

A JOGÁLLAMON TÚL, A JOGÁLLAM MEGMENTÉSÉÉRT

Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban

FARKAS Ádám*

főhadnagy (Magyar Honvédség), egyetemi tanársegéd (NKE HHK)

A különleges jogrend témája Magyarországon, különösen a történelmi dicsotelsége, majd a rendszerváltó politikai félelmek, illetve a mindenkorri politikai harcok és legújabban az Alaptörvény hatodik módosítása miatt, egy egyszerre kritikus és aktuális kérdéskör.¹ Amikor a kivételes állapotról,²

* A jelen tanulmány kizárólag a szerző értékeléseit tartalmazza, az nem tekinthető a Magyar Honvédség vagy a Nemzeti Közszerológáti Egyetem álláspontjának.

¹ Ezt az Alaptörvény hatodik módosításának politikai visszhangjai, gyorsan hergelt tüntetések és a kölcsönös politikai vádaskodás egyértelműen megmutatta, de az a fajta felszínes megközelítés is, amivel egyes 'szakértők' az intézményt erőteljes, de egysíkú, a különleges jogrend és a védelem alkotmányos rendszerének egészében, vagy épp a védendő értékek és a nemzetbiztonság kapcsolatában nem gondolkodó, kellő történelmi kitekintéssel nem operáló kritikával illették. Természetesen ezekkel ellentétes, jobbító javaslatokat, korrekciós ajánlásokat is megfogalmazó elemzések is születtek, melyekre példaként lásd: TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 55–75.; FARKAS Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről. *Szakmai Szemle*, 2016/3. 74–89.; CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A Haining-elv. Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4. 21–32. Ilyennek tekintem Petrétei Józsefnek az országos népszavazásról írt tanulmányát, melyben a terrorveszélyhelyzet mint kizárt népszavazási tárgykör kérdését is megjeleníti. E körben fontosnak tartom kiemelni, hogy a terrorveszélyhelyzeten kívül a váratlan támadás és a veszélyhelyzet sem szerepel a tiltott tárgykörök között. E körben mérlegelhető a szándékos mellőzés, hiszen így a népszavazás lehetősége is erősítheti a garanciális jelleget. A tiltott tárgykörök közül kimaradó különleges jogrendek – elvben a váratlan támadás kivételével – elhúzódók is lehetnek, de az azokat kiváltó fenyegetések nem minden esetben zárják ki biztonsági értelemben a népszavazás lehetőségét. Vö. PETRÉTEI József: Az országos népszavazásról. *Kodifikáció* 2016/2. 5–42.

² A kivételes állapot Carl Schmitt egyik alapvető elméleti kategóriája, amelyen keresztül egyrészt az állam és a jog, másrészt a legalitás és a legitimitás viszonyában is referenciapontot talált, s amellyel kapcsolatban a politikai döntés elsőségét vélte felfedezni a normativitás felett. Vö. CARL SCHMITT: *Politikai teológia*. Budapest, ELTE ÁJK, 1992. Ezt a nézőpontot is elemzi Tallár Ferenc a Sacrum és politicum schmitti aspektusaira fókuszáló munkájában. Ld. TALLÁR Ferenc: Sacrum és politicum – Carl Schmitt politikai teológiája és az univerzális szeretetközösség. *Világosság*, 2003/7–8. 79–92. Hasonlóan fontos

a kivételes hatalomról,³ vagy mai fogalmaink szerint a különleges jogrendről⁴ beszélünk, akkor egy olyan témát boncolgatunk, amelynek számos tisztázandó és nagy súlyú elméleti, történeti és aktuális szabályozási, államszervezési dimenziója is van. Ezen dimenziók vizsgálatát egyszerre árnyékolja be a védelem kérdésének szórványos vizsgáltsága a hazai állam- és jogtudomány terén, valamint a rendszerszemlélet hiánya és azok a beidegződések, vagy inkább át nem gondolt dogmák, amelyek a védelem intézményeit és különösen a kivételes hatalom körét úgy mossák össze a totalitárius diktatúrák történetével, hogy közben elhallgatják: azok a rezsimek a jog és az államparátus egészét eszközzé formálták a hatalom megszerzése és megtartása érdekében, és a korlátlan hatalomra törekedtek, nem pedig egy jogállami módon szabályozott ideiglenes és kivételes felhatalmazásra. Ezen kitétel elmaradása egyértelműen ellene hat a különleges jogrend vagy kivételes hatalom helyes értelmezésének és szabályozásának, de lehetőséget teremt arra, hogy a témával kapcsolatban különböző aktuálpolitikai, vagy vulgáris politikai felhangok nyerjenek táptalajt.

Az elhanyagoltság és túlpolitizáltság egyaránt a polgári demokratikus fejlődés fiatal korából fakadó tévútnak tekinthető,⁵ ami egyértelműen megmutatkozik az állam

kategóriaként kezeli ezt a tárgykört Giorgio Agamben is. Vö. Giorgio AGAMBEN: *State of exception*. Chichago, University of Chichago, 2005.; Giorgio AGAMBEN: *Homo Sacer*. Stanford, Stanford University Press, 1998.

