyegetések és veszélyhelyzetek vonatkozásában feladatot szabhat a haderő számára a közreműködésre.

A nem katonai típusú fenyegetésekkel kapcsolatban általánosan kijelenthető, hogy a japán jogrendet e tekintetben a katonaihoz képest sokkalta fragmentáltabb szabályozás jellemzi. Ez akképpen értelmezhető, mint egy ágazatokra bontott veszélyhelyzeti-szükséghelyzeti háló, amelyben az ágazati törvények külön-külön biztosítanak az általánostól eltérő intézkedési jogkört a végrehajtó hatalomnak. A rendőrségről szóló 1954. évi 162. törvény 71. cikke biztosítja szükséghelyzet kihirdetését a nem katonai típusú belső konfliktusok esetére, valamint az élet- és vagyonbiztonságot ekképpen veszélyeztető eseménysorozatok kezelésére, az 1961. évi 223. számú válságkezelési törvény 106. cikkében teremt erre jogalapot a természeti és ipari katasztrófák teljes körét illetően. A hivatkozott rendelkezések vonatkozásában a Kormány az Országgyűlésnek tartozik bejelentési kötelezettséggel, azonban annak akadályoztatása esetén a veszély elhárításához szükséges rendeletek megalkotásához biztosított joga van.

¹⁸⁷ KOWALSKI 2014: 72.

¹⁸⁸ A későbbiekben ennek az önvédelmi jognak az egyéni és kollektív tartalma teremtett arra lehetőséget, hogy Japán külföldön is alkalmazza a haderejét akár az ENSZ felkérésére Kambodzsában, akár japán állampolgárok halála okán a Közel-Keleten jelenleg is folyó terrorizmus elleni nemzetközi fellépésben. Lásd SLAVIN 2015; Japan Set to Expand SDF Role in S. Sudan from May under New Laws 2015.

¹⁸⁹ Az ENSZ Alapokmánya a 2. cikk (4) bekezdésében az erőszak általános és átfogó tilalmát fogalmazza meg, amivel szemben kivételként két lehetőséget hagyott meg. A 39. cikk értelmében a kollektív biztonság rendszerében a Biztonsági Tanács határozata alapján nyílik lehetőség a jogszerű fegyveres erőalkalmazásra. Az 51. cikk értelmében minden állam természetes joga az ellene intézett fegyveres támadással szemben egyéni vagy kollektív önvédelmet gyakorolni mindaddig, amíg a nemzetközi béke és biztonság védelme érdekében a Biztonsági Tanács a szükséges határozatokat meg nem hozza. A téma vonatkozásában lásd SÜLYÖK 2002: 111; KAJTÁR 2015; SPITZER 2019.

Az egészségügyi típusú veszélyhelyzeti szabályozás területén a jogalkotás reaktivitása teret nyert a preventív elgondolásokkal szemben, aminek a legfőbb oka a közelmúlt globális és Japánt egyénileg is érintő eseményeinek sora (elég csak az ipari és természeti csapásokra gondolni). Ennek eredménye az is, hogy ezen a területen a jogrend sokkalta fragmentáltabb szabályozást mutat: nincs átfogó egészségügyi típusú különleges jogrendi szabályozás, csupán az új típusú influenzával szembeni fellépésről szóló 2012. évi 31. törvény tartalmaz releváns rendelkezéseket. Túl azon, hogy a koronavírus-világjárvány okán a törvényben felsorolt betegségeket egy gumiklauzulával hidalta át a jogalkotó,¹⁹⁰ tartalma javarészt a 2009-es madárinfluenza-járvány tapasztalatai alapján épül fel. A 32. cikk értelmében a miniszterelnök mint a Kormányzati Egészségügyi Ellenintézkedési Központ vezetői hatáskörét gyakorló döntéshozó az, aki veszélyhelyzetet rendelhet el, meghatározva annak időtartamát, területét. A veszélyhelyzet az európai átlaghoz képest meglepően hosszú ideig, legfeljebb két éves időtartamra rendelhető el, meghosszabbítani legfeljebb egy évvel lehet. A 45. cikk rendelkezései a prefektusok részére teremtenek jogkört a lakosság kijárásának korlátozására, kifejezetten nevesítve a közhasználatban lévő létesítmények működésének visszaszorítását vagy akár felfüggesztését is. A jogszabály számol azzal, ha egészségügyi létesítmények kialakítása válna szükségessé, a prefektus korábban eltérő – adott esetben magáncélú – felhasználású épületeket vehet igénybe, és jogköre arra is kiterjed, hogy ott az átmeneti egészségügyi szolgáltatások megteremtésére adjon ki utasítást. A nemteljesítés esetére a kormányfőt hatalmazza fel a 45. cikk (3) bekezdése, aki felszólítást intézhet a megtagadókhoz, és utasíthatja is őket. Fontos leszögezni azonban, hogy jogsértő magatartásnak csak az utasítással szembeni kifejezett engedetlenség számít, és hogy hiányoznak a kikényszeríthetőség hatékonyságát garantáló rendelkezések azáltal, hogy szankcionálásra vonatkozó szabályokat nem határoz meg a törvény.

