

II. Nemzetközi minták vizsgálata az összehangolt válságkezelésre, az arra való felkészülésre és a különleges jogrendi szabályozásra¹

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 pandémia²) nyilvánvalóvá tették, hogy a hatályos védelmi jog alapját jelentő biztonsági környezet jelentős mértékben átalakult, amelyet követnie kell a szabályozás átalakításának is. Így szükségszerűvé vált a szabályozás reformja. Jelen esetben pedig nem beszélhetünk másról, mint a fegyveres védelmi ágazat³ szabályozási reformjáról, ugyanis a fentebb felvillantott események okán generális átalakításra van szükség a vizsgált terület szabályanyagában, mivel a korábbi jogintézmények még a múlt század kihívásaira reagáltak, így többségükben 19. századi gyökereiket alig haladták meg.

Egy ilyen reform esetében kézenfekvő megvizsgálni, hogy ezt mások miként csinálják, mások ezt miként szabályozzák, vagyis a jogösszehasonlítás eszközével élve górcső 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 tanulmányban. Ennek megfelelően nem maradunk 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 kútfojt is áttekintjük.

Jelen fejezet célja, hogy feltárjon a védelmi jog területéről szabályozási modelleket, keretadó szabályozási megoldásokat, jogintézményeket, amelyek mintaként szolgálhatnak a hazai jogalkotás finomhangolása során.⁴

¹ A tanulmány megjelent itt: BALOGH 2023. A fejezet nemzetközi példái a 2022. évi időállapotot tükrözik.

² Lásd: PONGRÁCZ 2019: 19–28; BARTKÓ–FARKAS 2020: 115–132; SPITZER 2019; FARKAS–SÜLYÖK 2020: 26–45; HAUTZINGER 2018a: 297–300; HAUTZINGER 2018b: 265–280; BARTKÓ 2020; RÁCZ 2020: 4–52; FARKAS–RESPERGER 2020: 132–149; SCHMITT 2017; KELEMEN–NÉMETH 2018: 147–169; KELEMEN–FARKAS 2020: 203–226; FARKAS 2019a: 63–79; KELEMEN–SIMON 2020: 150–170; PETRUSKA 2022: 1–12; PETRUSKA–TILL–BALOGH 2021: 87–109.

³ FARKAS 2019b.

⁴ A korábbi kutatási eredmények közül érdemes kiemelni a különleges jogrend Covid-19-pandémia relációjának vizsgálatát: NAGY–HORVÁTH 2021. Továbbá azt időben megelőző elméleti-rendszertani kutatási eredményeket közlő FARKAS–KELEMEN 2020.

2. 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. E fejezet célja, hogy bemutassa a visegrádi államok különleges jogrendi szabályozásának kereteit, jogszabályi megoldásait.

2.1. 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 e neutrálisabb jellegű egészségügyi, környezeti katasztrófa leküzdésére életre hívott esetkörrel. Ennek megfelelően a cseh jogrend elhatárol szükségállapotot, államot fenyegető állapotot és hadiállapotot.⁵ A lengyel alkotmány szintén három esetkört különít el: a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet.⁶ A szlovák szabályozás szintén négy tényállást ismer: a háborút, a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet.⁷ A következőkben ezeket tekintjük át röviden.

2.1.1. 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. Az állambiztonsági alkotmánytörvény szerint a szlovák állam biztonsága akkor valósul meg, ha alkotmányos értékei megmaradnak, a szuverenitása és területi integritása nem sérül, valamint a demokratikus rend és az alapvető szabadságok nem sérülnek. Livia Trellová és Boris Balog tanulmányukban hangsúlyozzák, hogy a szlovák alkotmányos struktúrában is *ultima ratio* eszköz a különleges jogrend, amellyel kapcsolatban rögzítik, hogy a demokratikus rend nem lehet ellentétes a biztonsággal, sőt az az állam biztonságának az immanens része.⁸

A szlovák alkotmány csak a felhatalmazást tartalmazza az alkotmányos törvény megalkotására a háború, hadiállapot és szükségállapot tekintetében.⁹ Arról viszont érdemes röviden megemlékezni, hogy a szlovák törvényhozás dönt a hadüzenet kérdéséről,

⁵ HOJNÝÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 218.

⁶ NÉMETH 2021: 358.

⁷ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 530–531.

⁸ TRELLOVÁ–BALOG 2022: 150.

⁹ Tt. 460/1992. A Szlovák Köztársaság Alkotmánya (Kelt: 1992. szeptember 1.), [a hivatalos magyar nyelvű fordítás: <http://torvenytar.sk/zakon-31>], 102. cikkely (3) bekezdés.]

a fegyveres erőknek a szlovák állam területén kívül való alkalmazásáról, valamint idegen haderőnek az állam területén történő tartózkodásáról.¹⁰ 60 napot meg nem haladó időtartamban utóbbiakról a kormány is rendelkezhet.¹¹ A köztársasági elnök a kormány kezdeményezésére – a kezdeményezésről a kormány testületileg dönt¹² – elrendelheti a fegyveres erők mozgósítását, dönt a háború kérdéséről, a hadiállapotról és szükségállapotról. Emellett ő a fegyveres erők főparancsnoka.¹³ Fontos kitétel, hogy amennyiben a Szlovák Köztársaság elnökének pozíciója betöltetlen, akkor a fenti jogköröket a szlovák törvényhozás gyakorolja, kivétel a főparancsnoki pozíció, amely a kormányfőre száll.¹⁴ 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.¹⁵

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 a hadiállapot kérdéséről, valamint más államok fegyveres erőinek Csehország területén történő állomásoztatásáról. A kérdésben jól láthatóan domináns szerepet tölt be a törvényhozás, amely alól szűk kivételként állapítja meg az alkotmány a kormány lehetséges önálló fellépési köreit: „ha a fenti esetek 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.”¹⁶ 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”.¹⁷ Ezt a kormány indítványára kizárólag a kétkamarás törvényhozás abszolút többségének támogatása mellett lehet elrendelni.¹⁸ A kezdeményezéstől számított 72 órán belül döntenie kell az alsóháznak és a döntéstől számított 24 órán belül a szenátusnak, ha az utóbbi a határidőnek nem tesz eleget, elrendeltnek kell tekinteni az államot fenyegető

¹⁰ Szlovák Köztársaság Alkotmánya 86. cikk k–m) pont.

¹¹ Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikk.

¹² Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikk.

¹³ Szlovák Köztársaság Alkotmánya 102. cikk.

¹⁴ Szlovák Köztársaság Alkotmánya 105. cikk.

¹⁵ Állambiztonsági alkotmányos törvény 2–3. cikk.

¹⁶ Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992 No. 1/1993 Sb 39. 43. cikk.

¹⁷ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 7. cikk (1).

¹⁸ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 7. cikk.

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 a különleges jogrenddel kapcsolatos hatásköre – a gyengébb kinevezési jogkörön túl –, hogy viseli a fegyveres erők főparancsnoka titulását, azonban ellenjegyzés nélküli döntést nem hozhat.¹⁹

A lengyel szabályozás szintén ismeri a hadiállapotot,²⁰ amelynek elrendelését akkor teszi lehetővé, ha a lengyel államot külső támadás veszélye fenyegeti, vagy külső fegyveres támadás érte területét, továbbá kollektív védelemből eredő nemzetközi kötelezettsége teljesítésének érdekében.²¹ 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.²² Azonban felhatalmazást ad arra, hogy törvényben meghatározott esetekben Lengyelország határain belül is alkalmazható legyen a haderő.²³ Érdemes megjegyezni azt is, hogy alapvetően a Képviselőház primátusa, hogy a hadiállapot kérdésében döntsön, azonban akadályoztatása esetén eme jogkör is átszáll a köztársasági elnökre.²⁴ A lengyel alkotmányozó az operativitást szem előtt tartva a köztársasági elnök jogává tette a hadiállapot elrendelését, a minisztertanács kezdeményezésére.²⁵ Igaz, hogy a köztársasági elnöknek 48 órán belül kezdeményeznie kell a Képviselőház döntését az elrendelésről, amely haladéktalanul tárgyalja a kérdést, és abszolút többséggel vetheti csak el a köztársasági elnök döntését.²⁶ 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).²⁷ Ennek fő rendeltetése, hogy véleményeket, tanácsokat fogalmazzon meg általános biztonsági kérdésekben, a külpolitikai 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. Tagjait a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel.²⁸

¹⁹ Constitution of the Czech Republic 63. cikk.

²⁰ A hivatalos angol nyelvű fordítás a *martial law* kifejezést alkalmazza.

²¹ The Constitution of the Republic of Poland (As adopted by the National Assembly on 2nd April 1997) 229. cikk.

²² The Constitution of the Republic of Poland 26. cikk.

²³ The Constitution of the Republic of Poland 117. cikk.

²⁴ The Constitution of the Republic of Poland 116. cikk.

²⁵ The Constitution of the Republic of Poland 229. cikk.

²⁶ The Constitution of the Republic of Poland 231. cikk.

²⁷ The Constitution of the Republic of Poland 134–136. cikk.

²⁸ The Constitution of the Republic of Poland 144. cikk (3) bekezdés 26. pont.

2.1.2. 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, illetve bekövetkezte esetében.²⁹ 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 rakárak 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”.³⁰

Elrendelésére 60 npra 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.³¹

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 vagyónbiztonságot, valamint közrendet vagy közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztet.³² A kormány dönt a szükségállapot elrendeléséről, azonban erről haladéktalanul tájékoztatnia kell a képviselőházat, amely ezt a döntését hatályon kívül helyezheti.³³ 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.³⁴ 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 határozni a kötelezettségeket és azok mértékét. A szükségállapot 30 npra hirdethető ki, amely a képviselőház előzetes hozzájárulását követően hosszabbítható meg.³⁵ A pandémia kezelése rámutatott arra, hogy a cseh válságkezelés is többlépcsős

²⁹ Állambiztonsági alkotmánytörvény 4. cikk.

³⁰ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 533.

³¹ Állambiztonsági alkotmánytörvény 5. cikk.

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

³³ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. cikk (1) (4) bekezdés.

³⁴ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. cikk (3) bekezdés.

³⁵ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 6. cikk.

rendszerű, ugyanis a járvány korai fázisában a normál jogrend eszközeivel élt a prágai kormányzat, azonban a járvány hihetetlenül gyors terjedését és hatásait látva elrendelték a szükségállapotot, amely körében hozott intézkedések széles körű hatással voltak az alapjogoktól kezdve a gazdaság működéséig.³⁶

A lengyel szabályozás a magyarhoz hasonlóan külön kezeli a veszélyhelyzetet és a szükségállapotot. A lengyel szükségállapoti szabályok az állam alkotmányos rendjének, a polgárok és a köz biztonságának fenyegetettsége idején alkalmazható.³⁷ A lengyel alaptörvény nem tartalmaz egyszerűsített eljárást, mivel ebben az esetben is az hatékonyság oldalára helyezkedik, és a köztársasági elnök diszkrecionális döntésére bízta a szükségállapot elrendelését, itt is azzal a kitéttel, hogy 48 órán belül kezdeményeznie kell a képviselőház döntését a kérdésben.³⁸ Ezt az attitűdöt osztja tanulmányában Łukasz Szwed, sőt még további egyszerűsítések iránti igényt is megfogalmaz érvelése során. Véleménye szerint ugyanis

„az alkotmányos jogalkotó helyesen számolt azzal, hogy a hadiállapot idején a hatóságoknak a lehető legkevesebb szervben kell összpontosulniuk, az általuk hozott döntéseknek gyorsnak és határozottnak kell lenniük, ami a fáradtságos parlamenti eljárásokban rendkívül nehéz, sőt lehetetlen lenne. Sőt azon is el kell gondolkodni, hogy különleges jellegű fenyegetés esetén, mint például a hadiállapot kihirdetésének előfeltételei, felmerül-e annak szükségessége, hogy az állam működése szempontjából kulcsfontosságú döntések meghozatala tekintetében két végrehajtó szervet kössenek, különösen figyelembe véve a terrorista jellegű jelenlegi fenyegetéseket. E veszélyek célja lehet a létfontosságú lengyel közszféra működésének és a hatósági szervek működésének a megbénítása. Ilyen helyzetekben a biztonsági rendszer hatékonysága szempontjából a döntéshozatali módot maximálisan le kell egyszerűsíteni.”³⁹

A veszélyhelyzetre mint különleges jogrendi esetre 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.⁴⁰ Látható, hogy ezen módzat a politikai téren kívül esik, és rendkívül objektív tényezőkhöz köthető, így ennek esetében nem tartalmaz az általános garanciákra való megkötéseket az alkotmány, kizárólag a fogalmi és időbeli korlátozásokat. Olyannyira, hogy a háttérjogszabályban a jogalkotó rugalmasan fogalmazta meg a természeti csapás fogalmát, hogy a tényleges veszély mértékéhez és a szakemberek tapasztalataihoz lehessen igazítani az intézkedések körét.⁴¹ A lengyel felhatalmazási rendszer e területen többlépcsős, ugyanis – ahogy a Covid-19 által okozott pandémia kezelése itt mutatta – egészségügyi válsághelyzetek esetében tartalmaz normál jogrendi felhatalmazásokat, így 2020 márciusa után is a fertőző betegségek megelőzéséről és keze-

³⁶ LASÁK 2023: 350–351.

³⁷ The Constitution of the Republic of Poland 230. cikk.