- ³ A magyar jogrendbe a 'kivételes hatalom' fogalom került be 1912-ben a *háború esetére szóló kivételes intézkedésekről* szóló 1912. évi LXIII. törvénnyel, amely egyrészt a háborús esetre fókuszált, másrészt pedig a hatalom, pontosabban a kormányzat előtt megnyíló kivételes felhatalmazás felől közelített. Ld. továbbá: KELEMEN Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genesiséről*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.; KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja. *Parlamenti Szemle*, 2016/1. 70–91.
- ⁴ A 'különleges jogrend' Magyarország Alaptörvényének hatályos fogalomhasználata, ami szemléletben és szemantikájában is egyértelmű elmozdulást mutat Schmitt szemléletétől és a korábbi hatalmi-felhatalmazási szemléletű magyar szabályozástól, és jól tükrözi a különleges jogrend jogállami, jogi jellegét.
- ⁵ A túlpolitizáltság persze a jog- és a politikatudomány hagyatékainak megítélésén is meglátszik. Ennek erőteljes példáját adja Carl Schmitt, akinek a kivételes hatalommal kapcsolatos nézetei és a nemzetiszocializmussal való viszonya még mindig billogként hatja át a munkásságának megítélését, mivel ennek felemlégetése szerves része a legtöbb, Schmitt életművét áttekintő gondolatnak, ha nem is teljesen elítélő hangvétellel. Ezt példázza Mark Lilla, aki úgy fogalmaz a Czeslaw Milosznak *A rabul ejtett értelem* című művétől ihletett munkájában, hogy „Még az sem csökkentette Schmitt, az ember és az írásai iránti érdeklődést, hogy egyre többet tudunk a náci rendszerrel való együttműködésének körülményeiről.” Később persze kiemeli a szellemi eredményeket, sőt azok elismerőit is. E körben az objektív megítélés felé mutat annak kiemelése, hogy „Raymond Aron megingathatatlanul meggyőződéses liberális gondolkodó volt. Miután találkozott Schmitt-tel, hébe-hóba váltottak egy-egy levelet. Aron visszaemlékezésében (Mémories) a Max Weber örökségét tovább vivő nagy társadalomfilozófusnak nevezi. Alexandre Kojève, az orosz filozófus az 1930-as években Hegelről tartott előadásokat Párizsban, amelyeket vezető francia gondolkodók is látogattak. Kojève a hatvanas években járt Plettenbergben, és azt mondta ismerősének, hogy »Schmitt az egyetlen ember, akivel Németországban érdemes szót váltani.« Jacob Taubes, a zsidó teológia tekintélyes New York-i, jeruzsálemi, párizsi és berlini professzora, akit némi titokzatosság vett körül, azt állította, hogy az antiszemita Schmitt és Heidegger korunk legfontosabb filozófusai között foglalnak helyet.” Vö. Mark LILLA: *A zabolátlan értelem*. Budapest, Európa könyvkiadó, 2005. 73–108.

fegyveres védelmi karakterének szinte egésze tekintetében. Ezt kiválóan alátámasztja Georg Nolte európai katonai jogi rendszerekkel foglalkozó, a Német Szövetségi Köztársaság Védelmi Minisztériuma megbízásából készített és tudományosan hiánypótlónak számító munkája, melyben nehezen elvitatható klasszifikációs alapvetésként azt mondta ki, hogy a polgári demokratikus tradíciók erőssége, előzménye jelentős mértékben befolyásolja a katonai szabályozás jellegét, az arról alkotott képet. E körben ő erős demokratikus tradíciójú, gyenge, vagy fiatal demokratikus tradíciójú és posztautokratikus államokat különböztetett meg.⁶ Ezt a megközelítést meglátásom szerint méltán kiterjeszthetjük a fegyveres védelem rendszerének⁷ egészére, hiszen hazai tapasztalataink biztosan azt mutatják – ahogy erre például Finszter Géza is felhívta a figyelmet⁸ –, hogy a katonai viszonyok mellett a rendészet, de a nemzetbiztonság ügye sem került jobb megvilágításba a rendszerváltást követően. Az a tény, hogy a fiatal, vagy posztautokratikus demokráciákban először egyértelmű politikai félelem határozza meg az állam erőszak-képességéhez való viszonyulást, majd azt egy bizonytalan, illetve az elmúlt harminc év biztonsági környezetében inkább mellőző és perifériára helyező elhanyagolással vegyes fel-fellobbanó ellenérzés korlátozza, hazánk történetében és fegyveres védelmi szabályozásában is jól látható. Ez pedig alapvető módon határozza meg a kivételes hatalom, vagy különleges jogrend kérdését, hiszen az, bármennyire is vizsgálандó sajátos intézményként is, leginkább az állam fegyveres védelmi rendszerének részeként értelmezhető. Úgy is mondhatnánk, hogy a kivételes hatalom az állam kezében lévő közjogi *ultima ratio* eszköz, vagy jogos védelmi intézmény, ahogy ezt később kifejtem. Ez azonban ma Magyarországon még messze nem átgondolt, megvitatott, elfogadott alapállás a kellően mély elemzések hiányából fakadó bizonytalanság és a politikai színezetű ellenérzések, illetve hangulatkeltések okán.

A különleges jogrendről szóló 2017. április 21-én megtartott konferencián pontosan ezért törekedtem arra, hogy a különleges jogrendet, mint a jogállam jogos védelmét próbáljam bemutatni, és ezzel annak természetére, jelenségére, állam- és jogrendszerben betöltött helyére nézve is fontos alapvetéseket fogalmazzak meg. Jelen tanulmány

⁶ Georg NOLTE: *European Military Law Systems*. Berlin, DeGruyter Recht, 2003. 23–29.

⁷ A fegyveres védelem rendszeréről és annak ágazatiról ld. FARKAS Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. *Honvédségi Szemle*, 2017/1. 44–58.

⁸ „Az 1990-es rendszerváltozás ismét elhozta a reményt, hogy a diktatúra által leginkább megcsúfolt két hivatás visszatérhet a polgári demokráciák legjobb hagyományaihoz, amelyek egyszer már a magyar politikai kultúrának is jellemzői voltak. [...] A reform azonban elmaradt.” FINSZTER Géza: *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról*. Budapest, Országos Rendőr-főkapitányság, 2012. 14. „A múltira tekintve azt láthatjuk, hogy a 2002-től napjainkig terjedő időszakban a rendészet kormányzati irányításának fő jellemzője az volt, hogy a cselekvés nélküli tervezés fázisait, a legváratlanabb pillanatban a tervezés nélküli cselekvés váltotta fel. Gondosan elkészített tervekkel nem vált valóra szinte semmi, majd hirtelenjében olyan döntések születtek, amelyek nyomokban sem szerepeltek az előbb említett tervekben, noha ugyancsak komoly szakmai előkészítést igényeltek volna.” FINSZTER Géza: *Rendészet – rendvédelem közjogi megközelítésben*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században” című tudományos konferenciáról*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2008. 51.

célja ezen előadás üzenetének szerkesztett és bővített közreadása a továbbgondolás, valamint a szakmai diskurzus serkentése érdekében.

