



Horváth Attila<sup>1</sup>

## Mitől különleges a hazai különleges jogrend?

Egészen a Covid-19-válsághelyzetig jókora túlzás lett volna azt állítani, hogy a különleges jogrend a hazai alkotmányjog-tudomány érdeklődésének homlokterében állt volna. Ez minden bizonnyal összefüggött azzal, hogy az Alaptörvény ezen rendelkezéseire hajlamosak voltunk úgy tekinteni, mint amelyeket a gyakorlatban soha nem kell „élesíteni”. Bár az Alaptörvény jelenleg hat különböző különleges jogrendi tényállást ismer, ezek közül – hozzátehetjük: szerencsére – egyedül a veszélyhelyzet hatályosult valaha is. Talán némileg meglepőnek tűnhet, de a 2020. március 11-én a Covid-19 miatt kihirdetett veszélyhelyzet nem az első volt Magyarországon – annyira nem, hogy a Kormány a rendszerváltás óta nem kevesebb, mint 16 alkalommal hozott már ilyen döntést. (A veszélyhelyzetre okot adó körülmény 15 alkalommal az árvíz és a belvíz volt, egyszer pedig – a 2010-es kolontári iszapkatasztrófa nyomán – ipari baleset miatt kellett veszélyhelyzetet hirdetni.)

Egészen 2020-ig tehát a különleges jogrendre vonatkozó szabályozásnak csak egy minimális szegmenséről szerezhettünk gyakorlati tapasztalatot. A koronavírus-járvány magyarországi megjelenése azonban drámai módon megnövelte az Alaptörvénynek a mindig is kissé háttérbe szoruló különleges jogrendi rendelkezéseire irányuló figyelmet, aminek köszönhetően a témakör élénk szakmai és politikai vitákat generált az elmúlt egy évben. Ahogyan számos más tudományág, úgy a jogtudomány is alaposan kivette a részét a veszélyhelyzet – és általában a különleges jogrend – különböző aspektusú vizsgálataiból.<sup>2</sup> Megragadva a témakör aktualitását, a következőkben elsőként az Alaptörvény különleges jogrenddel kapcsolatos újításait vesszük számba, majd felvázoljuk, hogy a külföldi megoldások tükrében milyen sajátosságai vannak az Alaptörvény különleges jogrendi szabályozásának. A harmadik pontban azt járjuk körül, hogy a 2020. decemberben elfogadott, a különleges jogrendet 2023. július 1-jei hatállyal alapvetően megreformáló kilencedik Alaptörvény-módosítás milyen újdonságokat hoz.

<sup>1</sup> Adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék. Kapcsolat: horvathattila@uni-nke.hu.

<sup>2</sup> Ezen kötetek közé illeszkedik a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet kutatói által írt, 20 európai ország különleges jogrendi szabályozását összevető, a közeljövőben megjelenő tanulmánykötet is, amelyben a jelen tanulmányban érintett kérdéseket alaposabban is kifejtik.

## Az Alaptörvény újításai

A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény egyik legmarkánsabb újítása a különleges jogrend újraszabályozása volt. A tárgykör új alapokra helyezése – formai szempontból – egyrészt terminológiai változásokat hozott, hiszen az Alaptörvény vezette be a *különleges jogrend* elnevezést, amellyel kapcsolatban a 2020-as tapasztalatok (Covid-19 miatti veszélyhelyzet) alapján kijelenthető, hogy a kifejezés nem igazán ment át a köztudatba/köznyelvbe, és nemcsak a média, de még a hivatalos állami kommunikáció is valamiért a *rendkívüli jogrend* kifejezést részesíti előnyben.<sup>3</sup> Ennek talán az lehet az oka, hogy az utóbbi összetétel kifejezőbb, azaz a laikusok számára is beszédesebb, ugyanis a jelenkori helyzetet jobban megvilágítja a *rendkívüli* jelző, mint a teljesen más köznapi jelentésű *különleges* jelző. Az új fogalom bevezetése annyiban biztosan szükséges volt, hogy a korábbi *minősített időszak* terminus technicust ugyan az Alkotmány nem tartalmazta, a jogirodalom és a jogszabályok egy része mégis használta – és részben ma is használja – ezt a kifejezést.