³⁸ The Constitution of the Republic of Poland 231. cikk.

³⁹ SZWED 2020: 225.

⁴⁰ The Constitution of the Republic of Poland 232. cikk.

⁴¹ SZWED 2020: 219–220.

léséről szóló törvény rendelkezéseit alkalmazták, még ha az főszabályként a területi közigazgatást hatalmazta fel eszközparkkal, itt mégis az egészségügyi miniszter volt a fő felelős a válságkezelésért, emellett a törvényhozás külön törvényt is elfogadott.⁴²

2.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Az elrendelés szabályai tekintetében a szlovák alkotmány rendkívül egyszerűvé teszi a helyzetet, hiszen mind a háború, hadiállapot és szükségállapot eseteiről a kormány kezdeményezésére⁴³ a köztársasági elnök határoz,⁴⁴ aminek jogszerűségéről az alkotmánybíróság dönt.⁴⁵ A köztársasági elnöknek ezen esetekben szabad mérlegelési jogköre van. A veszélyhelyzet esetéről – mint az az előző fejezetből kiderült – a kormány maga dönt.

A lengyel szabályozás szintén a garanciák fenntartása mellett 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 főszabály szerint a minisztertanács rendelheti el. Korlátozásához, ha országos hatállyal kívánja elrendelni, képviselőházi döntésre van szükség, és 30 napos maximális időtartamban lehetséges.⁴⁶

A cseh alkotmányos szabályozás ennél már összetettebb képet mutat. A hadiállapotról a törvényhozás többséggel dönt, azonban a kezdeményezőt nem jelöli meg.⁴⁷ 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 mindkettő döntést megsemmisítheti a képviselőház.⁴⁸

2.3. 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 kormány akadályoztatása esetén gyakorolja a törvényhozás jogköreit. Szintén speciális szerv a Biztonsági Tanács, amelynek eltérő jogkörei vannak különleges

⁴² PINKAS et al. 2020.

⁴³ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikkely n) pont.

⁴⁴ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 102. cikkely (1) m) pont.

⁴⁵ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 129. cikkely (6) bekezdés.

⁴⁶ The Constitution of the Republic of Poland 229–232. cikk.

⁴⁷ HOJNÝÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 220.

⁴⁸ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5, 7. cikk.

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 Tanácsra⁴⁹ – az ország felkészítése a biztonsági kockázatok kezelésére. Részei a területi, a kerületi és a járási biztonsági tanácsok.⁵⁰

A cseh alkotmánytörvény különleges jogrendi tényállásai a kormányt hatalmazzák fel a szükséges intézkedések kidolgozásával. Az alkotmánytörvény nevesíti a Nemzeti Biztonsági Tanácsot (Bezpečnostní rada státu), 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.⁵¹

A lengyel alkotmány már a kormány hatásköri taxációjánál kijelenti, hogy a kormány feladata biztosítani az állam külső és belső biztonságát és a közrendet.⁵² Ennek megfelelően a különleges jogrendi rendelkezéseknél az alkotmány mindhárom különleges jogrendi állapot esetében a minisztertanácsra – azaz a kormányra – ruhazza a hatásköröket.⁵³ Hadiállapot esetén, amennyiben a Képviselőház akadályoztatva van, a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet alkothat, azonban ezt a Képviselőháznak a következő ülésén meg kell erősítenie.⁵⁴

2.4. Alkotmányi biztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére

Az alkotmányos garanciák – vagy, ahogy korábbi kutatások szerint az alkotmányör⁵⁵ – tekintetében kuriózum a szlovák alkotmány, amely külön hatáskörrel ruhazza fel ezen időszakra az alkotmánybírárságot. Egyfelől az alkotmánybíráóság dönt az elrendelés alkotmánynak és más jogszabályoknak való megfelelésegeről, másfelől pedig az ezen időszakokban kibocsátott rendeletek alkotmánnyal és más jogszabályokkal való összeférhetőségét is vizsgálja.⁵⁶ A törvényhozás tagjainak a lehetősége az alkotmánybíráósághoz fordulásra könnyűnek mondható, hiszen mindösszesen a képviselők ötödének

⁴⁹ Lásd KELEMEN 2020: 113–147; KELEMEN 2022b: 4–35.

⁵⁰ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 535.

⁵¹ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5, 7, 9. cikk.

⁵² The Constitution of the Republic of Poland 146. cikk, (4) bekezdés g)–h) pont.

⁵³ The Constitution of the Republic of Poland 229–232. cikk.

⁵⁴ The Constitution of the Republic of Poland 234. cikk.

⁵⁵ Lásd: KELEMEN 2016: 95–116.

⁵⁶ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 129. cikk (6) bekezdés.

kell támogatnia az indítványt, amelyet a támadott jogi norma elfogadásától számított öt napon belül kell előterjeszteni, a bíróságnak pedig tíz napja van dönten a kérdésben.⁵⁷ 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.⁵⁸ Emellett a Parlamenti Tanács hatáskörének korlátozása említendő meg, amely működése során nem alkothat újat, illetve nem módosíthat a meglévő alkotmányon vagy alkotmánytörvényeken, 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.⁵⁹

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 az ülésein). Szükségállapot esetében az alkotmánytörvény rögzíti, hogy nem rendelhető el szükségállapot sztrájk leverésére, amely alapjogok vagy jogos gazdasági, illetve szociális érdekek védelmére szerveződött.⁶⁰

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.⁶¹ 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.⁶² Emellett a lengyel alkotmányos tradíciók kiforrott elvei, így a kivételesség, a törvényesség, az arányosság és a célszerűség további garanciákat jelentenek, ugyanis ezen elvek mindegyike biztosítékot jelent a politikai rendszer „normális” működésének gyors helyreállítása érdekében, és védik a kialakult alkotmányos rendszert a hatalom központosításának kísértéseivel szemben. Az arányosság elve korlátozza az államot, a hatóságok elképzeléseit arra vonatkozóan, hogy milyen eszközöket, mikor és hogyan kell alkalmazniuk a kialakult krízis megoldása érdekében. Spasimir Domaradzki azonban rögzíti, hogy a célszerűség elvének „feltűnő gyengesége, hogy nem tesz kifejezett utalást az emberi jogok és a politikai szabadságjogok teljes körű tiszteletben tartásának helyreállítására”.⁶³

⁵⁷ DIAZ CREGO – KOTANIDIS 2020: 33.

⁵⁸ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 51. cikk.

⁵⁹ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 544.

⁶⁰ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. (2).

⁶¹ The Constitution of the Republic of Poland 228. cikk.

⁶² The Constitution of the Republic of Poland 233. cikk.

⁶³ DOMARADZKI [é. n.]: 4.

3. A germán vagy az úgynevezett kontinentális szabályozás áttekintése

Ausztria és Németország esetében a szabályozás történeti hagyományai modellképzés tekintetében összeérnek.⁶⁴ A történelmi közösség a két ország között vitathatatlan, amely a jelenkori szabályozásban is tetten érhető. Magyarország a jogintézményeinek kialakítása során gyakran fordult mintaként a két állam jogrendszeréhez, így a vizsgálati körben sem nélkülözhető ezen államalakulatok különleges jogrendi szabályanyagainak vizsgálata.

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 szabályozási, akár szervezeti szempontból talán azért lehetnek számunkra érdekesebbek, mert történelmünk folyamán számos alkalommal vettünk át már tőlük példákat, és a közös EU-tagságból is fakadhatnak olyan konvergenciák, amelyek azt eredményezhetik – különösen a gyakran közösségi mintákat adó német államszervezet vonatkozásában –, hogy ami náluk működik, arra Brüsszelben is mintaként tekinthetnek, majd irányelvi, akár rendeleti szinteken is megjelenhet.

3.1. Az Osztrák Köztársaság különleges jogrendi szabályai⁶⁵

Ausztria alkotmánya mindenképp érdekes abból a szempontból, hogy 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.⁶⁶ Ebből adódóan a szövetségi elnök az, aki háború, természeti katasztrófa és más vészhelyzetek esetén jogkörök címzettjeként léphet fel, és a *Notverordnungsrecht* (vészkormányzó jogkör) jogkörében bizonyos kivételes szituációkban a kormány indítványára lépéseket tehet.

⁶⁴ Lásd: KELEMEN 2021: 126–134.

⁶⁵ Képviselői Információs Szolgálat 2016: 4–5; lásd még: GAMPER 2018.

⁶⁶ CSEMÁNÉ VÁRADI 2021: 197.

A szövetségi alkotmány 18. cikke alapján:

„18. cikk. (3) a nyilvánosság számára jóvátehetetlen kár elhárítása érdekében a Nemzeti Tanács határozathozatalát igénylő intézkedések azonnali meghozatala olyan időpontban válik szükségessé, amikor a Nemzeti Tanács nem ülésezik, nem tud időben összeülni, vagy tevékenységében felsőbb hatalom által akadályozva van, a szövetségi elnök a szövetségi kormány javaslatára saját, vagy annak felelőssége mellett meghozhatja ezeket az intézkedéseket, ideiglenes, törvénymódosító rendeletek útján. A 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 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 lakásbérlők érdekvédelme terén hozott intézkedéseket.”⁶⁷

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:

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

1. a haza katonai védelmén túl
 - a) az alkotmányos intézmények, azok működőképességének, valamint a lakosok demokratikus szabadságainak védelmére;
 - b) a belső rend és biztonság fenntartására;
2. rendkívüli méretű elemi csapások és szerencsétlenségek esetén segítségnyújtásra hivatott.”⁶⁸

Az állam rendje elleni cselekmények két kategóriát ölelnek fel: az állam alkotmányos rendje ellen irányuló cselekményeket, valamint a belső rendet támadó cselekményeket,

⁶⁷ Bundes-Verfassungsgesetz. Online: www.jusline.at/gesetz/b-vg

⁶⁸ Bundes-Verfassungsgesetz. Online: www.jusline.at/gesetz/b-vg

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.⁶⁹ További rendkívüli, főként belső katasztrófa helyzetekben a lakosság védelmét illetően az osztrák belügyminisztérium az illetékes szerv. A kivételes, rendkívüli és katasztrófa helyzetekben 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 bevonhatók a közbiztonsági szervek is (kényszerítő eszközök alkalmazása), míg szükség esetén az egészségügyi miniszter akár utasíthatja is a tartományi kormányzókat.”⁷⁰

Az osztrák nemzeti válságkezelés legfontosabb központja a belügyminisztérium,⁷¹ ide telepítik az állami krízismenedzsment legfontosabb feladatait a katasztrófakezeléstől a nemzetközi katasztrófák kapcsán nyújtott segítségen át a polgári védelem feladatáig. Az ezért felelős szervezeti egység két referatúrát is működtet, az egyik a 0–24-ben működő helyzetkövető központ, amely az ehhez szükséges törzset és call centert üzemelteti, a másik pedig a kifejezetten szakmai kidolgozó munkát végzi a polgári és lakosságvédelem, a krízis- és katasztrófavédelem és a vonatkozó képzések területén.

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

⁶⁹ CSEMÁNE VÁRADI 2021: 197–198.

⁷⁰ Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet 2020: 15.

⁷¹ Bundesministerium Inneres [é. n.].

3.2. A Német Szövetségi Köztársaság különleges jogrendi rendszere

Amikor a második világháborút követően a Német Szövetségi Köztársaság új alaptörvénye (Grundgesetz, GG) 1949 májusában hatályba lépett, nehéz volt még elképzelni, hogy az új államalakulatnak a belátható jövőben ismét önálló fegyveres erői lesznek. A hadseregre vonatkozó rendelkezéseket így nem is lehetett benne megtalálni, azonban ahogy a hidegháború fokozódásával a feszültség nőtt, elkerülhetetlenné vált a remilitarizáció. A Bundeswehr megszervezésével párhuzamosan az alaptörvényt 1956-ban egy „védelmi alkotmány” elnevezésű novella egészítette ki. Ezt 1968-ban követte egy újabb módosító csomag, amely az egyes különleges jogrendek és a fegyveres erők ezekben játszott szerepét határozta meg.⁷²

A központi norma a GG 87a. cikke, amelynek első mondata: „A szövetségi kormány fegyveres erőket állít fel az ország védelemére.” Ez világossá teszi, hogy a honvédelem szövetségi szintű feladat. A 26. cikk pedig kifejezetten alkotmányellenessé teszi egy támadó jellegű háború előkészítését. A német fegyveres erők a polgári vezetés, pontosabban a 65a. cikk alapján a honvédelmi miniszter irányítása alatt állnak.

A honvédelem célján túl a fegyveres erők – a 87a. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint – csak akkor használhatók fel, amennyiben azt az alaptörvény kifejezetten megengedi.

A hadkötelezettséget a 12a cikk (1) bekezdésében szabályozza az alaptörvény, a 96a cikk (2) bekezdése pedig lehetővé teszi a fegyveres erők számára katonai különbíróságok létrehozását is védelmi helyzetben.

Az alaptörvény szövege egyértelműen a katonai erőkkel szembeni bizalmatlanságot tükrözi, ami a történelem fényében nem meglepő. A civil irányítás, az alkotmányos szabályokban is rögzített műveleti korlátok mellett fokozott parlamenti ellenőrzés is érvényesül, hiszen a Bundeswehr létszámáról és szervezeti felépítéséről a költségvetés elfogadásán keresztül a törvényhozás dönt [87a. cikk (1) bekezdés, 2. mondat]. A 45a. cikk szerint a Bundestag védelmi bizottságot jelöl ki, amely az ellenőrzés operatív végrehajtásáért felelős.