8.3. Koreai Köztársaság (Dél-Korea)

Az ország hatályos alkotmányát 1987. október 25-én fogadták el egy olyan időszakot követően, amikor az ellenzék és a kormány között sokadik alkalommal alakultak ki éles csatározások az elnök közvetlen nép általi megválasztásával és így legitimációjának súlyával kapcsolatban. Az alkotmány szövege hozta meg végül a konszenzust: 67. cikke értelmében az elnököt a nép általános, egyenlő, titkos és közvetlen úton választja meg. Ez a nyitánya lett egy olyan alkotmányos revízióknak, amely egyfelől jelentősen csökkentette az állam autoriter jellegét, és a nép részvételét erősítve nyitott új fejezetet az ország modern kori demokratizálódásában. Az elnöki hatalomgyakorlás mögötti népképviselési vonás és egyben elvárás értelemszerűen felerősödött.

¹⁹⁰ A 2020. évi 4. törvény módosította az új típusú influenzával szembeni fellépésről szóló törvényt úgy, hogy a törvény alkalmazásában adekvát megbetegedésekhez minden influenza típusú fertőzés hozzátartozik.

Mindez a vizsgált témakör tekintetében azért is kardinális, mert a Koreai Köztársaság alkotmánya a különleges jogrend felhatalmazásait az elnöki jogköröknél részletezi. A korábbiakban taglalt példákhoz képest sajátos megoldásként mutatkozik, hogy alapvetően egyetlen, minden esetkört magában foglaló veszélyhelyzetet ismer. A megállapítás annyiban kiegészítésre szorul, hogy az okot adó körülmények eskalációjának esetére, valamint egyéb katonai természetű fenyegetések kezelésére az alkotmány biztosítja az elnöknek a katonai jogrend bevezetését is.

Az alkotmány 76. cikke értelmében belső zavargások, külső fenyegetés, természeti katasztrófa, valamint súlyos pénzügyi és gazdasági krízis esetén biztosítottak az elnök számára rendkívüli intézkedési jogkörök, abból a célból, hogy a nemzetbiztonság, a közrend és a közbiztonság érdekében a sürgősen eszközölendő intézkedéseket meg tudja hozni, ha a Nemzetgyűlés összehívására nincs elég idő. Az alkotmány az elnököt erre az időre törvényi erővel bíró rendeletek kiadására jogosítja fel, amelyek hatálybalépését a Nemzetgyűlés jóváhagyásához köti. A Nemzetgyűlés azonnali tájékoztatása és az általuk történő jóváhagyás hiányában a rendelet – függetlenül a fennálló fenyegetésre adandó válasz szükségességétől – haladéktalanul hatályát veszti. A demokratikus értékek veszélyektől független megőrzésének fontossága abban is megnyilvánul, hogy a Nemzetgyűlés tájékoztatása mellett a nyilvánosságra hozatal azonnali kötelezettsége is köti az elnököt. A (2) bekezdés a rendeletalkotási jogkört határozottan célhoz köti, a nemzetbiztonságot fenyegető, jelentősebb ellenségeskedés esetében, csak a nemzeti integritás védelme érdekében meghozni szükséges intézkedésekre és kizárólag a Nemzetgyűlés akadályoztatása esetére szól. A részletesebb felhatalmazási kérdésekről már nem alkotmányi szinten rendelkezik a jogalkotó, azt a fenyegetéssel kapcsolatos feladat- és hatáskörében érintett ágazati szabályzók rendezik.¹⁹¹