Az Alaptörvény nyomán alapvetően változott meg a különleges jogrendi szabályok elhelyezkedése is. Az Alkotmány kissé esetleges módon, szétszórtan, az Országgyűlésről (rendkívüli állapot, szükségállapot, váratlan támadás), illetve a Kormányról szóló fejezetben (veszélyhelyzet) szabályozta az egyes különleges jogrendi állapotokat. A rendelkezések nagyobb része – több alkotmánymódosítás nyomán – az Országgyűlés jogköreiről és az országgyűlési képviselőkről szóló szakaszok közé ékelődött be, egyfajta idegen testként funkcionálva, ugyanis az egyes különleges jogrendi időszakok túlmutattak az Országgyűlésen. Az Alkotmány nem túl szerencsés szerkezeti megoldásával szemben az Alaptörvény egy különálló részt – tehát nem csak fejezetet – szentel a különleges jogrendnek. Ezzel kapcsolatban Kádár Pál „profilisztitást” említ, hozzátéve, hogy „[a]z 1949. évi XX. törvény a rendszerváltást követően kialakított minősített időszakokra vonatkozó rendelkezéseit az Alaptörvény immár »fajtatizta« különleges jogrendi rendelkezésekké nemesítette”.<sup>4</sup>

Ami a terjedelmet illeti, az Alkotmányhoz képest az Alaptörvényben a különleges jogrend nagyobb súlyt kapott: az alkotmányozó a korábbinál közel másfélszer nagyobb terjedelemben kodifikálta ezen rendelkezéseket, ezzel az Alaptörvényben a különleges jogrendi szabályok abszolút és relatív súlya is nőtt.

Az Alaptörvény természetesen tartalmi változásokat is hozott, bár ezek közel sem voltak olyan látványosak, mint a formai újítások.

<sup>3</sup> Beszédés tény, hogy a Google internetes kereső a *különleges jogrend* kifejezésre 32 ezer, a *rendkívüli jogrendre* pedig több mint háromszor ennyi, 141 ezer találatot ad.

<sup>4</sup> Kádár Pál: Sarkalatos átalakulások. A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010–2014. *MTA Law Working Papers*, (2014), 36. 1.

## Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályozásának sajátosságai

Bjørnskov és Voigt közelmúltbeli, nem kevesebb mint 351 (részben természetesen már nem hatályos) alkotmányt vizsgáló kutatásukban elvégzett klaszteranalízisük során arra jutottak, hogy a német, a magyar és a montenegrói alkotmány „lóg ki” leginkább az elemzés tárgyát képező alkotmányok közül.<sup>5</sup> Bár jelen tanulmány keretei nem teszik lehetővé az egyes nemzeti szabályozások részletes összevetését, felvillantunk néhány jellegzetességet, amelyek alapján az Alaptörvény valóban különlegesnek minősíthető.

Elsőként magára a *különleges jogrend* kifejezésre kell kitérnünk. A *különleges jogrend* kifejezés ugyanis azt implicálja, hogy meghatározott körülmények esetén nemcsak kihirdetnek egy bizonyos – többnyire alkotmányos szinten nevesített – állapotot/helyzetet, hanem egyúttal az állam működésében (a közhatalmi jogosítványok elosztásában, az intézkedések körében stb.) is alapvető változás következik be. Ez az elnevezés egyben azt is világossá teszi, hogy a hazai szabályozás egyértelműen az úgynevezett „legalista” modellt követi, hiszen az állam a kivételes állapotokat jogilag szabályozott keretek között kívánja kezelni.<sup>6</sup> Vajon használ-e más ország is ilyen átfogó, az egyes konkrét tényállásokon túlmutató, az állam és a jog működésének megváltozására utaló kifejezést az alkotmányában? Noha a lengyel alkotmány is külön fejezetben szabályozza ezeket a rendelkezéseket, azonban a 11. fejezet címe (Rendkívüli állapotok [*Stany nadzwyczajne*]) is inkább a tényállások összefoglaló elnevezésére utal, és így formailag nem feleltethető meg a *különleges jogrend* elnevezésnek.<sup>7</sup>