1. A kivételes hatalom megjelenése és viszonya a polgári jogállamhoz

A kivételes hatalom, vagy különleges jogrend félreértelmezésének talán az az igazi eredője, hogy az intézményt nem sikerült jogtörténeti valójában kellően elemezni, át-gondolni. A különleges jogrenddel kapcsolatos gondolkodásunk és kérdéseink ugyanis alapvetően aktualizáltak és inkább kvantitatív szemléletűek. „Hány fajta különleges jogrendi esetkör van? Mennyi rendkívüli intézkedés vezethető be az egyes különleges jogrendekben? Meddig tarthatnak az egyes különleges jogrendek?” – ezek mind fontos kérdések, de előbb azt kellene megkísérelni tisztázni, hogy mi is a kivételes hatalom, vagy különleges jogrend a maga történelmi valójában?

Ha ezt a kérdést tesszük fel alapkérdésként, akkor egyrésztől annak a jogalkotásban való megjelenésére, másrészt a jogirodalom erre vonatkozó megállapításaira hagyatkozhatunk. Amennyiben így közelítjük meg a kérdést, egyértelműen láthatjuk, hogy a kivételes hatalom, vagy különleges jogrend nem értelmezhető a polgári államiság, hova tovább a polgári jogállam nélkül. Az államtörténet azon korábbi korszakaiban ugyanis, ahol az állam jog általi korlátozottsága csak viszonylagos, részleges volt, illetve ahol az abszolutisztikus állam funkcionált, ott fel sem merülhetett egy olyan jogi instrumentum létrehozásának az igénye, amely kivételes fenyegetések ellenében az állami hatalom jog általi önkorlátozottságát időszakosan és részlegesen felfüggeszthetővé tette volna. Az akkori főhatalom ugyanis nem szorult olyan korlátok közé, amelyeket oldani kellett volna.

A kivételes hatalom, vagy különleges jogrend értelmezhetőségének tehát alapvető feltétele egyrésztől a hatalommegosztás, másrésztől az államhatalom korlátozott, jognak alávetett volta. Ezek a kritériumok a polgári jogállam sajátosságai, amelyek a gyakorlati működésben – részint a pozitív értelemben vett bürokrácia fejlődése, részint pedig a hatalmi ágak egymást korlátozó-kontrolláló jellege miatt – a fajsúlyosabb, az állam egészét érintő döntéshozatalt összetettebbé, időigényesebbé teszik. Ez alól béke idején a fegyveres védelem sem lehetett kivétel, amit Magyarországon kiválóan példáz még a végrehajtó hatalom túlsúlya mellett is az 1867-es kiegyezés hadügyi hatalommegosztási rendszere.⁹

A tudomány, a technika és vele a hadviselés forradalmi fejlődése a 19-20. században azonban jelentős kihívással állította szembe a modern polgári államokat. A vasúti mozgékonyság, majd a gépesített logisztikai rendszer, az új harceszközök, a lőfegyverek, a tűzérség és a robbanóeszközök fejlődése, majd a légihadviselés egyértelműen és megmásíthatatlanul elhozta a háború felgyorsulását és az akciórádiuszok drasztikus megnövekedését, ami megkerülhetetlen igényt támasztott arra, hogy védelemmel kapcsolatos döntéshozatal is felvegye a hadviselés ütemét.

⁹ FARKAS Ádám: A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modellje (1867–1914). *Jogtörténeti Szemle*, 2014/1. 44–50.

Ennek orvoslására a jogalkotók nem találtak olyan megoldást, amely illeszkedni tudott volna a békeidejű, hatalommegosztásos, bürokratizált polgári államisághoz. Ennek fő oka az volt, hogy a totalizálódó háború korában egyértelmű volt, hogy a meghozandó döntések az állam és a társadalom egészét jelentősen érinthették, így azokat nem lehetett egyszerűen áthelyezni a végrehajtó hatalom döntési körébe, hiszen az kiüresítette volna a hatalommegosztást a fegyveres védelem terén és egyértelműen a diktatórikus hatalomátvétel rémével fenyegetett volna. Emellett azonban a hatalommegosztás és a törvényeknek alávetett kormányzati jogalkotás rendszerében nem találtak más lehetőséget a gyorsabb döntéshozatalra.

Így tehát a megoldás annak elismerése lett, hogy a háború – majd később számos további jelentős biztonsági kihívás is – egy olyan kivételes veszélyhelyzetet jelent, melyben a hatalomkoncentráció korábban elvetett praktikumát részlegesen újra lehetővé kell tenni, de a polgári jogállammal konform módon. Ez nem jelentett mást, mint azt, hogy a hatalommegosztás és jogforráshierarchia jelentette hatalomkorlátozás időszakos felfüggeszthetőségének esetköreit a béke idején, a hatalommegosztás rendszerében, a törvényhozó által előzetesen kellett kimondani, beleértve ebbe azokat a tárgyköröket is, amelyekben a koncentrált hatalmat a végrehajtó hatalom gyakorolhatta a vész időszakában. Ez hívta életre a kivételes hatalom, vagy mai szavainkkal a különleges jogrend törvényi szabályozását, melyet a 20. század első felére a hazai jogirodalomban már magától értetődőként kezelt számos közjogi gondolkodó.