Az alkotmány 77. cikke rendelkezik a fentiekben már megemlített katonai jogrend tartalmáról. Az elnök minden olyan esetben kihirdetheti, amikor az országot háború, fegyveres konfliktus vagy azokkal egyenértékű, belső nemzeti veszély fenyegeti. A katonai jogrendet a (2) bekezdés két altípus szerint rendezi: egy védelmi felkészülést lehetővé tevő megelőző, valamint egy már fokozott, hadiállapot jellegű altípusra. Fontos sajátosság, hogy valójában nem a külföldi vagy belföldi fenyegetés elhatárolása dönt e jogrend bevezetéséről, hanem tisztán a fenyegető veszély katonai természete, ez pedig jelentős lépéselőny lehet a koreai jogrendszer számára a hibrid hadviselés korában, amikor a fenyegetés kiindulópontja és a nemzetközi jogilag is adekvát válaszadás megítélése, a katonai vonatkozás megállapítása vagy elvetése komoly kihívást jelentő, jogilag, politikailag és diplomáciailag is következetes, eseti megoldásokat igényel. A koreai alkotmányos szabályozás e tekintetben különösen reakcióképesnek tekinthető.

¹⁹¹ Példaként hozható a 2009-ben kihirdetett, a fertőző betegségek megfékezéséről és megelőzéséről szóló 9847. sz. törvény, amely többek között az új típusú koronavírus okozta 2020-as pandémia időszakában az egyik leghatékonyabb jogi keretet biztosította a szükséges intézkedések megtételéhez. Ennek kapcsán lásd KIM 2020.

Az elnöknek a kihirdetést követően e döntésére nézve is azonnali tájékoztatási kötelezettsége van a Nemzetgyűlés felé, amelynek abszolút többsége elutasíthatja a kihirdetést, és a fenyegetések fennálltától függetlenül bármikor jogosult lenne ilyen módon a különleges jogrend megszüntetésére is.

9. Összegzés

A görcső alá helyezett különleges jogrendi szabályok azt igazolták vissza, hogy a különleges jogrend jogállami intézmény, amely kizárólag a jogállam keretei között értelmezhető, és a történeti tapasztalásokból kiviláglik, hogy bár vannak azonos jellemzői a különleges jogrend szabályozásának, azonban a konkrét, mélységekbe menő szabályozás minden esetben az adott korszak történeti realitásaihoz, biztonsági környezetéhez, biztonsági kihívásaihoz igazodik, valamint szükségszerűen leköveti az adott társadalmi realitásokat is. Pontosan ezekből adódóan nem lehetséges egy korszakokon átnyúló választ adni arra a kérdésre, hogy hol húzódik a határvonal a normál és a kivételes között, és ezért nem lehet korszakokon átnyúló állami intézményi kereteket kijelölni és eszközparkot meghatározni.¹⁹²