Az Alaptörvény különleges jogrendi blokkja több szempontból is kivételesnek tekinthető. Egyrészt nem ismerünk még egy olyan alkotmányt, amelyik ilyen látványosan elkülönítené ezen rendelkezéseket a normál jogrendi működéstől. Beszédesebb tény, hogy az Alaptörvény – a Nemzeti Hitvallást, valamint a Záró és vegyes rendelkezéseket leszámítva – négy részből áll, és ebből egy egész rész a különleges

<sup>5</sup> Christian Bjørnskov – Stefan Voigt: The architecture of emergency constitutions. *International Journal of Constitutional Law*, 16. (2018), 1. 117–118.

<sup>6</sup> Scheppele szerint alapvetően kétféle álláspont létezik az államot érő fenyegetések kezelésével kapcsolatban: a szerző által törvényesnek nevezett alapállás (*legalist*) értelmében az államnak minden körülmények között a jogi keretek között kell maradnia – még akkor is, ha ezekben a rendkívüli helyzetekben az állam mozgásterét eltér a normál időszakban adottól. A törvényen kívüliséget valló álláspont (*extralegalist*) ezzel szemben úgy érvel, hogy súlyos válsághelyzetek esetén az államnak lehetősége van jogon kívüli eszközöket is igénybe venni, ugyanis észszerűtlenség (jogi) keretek közé szorítani az államot éppen akkor, amikor egy, a létét fenyegető kihívással áll szemben. Lásd: Kim Lane Scheppele: Legal and extralegal emergencies. In Gregory A. Caldeira – R. Daniel Kelemen – Keith E. Whittington (szerk.): *The Oxford handbook of law and politics*. Oxford – New York, Oxford University Press, 2008. 165–166.

<sup>7</sup> A lett veszélyhelyzeti törvény – többek között a 4. cikk (1) bekezdésében és a 11. cikk (1) bekezdésében – használja a *īpašs tiesiskais režīms* kifejezést, ami tükörfordításban speciális jogi rezsimit jelent (vagyis kimondottan közel esik a *különleges jogrend* terminológiához), azonban ezt nem olyan átfogóan érti, mint a magyar Alaptörvény.

jogrendnek van szentelve. Ebből arra következtethetünk, hogy az alkotmányozó a különleges jogrendet egyenrangúan kezelte az alapjogi és az államszervezeti résszel. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az Alaptörvényben meglehetősen tisztán érvényesül az „alkotmány az alkotmányban” koncepció, amit az angol szakirodalomban gyakran *emergency constitution* kifejezéssel illetnek.<sup>8</sup> Másrészt figyelmet érdemel a különleges jogrendi rész terjedelme is: az Alaptörvény eredeti, hatálybalépéskori szövegének közel 12%-a a különleges jogrenddel foglalkozott.