A belföldi biztonság elsősorban a rendőrség feladata, a hadsereg szükség esetén nyújthat támogatást például szállítás vagy szállás biztosításával, illetve katasztrófa-helyzetekben is. Mindenképpen érdemes megemlíteni, hogy a 2011. szeptember 11-i terrortámadásokat követően Németországban is született speciális szabályozás a repülésbiztonság és a terrorista gépeltérítések témájában (Luftsicherheitsgesetz),⁷³ amely 2013-ban a Szövetségi Alkotmánybírószágot is megjárta, és lényegesen korlátozta az eredeti elképzelést, amely szerint az eltérített gépet az ártatlan utasok alapvető jogainak, emberi méltóságának védelme érdekében *expressis verbis* nem lehet lelőni, a jelenlegi hatályos szöveg szerint már csak a szerencsétlenség elkerülésére tett rendőri intézkedések támogatására van lehetősége a légierőnek.

A német fegyveres erők külföldi bevetésének sem az alaptörvényben kell keresnünk az alapjait, azt egy 1994-es alkotmánybírószági döntés képezi, amely az alaptörvény

⁷² Bővebben lásd például: WEINGARTNER 2015.

⁷³ Luftsicherheitsgesetz. Online: www.gesetze-im-internet.de/luftsig/

24. cikk (2) bekezdéséből vezette le, hogy a szövetségi kormány a béke megőrzése és a kollektív védelem érdekében az ENSZ, a NATO vagy az EU szervezeti keretei között engedélyezheti német csapatok külföldi alkalmazását a Bundestag jóváhagyása mellett (Parlamentsbeteiligungsgesetz).⁷⁴

A katasztrófavédelem és a polgári védelem elsősorban tagállami hatáskörök és kompetenciák alapján történik Németországban.⁷⁵ Az állami mentőszolgálatok, tűzoltóságok mellett nagyon jelentős szerepet kapnak szoros szakmai együttműködések alapján a különböző karitatív és önkéntes szervezetek is (például Arbeiter-Samariter-Bund; a DLRG – Deutsche Lebensrettungs-Gesellschaft e.V.; a Német Vöröskereszt, a Johanner-Unfall-Hilfe és a Máltai Szeretetszolgálat).

A szövetségi állam akkor kap szerepet, amikor egy katasztrófa helyzet több tagállamot is érint, és amelynek kezeléséhez lényegesen nagyobb erőforrások szükségesek, ennek részleteit külön törvény rögzíti (Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes).⁷⁶

Az alaptörvény⁷⁷ 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 katasztrófa helyzetben. 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.⁷⁸

Az alaptörvény vonatkozó fontosabb rendelkezései⁷⁹ a következőkben foglalhatók össze.

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.

⁷⁴ Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz). Online: www.gesetze-im-internet.de/parlbgb/BJNR077500005.html

⁷⁵ Részletesen lásd: SCHÄLLER 2013; FREIHERR ZU GUTTENBERG 2009.

⁷⁶ Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz). Online: www.gesetze-im-internet.de/zsg/BJNR072610997.html

⁷⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Online: www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html

⁷⁸ HOFFMAN–KÁDÁR 2021: 15.

⁷⁹ Képviselői Információs Szolgálat 2016: 30–33.

A 81. cikk meghatározza, hogy amennyiben a Szövetségi Gyűlést (Bundestag) nem oszlatják fel, a szövetségi elnök a szövetségi kormány előterjesztésére a Szövetségi Tanács jóváhagyásával valamely törvényjavaslat kapcsán kihirdetheti a törvényhozási szükségállapotot, amennyiben a Szövetségi Gyűlés azt elveti, jóllehet 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 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 87. cikk 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 szerinti feltételekkel, vagy ha 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 esetén, 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 kancellárra 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

- a szövetségi határőrséget a Szövetség egész területén bevetetheti;
- 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 az általuk kijelölt hatóságok, vagy megbízottak jogosultak hatáskörük keretei között intézkedéseket megtenni, amelyeket a szövetségi kormány, illetve a tartományi hatóságok és az alárendelt szövetségi hatóságok viszonylatában a tartományok miniszterelnökei bármikor megsemmisíthetnek.

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

A Mádl Ferenc Intézet elemzése alapján:

„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 az állami szervek fellépése a krízishelyzet kezelése érdekében.

Meghatározó a médiaszabályozással, a 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. Ennek a szabályozási modellnek a 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 (a szövetségi egészségügyi miniszter számos közszolgáltatást korlátozó intézkedést vezethet be), de ez sem mentes alkotmányjogi vitáktól.”⁸⁰

Németország polgári jellegű válságkezelési szervezeti hátterét elsődlegesen a Belügyminisztérium (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, BMI)⁸¹ adja. A belügy

⁸⁰ Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet 2020: 20.

⁸¹ Bundesministerium des Innern und für Heimat [é. n.].

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 bünygyi hivatal), a BSI (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik – IT-biztonsági hivatal), a BfV (Bundesamt für Verfassungsschutz – alkotmányvédelmi hivatal) és a BBK (lásd lent). Rendelettel hozta létre a központi informatikai tudásközpontként működő ZITis-t.

A 2004-ben Bonnban felállított Szövetségi Lakosságvédelemi és Katasztrófaelhárítási Hivatal (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, BBK)⁸² a kibervédelem területén is aktív, elsősorban a kritikus infrastruktúrákat érintő esetleges támadásokkal és kockázatokkal foglalkozik. Működteti a folyamatosan ténykedő Együttes Jelentési és Helyzetkövető Központot, és jelentős szereplője az UP KRITIS kezdeményezésnek. Az Együttes Jelentési és Helyzetkövető Központ (Gemeinsames Melde- und Lagezentrum, GMLZ)⁸³ látja el a kapcsolattartási pont szerepet (50 nemzeti és nemzetközi jelentési eljárás vonatkozásában), koordinációs feladatokat lát el a polgári védelemben, és napi helyzetjelentéseket is készít.

Az UP KRITIS (Umsetzungsplan Kritische Infrastrukturen)⁸⁴ program a köz- és privát szféra 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.

Következtetések a germán különleges jogrendi rendszerekre nézve

Úgy Ausztriában, mint Németországban is erős alkotmányos meghatározottság jellemző, hatékony alkotmánybírói normakontrollal kiegészítve. Mindkét állam esetében elmondható, hogy az alapvető polgári és emberi jogok és a liberális demokráciák jogfejlődésén túlmutatóan, a 20. századi történelmükből is számos olyan garanciális igény fakad, amelyet stabilabb fejlődésű államoknál kevésbé tapasztalhatunk. Emellett azonban az is igaz, hogy az új évezred fordulójának biztonsági követelményeire választ adva ezen országok államigazgatása esetében is több és jelentős intézményi fejlődési lépéssel igyekeznek megfelelni a kihívásoknak. Látható az állami válságkezelés rendszerében

⁸² Cybergefahren. Online: www.bbk.bund.de/DE/Themen/Kritische-Infrastrukturen/KRITIS-Gefahren-lagen/Cybergefahren/cybergefahren_node.html

⁸³ Das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/krisenmanagement/lagezentrum/lagezentrum-node.html

⁸⁴ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe [é. n.].

az állami szervezetek rendelkezésére álló eszközök adott krízishez igazított „skalázása”. A tartományok és a szövetségi szint közötti felelősségi kört alapvetően az adott probléma kiterjedtsége, a szükséges erőforrások és koordináció széleskörűsége dönti el.

4. A Spanyol Királyság különleges jogrendi szabályai

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

4.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások

Spanyolország alkotmányának 116. cikke rögzíti a különleges jogrendre vonatkozó legáltalánosabb szabályokat. E szakasz megkülönböztet riadókészültséget (*el estado de alarma*), szükségállapotot (*el estado de excepción*) és ostromállapotot (*el estado de sitio*).⁸⁵

4.1.1. Az ostromállapot megjelenése és szabályozása

Az ostromállapotú típusú szabályozás egy hibrid típust takar Spanyolország esetében, hiszen magába foglalja a magyarországi szükségállapotú 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 követi a francia különleges jogrendi hagyományokat, ami nyilvánvalóan a történelmi tapasztalatok 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 Spanyolország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását vagy alkotmányos rendjét veszélyeztető erőszakos cselekmény leküzdése más eszközökkel nem valósítható meg.⁸⁶

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio 32. cikk. Online: www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-12774

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, és magába foglalja, hogy a haderő alkalmazását minden olyan esetben el lehet rendelni, amikor ez az ostromállapotú tényállásnak megfelelően veszélyeztetve van. A fegyveres erő tehát a belső egység fenntartása érdekében is alkalmazható.⁸⁷

4.1.2. Szükségállapotú típusú szabályok megjelenése

A spanyol szabályozásban a szükségállapotú szabályozás mellett találunk egy ahhoz kapcsolódó, alacsonyabb eszkalációs fokhoz köthető tényállást is, az úgynevezett a riadó-készültséget.

A riadó-készültség 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.⁸⁸ Utóbbiak esetében a szabályozás nem részletezi ezek okát, így abba bevonható akár az országot vagy 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 a hadsereg általi elnyomására, amely 1964-es módosítás mellett 2004-ig volt hatályban.⁸⁹

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 állapotú eszközökkel a rendes működés nem tartható fenn, vagy nem állítható helyre.⁹⁰

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])

⁸⁷ Lásd The Spanish Constitution 2. és 8. cikkét.

⁸⁸ Ley Orgánica 4/1981, 4 cikk.

⁸⁹ KELEMEN 2020: 53–65.

⁹⁰ Ley Orgánica 4/1981, 13 cikk (1).

alapjogi garanciákat felfüggeszsek az organikus törvénybe foglalt keretek között, amennyiben a vizsgálat tárgya fegyveres szervezettel vagy terrorista csoporttal kapcsolatos tevékenység.⁹¹ A 86. cikk pedig arra biztosít lehetőséget, hogy rendkívüli szükség és sürgősség esetén a kormány törvényerejű rendelet formájában ideiglenesen törvénytörő rendelkezéseket hozzon, azzal a megszorítással, hogy tiltott tárgykört képez az állam alapvető intézményeire vonatkozó joganyag, az I. cím alatti alapvető jogok és kötelezettségek, 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.⁹²

4.2. A különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Az elrendelési szabályok tekintetében is megfigyelhető az a fokozatosság, amit a tényállási szinten a három különleges jogrendi kategória felépítése mutat. Így a riadókészültséget a kormány minisztertanácsi rendelet útján hirdetheti ki, amelyben pontosan meg kell jelölni a riadókészültséggel érintett területet és az alkalmazás időtartamát, utóbbi esetben azon megszorítást rendeli el, hogy a kormány ezzel az eszközzel a törvényhozás felhatalmazása nélkül legfeljebb 15 napig élhet. A kabinetnek az elrendelés tényéről haladéktalanul tájékoztatni kell a Képviselőházat, amely, ha úgy értékeli a helyzetet, felhatalmazást adhat a 15 napos határidő meghosszabbítására.⁹³ Spanyolország sajátos történelmi múltja okán több autonómiát élvező alkotmányos területi egységgel rendelkezik. Ezek esetében lehetővé teszi a szabályozás, 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 a 15 napos határidő meghosszabbításáról kizárólag a Képviselőház dönthet.

A szükségállapot esetében is az hatékonyság, 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 hosszabb nem lehet. Már ebben is tetten érhető ismét egyfajta 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

⁹¹ The Spanish Constitution 55. cikk (2) bekezdés.

⁹² The Spanish Constitution 86 cikk.

⁹³ The Spanish Constitution 116. cikk (2) bekezdés.

van, azzal a kikötéssel, hogy ők is csak ugyanennyi idővel hosszabbíthatják meg azt.⁹⁴ 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.⁹⁵

Az ostromállapotot a kormány kérelmére a Képviselőház abszolút többséggel rendelheti el. Az elrendelő határozatban meg kell jelölni az ostromállapot kereteit, területi és időbeli hatályát.⁹⁶

A fokozatosság érzékelhető tehát 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 ostromállapot kizárólag a Képviselőház abszolút többségű döntése alapján rendelhető el.

4.3. 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.⁹⁷

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, 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.⁹⁸

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, amelyhez társul a feloszlítás jogosítványa is, kivéve az alkotmány 6–7. cikke szerinti párt- és szakszervezeti gyűléseket. Betilthatja a kollektív munkaügyi kapcsolatok munkavállalói érdekvérvényesítő eszközeit (például a sztrájkot). Emellett rendelkezhet a fegyver, lőszer,

⁹⁴ The Spanish Constitution 116. cikk (3) bekezdés.

⁹⁵ Ley Orgánica 4/1981, 13–15. cikk.

⁹⁶ The Spanish Constitution 116. cikk (4) bekezdés.

⁹⁷ The Spanish Constitution 97. 102. cikk.

⁹⁸ Ley Orgánica 4/1981, 9–12. cikk.

robbanóanyag lefoglalásáról, bevezethet ipari korlátozásokat, felhatalmazást adhat objektumvédelemre, és amennyiben a riadókészültség esetkörében meghatározott feltételek is fennállnak, akkor az ott meghatározottakkal is élhet.⁹⁹

Ostromállapot idején szintén a kormány a felhatalmazott, amely mind a riadókészültség, mind a szükségállapot esetére meghatározott eszközparkkal rendelkezhet, 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.¹⁰⁰ Ennek jelentősége még ott érhető tetten, hogy az alkotmány 15. cikke kimondja, hogy a halálbüntetés tiltott, kivéve háború idején a katonai büntetőjog hatálya alatt.¹⁰¹

4.4. 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.