A szabályozás hiánya már közvetlenül az 1867-es kiegyezés után felmerült, amikor az Országgyűlés a katonai bíróságok hatásköréről szóló – később elbukott – törvényjavaslatot vitatta meg éles politikai csatározások közepette.¹⁰ Ebben a vitában szólalt fel Deák Ferenc, aki az 1848–1849-es szabadságharc egykor volt igazságügyminisztereként élénk emlékekkel bírt az ostromállapot idején felmerülő jogi kérdésekről és a polgári államiság e helyzettel kapcsolatos kritikus pillanatairól. Elégséges e körben csak azt felidézni, hogy a rendkívüli időszak jogi kereteire vonatkozó előzetes szabályozás hiányában kellett a szabadságharc idején megalkotni az úgynevezett vésztörvényt,¹¹ valamint életre hívni a Honvédelmi Bizottmányt, mint sajátos közjogi intézményt, amely képes a lényegében hadban álló ország irányítására és e célból pótolni tudja az uralkodói jóváhagyás hiányában ki nem nevezhető Kormányt, valamint gyakorolni tudja az Országgyűlés egyes átadott jogköreit az azonnali döntési igényre figyelemmel.¹² Deák ezen emlékekkel tehát méltán mondhatta, hogy hatalmas hiánya a béke idején megalkotott ostromállapotí, vagy ha úgy tetszik kivételes hatalmi, avagy különleges jogrendi szabályrendszer. Ő akkor úgy fogalmazott: „Az ostromállapot szomorú kény-

¹⁰ E tekintetben ld. FARKAS Ádám: A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya. *Iustum Aequum Salutare*, 2014/4. 101–111. A témáról bővebben ld. KELEMEN Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867–1949*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.

¹¹ Ld. a „rögtönítélő hadi s polgári vegyes bíróságok felállítása, szerkezete, eljárása, - s ítéletek alá tartozó esetek meghatározása” tárgyában hozott 1849. évi I. törvénycikket.

¹² Vö. MEZEY Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom” (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány). In: MEZEY Barna – VÖRÖS Imre (szerk.): *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténetesek 1848-ról*. Budapest, Logod Bt., 2001. 219–230.

szerűség; Isten mentse a hazát, hogy rá szükség legyen; de az ostromállapotnál még súlyosabb állapot az, ha nincs törvény, mely azt szabályozza, és ha az ostromállapot törvény helyett önkény lép a sorompóba.”¹³ Persze szavai ellenére sem a katonai bíróságok hatásköre, sem más törvényjavaslatok nem hoztak még hosszú időn át gyógyírt e problémakörre, de ennek ellenére emlékeznünk kell bölcsességére és ennek tudatában – politikai elfogultságok nélkül – kell tárgyalnunk a tág értelemben vett fegyveres védelem szabályozásának kérdéseit.

Concha Győző, aki a rendkívüli helyzetet az államiság szükségszerű velejárójának tartotta, a következőképp gondolkodott a lehetséges fenyegetésekről és az állam – kivételes – reagálásáról.

„Midőn a közrend felbomlásától lehet tartani, az az midőn az államhatalom alkotmány szerinti tényezőinek, avagy a társadalom tagjainak jogszerű működését államtagok zendülése, lázadása, nagyszámú rablások, gyilkolások, gyűjtogatások, megfélemlítő erőszakoskodások fenyegetik vagy éppen megzavarják, az államnak a maga vagy a társadalom megvédésére más kivételes eszközökhöz kell folyamodnia, mint a melyekkel közhatóságait és bíróságait állandó jogrendjében felruházta. Az államnak ily kivételes eszközökhöz fordulása és hatóságainak bizonyos időre kivételes hatalommal fölruházása a közrend fenntartása érdekében teszi a kivételes állapotot.”¹⁴

Mindezt Concha olyan természetes igényként értelmezi,¹⁵ amely rendkívüli helyzetben az államot feljogosítja a kivételes intézkedések bevezetésére, valamint – a békeidő jogforrás hierarchiájától eltérve – a kiterjedt rendeleti jogalkotásra. Concha megállapításai között szerepelt az is, hogy minden állam alkot és alkalmaz kivételes szabályokat, a különbség csupán abban áll, hogy az egyes esetekben mely állam, mely hatalmi

¹³ Idézet Deák Ferencnek a katonai bíróságok hatásköréről szóló 1868. évi vitában december 6-án elhangzott felszólalásából. Ld. *Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett Országgyűlés képviselőházának naplója tizenegyik kötet*. Pest, Atheneum nyomda, 1868. 380.

¹⁴ CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1905. 386.

¹⁵ Természetszerűnek ható értelmezését a korabeli – és a jelenkori – büntetőjogi gondolkodás is alátámasztotta az államelleni bűncselekményekről kialakított nézetekkel. Ezt példázza Edvi Illés Károlynak a lázadásról írt néhány gondolata is: „A polgárháború a csoportoknak vagy tömegeknek akár közvetlenül az állami intézmények, akár pedig a társadalom valamelyik osztálya elleni erőszakos föllépésében áll. Mindkét esetben az által jön létre a lázadás, hogy hogy a deszorganizált tömeg erőszakkal akarja saját akaratát az állami és társadalmi tényezők fölé helyezni, s a szerves intézményeket és a közerőt rendeltetésüktől elterelve, vagy ezek cselekvését megakadályozva, azt czélozza uralomra juttatni, a mit saját ösztönei vagy szenvedélyei sugallanak. Midőn a fellázított tömeg fegyveresen ellepi a tereket, ösztöneinek és ellenőrizetlen szenvedélyeinek sugallatait a fennálló jogos hatalom ellenében erőszakkal kielégítendő: ez időben minden jog, minden személyi és vagyoni biztonság, maga a társadalmi rend is kétségbe, bizonytalanra van téve. A legerősebb érdekek, a polgárok nyugalma, sőt gyakran azok élete is: a zajongó tömeg szenvedélyeinek hullámzatán inog. A tapasztalás mutatja, hogy ha az államerő nem jelenik meg rögtön, vagy ha az habár rövid időre, nem képes visszariasztani a rendbontókat: az anarchia mindig nagyobb arányokat ölt, s fokozottan szaporodnak az iszonyok, melyekkel a félrevezetett, a féktől lerázott tömeg magát s hazáját bemocskolja.” EDVI Illés Károly: *A magyar büntetőtörvénykönyv magyarázata. Második kötet*. Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet, 1909. 47–48.