Az Alaptörvény további markáns sajátossága a különleges jogrendi tényállások száma. Az eredetileg öt kategória később hatra bővült, ami „világrekordnak” tekinthető. A különleges jogrendi helyzetek „ideális” számát illetően természetesen nincs egy egységes álláspont; az egyik megközelítés szerint a minél cizelláltabb szabályozás a kormányzati túlreagálás megelőzésének egy fontos eszköze lehet;<sup>9</sup> de összességében a kritikus álláspontok vannak többségben: Kelemen Roland is a túlszabályozottságra hivatkozik, és „fogalmilag kusza alkotmányos helyzetről” ír, mihamarabbi felülvizsgálatot sürgetve.<sup>10</sup> Farkas Ádám a különleges jogrendi kategóriák bővüléséről úgy vélekedik, hogy „[e]z a fajta bővítő megközelítés annak ellenére, hogy esetről-esetre elvett a szabályozási rendszer konzisztenciájából és a szabályozás átláthatóságából és ezáltal az alkalmazhatóságából, értelemszerűnek mutatkozott évtizedeken keresztül a sajátos történelmi és biztonsági helyzet miatt”.<sup>11</sup> Ugyanő egy másik munkájában pedig arra mutat rá, hogy a jogalkotó „az 1989-es rendszerváltozás óta inkább a szabályozással való kontrollálás és állami önkorlátozás módszerét választotta a rugalmas, de megfelelő ellensúlyokkal és intézményi kontrollokkal operáló megoldás helyett. Ennek a szabályozási szemléletmódnak a megnyilatkozása az a végletekig feszített kazuisztika a védelmi és biztonsági szabályozásban”.<sup>12</sup> Alexander Hamilton már közel negyed évezreddel ezelőtt úgy fogalmazott, hogy „a nemzetek biztonságát veszélyeztető körülmények száma végtelen, és emiatt nem lenne bölcs

<sup>8</sup> Lásd pl. Bjørnskov–Voigt (2018): i. m. 103; Bruce Ackerman: The emergency constitution. *Yale Law Journal*, 113. (2004), 5. 1029.

<sup>9</sup> Vö. Jakab András: Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* Budapest, Századvég, 2009. 635; Till Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare*, 13. (2017), 4. 73.

<sup>10</sup> Kelemen Roland: Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8. (2017), 1–2. 68.

<sup>11</sup> Farkas Ádám: Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához. In Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Székülla és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól.* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020a. 352–353.

<sup>12</sup> Farkas Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól. *Belügyi Szemle*, 68. (2020b), 5. 15.



dolog alkotmányos korlátok közé szorítani a veszély ellen védekező hatalmat”.<sup>13</sup> Annnyiban talán ma is egyetérthetünk Hamiltonnal, hogy parttalan vállalkozásnak tűnik minden egyes újabb potenciális fenyegetésre újabb és újabb különleges jogrendi kategóriát kreálni – márpedig az utóbbi 30 év alkotmány módosításai pontosan ebbe az irányba mutattak Magyarországon.

### A különleges jogrend jövője: az Alaptörvény kilencedik módosítása

Az Alaptörvény 2020 decemberében elfogadott kilencedik módosítása (a továbbiakban: Módosítás) gyökeresen átalakította a különleges jogrendre vonatkozó szabályozást. A Módosítás általános indokolása védelmi és biztonsági reformról szól, és leszögezi, hogy a módosítás célja „a korszerűbb, a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó és az elmúlt évek válságkezeléseinek tapasztalataira építő, hatékony rendszer” kialakítása. A következőkben azt foglaljuk össze röviden, hogy a Módosítás meglehetősen sokára, 2023. július 1-jén hatályba lépő rendelkezései milyen változásokat hoznak a különleges jogrendi szabályozásban.

A különleges jogrendi rész rövidülésével járó reform legfontosabb elemeként a korábbi hat különleges jogrendi állapot helyett a Módosítás nyomán csak három, a korábbiaknál inkluzívabb kategória lesz megkülönböztetve: a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet.<sup>14</sup> Az átláthatóságot javítja, hogy a Módosítás – szemben a most hatályos szövegváltozattal – először végigveszi az egyes különleges jogrendeket, majd csak ezt követően tárgyalja a közös szabályokat.