A riadókészültségről szóló rendelet és annak meghosszabbításának bírói felülvizsgálata vitatott kérdés a spanyol alkotmányjogi gondolkodásban, vagyis hogy mely bíróság hatáskörébe tartozik: az Alkotmánybíróságéba vagy a Legfelsőbb Bíróságéba. Hasznos iránymutatást adhat a korábbi gyakorlat e kérdésben: a Legfelsőbb Bíróság 2011 és 2012 között hét olyan határozatot hagyott jóvá, amelyek mindegyike elutasította a kormány rendeleteinek jogszerűségi felülvizsgálatára vonatkozó joghatóságot. A bíróság szerint a kormány alkotmányos szervként járt el, mivel az alkotmányban közvetlenül szabályozott hatásköröket gyakorolt, nem pedig a közigazgatási jogban, kiemelve azt is, hogy a rendeletet a kongresszus fogadta el, amely engedélyezte annak meghosszabbítását. A Bíróság úgy vélte, hogy mivel a kongresszus határozatáról van szó, azt az Alkotmánybíróságnak kell bírói úton felülvizsgálnia, mivel ezek a rendeletek nem közigazgatási aktusok, amit 2012 és 2016-ban az Alkotmánybíróság is megerősített.¹⁰²

⁹⁹ Ley Orgánica 4/1981, 16–31. cikk.

¹⁰⁰ Ley Orgánica 4/1981, 32–36. cikk.

¹⁰¹ The Spanish Constitution 15. cikk.

¹⁰² PRESNO LINERA 2020.

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. cikkének (1) bekezdése pedig felsorolja azokat a jogokat, amelyeket szükségállapot vagy ostromállapot idején fel lehet függeszteni.¹⁰³

Fontos rögzíteni, hogy a küszöbteányállás, vagyis a riadókészültség időszakában az alapjogok korlátozhatók, viszont nem függeszthetők fel, ez azért fontos, „mivel a vonatkozó emberi jogi kötelezettségek teljesítése érdekében csak a jogoktól való eltérést, nem pedig azok korlátozását kell bejelenteni az Európa Tanács főtítkáranak és az ENSZ-nek”.¹⁰⁴ A pandémia rámutatott viszont a szabályozás gyengéire is, ugyanis az organikus törvény nem nyújt megfelelő jogalapot a központi kormány és az autonóm közösségek közötti hatáskörmegosztás meghatározásához, emellett pedig a bevezetett intézkedések egyes szerzők szerint nem alapjogkorlátozások, hanem felfüggesztések voltak, más szerzők és az ombudsmani hivatal nem osztotta ezt a nézetet.¹⁰⁵ E kérdések azonban mutatják, hogy a spanyol rendszer is megérett a revízióra.

5. Az ostromállapot archetípus hazája – a francia különleges jogrend szabályanyaga

A különleges jogrendi szabályozás – tekintettel az egyes alkotmányos hagyományokra, történelmi előzményekre, kormányzati sajátosságokra és a kihívások összetételére – világsszerte számos megoldással szolgál. Széles palettával találja magát szembe az érdeklődő: a 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 békeidejű szabályozás kereteit kiemelten próbára tevő helyzetek kezelésére Franciaország három különleges jogrendi állapotot emelt jogszabályi szintre:

- alkotmányuk 16. cikke a rendkívüli elnöki intézkedési jogokról (*pouvoirs exceptionnels*),
- 36. cikke a francia forradalomban gyökerező ostromállapotról (*état de siège*) rendelkezik, valamint

¹⁰³ NÉMETH 2021b: 554.

¹⁰⁴ CEBADA ROMERO – REDONDO 2021.

¹⁰⁵ QUADRA-SALCEDO 2020.

- 1955-ben – az V. Köztársaság 1958-as alkotmányának létrejöttét megelőzően – törvényi szinten szükségállapoti (*état d'urgence*) rendelkezéseket határozott meg a jogalkotó.

5.1. 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.¹⁰⁶ A részletező, végrehajtási szempontokat is kifejtő rendelkezéseket már törvényi szint, a védelmi törvény (*Code de la défense*) határozza meg.

A 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 kellékeként határozzák meg az ostromállapot területi és időbeli hatályát.¹⁰⁷ 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 a Minisztertanács módosító javaslatot nem nyújthat be.¹⁰⁸

A védelmi törvény az ostromállapotnak 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 folytathatnak házkutatásokat, az ostromállapot alá eső területről kiutasíthatnak személyeket, elrendelhetik a fegyverek és lőszerek beszolgáltatását, szükséges esetben azokat elkobozhatják, valamint megtilthatják a közrendre veszélyes gyülekezést és közlemények kiadását.¹⁰⁹

5.2. 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

¹⁰⁶ „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.) Article 36 de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁰⁷ Article L2121-1 de la Code de défense.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Article L2121-2–Article L2121-8 de la Code de Défense.

a részletesebb tartalom szükségyszerűen indokolt, másrészt e különleges jogrendi működés tágabb mozgástérrel rendelkezik a felhatalmazott számára. A De Gaulle-i alkotmány sokáig diktatórikus lépésének (*liberticide*)¹¹⁰ kikiáltott cikke biankó intézkedési jogkört ad az elnök 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.¹¹¹

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.¹¹² Az intézkedések kizárólag az ország területének egészére rendelkezhetők, továbbá célhoz kötöttek, kizárólagosan az alkotmányos intézmények funkcionális helyreállítására irányulhatnak. Ennél pontosabban nem részletezték a meghatározást a különleges jogrendi súlyú rendkívüli felhatalmazás kapcsán. Ezt lehet magyarázni 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.¹¹³

A demokratikus berendezkedés további biztosítéka, hogy a rendkívüli elnöki jogkör idejére sem osztható fel a nemzetgyűlés, a parlament is ülészik, 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, amelyet 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.

¹¹⁰ A kifejezés leginkább „szabadsággyilkossággként” fordítható.

¹¹¹ „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.”

¹¹² „Il en informe la Nation par un message.” (Erről a nemzetet üzenetben tájékoztatja.)

¹¹³ Décision N° 55049 55055 de Conseil d’Etat.

5.3. 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 gyakoroljanak.¹¹⁴ 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 felosztatását követően 15 napos határnappal a meghosszabbító törvény hatályát fogja veszíteni. Arra, 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.¹¹⁵

A törvényi szintű szabályozottságnak az alkotmányoshoz mérten, még ha ez csak viszonylagos is, olyan rugalmassága van, amely már több alkalommal is lehetővé tette, hogy a kormány (legfőképpen a belügyminiszter) és a területi szintű megbízott prefektusok által foganatosítható korlátozó intézkedéseket szabályrendszerében a biztonsági kihívások aktuális trendjeihez lehessen igazítani. Ezen intézkedések körébe tartozik például a fegyverek és lőszer beszolgáltatása, a jármű- és személyforgalom korlátozása hely- és időspecifikusan, 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 felosztatása. A fenyegetettséghez igazítás a közrendre és közbiztonságra veszélyt jelentő személyekkel szembeni intézkedésekre több példával alátámasztható, jelesül 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. évi 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.¹¹⁶ A periódus tekintetében nem csupán az intézkedések hatékonysága, de a több évre

¹¹⁴ „[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.

¹¹⁵ Article 2. Article 4-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

¹¹⁶ 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 lehet felfüggeszteni az élethez való jogot, a kínzás és embertelen bánásmód tilalmát, a rabszolgaság tilalmát, valamint a büntetés kiszabásának törvényi rendelkezés nélküli tilalmát. A francia felfüggesztésről lásd: La France

elnyúlás szükségszerűsége is kérdéssé vált a közvélemény és a jogtudomány gondolkodói számára is. A szükségállapotra közvetlenül hivatkozó, különböző belügyi intézkedések alapvetően az első fél évben koncentráálódtak nagyobb számban,¹¹⁷ sok esetben pedig indokolatlan visszaélések vádja árnyékolta be őket.¹¹⁸ A párizsi merényletet követő további terrortámadásokra tekintettel joggal érhetné az intézkedéseket a kritika, miszerint sokáig nem értek el látványos eredményt, de az azóta eltelt idő mind a bűnüldözés, mind a terrorizmus visszaszorítását is célzó elhárítás növekvő hatásfokát feltételezik.

5.4. 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 válságkezelésből és 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” való várakozás okkal vált ki 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 megmérettetnek, 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, objektívakon 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 színhelyei) jogi sorsának azóta bekövetkezett változásaihoz is mérni, amelyeket összegezve nem elképzelhetetlen e jogrendi állapot jogtörténetivé szelidülése.

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.

¹¹⁷ Ennek kapcsán lásd: Assemblée nationale [é. n.].

¹¹⁸ France: Abus commis dans le cadre de l’état d’urgence 2016.

Kétségtelen, hogy a zömében már a rohamosan arculatot váltó biztonsági környezet sarokba szorító hatásaitól szükségszerűen megteremtett jogfejlődés útján a legnagyobb utat 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 terrorellenes törvényhozással és a csak „antiterrorista” törvényként aposztrofált törvénycsomaggal – annak egyes részeit a maguk „rendkívüli” közegeből kiszakította és a békeidejű 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 e kihívásokkal szemben meghatározott értékrend szerint hivatott védeni az értékeit, aminek eredményessége inkább kereteit és a jogfejlesztést igazolja.

A francia események egyértelműen mutatták meg, hogy egy a kezdetben kizárólag szükségállapotként megélhető eseménysorozat a különleges jogrend biztosította állami restabilizációt követően könnyedén azonosítható olyan kihívásként, amely nem igényli a békeidejű szabályoktól a két évig talán már véleményesen indokolt drasztikus eltérést. A felismerés pedig maga után vonta a jogfejlesztés szándékát, aminek 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 történő 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 vezetett. A jogrendszer ilyenén 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 amellett elmenni, hogy ezek a változások közép- és hosszútávon fokozott körültekinést, részletező elemzéseket és akár utólagos korrekciókat is szükségessé tehetnek.

6. 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 okán érdemes Dániát is a Benelux államok mellett, azonos fejezetben elemezni.

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

Gyakran a különleges jogrendi tényállások alá tartozó polikrízis komoly nyomás alá helyezi a jogállamiságot, amely a szükségtelen centralizációt, a bírói aktivizmust, a bíróságok politizálódását és a politika igazságszolgáltatásba fordulását, illetve a szakmaiságot nélkülöző döntések kockázatát hordozza magában.¹¹⁹ Az erős demokratikus örökséggel rendelkező jogállamok esetében nem volt tapasztalható ezek beigazolódása a Covid-19-betegséget okozó SARS-CoV-2 koronavírus-pandémia időszakában sem. A pandémia kezelésekor eleve nem minden ország (például Svédország) hirdetett ki különleges jogrendet, azonban az intézkedések hatékonyságát és eredményességét érdemes kiértékelni. A lakmuspapír szerepét betöltő rendkívüli intézkedések eredményessége értékes visszacsatolás lehet minden ország járványkezelési stratégiájának hatékonyságáról, sőt államszervezeti és működési rendjéről is. A különleges jogrend bevezetésének hiánya azonban nem zárja ki a hatékony és céltudatos járványellenes intézkedések végrehajtását, ugyanakkor az ilyen jellegű intézkedések alkalmazása az eredményesség kulcsfontosságú meghatározója volt. Az erős demokratikus szabályozással és mechanizmusokkal rendelkező államok egyértelműen sikeresek voltak egy olyan súlyos pandémia kezelésében is, mint a Covid-19. A járványkezelés sikeressége ugyanis nemcsak a pandémiás intézkedések szakszerűségétől, hanem azok érvényesülésétől is függ, amelyhez nélkülözhetetlenek a hatékony állami intézmények, az egyértelmű hatáskörök, a kompetens vezetők, szakértők közreműködése, a hatékony kommunikáció, valamint az állampolgárok bizalma és fegyelmezettsége is.¹²⁰

¹¹⁹ BELOV 2023.

¹²⁰ RAMBAREE–NÄSSÉN 2020.

6.1. 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, aki javaslatot tesz további miniszterek kinevezésére. A kinevezés korlátja, hogy a kormány legfeljebb tizenöt főből állhat, és akik között egyenlő számú a frankofón és a flamand miniszter. A kormány az első miniszterből, tárcaminiszterekből és tárca nélküli miniszterekből áll.¹²¹ 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.¹²² 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 aktusok és rendeletek) felfüggeszse, és hatályon kívül helyezze, illetve törvényhozással és rendeletalkotással kapcsolatos ügyekben tanácsadói szerepét is elássa.¹²³

Az 1831-ben hatályba lépett belga alkotmány nem tartalmaz különleges jogrendi tényállásokat, sőt külön cikkben¹²⁴ kiemeli, hogy a belga alkotmány hatálya sem részben, sem egészben nem függeszthető fel. A belga politika különös, antagonisztikus jellege és a jogi eszközök erős preferenciája a pusztán politikai megállapodásokkal szemben megmagyarázza, hogy a kormányzat működése és a kormányközi kapcsolatok számos formája miért rendelkezik törvényi garanciákkal.¹²⁵ Természetesen emiatt a belga állam sem működhet és válhat kiszolgáltatottá normál jogrendi esetkörökön túli helyzetekben, ezért az alkotmány 105. cikke rendelkezése alapján a belga parlament bizonyos hatásköröket ilyen 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 parlamentről a kormányra. A hatáskör-átruházást a törvényhozás feltételekhez (például jelentés, beszámoló) is kötheti. Ezek jellemzően a még hatályban lévő törvények hatályon kívül helyezésére, módosítására (kiegészítésére) vonatkozó hatásköröket is magukban foglalják.¹²⁶ A hatáskör-átruházás indoka 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 – a rendkívüli hatáskörök ideiglenességét és a parlamenti utólagos megerősítésének szükségességét

¹²¹ La Constitution Belge III. fejezete.