szereplőhöz telepíti a kihirdetés, vagy bevezetés jogát. A kivételes hatalom lényege azonban mindenhol azonos. Ahogy ő fogalmaz:

„A kivételes állapot lényege ugyanis minden államban abból áll, hogy a jogrend szabályai, melyek a közhatóságok működési körét, eljárási módját, az egyéni szabadság biztosításait meghatározzák, időleg mellőzöttek a végből, hogy a közrend elleni támadások biztosabban elnyomathassanak. Történhetik ez különféleképpen, névszerint vagy az által, hogy a hatóságok hatalmi köre tágíttatik, eszközeik szaporíttatnak, erősbíttetnek [...]”¹⁶

Mindezen állításait aztán Concha egy számos országra kiterjedő összehasonlító elemzéssel támasztotta alá, melyben a jelentősebb európai államok megoldásait vette górcső alá, megállapítva, hogy számos fokozatban létezhet ilyen kivételes felhatalmazás, egészen addig elmenve, hogy a rendészet és a bíráskodás is katonai természetűvé válik a kivételes állapot idejére, melyet ekkor már hadiállapotnak kell nevezni. Mindezek megerősítették azon feltevését, hogy a kivételes állapot szabályozása megkerülhetetlen szükség, hiszen a kivételes fenyegetések kiújulása is szükségképpen következik a történelem folyásából. A nyitott – nemzeti sajátosságoktól függő – kérdés tehát az egyes variánsok között szerinte csak annyi lehet, hogy ki jogosult a kivételes állapot bevezetésére és milyen terjedelmű szabályozásra kap ezzel felhatalmazást.

Tomcsányi Móric számára a kivételes hatalom szabályozása szintén egy magától értetődő szükségként jelent meg. Ez derült ki az 1943-ban kiadott korszakos munkája hasábjain az 1939. évi honvédelmi törvény elemzésével összefüggésben, mely utóbbi törvény nem csak a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk, hanem szükségképpen az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1923. évi III. törvénycikk szabályaira és gyakorlati tapasztalataira is épített a kivételes hatalom szabályai terén. Tomcsányi a kivételes hatalom természete kapcsán nem látott kivetnivalót a honvédelmi törvény rendelkezéseiben, inkább általánosságban azt tartotta indokoltnak, hogy értelmezze a kivételesség tartalmát. Eszerint:

„A kivételes hatalom mindig átmeneti jellegű s ennyiben is kivételes. A törvényhozás a rendkívüli viszonyok hatása alatt csak ideiglenesen e szükséghelyzet tartamára és persze a megjelölt alkotmányi határok között engedi át saját rendelkező hatalmának gyakorlását a kormánynak, s a rendkívüli viszonyok megszűntével e kivételes rendeletek érvénye is megszűnik. Ez az átmeneti jelleg is egyik ismertető vonása a kivételes hatalomnak [...]”¹⁷

Tomcsányi számára már az sem mutatkozott szükségesnek, hogy tüzetesebben indokolja a kivételes hatalom intézményének rendeltetését és létalapját. Elemzése következetesen a jogintézmény alkotmányos sajátosságaira irányult, fókuszkérdése pedig a kivételesség volt, amit közérthetően és tömören tárgyalt munkájában.

¹⁶ Uo.

¹⁷ TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943. 266.

A kivételes hatalom sajátosan jelenik meg Magyary Zoltán munkásságában, aki a közigazgatás racionalizálásával és hatékonyabbá tételével összefüggésben a végrehajtó hatalom klasszikus parlamentarizmussal szembeni megerősítése kapcsán vette számításba egy lehetséges érvként a kivételes hatalmat. Számára nem volt kérdés, hogy a legfenyegetőbb veszélyek idején az operatív és hatékony döntések biztosítására kell törekednie a jognak. E meggyőződésben írta, hogy

„[...] feltűnő körülmény, hogy a parlamentáris kabinetrendszerre áttért államok a világháború közeledtekor vagy kitörése után a kormánynak kivételes felhatalmazásokat adtak (nálunk az 1912. évi LXIII. és újabban az 1939. évi II. t.-c.) arra, hogy a háború ideje alatt és érdekében rendeleti úton, tehát a törvényhozás közreműködése nélkül intézkedhessenek számos kérdésben. Ez arra mutat, hogy a parlamentáris rendszer saját magát csak az egyszerűbb és kevésbé kritikus békés viszonyok közötti használatra tartja alkalmasnak [...]”¹⁸

Ugyanezt a gondolatmenetet jelenítette meg Magyary kevésbé erőteljesen az „Államéletünk válsága” hasábjain a végrehajtó hatalom vezető szerepének kialakulása alcím alatt.¹⁹ Mindez azonban meglátásom szerint szintén a kivételes hatalom bevett és magától értetődő szükségességét mutatja, függetlenül attól, hogy azt Magyary inkább eszközként használta fel az erős törvényhozó jogosítványokkal szemben a végrehajtó hatalom hatékonyságának növelése érdekében vívott szellemi harcban.