Az újonnan kialakított *hadiállapot* voltaképpen a katonai típusú különleges jogrendeket öleli fel,<sup>15</sup> és – amint az indokolás rámutat – alapvetően a rendkívüli állapot elemeit ötvözi a megelőző védelmi helyzet egyes szabályaival.<sup>16</sup> A *hadiállapot* kifejezés fontos jelentésváltozáson esett át: míg az Alaptörvény jelenleg hatályos szövegében a hadiállapot (pontosabban annak kinyilvánítása) idézheti elő a rendkívüli állapotot,<sup>17</sup> addig a Módosításban a hadiállapot már maga a különleges jogrend. Amint az indokolás kiemeli, a jelenlegi „hadiállapot kinyilvánítása”

<sup>13</sup> A *The Federalist* 23. esszójét idézi Oren Gross: Providing for the unexpected. Constitutional emergency provisions. *Israel Yearbook of Human Rights*, 32. (2004), 8–9.

<sup>14</sup> Alaptörvény új 48. cikk.

<sup>15</sup> Alaptörvény új 49. cikk.

<sup>16</sup> A Módosítás 11. cikkéhez fűzött indokolás.

<sup>17</sup> Vö. Petrétei József: A köztársasági elnök rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatáskörei. *Állam- és Jogtudomány*, 56. (2015), 4. 29–30. Amint Till Szabolcs kiemeli, jelenleg a hadiállapot nem jelent *sui generis* különleges jogrendi alakzatot. Lásd Till Szabolcs: Különleges jogrend [15]. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (2019). Online: <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>.

fordulat megegyezik az új „háborús helyzet kinyilvánítása” fordulattal.<sup>18</sup> A második változást az jelenti, hogy az „idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély)” tényállás helyébe voltaképpen két fordulat lép. Az egyik a háborús veszély, ami abból a szempontból érdekes, hogy a jelenlegi szöveg is tartalmazza ezt a kifejezést, és a zárójeles feltüntetés arra utal, hogy a háborús veszély az idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélyét jelenti. A Módosítás nyomán a háborús veszély fordulat „lecsupaszítva” megmarad – értve ez alatt azt, hogy ezt a fogalmat immár nem bontják ki. A másik új fordulat a „külső fegyveres támadás, valamint ennek közvetlen veszélye”. Ez két szempontból is újdonságot hoz: egyrészt az „idegen hatalom fegyveres támadása” helyett az új szövegváltozat „külső fegyveres támadás”-ra utal, másrészt immár nemcsak ennek a közvetlen veszélye alapozhatja meg a hadiállapot kihirdetését, hanem maga a támadás is. Mindez azt jelenti, hogy a hadiállapot – bár erre az indokolás nem utal – álláspontunk szerint magába olvasztja a jelenleg váratlan támadásnak nevezett különleges jogrendet is. A váratlan támadás kiváltó alapja az Alaptörvény hatályos szövegváltozatában a „külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése”; a hadiállapot „külső fegyveres támadás, valamint ennek közvetlen veszélye meghatározása” fordulata viszont kellően inkluzív ahhoz, hogy a külső fegyveres csoportok (például gerillacsoportok) betörésének kezelésére is alkalmas legyen. Míg tehát a rendkívüli állapot a reguláris hadviseléssel áll összefüggésben, addig a hadiállapot nemcsak a háborús helyzetet (veszélyt) öleli fel, hanem minden egyéb külső fegyveres támadást.

A harmadik változást az jelenti, hogy immár nemcsak a fegyveres támadás (illetve ennek közvetlen veszélye)<sup>19</sup> válthatja ki ezt a típusú különleges jogrendet, hanem – új elemként – a „hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény” is.<sup>20</sup> Ezen utóbbi kifejezés az indokolás szerint lehet akár a kibertérből érkező olyan rendkívüli erejű és átfogó támadás is, amely Magyarország szuverenitása szempontjából hasonló súlyúnak tekinthető, mint egy fegyveres támadás.<sup>21</sup> Végezetül a megelőző védelmi helyzet „beolvasztása” abban nyilvánul meg, hogy „kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség teljesítése” esetén is hadiállapotot kell hirdetni.<sup>22</sup> Mindez egyben azt is jelenti, hogy a kollektív védelmi kötelezettségen kívüli szövetségi együttműködést fő szabály szerint normál jogrendi válságkezelés keretében szabályozzák.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> A Módosítás 5. cikkhez fűzött indokolás.