¹²² BALÁZS 2018: 111–113.

¹²³ SZAMEL et al. 2016.

¹²⁴ La Constitution Belge 187. cikk.

¹²⁵ POIRIER 2002.

¹²⁶ MOONEN–RIEMSLAGH 2020.

is indokolja az alkotmányban.¹²⁷ 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 lehetősége van arra, hogy a rendkívüli intézkedéseket az Államtanács és a belga alkotmánybíróság előtt is megtámadják.¹²⁸

6.2. Hollandia

A parlamentáris alkotmányos monarchia államforma és 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 nagy fokú önállóságot élveznek. Valamennyi miniszter önálló felelősséggel tartozik a holland országgyűlés előtt. A minisztériumokat természetesen a miniszterek vezetik, akik 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 Joghatósági Osztály az ország legfelsőbb általános közigazgatási bírósága.)¹²⁹ A kormány munkáját tíznél több állandó és eseti bizottság is segíti. Említést érdemel még a Szociális és Gazdasági Tanács, amely a nevében foglalt kérdésekben tesz javaslatokat a kormány számára, valamint a munkaügyi alap, amely a munkaadók és munkavállalók közötti egyeztetést végzi.¹³⁰

Hollandiában a normál jogrenden túli kritikus helyzeteket sajátosan kezelik: egyrészt meghatározó jelentősége 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-pandémia terjedésének a 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*)¹³¹ és korlátozott szükségállapotot (*beperkte noodtoestand*)¹³².

¹²⁷ Conseil d'État 2020.

¹²⁸ DIAZ CREGO – KOTANIDIS 2020.

¹²⁹ Holland alkotmány 75. és 77. cikke.

¹³⁰ BALÁZS 2016: 127–129.

¹³¹ Holland alkotmány 96. cikke.

¹³² Holland alkotmány 103. cikke.

Ezek részletszabályait a magyar szabályozáshoz hasonlóan törvények¹³³ írják elő. A hazai szabályozással 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 hirdeti ki rendeletben, amelyet az érvényességéhez hivatalos lapban is meg kell jelentetni.¹³⁴ 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 pluszhatáskört kap, amellyel hatékonyabban láthatja el főként katasztrófavédelmi és rendészeti (eltűntek felkutatása, evakuálás, rendészeti közreműködés stb.) karakterű feladatait.¹³⁵

Két normál jogrendi válsághelyzetet (katasztrófa helyzet és krízishelyzet) törvényi szinten szabályoznak, amelyek között azok centralizált és decentralizált szemléletében és kezelési módszerében tapintható ki lényeges különbség. A katasztrófa helyzetek kezelése ennek megfelelően inkább az önkormányzatok feladata, amelyben a hadsereg csak közreműködő feladatokat kap (életmentés, kutatás, szállítókapacitás rendelkezésre bocsátása stb.), krízishelyzetekben viszont kormányzati irányítás mellett történik az elhárító, illetve felszámoló tevékenység. A katasztrófa helyzet 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 közrend és a közbiztonság koordinálásáért felelős személynek. A polgármesterek így közigazgatási aktust, azaz szükséghelyzeti határozatot (*noodbevelen*) és az önkormányzat területén általánosan hatályos normatív rendeletet (*noodverordening*) is hozhatnak.¹³⁶

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.¹³⁷ 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.¹³⁸

A Covid-19-pandémia terjedésének lassításakor a lakosság együttműködésének és a szabályok önkéntes betartásának ösztönzése is fontos szerepet játszott a sikeres járványkezelésben. A rendkívüli intézkedések mellett szerepet játszottak a hatóságok által kiadott egészségügyi ajánlások is (maszkviselés, higiéniai intézkedések és távolságtartás). A legtöbb szektorban, például az oktatásban, a kulturális és sporteseményeken,

¹³³ Holland háborús szabályokról szóló 1996. évi törvény (Oorlogswet voor Nederland) és a Kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény (Coördinatie wet uitzonderingstoestanden).

¹³⁴ Kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény 1. § (1)–(3) bekezdés.

¹³⁵ Kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény 1. § (1) bekezdés.

¹³⁶ MARINKÁS 2021: 344.

¹³⁷ MARINKÁS 2021: 345.

¹³⁸ MARINKÁS 2021.

korlátozások léptek életbe, beleértve az online oktatást, a virtuális eseményeket és a zárt kapus sporttevékenységet. Az intézkedések alkalmazása során betartották az arányosság és a szükségesség elveit, valamint biztosították az alkotmányos garanciákat. A hatóságok rendszeresen kommunikáltak a lakossággal az intézkedések okairól, céljairól és végrehajtásuk részleteiről. Az információáramlás és a transzparencia kiemelt jelentőségű volt a járványkezelés során, hogy az emberek mélyebben megértsék és maradéktalanul betartsák az intézkedéseket. Az intézkedések végrehajtását ellenőrizték és felügyelték, és szankciók léptek életbe a szabályok megsértése esetén. Végül az intézkedések hatékonyságát rendszeresen értékelték és monitorozták, és szükség esetén módosították azokat a járványhelyzet alakulásának megfelelően és a tudományos adatok alapján.¹³⁹

6.3. 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, akiket ötévente választanak. Jelentős testület még az államtanács, amely Luxemburgban véleményt nyilvánít minden törvényjavaslatról és törvénymódosításról, amelyet a kormány a parlament elé terjesztett. Kifogást nyújthat be, ha az államtanács 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.¹⁴⁰

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.¹⁴¹

Bíróági szervezet élén a legfelsőbb bíróság áll, és Luxemburgban két semmítőszék is működik.¹⁴²

Az ország történelme bővelkedik különleges jogrendi, különösen háborús helyzetekben: 1935-ig a luxemburgi kormány 618 rendkívüli intézkedést hozott. Ez időszakban a kormány főként háborúval kapcsolatos döntéseket hozott, amelyekről csak tájékoztatta az országgyűlést. Az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadás (2001) után heves viták kezdődtek különleges jogrendi szabályozás részletesebb kidolgozásáról, amely a 2015-ben elkövetett nyugat-európai terrorhullámmal új lendületet kapott.¹⁴³

A fenti folyamatok ellenére a Luxemburgi Nagyhercegségben még nem történt meg a különleges jogrendi tényállások kidolgozása és azok alkotmányos szabályozása. Idekapcsolódó szabályozásnak minősül, hogy a nagyherceg képviselőházi felhatalmazás eseté-

¹³⁹ TYZO 2020: 12.

¹⁴⁰ Luxemburgi alkotmány 50–75. §.

¹⁴¹ Luxemburgi alkotmány 33–42. §.

¹⁴² Luxemburgi alkotmány 91–92. §.

¹⁴³ DIAZ CREGO – KOTANIDIS 2020: . 6–7.

ben jogosult háború és béke kérdéseiben is dönteni.¹⁴⁴ A luxemburgi alkotmány szerint a nagyherceg olyan intézkedéseket hozhat, amelyek eltérhetnek 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.¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶

A pandémia időszakában a luxemburgi megközelítés egyik legfontosabb szempontja az volt, hogy olyan szabályozási környezetet alakítson ki, amely egyensúlyt teremt a közegészség védelme (kijárási korlátozások, távolságtartási követelmények, maszkviselés és a nem létfontosságú vállalkozások bezárása) és az egyéni jogok tiszteletben tartása (mértányolható egyéni érdekek és bírói jogérvényesítés) között. A pandémiás intézkedések meghozatalának teljes folyamata átlátható volt, és az állami média proaktívan tájékoztatta a nyilvánosságot a járvány alakulásáról, az egyes intézkedések mögött rejlő célokról és az azokat alátámasztó tudományos bizonyítékokról. A rendszeres sajtótájékoztatók és a hivatalos médiacsatornák segítettek fenntartani a közbizalmat és biztosítani, hogy a döntések megbízható információkon alapuljanak. Luxemburg jogrendszere meghatározó szerepet játszott a jogállamiság fenntartásában a világjárvány idején is. A bíróságok fontos szerepet játszottak a járványügyi intézkedések végrehajtásával kapcsolatos viták elbírálásában és az egyéni jogok védelmében, fórumot biztosítottak az egyének és a vállalkozások számára a korlátozások megtámadására, hogy méltányolható érdekeiket perben érvényesítsék. Luxemburg felismerte továbbá a világjárvány kezelésében az összkormányzati megközelítés fontosságát. A kormányzati intézmények, az egészségügyi szakemberek és az érintett, valamint érdekelt felek közötti együttműködés kulcsfontosságú volt a hatékony járványügyi döntések kialakításában és végrehajtásában. Ez az inkluzív eljárás mód biztosította, hogy a döntések megalapozottak legyenek, szakértői javaslatokon alapuljanak, és figyelembe vegyék a lakosság méltányolható igényeit is. A kormány rendszeresen felülvizsgálta és kiigazította intézkedéseit a változó helyzet és a legújabb tudományos ismeretek alapján. Ez a dinamikus megközelítés lehetővé tette a célzottabb és hatékonyabb reakciót a jogállamiság fenntartása mellett.¹⁴⁷

6.4. Dánia

A Benelux államokhoz hasonlóan Dánia államformája parlamentáris alkotmányos monarchia. A végrehajtó hatalom az államtanács kezében összpontosul, amelynek elnöke

¹⁴⁴ Luxemburgi alkotmány 37. § (6) bekezdés.

¹⁴⁵ Luxemburgi alkotmány 32. cikk (4) bekezdés.

¹⁴⁶ Luxemburgi alkotmány 32. cikk (4) bekezdés.

¹⁴⁷ BELOV 2020.

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.¹⁴⁸

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. cikke értelmében,¹⁴⁹ 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-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 2021 márciusában is fenntartották, amelyek végül a magyar szabályozáshoz számos rendelkezésben hasonló intézkedéseket (például a gyülekezési szabadság korlátozása, hatósági korlátozások) tartalmaztak.

Amennyire alulszabályozott a dán különleges jogrend, annál szabályozottabb az alapjogok kérdésköre, amellyel egy teljes alkotmányfejezet¹⁵⁰ 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 közérdekében törvényben mindenképpen korlátozni szükséges. Ezek a személyi szabadság, lakáshasználat, tulajdonjog, kereskedelemhez való jog, munkához való jog, ingyenes közoktatáshoz való jog, a szólásszabadság, a gyülekezési és az egyesülési szabadság.¹⁵¹

A pandémiás intézkedések jogalapját a 2019. évi a járványok kezelését a fertőző és egyéb járványok elleni intézkedésekről szóló törvény¹⁵² adta. A Covid-19-járvány kitörése előtt ez a törvény széles körű hatásköröket ruházott át öt regionális járványügyi bizottságra. A bizottságok a rendőrség, a katasztrófavédelem, az egészségügyi hatóság-

¹⁴⁸ BALÁZS 2021: 113–115.

¹⁴⁹ „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.”

¹⁵⁰ Dán alkotmány VIII. fejezet.

¹⁵¹ Dán alkotmány 71–79. cikk.

¹⁵² Sundhedsministeriet: Bekendtgørelse Af Lov Om Foranstaltninger Mod Smitsomme Og Andre Overførbare Sygdomme, LBK nr 1026 af 01/10/2019 § (2019).

gok és önkormányzatok képviselőiből álltak. Ezek döntései a nyilvános gyülekezések korlátozásáról, 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.¹⁵³

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 eljáráshoz jelenleg is csak bírói végzés birtokában van lehetősége a rendőröknek. A dán törvényhozás külön bizottságot hozott létre, amelynek egyedüli feladata a kormány járványügyi intézkedéseinek kiértékelése.¹⁵⁴

A pandémiás intézkedések eredményeként ez az 5,8 millió lakosú skandináv ország viszonylag alacsony fertőzési és halálozási aránnyal vészelte át a Covid-19-járványt. Dánia az egyik első európai országgént oldotta fel a pandémiás korlátozásokat. A kormány gyors reagálása, a dán állampolgárok egymás és a kormány iránti nagy fokú bizalma, valamint a társadalmi örökség fontossága együttesen hozzájárult a koronavírus-válság hatékony kezeléséhez.¹⁵⁵

7. 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 is – jelentős infrastrukturális beruházásokat hajtott végre a kibertér és a hozzá csatlakozó technológiák biztonsága, egyben a nemzet biztonságának szavatolása érdekében, amelyek során kiemelkedő szerep hárult a tudományos háttérmunkára is. Emellett az elmúlt száz évben történelmi tapasztalásai hasonlatosak a magyar államéhoz, ugyanis rövid függetlenséget követően az 1940-es években a Szovjetunió részévé vált, így testközelbeli élményei vannak azon totalitárius rezsimről, amely hazánk működését is meghatározta.