Ez a fajta „magától értetődőség” a tudományos irodalomban akkor sem változott, amikor az idő előrehaladtával a tudományos párbeszédben ezek a témák már kezdtek a perifériára sodródni. Tóth Árpád 1982-ben a témát jogtörténetileg feldolgozó munkája bevezetőjében így fogalmaz:

A burzsoá alkotmányosság kialakulása megteremtette egy új, sajátos jogintézmény létrehozásának szükségességét, amit – mintegy az előbbi ellensúlyozására – általában akkor alkalmaztak az egyes tőkés országokban, amikor az állam biztonságát olyan rendkívüli veszélyek fenyegették, melyeknek elhárítására a »rendes« alkotmányos eszközök elégtelennek mutatkoztak. Ezt az intézményt különböző elnevezésekkel illették: kivételes, hadi-, ostrom-, szükség- és – főleg napjainkban – rendkívüli állapotnak nevezték, hazánkban pedig leginkább kivételes hatalomként említették. A különböző elnevezések ellenére, sőt a tényleg kimutatható kisebb-nagyobb eltérések dacára azonban lényegében mégis ugyanazon jogintézményről van szó, melynek legfőbb ismérvei az alábbiakban összegezhetők:

a) Szinte mindig és mindenütt a külső háborúk és a belső, rendszerint forradalmi mozgalmak okozta válságok megelőzésére, ill. leküzdésére alkalmazták.

¹⁸ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 206.

¹⁹ Vö. MAGYARY Zoltán: *Államéletünk válsága*. Budapest, Különlenyomat az *Egyedül Vagyunk* 1939/6. számából, 6.

- b) A mondott cél érdekében mindenütt a szabadságjogok különböző mértékű korlátozására, ill. felfüggesztésére szolgált, nem ritkán a tulajdon jelentős megszorításával járt együtt, főleg háborús időkben.
- c) Alkalmazása gyakorlatilag egyet jelentet a katonai szervek jelentős jogkiterjesztésével, különösen a bíraskodás, a rendészet és közigazgatás területén.
- d) Bevezetése rendszerint együtt járt a végrehajtó hatalom befolyásának a törvényhozás rovására történő kiterjesztésével, ami főleg a kormány és közegei rendeletkibocsátási jogának bővülésében jutott kifejezésre.²⁰

A kiemelt gondolatok és példák számomra egyértelműen azt tükrözik, hogy a kivételes hatalom, vagy különleges jogrend szabályozása lényegét tekintve az alkotmányos állam fejlődésének egy szükségszerű és megkerülhetetlen vívmánya. Az intézmény létrejöttével ugyanis a polgári jogállam egyrésztől felismeri, hogy egyes kivételes biztonsági kihívásokkal szemben a béke jogállami hatalommegosztásos rendszere nem mutatkozik sem hatékonynak, sem kellően operatívnak és biztonságosnak. Másrészt pedig a felismerés után a különleges jogrenddel a jogállam biztosítja is, hogy a béke higgadságával és megfontoltságával kerüljenek megszábrásra azok a tényállási, időbeli és a felhatalmazás terjedelmére vonatkozó keretek, amelyek között a társadalom és az állam rendjét akár végzetesen is fenyegető kihívásokkal szemben a lehető leghatékonyabban léphet fel az erre hivatott végrehajtó hatalom.

2. A különleges jogrend mint célhoz kötött és korlátozott fegyveres védelmi túlhatalom

A különleges jogrend létrejöttében tehát két történelmi körülmény együttállása volt nélkülözhetetlen. Az egyik a polgári jogállam kialakulása, a másik pedig a totális háború felgyorsult, kiterjedt voltának megjelenése. A polgári jogállam a hatalommegosztással, a törvénynek alávetett államműködéssel és a jogforráshierarchia szabályaival erős korlátokat szab a fegyveres védelem működése és különösen a polgárok alapvető jogainak korlátozása terén. Ezek az erős korlátok béke idején csak időigényes, formalizált döntési eljárásokkal változtathatók meg, azonban a totális háború kora óta a kiterjedt fegyveres konfliktusok rendkívüli gyorsasággal, korábban nem látott rombolóképességgel és jelentősen megváltozott akciórádiusszal párosulnak, amelyek kezeléséhez komoly jogkorlátozó intézkedések is szükségesek lehetnek, még hozzá az azonnali döntés igényével.

Ehhez a képhez illeszkedik tehát történeti kialakulásában a különleges jogrend. Fontos azonban látni, hogy *a különleges jogrend nem valami teljesen önálló hatalomkoncentráló jogintézmény, hanem egy rendkívüli súlyú és jelentős részintézménye az állam fegyveres védelmi rendszerének. Azt is mondhatnánk, hogy a különleges jogrend a fegyveres védelmi intézkedések skálájának végpontját jelenti, egyfajta közjogi ultima ratiot, amelyet csak akkor lehet okszerűen és alkotmányosan felhívni, ha a*

²⁰ Tóth Árpád: *A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig*. Szeged, József Attila Tudományegyetem, 1982. 3.

fegyveres védelem terén egyébként fennálló békeidejű eszközök igénybevétele vagy nem elégséges az adott biztonsági kihívással szemben, vagy már nem elégséges a válságkezelés során.