<sup>19</sup> A rendkívüli állapot jelenlegi „idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye” fordulatának bírálatára lásd Kelemen (2017): i. m. 52–54.

<sup>20</sup> Alaptörvény új 49. cikk (1) bekezdés *b*) pont.

<sup>21</sup> A Módosítás 11. cikkéhez fűzött indokolás.

<sup>22</sup> Alaptörvény új 49. cikk (1) bekezdés *c*) pont.

<sup>23</sup> A 11. Módosítás cikkéhez fűzött indokolás.



A *szükségállapot* kihirdetésére okot adó körülmények kisebb változáson estek át.<sup>24</sup> Összességében megállapítható, hogy a Módosítás következtében valamelyest lazultak a szükségállapot kihirdetésének feltételei:

- immár nemcsak az alkotmányos (korábbi kifejezéssel: törvényes) rend megdöntésére, hanem annak „csak” a felforgatására irányuló cselekmény is megalapozhatja a szükségállapot kihirdetését;
- a tényállási elemek közül kikerültek a „fegyveres(en)” / „felfegyverkezve” kifejezések;
- az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, súlyos, erőszakos cselekménynek immár nem kell erőszakosnak, „csak” jogellenesnek lennie;
- míg az Alaptörvény hatályos változata a diszpozícióban – a jogszabályszerkesztési előírásokra figyelemmel kissé szokatlan módon – többes számban beszél fegyveres, illetve erőszakos *cselekményekről*,<sup>25</sup> addig a Módosítás egyes számra vált, ami arra utal, hogy akár egyetlen ilyen cselekmény is megalapozhatja a szükségállapot kihirdetését.

A szükségállapotot megalapozó körülmények tágításának az indokolás szerint az az oka, hogy az alkotmányozó fel kíván készülni a létfontosságú infrastruktúrák, illetve az információs technológia felforgató, ártó, támadó célra való alkalmazhatóságára.<sup>26</sup> Fontos változás, hogy a szükségállapot a jövőben csak 30 napra lesz kihirdethető, de ezt az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával 30 nappal meghosszabbíthatja, ha a kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll.<sup>27</sup> Ezenfelül további újítás, hogy a módosítás nyomán kikerül az Alaptörvényből a Magyar Honvédség szükségállapot idején történő felhasználását lehetővé tevő rendelkezés.<sup>28</sup>

A *veszélyhelyzet* kihirdetésére okot adó körülmények szintén kisebb mértékben módosultak. A Módosítás nyomán az elemi csapás és az ipari szerencsétlenség csak példálózó módon jelenik meg, azaz egyéb, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény esetén is lehetőség nyílik veszélyhelyzet

<sup>24</sup> Alaptörvény új 50. cikk (1) bekezdés.

<sup>25</sup> Till Szabolcs: Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 4. (2016), 1–2. 36–37; Till (2019): i. m. [21]. Az előbbi írásában a szerző szerint „[k]érdéses ugyanis, hogy pl. egy nagyobb horderejű, de elszigetelt [tehát egyetlen – H. A.] merénylet önmagában alkalmas-e a szükségállapot megalapozására”. A Módosítás nyomán erre a kérdésre elvileg már egyértelműen igenlő választ lehet adni.

<sup>26</sup> A Módosítás 11. cikkéhez fűzött indokolás.

<sup>27</sup> Alaptörvény új 50. cikk (3) bekezdés.