Ennek megfelelően szükségszerűen nem találkoztunk univerzális megoldásokkal vagy univerzális rendszerekkel, de találkoztunk olyan részintézményekkel, amelyek megfelelő értelmezésével irányt tudunk mutatni a hazai szabályozás reformja során. Ilyennek tekinthető, hogy a modern különleges jogrend lépcsőzetes, vagyis szükségképpen találkozzunk olyan intézményekkel, amelyek az eszkaláció alacsonyabb fokán kívánják feloldani a kialakulóban lévő válságokat. Szintén látható elmozdulás annak irányába is, hogy nem taxatív kereteket húzunk a különleges jogrend köré, hanem általános felhatalmazások mentén kívánjuk növelni a felhatalmazott mozgásterét. Az is általánosnak hat, hogy a végrehajtó hatalmat ruházzuk fel a különleges jogosítványokkal, mert a hétköznapi hatalomgyakorlóik effektívebb válságreakálásra képesek, mint az ad hoc végrehajtó szervek. Emellett számos mintát láttunk arra is, hogy „békeidős” szerveket hoznak létre az egyes államok, hogy már ekkor ki tudják alakítani azokat a mechanizmusokat, amelyeket ennek hiányában a vészidőszakban, éles körülmények között, szakmai előszűrés nélkül tudnának csak megalkotni. A totális kihívások korában,¹⁹³ ahol az egyénig hatóan kell kialakítani ezeket a rendszereket, egyértelműen szükségszerű olyan intézmény működése, amely a totális kihívásokhoz igazodó totális biztonság alapjait lerakja, annak immanens részeként alakítva a társadalmi rezilienciát is.¹⁹⁴

¹⁹² KELEMEN 2022a: 178.

¹⁹³ FARKAS 2018.

¹⁹⁴ KELEMEN–NÉMETH 2022.

Felhasznált irodalom és forrásjegyzék

- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BARTKÓ Róbert (2020): *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- BARTKÓ Róbert – FARKAS Ádám (2020): A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei. In FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 115–132.
- Brennan Center for Justice (2019): *A Guide to Emergency Powers and Their Use*. New York: New York University School of Law. Online: www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-10/2019_10_15_EmergencyPowersFULL.pdf
- CHANDRA, Bipan (2017): *In The Name of Democracy. JP Movement and the Emergency*. Gurgaon: Random House Publishers India Pvt. Limited.
- Constitutional Revision Inches Closer in Japan, but Actual Change Still Far Off. *The Japan Times*, 2022. július 11. Online: www.japantimes.co.jp/news/2022/07/11/national/politics-diplomacy/constitutional-revision-prospects/
- Constitution Day: Borrowed features in the Indian Constitution from other countries. *India Today*, 2019. november 26. Online: www.indiatoday.in/education-today/gk-current-affairs/story/constitution-day-borrowed-features-in-the-indian-constitution-1622632-2019-11-26
- CSEMÁNE VÁRADI Erika (2021): Ausztria: 150 éves gyökerek, 21. századi megoldások. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 194–216. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_8
- DEPLATO, Justin (2015): *American Presidential Power and the War on Terror. Does the Constitution Matter?* New York: Palgrave MacMillan. Online: <https://doi.org/10.1057/9781137539625>
- DORNFELD László (2021): Fokozatosság elve és átfogó védelem: a különleges jogrend Észtországban. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 277–300. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_12
- European Parliament (2020): States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States. *Think Tank European Parliament*, 2020. május 4. Online: [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)649408](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649408)
- FARKAS Ádám (2018): *A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolkísérlete*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FARKAS Ádám (2019a): A kibertér műveleti képességek kialakításának és fejlesztésének egyes szabályozási és államszervezési alapvonalai, *Jog Állam Politika*, 11(1), 63–79. Online: https://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2019/2/JAP_2019_02_farkas-adam.pdf
- FARKAS Ádám (2019b): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest: Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.
- FARKAS Ádám – KELEMEN Roland szerk. (2020): *Szküllä és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FARKAS Ádám – RESPERGER István (2020): Az úgynevezett „hibrid hadviselés” kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai. In FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 132–149.