A különleges jogrend tehát *célhoz kötött* instrumentum. Alapvető rendeltetése egybeesik az állam fegyveres védelmének céljával, ami a biztonság, a rend garantálása, illetve annak megbomlása idején a veszteség- és áldozatrátá csökkentése és a kialakult válság kezelése, felszámolása. Ezen belül azonban a célhoz kötöttség további ismérveként jeleníthetjük meg azt is, hogy a különleges jogrend felhívására csak meghatározott fenyegetéstípusok, és ezek körében is csak meghatározott fenyegetési szintek esetén van lehetőség. Ezeket az esetköröket Magyarországon az Alaptörvény határozza meg a különleges jogrendre vonatkozó szabályai között, ahol jelenleg hat különleges jogrendi esetkört jelenít meg. Ez a hat esetkör, nevezetesen

- a háború esetére, vagy annak közvetlen veszélyére fókuszáló rendkívüli állapot;
- a belső tömeges, kiterjedt, fegyveres, vagy egyéb módon erőszakos válságok kezelésére hivatott szükségállapot;
- a háború távlati veszélyére, vagy a kollektív védelemmel összefüggő szövetségi kötelezettségek kezelésére hivatott megelőző védelmi helyzet;
- a terrortámadást, vagy annak jelentős és közvetlen veszélyét kezelni hivatott terrorveszélyhelyzet;
- a külső fegyveres csoportok elleni azonnali fellépést biztosító váratlan támadás, valamint
- az ipari vagy természeti katasztrófák kezeléséhez kialakított veszélyhelyzet.

Tehát tételesen is meghatározza a felhívhatóság esetköreit, amivel viszonylagos rugalmasság mellett, de a politikai felelősség és a szabályozás egészét átszövő alkotmányos garanciák jelenlétével tovább pontosítja a különleges jogrend kihirdetésének lehetséges céljait.

A tényállások viszonylagos rugalmasságát a biztonsági környezet sajátosságai és a kezelni kívánt válságtípusok adják. Ezek tekintetében már a totális háború kialakulása előtt egyértelmű volt a kiszámíthatatlanság és az eszkalációs képesség pontos meghatározhatóságának lehetetlensége. Ezt legplasztikusabban talán Carl von Clausewitz fogalmazta meg a háború természetének bizonytalanságáról, kiszámíthatatlanságáról vallott gondolataival. Ahogy ő fogalmazott: „[...] sajátos nehézség a háborúban valamennyi adat nagy bizonytalansága, mivel bizonyos fokig minden tevékenységet mérő homályban kell elvégeznünk. Ráadásul ez nemritkán – akár a köd vagy a hold sápadt fénye – elmossa és eltorzítja a dolgok alakját.”²¹ Mára ezeket a gondolatokat, hasonlóan a politikatudományok képviselőihez,²² méltán terjeszthetjük ki a fegyveres biztonsági

²¹ Carl von Clausewitz: *A háborúról*. Budapest, Zrínyi kiadó, 2013. 118.

²² Az *arcantum imperii* eredeti megjelenése kapcsán Szücs Zoltán Gábor és Gyula Attila a következőket írja: „Mire utal ez a formula? Tacitusnál a korai császárkor nagy titkára, arra, hogy a tényleges hatalom alapját nem a törvények és az intézmények, hanem a nyers erő jelenti. Ez a titok sejlik fel már Tiberius uralmának elején, amikor a pannóniai légiók lázadása kis híján romba dönti a Rómában nehézségekkel küzdő császár uralmát, s ez válik félreérthetetlenül világossá Nero bukásával, amikor kiderül, hogy a provinciák katonasága képes valakit uralkodóvá emelni. (Benario, 1963)” *Az arcantum imperiit*, azaz

kihívások szinte egészére, vagyis azt mondhatjuk, hogy a modern jogállam a fegyveres biztonsági kihívások kódében kell, hogy mérlegelje a felhívandó védelmi eszközöket, melyek között a végső lehetőséget jelenti mind politikai, mind pedig közjogi értelemben a különleges jogrend.

A rugalmasság ellenére is ki kell azonban emelni, hogy a különleges jogrend intézménye, még a legsúlyosabbként kezelendő rendkívüli állapot időszakában sem jelent totális hatalomegyesítést, vagy valami korlátok nélküli kivételes felhatalmazást. A különleges jogrend intézményei *Magyarországon ugyanis kivételes, de korlátozott felhatalmazást jelentenek*. A korlátozottságnak az alábbi főbb köreit ragadhatjuk meg:

1. A célhoz kötöttség önmagában egy tárgyi korlátozottság.
2. A különleges jogrend kihirdetése nem teszi lehetővé az Alaptörvény, vagy az Alkotmánybíróság működésének felfüggesztését.
3. A különleges jogrend hatalomkoncentráló felhatalmazásai mellett is vannak a hatalmi ágak közti garanciális szabályok. E körben megjelendő, hogy alapvetően a különleges jogrendről szóló döntés meghozatala – a váratlan támadás és a veszélyhelyzet esetét kivéve – országgyűlési jogkör, de ide érhető még akár a Honvédelmi Tanács összetétele, akár az Országgyűlésnek való beszámolási kötelezettség, akár önmagában az a tény, hogy az Országgyűlés a különleges jogrendek idején is működhet és jogalkotással további kontrollt érvényesíthet.
4. A különleges jogrendben bevezethető intézkedések körét sarkalatos törvényben előzetesen kell meghatározni és ezen katalóguson kívüli jogkorlátozó intézkedés törvényrontó, vagy törvénypótló rendelettel nem vezethető be.

Ezen korlátosság egyértelmű tükrét adja, hogy a különleges jogrend egy polgári jogállami megoldás, amelyet magam a közjogi *ultima ratio* jelleg mellett a jogállam jogos védelmi helyzeteként kezelnek. A jogos védelem ugyanis lényegében egy olyan felhatalmazásként értelmezhető, amely a jogszerű biztonság védelme érdekében a jogellenesen támadó személy legalapvetőbb, élethez való jogát is legálisan elvonhatóvá teszi, vagyis egyszerre írja felül a békeidőszak kivételes, de mikrosztintú helyzeteiben a legitim fizikai erőszak állami monopóliumának az államon kívüli kört főszabály szerint a legitim erőszak alkalmazásból kizáró elvét, valamint azt az alkotmányos alapvetést, hogy az élethez való jog elidegeníthetetlen és korlátozhatatlan alapjog. Sólyom László ezt akként ragadta meg, hogy amikor az állam a jog által meghatározott keretek között nem tudja garantálni az egyének biztonságát, akkor végső esetben fel kell hatalmaznia az egyes embert arra, hogy – lényegében kilépve a jogrendszer korlátai közül – önmagát akár az élet kioltásáig terjedően védje meg. Ahogy ő fogalmazott: „[...] a természeti állapot tér vissza azokra a pillanatokra, amíg az életek közti választás szituációja fenn-

a „hatalom titkát”, mint a realista politikai kánon egyik régre nyúló gyökerét értelmezik a szerzők, melyet párhuzamba állíthatónak találtak a kötetük címválasztásban is Clausewitznek a „háború kódében” formulájával. Ld. Szűcs Zoltán Gábor – GYULAI Attila: *A hatalom kódében*. Budapest, MTA TK PTI – L'Harmattan, 2016. 8.