<sup>28</sup> Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés.

kihirdetésére.<sup>29</sup> (Ezzel a szövegpontosítással tehát elhárulnak az Alaptörvény és a katasztrófavédelmi törvény ütközésére hivatkozó aggályok.)<sup>30</sup>

Részben valószínűleg a 2020. tavaszi jogértelmezési dilemmákra is reagálva, a Módosítás konkrét időbeli keretet szab, amikor kimondja, hogy a veszélyhelyzet – a szükségállapothoz hasonlóan – 30 napra hirdethető ki.<sup>31</sup> Amint az közismert, a jelenleg hatályos alaptörvényi szabályozás értelmében a veszélyhelyzet addig tart, amíg a Kormány meg nem szünteti – viszont a veszélyhelyzeti rendeletek csak 15 napig maradnak hatályban (kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja). A Módosítás hatálybalépését követően ez a kettősség megszűnik, és mind a veszélyhelyzet – 30 napon túli – időtartama, mind pedig a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatálya az Országgyűlés döntésétől függ. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a veszélyhelyzet 30 napon túl csak akkor tartható fenn, ha az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt a meghosszabbításra,<sup>32</sup> másrészt viszont a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályának meghosszabbítására nem lesz szükség, ugyanis ezek egészen addig hatályban maradnak, amíg az Országgyűlés hatályon kívül nem helyezi őket (erre bármikor lehetősége van a törvényhozásnak), vagy amíg meg nem szűnik a veszélyhelyzet. Álláspontunk szerint ez az újítás abból a szempontból kétségtelenül szerencsés, hogy egyszerre egyszerűsíti a Kormány helyzetét (lévén nem lesz szükség a veszélyhelyzeti rendeletek hosszabbítására) és növeli a parlamenti kontrollt (tekintve, hogy az Országgyűlés bármelyik veszélyhelyzeti rendeletet bármikor hatályon kívül helyezheti).

Az új szabályozás nyomán különleges jogrendben a Kormánynak rendkívüli módon megnő a szerepe és egyben a felelőssége is, ugyanis a Módosítás általános jelleggel, mindhárom különleges jogrendi helyzetre kiterjedően mondja ki, hogy a Kormány rendeletet alkothat.<sup>33</sup> A Kormány súlyának növekedését az indokolás azzal magyarázza, hogy „a különleges jogrend kihirdetését követően gyors, operatív és mind politikai, mind jogi értelemben felelős döntéshozatal biztosítása szükséges, amire a magyar alkotmányos rendszerben a Kormány mutatkozik alkalmasnak”. Mindez azt jelenti, hogy az alkotmányozó felszámolja a mintegy

<sup>29</sup> Alaptörvény új 51. cikk (1) bekezdés.

<sup>30</sup> Erről bővebben lásd Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020), 3. 131–133; Horváth Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle*, 13. (2020), 4. 17–19.

<sup>31</sup> Alaptörvény új 51. cikk (2) bekezdés.

<sup>32</sup> Alaptörvény új 51. cikk (3) bekezdés.

<sup>33</sup> Alaptörvény új 53. cikk (1) bekezdés. Megjegyzendő, hogy a szakirodalomban már korábban is volt olyan javaslat, amely szerint minden esetben a Kormánynak kellene lennie a felhatalmazás címzettjének és a felelősség viselőjének. Lásd Farkas (2020a): i. m. 369.



170 éves előképpel rendelkező Honvédelmi Tanácsot,<sup>34</sup> valamint megszünteti a köztársasági elnök rendeletalkotási jogát.

A Módosítás világosabb keretet teremt a kormányrendeletek parlamenti kontrollja vonatkozásában is, ugyanis valamennyi különleges jogrendre kiterjedően rögzíti, hogy az Országgyűlés a Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletet hatályon kívül helyezheti.<sup>35</sup> Az Alaptörvény ezt a kontrollszerepet jelenleg komplikáltabban, különleges jogrendként eltérően szabályozza.<sup>36</sup> A Módosítás továbbá – egy potenciális „kiskaput” bezárva – azt is tisztázza, hogy az Országgyűlés által hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja.<sup>37</sup>