- FARKAS Ádám – SÜLYÖK Gábor (2020): Az ENSZ Biztonsági Tanácsának lehetőségei és szerepe a terrorizmus elleni küzdelem és a hibrid konfliktusok kezelése terén. In FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 26–45.
- France: Abus commis dans le cadre de l'état d'urgence. *Human Rights Watch*, 2016. február 3. Online: www.hrw.org/fr/news/2016/02/03/france-abus-commis-dans-le-cadre-de-letat-durgence
- HAUTZINGER Zoltán (2018a): A migráció dinamikája és társadalmi hatásai. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A XXI. század biztonsági kihívásai*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 297–300.
- HAUTZINGER Zoltán (2018b): A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban. In DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 265–280.
- HOFFMAN István – KÁDÁR Pál (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/2. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/Hrorx>
- HOJNYÁK Dávid – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka (2021): A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Csehországban. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 217–240. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_9
- JANY János (2016): *Jogi kultúrák Ázsiában. Kultúrtörténet, jogtudomány, mindennapok*. Budapest: Typotex Kiadó.
- Japan Set to Expand SDF Role in S. Sudan from May under New Laws (2015). *Nikkei Asian Review*, 2015. szeptember 22. Online: <https://web.archive.org/web/20150925084621/http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/Japan-set-to-expand-SDF-role-in-S.-Sudan-from-May-under-new-laws>
- KAJÁTÁR Gábor (2015): *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- KELEMEN Roland (2016): A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban? *Acta Humana*, 4(2), 95–116. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/actahumana/article/view/2509>
- KELEMEN Roland (2020a): A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig). In FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szküllá és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 113–147.
- KELEMEN Roland (2020b): Az angol kivételes hatalom története a kezdetektől a második világháborús szabályozásig. *Jog Állam Politika*, 12(2), 53–65. Online: https://jap.sze.hu/images/lapsz%C3%A1lmok/2020/2/JAP-2020-02_kelemen-roland.pdf
- KELEMEN Roland (2021): A kivételes hatalom kontinentális modelljének eredeti rendszerei – A német és az osztrák kivételes hatalmi struktúra kialakulása és fejlődése az első világháborúig. *Honvédségi Szemle*, 149(3), 126–134. Online: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2021.3.10>
- KELEMEN Roland (2022a): *A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- KELEMEN Roland (2022b): A magyar kivételes hatalmi struktúra kialakulása – út az 1848/49-es válságkezelésektől az első jogállami kivételes hatalmi törvény rendszeréig. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/5. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/rcUUB>

- KELEMEN, Roland – FARKAS, Ádám (2020): To the Margin of the Theory of a New Type of Warfare: Examining Certain Aspects of Cyber Warfare. In SZABÓ, Marcel – GYENEY, Laura – LÁNCOS, Petra Lea (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* (2019). Den Haag: Eleven International Publishing, 203–226.
- KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd (2018): A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése. In FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 147–169.
- KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd (2022): Társadalmi hálózatok és reziliencia. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/13. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/dNodC>
- KELEMEN Roland – SIMON László (2020): A kibertérben megjelenő fenyegetések és kihívások kezelésének egyes nemzetközi jogi problémái. In FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl – intézményi és jogi kihívások*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 150–170.
- KENKMANN, Peeter (2018): “Universal Means of Governance”: the State of National Emergency in the Republic of Estonia in 1938–1940. *Tuna*, (1). Online: www.ra.ee/tuna/en/universal-means-of-governance-the-state-of-national-emergency-in-the-republic-of-estonia-in-1938-1940/
- Képviselői Információs Szolgálat (2016): *Kormányhatáskörök és parlamenti ellenőrzés rendkívüli állapot esetére az Európai Unió tagországaiban. Elemzés az országgyűlési képviselők részére*. Budapest: Országgyűlés Hivatala, Közgyűteményi és Közművelődési Igazgatóság. Online: www.parlament.hu/documents/10181/709209/8_Rendkívüli_allapot_kormanyjogkok_EU.pdf/916ffa9d-7d86-48fa-a2a0-277da6190198
- KIM, Brian J. (2020): Lessons for America: How South Korean Authorities Used Law to Fight the Coronavirus. *Lawfare blog*, 2020. március 16. Online: www.lawfareblog.com/lessons-america-how-south-korean-authorities-used-law-fight-coronavirus
- KOWALSKI, Frank (2014): *An Inoffensive Rearmament. The Making of the Postwar Japanese Army*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Közszolgáltatásokkal összefüggő honvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági korlátozó szabályozás (2020). Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály.
- La France informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l’homme en application de son article 15. *Coe.int*, 2015. november 25. Online: www.coe.int/fr/web/secretary-general/home/-/asset_publisher/oURUJmJo9jX9/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights?desktop=false
- MARINKÁS György (2021): Különleges felhatalmazás különleges jogrend kihirdetése nélkül, avagy járványkezelés holland módra. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 341–357. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_15
- MATHERS, Matt (2020): Prince Charles Launches Video Appeal for ‘Army’ to Harvest Fruit and Veg: ‘It Will Be Hard Graft’. *Independent*, 2020. május 20. Online: www.independent.co.uk/news/uk/home-news/prince-charles-pick-for-britain-fruit-veg-video-royal-family-a9521516.html
- MATSUI, Shigenori (2011): *The Constitution of Japan. A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publishing.
- MÉSZÁROS Gábor (2016): A „szabályozatlan” kivételes állapot amerikai modellje: tévút vagy követendő példa? *Fundamentum*, 20(2–4), 37–55. Online: <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-16-2-4-03.pdf>