áll”.²³ Ennek analógiájára úgy gondolom, hogy *részlegesen a hatalomkoncentráló végrehajtó hatalmi állam működésének egyes jellemzői térnek vissza arra az időszakra, amíg az állam és a társadalom fennmaradása és az azt fenyegető súlyos és rendkívüli kihívások közti versengés szituációja fennáll.*

Mindkét intézmény célja valahol közös, nevezetesen a békeidejű jogrendszer által meghatározott, rendezett, biztonságos, békés társadalmi viszonyok védelmének, vagy helyreállításának biztosítása a lehető legszélesebb körű lehetőségek megteremtésével. Ezek a lehetőségek azonban nem korlátlanok, mivel a jogos védelemnél az okszerűség, szükségesség és arányosság követelményeit még a szabályozás enyhítő változását követően is mérlegelni kell, a különleges jogrendnél pedig érvényre kell juttatni az alkotmányos garanciákat és a célhoz kötöttséget a szükségesség és az arányosság mellett.

3. Összegzés

Mindezeket összegezve úgy vélem, hogy szükséges lenne végre feldolgozni a múlt dicstelenségeit és politikai félelmeit, azaz a tanulságok garanciális szabályozásba való beépítése után túllépni annak minduntalan kiújuló felemlégetésén és helyén kezelni az állam fegyveres védelmét és ezen belül a különleges jogrendet is. Látni kell ugyanis, hogy a huszadik század történelmi dicstelenségei nem csak ezeket az intézményeket, hanem az állam és a jog egész rendszerét forgatták ki korábbi valójukból, ami egy sajátos korszak tünete volt, nem pedig a védelmi intézményekben rejlő állandó és kötelezően mérlegelendő kritikus pont.

A politikai előítéletek és korlátosságok feldolgozása után be kell látnunk, hogy az állam fegyveres védelmi rendszere egy olyan az állam létrejötte óta nélkülözhetetlen alapvető intézményi alrendszert jelent, amelynek a fejlesztése megkerülhetetlen, ha biztosítani akarjuk az állam működését és az államalkotó nemzet biztonságát. A biztonsági szint megtartását és fokozását tehát a védelmi képességek időszakos felülvizsgálata, szükség szerinti fejlesztése és jogállami keretek között az ezekre vonatkozó szabályozás felülvizsgálata kell, hogy jellemezze.

Ennek a fegyveres védelmi rendszernek egy rendkívül erőteljes, de nem önmagában álló részintézménye a különleges jogrend. A kivételes hatalom vagy különleges jogrend meglátásom szerint nem értelmezhető a polgári jogállamiság keretein kívül, mivel a diktatúra minden napja különleges jogrend, de korlátozások nélkül. A különleges jogrend törvényi szabályozása, vagyis jogállami életre hívása épp ezért egy jogtörténeti vívmány volt, egy újabb garanciális intézmény, amely azonban nem lép ki a jogállam generális keretei közül.

A különleges jogrend a béke idején meghatározott alkotmányos és törvényi keretek között teszi „csak” lehetővé a békeidejű jogállamiság időszakosan és részleges felfüggesztését és ezzel a hatalomkoncentrációt és az azonnali reagálás biztosítását. E felfüggeszthetőség a fő iránya a hatalommegosztásra és jogforráshierarchia szabályaira, illetve ezek útján a jogkorlátozó döntések végrehajtó hatalmi meghozatalára irányul,

²³ Kiemelés Sólyom László alkotmánybírónak a halálbüntetés alkotmányellenességéről szóló 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményéből.

azonban ez az alkotmányosan meghatározott kivételes felhatalmazás (1) célhoz kötötten, (2) alkotmányos garanciák szerint és (3) a fegyveres védelem rendszerének egészében értelmezve csak akkor alkalmazható, ha a békeidejű védelmi szabályozás nem mutatkozik elégségesnek a kialakult válság kezelésére.

Ez az okfejtés természetesen nem jelenti azt, hogy ne lenne szükség a különleges jogrend átfogó kritikai elemzésére, vagy akár felülvizsgálatára. Azt azonban szükségessé teszi, hogy az ilyen törekvések a gyakorlati védelmi tapasztalatok, a nemzetbiztonsági és tágabb fegyveres védelmi érdekek, valamint a fegyveres védelem egész rendszerének mátrixában jelenjenek meg és ne pusztán szövegkritika, vagy elméleti okfejtés formájában, mivel a különleges jogrend nem önálló intézmény, hanem egy rendszer része, amelyet ha megbontunk, az a rendszer egészére fog jelentős hatást gyakorolni. A fegyveres védelem rendszerének változásai pedig közvetlenül hatnak az állam és társadalom, általuk pedig az egyes ember biztonságára, annak állami szavatolhatóságára. E körben tehát fokozott körültekintés, szakszerűség és széleslátás szükséges a megújuláshoz, amely üdvözlendő lenne, de amelynek előfeltételein meglátásom szerint Magyarországon még sokat kell dolgoznunk.