Végezetül kiemelő, hogy a Módosítás az Alaptörvénybe többletgaranciákat is beépít. Az egyik újdonság az Országgyűlésre vonatkozik: „A Kormány különleges jogrend idején köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Országgyűlés folyamatos működését szavatolja.”<sup>38</sup> A másik többletgarancia az Alkotmánybíróságot érinti: azt ugyan a jelenleg hatályos szöveg is rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság működése különleges jogrend esetén sem korlátozható,<sup>39</sup> azonban a módosítás ezt kiegészíti azzal, hogy „[a] Kormány különleges jogrendben köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Alkotmánybíróság folyamatos működését szavatolja”.<sup>40</sup>

Jelen tanulmány kéziratának véglegesítésekor vált ismertté, hogy az Alaptörvény különleges jogrendi szabályozásának átalakítását törvényi szinten is egy átfogó védelmi-biztonsági reform követi. Az Országgyűlés vélhetően 2021 tavaszán fogja tárgyalni a különleges jogrend törvényi szintjének teljes átszabására irányuló törvényjavaslatot, amely minden bizonnyal még élénkebbé teszi a témakörrel kapcsolatos szakmai diskurzusokat.

<sup>34</sup> A honvédelmi jellegű, (többnyire) kiviteles hatalmi szervek bemutatására lásd Kelemen Roland: A mítoszokon túl – önképű kiviteles hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig). In Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Székülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020. 113–147. A szerző egyúttal arra is felhívja a figyelmet, hogy ezek a szervek csak korlátozottan tekinthetők egymás elődjeinek/utódjainak.

<sup>35</sup> Alaptörvény új 53. cikk (3) bekezdés.

<sup>36</sup> Alaptörvény 48. cikk (6) bekezdés; 50. cikk (4)–(5) bekezdés; 51/A. cikk (3) bekezdés; 53. cikk (3) bekezdés.

<sup>37</sup> Alaptörvény új 53. cikk (3) bekezdés.

<sup>38</sup> Alaptörvény új 52. cikk (3) bekezdés.

<sup>39</sup> Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés.

<sup>40</sup> Alaptörvény új 52. cikk (4) bekezdés.

## Irodalomjegyzék

- Ackerman, Bruce: The emergency constitution. *Yale Law Journal*, 113. (2004), 5. 1029–1091.  
Online: <https://doi.org/10.2307/4135710>
- Bjørnskov, Christian – Stefan Voigt: The architecture of emergency constitutions. *International Journal of Constitutional Law*, 16. (2018), 1. 101–127. Online: <https://doi.org/10.1093/icon/moy012>
- Farkas Ádám: Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához. In Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szkuilla és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020a. 352–353.
- Farkas Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól. *Belügyi Szemle*, 68. (2020b), 5. 9–22. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.5.1>
- Gross, Oren: Providing for the unexpected. Constitutional emergency provisions. *Israel Yearbook of Human Rights*, 32. (2004), 8–9. Online: <https://bit.ly/3jkPO5A>
- Horváth Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle*, 13. (2020), 4. 17–25.
- Jakab András: Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I*. Budapest, Századvég, 2009.
- Kádár Pál: Sarkalatos átalakulások. A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010–2014. *MTA Law Working Papers*, (2014), 36. 1. Online: <https://bit.ly/3qAHala>
- Kelemen Roland: Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8. (2017), 1–2. 37–68.
- Kelemen Roland: A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig). In Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szkuilla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020. 113–147.
- Petrétei József: A köztársasági elnök rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatáskörei. *Állam- és Jogtudomány*, 56. (2015), 4. 24–44.
- Scheppele, Kim Lane: Legal and extralegal emergencies. In Gregory A. Caldeira – R. Daniel Kelemen – Keith E. Whittington (szerk.): *The Oxford handbook of law and politics*. Oxford – New York, Oxford University Press, 2008. 165–166. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199208425.003.0010>
- Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020), 3. 115–139.
- Till Szabolcs: Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 4. (2016), 1–2. 7–64.
- Till Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare*, 13. (2017), 4. 55–75.
- Till Szabolcs: Különleges jogrend. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2019. Online: <https://bit.ly/3hhemKc>