A vizsgált témánk szerint érdekes tény, hogy Észtország 1918. február 24-i Orosz Birodalomtól való függetlenségének kimondását követően szinte rögtön élt a különle-

¹⁵³ BINDER et al. 2020: 3–4.

¹⁵⁴ BINDER et al. 2020: 4.

¹⁵⁵ OLAGNIER–MOGENSEN 2020: 10–12.

ges 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 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 veterán harcos mozgalom által kezdeményezett alkotmánymódosítást a politikai harcokba befáradt lakosság megszavazta, és a Tõnisson-kabinet lemondott. Azonban a szélsőjobboldali militáns szervezet politikai térnyerése fenyegette az alkotmányos rezsimet, ezért Konstantin Päts miniszterelnök által 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 sokakat letartóztatott. 1938 áprilisában az új alkotmány mellett 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 alkalmazták. Ez az állapot a Szovjetunióhoz való csatlósáig fennállt. A törvény hiányosságait és az általa nyújtott eszközöket később a korai időszakában a Szovjetunió által kijelölt kormány is fel- és kihasználta.¹⁵⁶

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 veszély esetére, amelyre szisztematikusan kell készülni többek között 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 és felkészülési munkák koordinálása, viszont nem hatáskörük magának a veszélyhelyzeti feladatellátásnak a koordinálása.¹⁵⁷

Az észt különleges jogrendi szabályanyag hárompólusú. Az alkotmány maga két különleges jogrendet különít el: a hadiállapotot és a szükségállapotot,¹⁵⁸ azonban a jogrendszer részét képezi a veszélyhelyzet¹⁵⁹ is. Mindhárom esetkor részletes szabályait külön törvény tartalmazza.

¹⁵⁶ KENKMANN 2018.

¹⁵⁷ National defence hazards. Online: www.eesti.ee/en/security-and-defense/safety-and-security/national-defence-hazards#emergency-situation

¹⁵⁸ Észtország alkotmánya, 10. fejezet: Honvédelem. Online: www.eesti.ee/en/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/chapter-x-national-defence

¹⁵⁹ Veszélyhelyzeti törvény. Online: www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/528062021002/consolide/current

7.1. Különleges jogrendi tényállások és elrendelésük a 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 eset, amikor az Észti Köztársaságot külső támadás éri, ekkor a köztársasági elnök saját hatáskörben elrendelheti a hadiállapotot, és kinevezi a védelmi erők főparancsnokát. Utóbbit azért nevesíti külön az alkotmány, mert elkülöníti a békeidős és a háborús honvédelmi szervezetet, amelyekről külön jogszabály rendelkezik, és külön nevesíti a hadsereg békeidős és háborús védelmi parancsnokát.¹⁶⁰

A szükségállapot elrendelésének részletes szabályairól már a szükségállapot 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 szüntethető meg.¹⁶¹ A törvény 2. §-ának (3) bekezdése kimondja, hogy a szükségállapotot a köztársasági elnök vagy a kormány kezdeményezésére a Riigikogu, vagyis a törvényhozás rendeli el. A szükségállapot 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, a személyek csoportjai közötti kiterjedt, erőszakkal járó konfliktusra, az Észt Köztársaság valamely területének erőszakos elszigetelésére, valamint tartós, erőszakkal járó tömeges rendbontásra.¹⁶² 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 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 fent, akkor annak deklarálásával a szükségállapot hatályát veszti.¹⁶³

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,

¹⁶⁰ Észtország alkotmánya 126–128. §.

¹⁶¹ Észtország alkotmánya 129. §.

¹⁶² Erakorralise seisukorra seadus (Szükségállapot törvény) 3. §.

¹⁶³ Szükségállapot törvény 12–16. §.

a szokásostól eltérő vezetési szervezet alkalmazását, valamint a szokásosnál több személy és eszköz bevonását igényli.”¹⁶⁴

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.¹⁶⁵

7.2. 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 Észti Védelmi Erők parancsnoka, aki jogosult közigazgatási határozatokat hozni, utasításokat adni, jelentősebb jogosítványra, 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.¹⁶⁶

Mindemellett viszont speciális szervekkel is találkozunk. A honvédelmi tanácsot már az alkotmány is nevesíti mint a köztársasági elnök tanácsadó szervét.¹⁶⁷ Tagjai a házelnök, a miniszterelnök, a Riigikogu honvédelmi és külügyi bizottságainak elnöke, a külügyminiszter, a hadügyminiszter, a pénzügyminiszter, a belügyminiszter, a gazdasági miniszter, az igazságügyi miniszter, a védelmi erők főparancsnoka.¹⁶⁸ 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 igénybevételeéről is.¹⁶⁹

Speciális szerv a kormány biztonsági bizottsága, amely koordinálja a végrehajtó hatalom azon tevékenységeit, amelyek a honvédelemmel kapcsolatos tervezésre, annak fejlesztésére, valamint megszervezésére irányulnak. A bizottságra vonatkozó jogszabály szerint e szerv „koordinálja a biztonsági hatóságok tevékenységét, elemzi és értékeli

¹⁶⁴ Hādaolukorra seadus (Veszélyhelyzeti törvény). 2. (1) bekezdés.

¹⁶⁵ Veszélyhelyzeti törvény 19–23. §.

¹⁶⁶ Honvédelmi törvény 45. §.

¹⁶⁷ Észtország alkotmánya 127. § (2) bekezdés.

¹⁶⁸ National Defence Council. Online: <https://president.ee/en/president/institutions/36>

¹⁶⁹ Szükségállapot törvény 11. §.

az állam biztonsági helyzetét, meghatározza az állam igényét a biztonsággal kapcsolatos információkra, valamint más, törvény által meghatározott feladatokat is ellát”.¹⁷⁰

A veszélyhelyzeti törvény a kormány válságbizottságának felállításáról rendelkezik, amely mellett négy regionális válságbizottság és a helyi válságbizottságok létesítését írja elő. A központi szerv munkáját a belügyminisztérium koordinálja. Feladata a kockázat-értékelés, a veszélyhelyzeti terv kidolgozása, a veszélyhelyzet megelőzése és felkészülés a veszélyhelyzetre.¹⁷¹

7.3. Alkotmányos garanciák különleges jogrend idején

Az 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 alapjogok korlátozása csak az alkotmánnyal összhangban lehetséges. Ezzel elejét veszi annak, hogy olyan alapjog-korlátozást alkalmazzanak vészhelyzetekben, amely nem egyeztethető össze az alkotmány elveivel, annak ellenére, ha 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*, az ártatlanság vélelmét, a tárgyalás nyilvánosságát, a törvény előtti egyenlőséget és a diszkrimináció tilalmát, a bírósághoz fordulás jogát, a kínzás, a kegyetlen és megalázó bánásmód tilalmát, a *nullum crimen sine lege*, a *nulla poena sine lege* elvét, a tárgyaláshoz való jogot.¹⁷²

Az alkotmány 131. §-a emellett választási klauzulát is tartalmaz, amely kimondja, hogy különleges jogrend időszakában a törvényhozás, vagyis Riigikogu tagjai, a köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok tagjai nem választhatók, és nem szüntethető meg a mandátumuk, amennyiben a különleges jogrend időszakában szűnne meg, vagy ha a különleges jogrend megszűnésétől számított három hónapon belül szűnne meg. Ezen esetekben a különleges jogrend kivezetését követő három hónapon belül választásokat kellene tartani.¹⁷³

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 vészhelyzeti kihívásokra, így egy rendkívül összetett, de jól felépített különleges jogrendi rendszert építettek ki.

¹⁷⁰ DORNFELD 2021: 286.

¹⁷¹ Veszélyhelyzeti törvény 4–7. §.

¹⁷² Észtország alkotmánya 130. §.

¹⁷³ Észtország alkotmánya 131. §.

8. 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 koncentrálnak, valamint a krízisek kezelésének átfogó – nem kizárólag katonai jellegű – kezelésével foglalkozó szervezetekkel. Az alkotmányi keretek 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 szabályozási rendszere, alkotmányos gondolkodása. Az angolszász országok *common law* alapú alkotmányos berendezkedése tradicionálisabb jellegű, mint általában az európai kontinentális országok jogrendszerei. Az Egyesült Királyság nem írott alkotmányával talán a leginkább sajátos a tárgyalt országok közül. Kanada a Brit Nemzetközösség jogi hagyományain keresztül államfőnek továbbra is a brit uralkodót tekinti, azonban a gyakorlatban az írott alkotmányában rögzített felségjogokat a fő kormányzó gyakorolja, akit a miniszterelnök terjeszt fel kinevezésre. 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 követően formálták meg fő intézményeit.

Fontos közös jellemzője ezeknek az országoknak továbbá az is, hogy alkotmányaikból a kontinentális jogrendszerekben – így például a magyarban – előforduló különleges jogrendi szabályozás hiányzik, vagy ritka. Az egyes alkotmányok általában megjelölik, hogy ki jogosult a hadsereg vezetésére, esetleg háború indítására, de ezenfelül részletes tényállások, kidolgozott eljárásrenddel vagy intézményi garanciákkal nem találhatók bennük. Tipikusnak mondható, hogy inkább egy vagy több speciális törvényben rögzítik a „vészhelyzeti hatalom” (*emergency powers*) gyakorlását. Ez az úgynevezet monista megoldás kauzalitáshoz is vezethet, amint azt majd látni fogjuk az USA esetében, ahol összesen 136 nemzeti vészhelyzetben bevezethető törvényi felhatalmazást tartanak nyilván,¹⁷⁴ viszont nem követeli meg feltétlenül bonyolult közjogi eljárások lefolytatását szemben a Európában jellemzőbben alkalmazott dichotóm modellekkel.¹⁷⁵

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*-ügy).¹⁷⁶

¹⁷⁴ Brennan Center for Justice 2019.

¹⁷⁵ MÉSZÁROS 2016: 37.

¹⁷⁶ MÉSZÁROS 2017.

8.1. 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 és 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.¹⁷⁷

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 állapítható meg, hogy alkalmazhatók-e.

Vészhelyzetben a rendkívüli állapot kihirdetésére az uralkodó jogosult, a gyakorlatban ezt a kormányfő javaslatára teszi meg, s a parlament jóváhagyása nem szükséges hozzá. A rendkívüli állapot kihirdetéséről a parlamentet is azonnal értesítik, amely – ha épp nem ülésezik – öt napon belül összeül (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).¹⁷⁸

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

- esemény vagy szituáció, amely az emberek jólétét komoly károkkal fenyegeti az Egyesült Királyságban vagy annak valamely részében, régiójában;
- esemény vagy szituáció, amely a környezetet komoly károkkal fenyegeti az Egyesült Királyságban vagy annak valamely részében, régiójában;
- háború vagy terrorizmus, amely komoly károkat okozhat az Egyesült Királyság biztonságában.

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

¹⁷⁷ Ennek a jogi lehetőségnek most szomorú aktualitást ad a részben a brexit, részben a járvány miatt elmaradó kelet-európai munkaerő hiánya a mezőgazdaságban. MATHERS 2020.

¹⁷⁸ Képviselői Információs Szolgálat 2016: 11.

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 szabályozás lehetséges tárgyait és a lehetséges intézkedéseket, a 23. cikk a szabályozás korlátait. 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, akikre és amelyekre a törvény az egyes feladatok, hatáskörök és felhatalmazások kapcsán hivatkozik.

A kormány nyílt műveleti elgondolása¹⁷⁹ szerint a különböző vészhelyzetek esetében a beavatkozás és az eseménykezelés elsődlegesen az alapszintű feladatellátást adó szolgálatok feladata, összetettebb szituációkban a helyi koordinációbiztosító csoport (Strategic Co-ordinating Group) irányítása alatt. Magasabb szintű vészhelyzetekben három fokozatban vonódik be a központi kormányzat a COBR¹⁸⁰ (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)¹⁸¹ foglalkozik, amelynek tevékenységét alapvetően határozza meg a nemzetbiztonsági stratégia,¹⁸² a nemzeti kockázati nyilvántartás¹⁸³ és a terrorelhárítási stratégia.¹⁸⁴

Fontos értékként sorolható fel az is, hogy rendelkeznek a spontán önkéntesek munkája koordinálásának tervezésére vonatkozó útmutatóval,¹⁸⁵ és felelősségi térképpel¹⁸⁶ is a különböző típusú vészhelyzetek esetén felelősségi hatáskörrel rendelkező szervezetekről.

¹⁷⁹ Cabinet Office 2013.

¹⁸⁰ HADDON 2020.

¹⁸¹ National Protective Security Authority 2023.

¹⁸² HM Government 2015.

¹⁸³ HM Government 2020.

¹⁸⁴ HM Government 2018.

¹⁸⁵ HM Government 2019.

¹⁸⁶ The Lead Government Department and its role – Guidance and Best Practice. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61355/lead-government-departments-role.pdf

8.2. Kanada

A Kanada alkotmányos kereteit rögzítő 1982-es Constitution Act 15. cikke¹⁸⁷ szerint a szárazföldi és tengeri milíciák és minden tengeri és szárazföldi katonai erő főparancsnoka a királynő.

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-es 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 Laportét 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 fogva tartási jogokat kaptak a hatóságok. Őt FLQ-terroristát Kubába repítettek 1970-ben egy megállapodás keretében James Cross életéért cserébe, de végül az összes tagot letartóztatták.¹⁸⁸

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

- komoly veszélyt jelent a kanadaiak életére, egészségére vagy biztonságára, és olyan mértékű vagy természetű, amely meghaladja a tartomány hatáskörét vagy képességeit annak kezelésére, vagy
- komolyan veszélyezteti a 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, állati vagy növényi megbetegedés, járvány; vagy c) baleset vagy szennyezés és 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 rendeletnek alaphelyzetben 90 napos a hatálya, de meghosszabbítható.