- MÉSZÁROS Gábor (2017): *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. PhD-disszertáció. Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- MOONEN, Toon – RIEMSLAGH, Jonas (2020): Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Belgium. *Verfassungsblog*, 2020. március 25. Online: <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-belgium/>
- NÉMETH Zoltán (2021a): Különleges jogrendi szabályok Lengyelországban. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 358–375. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_16
- NÉMETH Zoltán (2021b): Spanyolország, ahol a különleges jogrend valóban különleges. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 549–562. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_25
- PETRUSKA Ferenc (2022): A lawfare tipológiája. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/16. Online: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_16_Petruska%20Ferenc_%20A%20lawfare%20tipol%C3%B3gi%C3%A1ja.pdf
- PETRUSKA Ferenc – TILL Szabolcs Péter – BALOGH András József (2021): A veszélyhelyzet katonai, honvédelmi feladatainak jogi háttere. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom. A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 87–109.
- PONGRÁCZ Alex (2019): Államkudarc és államépítés, avagy egy valós kihívás koncepcionális értelmezései és a katonai kezelés állami aspektusai. In FARKAS Ádám (szerk.): *Az állam katonai védelme az új típusú biztonsági kihívások tükrében*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 19–28.
- RÁCZ András (2020): Oroszország biztonságpolitikai törekvései a posztszovjet térségben. *Védelmi Tanulmányok*, 2020/3. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/kEbaw>
- SCHMITT, Michael N. (2017): *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/9781316822524>
- SLAVIN, Erik (2015): Japan Enacts Major Changes to its Self-Defense Laws. *Stars and Stripes*, 2015. szeptember 18. Online: www.stripes.com/news/pacific/japan-enacts-major-changes-to-its-self-defense-laws-1.368783
- SPITZER Jenő (2019): *Önvédelem versus terrorizmus. Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- SRIDHAR, Madabhushi [é. n.]: *Evolution and Philosophy behind the Indian Constitution*. Hyderabad: Dr. Marri Channa Reddy Human Resource Development Institute of Telangana. Online: www.mcrhrdi.gov.in/87fc/images11/4.pdf
- SULYOK Gábor (2002): Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-Atlanti Szerződés tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 43(1–2), 99–136.
- SZAMEL Katalin et al. szerk. (2016): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: Wolters Kluwer Kft.
- SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka (2021): A különleges jogrendi esetkörök alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Szlovákiában. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 530–548. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_24

Felhasznált jogforrások

110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic
The Constitution of India. Online: www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/15240/1/constitution_of_india.pdf#search=Introduction%20to%20Constitution%20of%20India
Ústavný zákon č. 227/2002 o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu
The Constitution of the Republic of Poland
Constitution of the Czech Republic
The Spanish Constitution
Code de la défense
Règlement de l'Assemblée nationale
La Constitution Belge
A Holland Királyság Alkotmánya
Oorlogswet voor Nederland
Coördinatiewet uitzonderingstoestanden
A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya
A Dán Királyság Alkotmánya
Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio
Tt. 460/1992. A Szlovák Köztársaság Alkotmánya