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

¹⁸⁷ Constitution Act 1867. Online: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html#h-3>

¹⁸⁸ Le Canada: The October Crisis [é. n.].

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

Végül a 37. cikk tartalmazza a háború veszélyhelyzet meghatározását, ami olyan háború vagy más fegyveres konfliktus, amely valós vagy küszöbön álló, érinti Kanadát vagy bármely szövetségesét, 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 válságkezelést¹⁸⁹ 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 az 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, kockázatelemzésre, tervezésre, logisztikai ellátásra és tájékoztatásra egyaránt.

8.3. Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya¹⁹⁰ nem tartalmaz explicit különleges jogrendi rendelkezéseket. A Kongresszus joga a *habeas corpus* felfüggesztése, ezzel a bírói döntés nélküli fogvatartás lehetővé tétele lázadás, invázió esetén, vagy ha a közbiztonság ezt megköveteli, továbbá az is, hogy felhívja a fegyveres erőket („milíciákat”) a lázadások le- vagy az 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 főparancsnok kijelöléséből (Article II. Section 2, 1.) vezeti le, beleértelmezett jogokként kezelve ezeket.¹⁹¹ Erre hivatkozott Rooseveltnél elnök

¹⁸⁹ National Emergency Response System 2011.

¹⁹⁰ Constitution of the United States. Online: <https://constitutionus.com/>

¹⁹¹ DePLATO 2015: 28.

a japán felmenőkkel rendelkező állampolgárok internálásakor is, vagy Lincoln a *habeas corpus* polgárháború alatti felfüggesztésekor.¹⁹²

A 20. század második felétől zajlott konfliktusok ismeretében meglehetősen különösnek tűnhet, hogy az Egyesült Államok utoljára 1942. június 5-én üzent hadat Bulgária és Románia mellett hazánkunknak. Ez kongresszusi hatáskör (Article I. Section 8, 11.), azóta az amerikai csapatokat minden elnök formális hadüzenet nélkül küldte feladataik végrehajtására.¹⁹³

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 Francisco-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,¹⁹⁴ így a tagállami fennhatóság alatt szolgáló nemzeti gárda alakulatai, a drogellenes műveletekhez szükséges erők vagy akár katonai jogászok bevonása a 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 Act¹⁹⁵ (a továbbiakban: NEA) az elnöki különleges jogköröket számos területen elfogadott kisebb törvényből lehet 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 6 hónappal a Kongresszusnak szavaznia kell a veszélyhelyzet meghosszabbításáról, és ennél még fontosabb, hogy amióta a törvény hatályban van, ilyen témában a törvényhozás egyszer sem (!) ülésezett, pedig jelenleg is 34 veszélyhelyzet van hatályban,¹⁹⁶ némelyik ezek közül (például egyes Irán elleni szankciók) évtizedek óta.

A New York-i Egyetem Brennan Központja¹⁹⁷ által készített vészhelyzeti felhatalmazásokról szóló összefoglaló anyag szerint jelenleg 136 ilyen jogkör van az USA jogrendszerében, ebből 13 követeli csak meg, hogy a Kongresszus deklarálja a nemzeti veszélyhelyzetet, a többi esetben 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 ingat-

¹⁹² GOITEIN 2019.

¹⁹³ *Power to Declare War*. Online: <https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/War-Powers/>

¹⁹⁴ LARSON–PETERS 2001.

¹⁹⁵ H.R. 3884 (94th): National Emergencies Act. Online: www.govtrack.us/congress/bills/94/hr3884/text

¹⁹⁶ Wikipedia [é. n.].

¹⁹⁷ Lásd Brennan Center for Justice 2019.

lanjogban, a kereskedelmi szabályokban, az agrár-, a kommunikációs és a 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 letiltson, vagy átvehesse az irányítást felettük – ezzel nyilván nem kis fejfájást okozva a legnagyobb techcégek 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 vészhelyzeteknek elméletben jellemzően átmeneti jellegűeknek kellene lenniük, 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-jével¹⁹⁸ működő Department of Homeland Security – Belbiztonsági Minisztérium (DHS).

A szervezetet létrehozó törvény 101. cikke¹⁹⁹ szerint annak küldetése, hogy

- megakadályozza a terrortámadásokat az Egyesült Államokon belül;
- csökkentse az ország terrorizmus általi sebezhetőségét;
- minimalizálja a terrortámadások által okozott károkat, és segítse a helyreállítást;
- ellássa az összes törvényben meghatározott feladat- és hatáskörét, vezető kormányzati szereplőként eljárva a természeti és ember okozta válságok és a veszélyhelyzeti tervezés tekintetében;
- biztosítsa, hogy a hazai biztonság szavatolása szempontjából nem elsődleges funkciókat is ellátnak, kivéve, ha törvény másként rendelkezik;
- gondoskodik róla, hogy a nemzetgazdaság érdekei ne sérüljenek a nemzetbiztonság érvényesítése során;
- figyelemmel kíséri az illegális kábítószer-kereskedelem és a terrorizmus közötti kapcsolatokat, összehangolja az ezek megszakítására irányuló erőfeszítéseket.

A DHS-hez 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

¹⁹⁸ Homeland Security: *Creation of the Department of Homeland Security*. Online: www.dhs.gov/creation-department-homeland-security

¹⁹⁹ Public Law 107–296. Online: www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf

és a veszélyhelyzet-kezelés feladataira. Többször – gyakran valamilyen jelentős természeti csapást követően, reaktív jogalkotással – módosítva a szabályozási háttérét 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 megalkotott stratégiája talán ezekből is fakadóan a klímaváltozás hatásaival való harc felvételét, a megfelelő ellenálló képesség kialakítását célozza meg.²⁰⁰

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)²⁰¹ feladata a nemzeti erőfeszítések vezetése a kiber- és fizikai infrastruktúrákra leselkedő fenyegetések megértése, kezelése és csökkentése terén. 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.

8.4. Következtetések az angolszász különleges jogrendi rendszerekre nézve

A kontinentális jogász mércék szerint talán az angolszász jogrendszerekre jellemző kissé sporadikus, eseti megközelítés a különleges jogrend témájában hozhat előnyöket is bizonyos helyzetekben az Európában inkább megszokott, írott alkotmányokban rögzített és jól definiált rendszerekhez képest. Az egyik, hogy ezek a megoldások általában szerves jogfejlődés eredményei, adott történelmi szituációk termékei, amelyek nemcsak jogi, de politikai értelemben is mintaként szolgálhatnak, ezzel akár a társadalmi elfogadottságát, legitimitását, indokoltságát is megalapozva egy veszélyhelyzetben hozott döntésnek. A másik előnye a kevésbé gránitszilárd megoldásoknak, hogy egy potenciális ellenérdekelt állami vagy nem állami szereplő kalkulációit sokkal inkább képes megnehezíteni, hibrid szituációkban nehezebben kiszámíthatóvá teheti egy állam reakcióját.

Az angolszász országoknál, mint a kontinentális föderális államoknál is egyfajta szubszidiaritás jellemző a krízisek megoldásában, amennyiben az államhatáron túlnyúló fellépést jellemzően megtartják szövetségi szinten, a „helyi” (tartományi, tagállami stb.) mértékű problémákat jellemzően nem emelik fel, csak akkor, ha a szükséges erőforrások vagy a helyzet kritikussága ezt indokolja. Tagoltság egyébként elképzelhető akár a szövetségi szinten is, erre jó példával szolgálhat az Egyesült Államok fegyveres erőinek globális jelenléte miatt bevezetett regionális parancsnokságok rendszere, amelyek a Föld egyes részein települő amerikai fegyveres erőket a Pentagon és a hadműveleti szint között stratégiai szintként irányítják (EUCOM, CENTCOM, AFRICOM stb.)

²⁰⁰ FEMA Strategic Plan 2022–2026.

²⁰¹ America's Cyber Defense Agency. Online: www.cisa.gov/about-cisa

9. Ázsiai minták a különleges jogrend szabályozására

Jány 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 [...] [A] társadalmi struktúrák a joghagyományokban gyökereznek, miközben a jog maga a társadalmi felfogás eredménye is. Ezáltal elválaszthatatlan szál alakul ki társadalmi rendszer és joghagyomány között”²⁰²

E fejezet ezt is krédójául tűzheti ki, hogy mélyebb magyarázatot adjon az ázsiai államok sikereinek a vészidőszakok kezelésének jogszabályai bemutatása révén. Másik oldalról ezen jogi kultúrák is adhatnak olyan szabályozási mintát, amely a saját szabályozásunkat előbbre viheti.

9.1. 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 mind az előző évszázados társadalmi berendezkedés természetével, jogfejlődése pedig távol vitte a brit gyarmati időszak befolyásaitól. Karakterében számos állam (Kanada, Szovjetunió, a weimari alkotmány stb.) alkotmányozó elgondolása visszaköszön.²⁰³

A normál ideai működéstől eltérő, különleges jogrendi szabályok keretéről az indiai alkotmány 352–360. cikkei rendelkeznek, amelyek alapján a következő különleges jogrendi állapotokat határozták meg:

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

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

²⁰² JÁNY 2016: 11.

²⁰³ Lásd: Constitution of India. Online: [20240716890312078.pdf](https://www.s3waas.gov.in) (s3waas.gov.in) India Today Web Desk 2019.

- 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 – 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 vesztik automatikusan hatályukat, ami tekintettel a fegyveres veszélyek széles spektrumára, komoly időtényezőt jelent egy eskaláció, 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 meghosszabbítja a hivatali időt, 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.

9.1.2. 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 életbe lépése 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 kétkamrás 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, 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.

9.1.3. 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 békeidejűnél 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:

- az 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 bírákat és a legfelsőbb bíróságokat, hogy állományukra nézve csökkentsék a béreket és a juttatásaikat.

9.1.4. Következtetések India különleges jogrendi berendezkedése tekintetében

India alkotmányos és állami berendezkedése a különleges jogrend és a válságkezelés vonatkozásában számos áthidalásra 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. Az is elképzelhető, hogy a döntéshozó abba a helyzetbe kerül, hogy a kihívást államigazgatási, pénzügyi vagy adott esetben már csak a fegyveres természetű konfliktus beálltával lesz képes kezelni. 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 letéteménye 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 koncentrálnak, 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.²⁰⁴

9.2. Japán

Japán mai alkotmánya 1947-ben lépett hatályba, az ország legdrasztikusabb történelmi fordulópontjakor, amikor a második világháború legpusztítóbb fordulatát követően az országot a szövetségesek kapitulációra kényszerítették. Az Egyesült Államok csapatai 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 vették,²⁰⁵ mindmáig nem történt meg átfogó módosítása.²⁰⁶

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

²⁰⁴ Ennek kapcsán lásd: SRIDHAR [é. n.]; CHANDRA 2017; FARKAS–KELEMEN 2020.

²⁰⁵ FEE–TAKAHARA 2022.

²⁰⁶ Bővebben lásd: MATSUI 2011.

juthasson, ugyanebben a részben az ország lemond a szárazföldi, a tengeri és a légi haderő fenntartásáról és minden egyéb hadikapacitásról is.²⁰⁷

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, vagy legalábbis amerikai nyomásra elfogadta a harcképesség bármikori lehetőségét. 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 korábbiakban kifejtettük a különleges jogrendi, illetőleg válságkezelési szabályozás teljes hiányát a japán alkotmányos keretek között, ugyanakkor ez nem jelenthette azt, hogy az ország ne találta volna magát szemben számos olyan eseménnyel akár csak az elmúlt egy évtizedben is, amelyek szükségképpen megfeszítették ezt a több mint hét évtizedes berendezkedést, és hozták volna előtérbe azokat a szükségszerű 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 nemcsak az ország korábbi, kiemelkedő katonai agresszivitását törte le, hanem a szuverén állam területéhez 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 haderő telepített bázisai maradtak kijelölve, míg a belső fenyegetések elhárítására és a katasztrófavédelmi szerepvállalásra Japán saját szárazföldi és tengeri erők felállítására kapott felhatalmazást, amely kétségkívül jelentős előrelépés.²⁰⁸

1954-ben került sor a következő jelentős fordulatra, ekkor fogadták el teljesen 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.²⁰⁹ Mindez összhangban van az ENSZ Alapokmányának erőalkalmazási szabályaival,²¹⁰ és ezáltal feloldja a nemzetközi jog

²⁰⁷ Japán alkotmányának 9. cikke.

²⁰⁸ KOWALSKI 2014: 72.

²⁰⁹ A későbbiekben ez az önvédelmi jog 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.

²¹⁰ 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 erő alkalmazására. Az 51. cikk értelmében minden állam természetes joga, hogy az ellene intézett fegyveres támadással

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 a szükséghelyzet kihirdetését a nem katonai típusú belső konfliktusok esetére, valamint az élet- és vagyonbiztonságot ekképpen veszélyeztető eseménysorozatok kezelésére, és az 1961. évi 223. számú válságkezelési 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.

Az egészségügyi típusú veszélyhelyzeti szabályozásnál a területen a jogalkotás reaktivitása teret nyert a preventív elgondolásokkal szemben, aminek a legfőbb oka a közelmúlt globális és Japánt egyénileg is érintő (elég csak az ipari és természeti csapások sorára gondolni) eseményei lehettek. 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,²¹¹ 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 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

szemben egyéni vagy kollektív önvédelmet gyakoroljon mindaddig, amíg a nemzetközi béke és biztonság védelme érdekében a Biztonsági Tanács a szükséges határozatokat meg nem hozza. A téma vonatkozásában lásd: SÚLYOK 2002: 111; KAJTÁR 2015; SPITZER 2019.

²¹¹ 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.

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 ekkor a 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 nem teljesítés esetére a kormányfőt hatalmazza fel a 45. cikk (3) bekezdése arra, hogy felszólítással és utasítással is élhet a megtagadók felé. Fontos leszögezni azonban, hogy jogsértő magatartásnak csak az utasítással szembeni kifejezett engedetlenség számít, és hogy hiányoznak a kikényszeríthetőség hatékonyságát garantáló rendelkezések, hiszen szankcionálásra vonatkozó szabályokat nem határoz meg a törvény.

9.3. 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, a nép részvételét erősítve nyitott új fejezetet az ország modern kori demokratizálódásában. Az elnöki hatalomgyakorlás mögötti népképviselési vonás és egyben elvárás értelemszerűen felerősödött.

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 viszonyítva sajátos megoldásként mutatkozik, hogy alapvetően egyetlen, minden esetkört magába 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 annak érdekében, 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 erejű rendeletek kiadására jogosítja fel, amelyeket a nemzetgyűlés jóváhagyásához köti. A nemzetgyűlés azonnali tájékoztatása és az általa történő jóváhagyás hiányában a rendelet – függetlenül a fennálló fenyegetésre adandó válasz szükségességére – 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.²¹²

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 altípus szerint. 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.

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 ilyen módon a különleges jogrend megszüntetésére is.

10. Összegzés

A górcső alá vett különleges jogrendi szabályok azt igazolták vissza, hogy a különleges jogrend jogállami intézmény, amely kizárólag a jogállam keretei között értelmezhető, amely esetében a történeti tapasztalásokból kiviláglik, hogy bár vannak azonos jellemzői a különleges jogrend szabályozásának, 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 határvonalat húzni abban a kérdésben, hogy hol húzódik a határvonal a normál és a kivételes között, és ezért nem lehet korszakokon átnyúló állami intézményi kereteket kijelölni és eszközparkot meghatározni.²¹³

Ennek megfelelően szükségszerűen nem találkoztunk univerzális megoldásokkal vagy univerzális rendszerekkel, de találkoztunk olyan részintézményekkel, amelyek megfelelő

²¹² 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.

²¹³ KELEMEN 2022a: 178.

értelmezésével irányt tudunk mutatni a hazai szabályozás fejlesztése során. Ilyennek tekinthető, hogy a modern különleges jogrend lépcsőzetes, vagyis szükségképpen találkozhatunk 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 mozgáskörét. Az is általánosnak hat, hogy a végrehajtó hatalmat ruházzuk fel a különleges jogosítványokkal, mert a hétköznapi hatalomgyakorlói 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,²¹⁴ 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.²¹⁵

²¹⁴ FARKAS 2018.

²¹⁵ KELEMEN–NÉMETH 2022: 1–31.

Irodalom- és forrásjegyzék

- Assemblée nationale [é. n.]: *Données de synthèse*. Online: <http://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/>
- BALÁZS István (2018): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszer-váltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi 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.
- BARTKÓ Róbert (2020): *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- BELOV, Martin szerk. (2023): *Rule of Law in Crisis: Constitutionalism in a State of Flux*. Routledge Research in Public Law, Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.
- BINDER, Krisztina et al. (2020): *States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States. Briefing*. European Parliamentary Research Service. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI\(2020\)649408_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI(2020)649408_EN.pdf)
- Brennan Center for Justice (2019): *A Guide to Emergency Powers and Their Use*. New York University School of Law. 3. Online: www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-10/2019_10_15_EmergencyPowersFULL.pdf
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe [é. n.]: *Kritische Infrastrukturen* Online: www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Aktivitaeten/Nationales/UPK/UPKOrganisation/upk_organisation_node.html;jsessionid=CAAB2F9E7BCCF6E6C3AF26C705F8EED7.1_cid320
- Bundesministerium Inneres [é. n.]: *Krisen- und Katastrophenmanagement*. Online: www.bmi.gv.at/204/start.aspx
- Bundesministerium des Innern und für Heimat [é. n.]: *IT- und Cybersicherheit*. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/it-und-digitalpolitik/it-und-cybersicherheit/it-und-cybersicherheit-it-node.html
- Cabinet Office (2013): *Responding to Emergencies. The UK Central Government Response*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/192425/CONOPs_incl_revised_chapter_24_Apr-13.pdf
- CEBADA ROMERO, Alicia – DOMINGUEZ REDONDO, Elvira (2021): Spain: One Pandemic and Two Versions of the State of Alarm. *VerfBlog*, 2021. február 26. Online: <https://verfassungsblog.de/spain-one-pandemic-and-two-versions-of-the-state-of-alarm/>
- CHANDRA, Bipan (2017): *In the Name of Democracy: JP Movement and the Emergency*. New Delhi: India Penguin..
- Constitution of India (2024). Online: [20240716890312078.pdf](https://www.s3waas.gov.in/20240716890312078.pdf) (s3waas.gov.in)
- CSEMÁNÉ 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*. New York: Palgrave Pivot. Online: <https://doi.org/10.1057/9781137539625>
- DIAZ CREGO, Maria – KOTANIDIS, Silvia (2020): *States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis*. [H. n.]: European Parliament. Online: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU\(2020\)659385_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU(2020)659385_EN.pdf)

- DOMARADZKI, Spasimir [é. n.]: *The Polish Parliament in the Time of Coronavirus. Instrumentalizing the Pandemic in order to Strengthen the Grasp on Power of the Ruling Party*. Robert Schuman Foundation. Online: https://old.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament_Poland.pdf
- 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
- 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.
- FARKAS Ádám (2018): *A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolat kísérlete*. 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.
- FARKAS Ádám (2019b): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest: Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.
- FEE, Will – TAKAHARA, Kanako (2022): 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/
- FEMA Strategic Plan 2022–2026. Online: www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_2022-2026-strategic-plan.pdf
- France: Abus commis dans le cadre de l'état d'urgence (2016). *Human Rights Watch Online*, 2016. február 3. Online: www.hrw.org/fr/news/2016/02/03/france-abus-commis-dans-le-cadre-de-letat-durgence
- FREIHERR ZU GUTTENBERG, Karl-Theodor (2009): *Verfassung und Verfassungsvertrag*. Berlin: Duncker & Humblot.
- GAMPER, Anna (2018): *Staat und Verfassung*. Wien: Facultas.
- GOITEIN, Elizabeth (2019): The Alarming Scope of the President's Emergency Powers. *The Atlantic*. Online: www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/01/presidential-emergency-powers/576418/
- HADDON, Catherine (2020): COBR (COBRA). *Institute of Government*, 2020. január 23. Online: www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cobr-cobra
- 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, Nordex Kft., 265–280.

- HM Government (2015): *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf
- HM Government (2018): *Contest. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b23df8f40f0b634d557b020/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf
- HM Government (2019): *Planning the Coordination of Spontaneous Volunteers in Emergencies*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d6802abed915d53a-c85a079/20190722-Planning-the-coordination-of-spontaneous-volunteers-in-emergencies_Final.pdf
- HM Government (2020): *National Risk Register*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6001b2688fa8f55f6978561a/6.6920_CO_CCS_s_National_Risk_Register_2020_11-1-21-FINAL.pdf
- HOFFMAN István – KÁDÁR Pál (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2. 1–39.
- 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
- India Today Web Desk (2019): Constitution Day: Borrowed Features in the Indian Constitution from Other Countries. *India Today*, 2019. november 26. Online: <https://www.indiatoday.in/education-today/gk-current-affairs/story/constitution-day-borrowed-features-in-the-indian-constitution-1622632-2019-11-26>
- JÁNY János (2016): *Jogi kultúrák Ázsiában – Kultúrtörténet, jogtudomány, mindennapok*. Budapest: Typotex.
- KAJTÁR GÁBOR (2015): *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- 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. Online: <https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012019007001012>
- 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*, 13, 1–31.
- 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.
- 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.
- KELEMEN Roland (2020): A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig). In FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szüllő 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 (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 válságkezeléstől az első jogállami kivételes hatalmi törvény rendszeréig. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzási Műhelytanulmányok*, 5, 4–35.
- 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.* Budapest: Országgyűlés Hivatala. Online: www.parlament.hu/documents/10181/709209/8_Rendkivuli_allapot_kormanyjogkorok_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.
- 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). *COE.int*. 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
- LARSON, Eric V. –PETERS, John E. (2001): *Preparing the U.S. Army for Homeland Security: Concepts, Issues, and Options.* Santa Monica, CA: RAND Corporation. Online: www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1251.html.
- LASÁK, Jan (2023): Changes to Corporate Restructuring Laws in the Czech Republic During the Covid-19 Pandemic. *European Business Organization Law Review*, 24(2). Online: <https://doi.org/10.1007/s40804-023-00273-7>
- Le Canada: The October Crisis [é. n.]. *CBC Learning*. Online: www.cbc.ca/history/EPISCONTENT/SE1EP16CH1PA4LE.html
- Légistique–Conseil d'État. Government (2020). Online: www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr
- Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet (2020): *Közszolgáltatásokkal összefüggő honvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági korlátozó szabályozás.* Kézirat.
- 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
- 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.

- MÉSZÁROS GÁBOR (2017): *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. PhD-értekezés, Debreceni Egyetem.
- MOONEN, Toon – RIEMSLAGH, Jonas: Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Belgium. *VerfBlog*, 2020. március 25. Online: <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-belgium/>
- National Emergency Response System (2011). Online: www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-rspns-sstm/ntnl-rspns-sstm-eng.pdf
- National Protective Security Authority (2023): *About NPSA*. Online: <https://www.npsa.gov.uk/about-npsa>
- NÉMETH Zoltán (2021a): A 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
- OLAGNIER, David – MOGENSEN, Trine H. (2020): The Covid-19 Pandemic in Denmark: Big Lessons from a Small Country. *Cytokine & Growth Factor Reviews*, 53. 10–12. Online: <https://doi.org/10.1016/j.cytogfr.2020.05.005>
- 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.
- PETRUSKA Ferenc (2022): A lawfare tipológiája. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 16, 1–12.
- PINKAS, Jarosław et al. (2020): Public Health Interventions to Mitigate Early Spread of SARS-CoV-2 in Poland. *Medical Science Monitor*, 26. Online: <https://doi.org/10.12659/MSM.924730>
- POIRIER, Johanne (2022): Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium. *Regional & Federal Studies*, 12(3), 24–54. Online: <https://doi.org/10.1080/714004754>
- PONGRÁCZ Alex (2019): Államkudarc és állampépítés, 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 Közszerológati Egyetem, 19–28.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2020): Beyond the State of Alarm: COVID-19 in Spain. *VerfBlog*, 2020. május 13. Online: <https://verfassungsblog.de/beyond-the-state-of-alarm-covid-19-in-spain/>
- QUADRA SALCEDO, Tomás de la (2020): Límite y restricción, no suspensión; por Tomás de la Quadra-Salcedo, catedrático emérito de la Universidad Carlos III y exministro de Justicia. *Iustel*, 2020. április 8. Online: www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1196904
- RÁCZ András (2020): Oroszország biztonságpolitikai törekvései a posztszovjet térségben. *Védelmi Tanulmányok*, 3, 4–52.
- RAMBAREE, Komalsingh – NÄSSÉN, Nessica (2020): ‘The Swedish Strategy’ to COVID-19 Pandemic: Impact on Vulnerable and Marginalised Communities. *The International Journal of Community and Social Development*, 2(2), 234–250. Online: <https://doi.org/10.1177/2516602620936048>
- SCHÄLLER, Steven (2013): *Föderalismus und Souveränität im Bundesstaat*. Dresden: Springer VS.

- 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: https://www.stripes.com/theaters/asia_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 (Institute of Administration).
- 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. Online: <https://doi.org/10.55413/9789632956121>
- SZEWCZYK, Łukasz (2020): Institution of Emergency States in Polish Jurisdiction. Practical Remarks. *Zeszyty Naukowe SGSP*, 74.
- 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
- TRELLOVÁ, Livia – BALOG, Boris (2022): The Material Core of the Slovak Constitution and its Perspectives. *Balkan Social Review*, 19(19), 137–155.
- VUKOVICH, Lilla – VYSOTSKAYA, Volha – NIENABER, Birte (2020): *Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications in Luxembourg*. Online: <https://orbilu.uni.lu/handle/10993/44111>
- WEINGÄRTNER, Dieter (2015): *Rechtliche Grundlagen deutscher Verteidigungspolitik*. Bundeszentrale für politische Bildung. Online: www.bpb.de/themen/militaer/deutsche-verteidigungspolitik/199281/rechtliche-grundlagen-deutscher-verteidigungspolitik/
- Wer macht was beim Zivil- und Katastrophenschutz? Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/zivil-und-katastrophenschutz/gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz/gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz-artikel.html
- Wikipedia [é. n.]: *List of National Emergencies in the United States*. Online: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_national_emergencies_in_the_United_States