

MIKOR LEGYEN A JOGREND KÜLÖNLEGES?

CSINK LÓRÁNT
egyetemi docens (PPKE JÁK)

A történelem során a biztonság és szabadság mindig konkurált egymással, napjainkban pedig a feszültség még erősebb, hiszen a társadalom szempontjából meghatározó e két érték különösen is nagy fenyegetettségnek van kitéve.¹ Megfigyelhető, hogy minél nagyobbak érezzük a biztonsági kockázatot (minél nagyobb fenyegetettségnek vagyunk kitéve), annál többet áldozunk a szabadságból a biztonság fenntartása érdekében. Széles skálán mozog tehát, hogy mi az az optimális érték, amennyit megér áldozni az egyikből a másik érdekében, de egyik érték sem abszolútizálható; sem a szabadságról, sem a biztonságról nem lehet teljesen lemondani a másik érdekében.

A különleges jogrend a társadalom működésének egy olyan állapota, amelynél a biztonság (a természetes személyek vagy a közösség biztonsága) különösen is fenyegetett, olyan mértékben, hogy az állam speciális szabályokat alkot a biztonság fenntartására, megmentésére. Ez pedig a fentiekből kítűnően magával vonja, hogy a szabadságból többet kell áldozni; és a gyakorlat valóban azt mutatja, hogy különleges jogrend idejére az államok olyan, vagy olyan mértékű alapjog-korlátozást tesznek lehetővé, amelyet más esetben nem. Jelen tanulmány célkitűzése annak elemzése, hogy a különleges jogrendnek milyen típusú szabályozása mellett lehet leginkább megtalálni a szabadság és biztonság érvényesülési optimumát. Ennek érdekében a tanulmány elsőként azt vizsgálja, hogy a különleges jogrendnek milyen megközelítési módjai vannak, ezt követően, hogy az összehasonlító módszer segítséget nyújt-e a szabályozásban, majd pedig arra tér ki, hogy mi az alapvető jogállami paradoxon a különleges jogrend szabályozásában. Mindezek figyelembevételével teszek kísérletet egy lehetséges megoldási mechanizmus felvázolására.

¹ A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium „Az Alaptörvény VI. cikkelyének érvényesülése a jogrendszemben” c. Jogtudományi Kutatási Pályázatának keretében készült.

1. A különleges jogrend alkalmazásának feltételei

A különleges jogrend elméleti igazolására többféle lehetőség létezik. Jakab András és Till Szabolcs csoportosítása az államközpontú és az alkotmányközpontú felfogásokat (és ezek többféle árnyalatát) különbözteti meg; az előbbi elmélet szerint „az állam minden esetben rendelkezik a szükséghelyzetből eredő íratlan, a pozitív jogrend felett álló jogosultsággal, amelyet a pozitív jog sosem képes korlátozni”, az utóbbi pedig a „különleges állapotra nem, mint az alkotmányosság határain kívül álló helyzetre, hanem mint alkotmányos *lex specialisra* tekint”.² Némileg eltérő kiindulópontból Mészáros Gábor három csoportot képez: az egyik megoldás egy speciális eljárásjogi szabályrendszer, amely a kivételes állapot fenntartását és ellenőrzését biztosítja, a másik a rendes jogrendtől különálló autonóm rendszer, a harmadik alternatíva pedig a derogáció, amely esetben az egyébként egyezmény-, illetve alkotmánysértő intézkedéseket a kivételes állapotra hivatkozás legitimálja korlátozott ideig.³

Jogelméleti szempontból aligha lehet igazságot tenni az egyes elméletek létjogosultsága tekintetében. Ha viszont a vizsgálat középpontjában az áll, hogy miképp szükséges a pozitív jogot alakítani és alkalmazni különleges jogrend idején, akkor szükségszerűen egy alkotmányközpontú álláspontot fogadtunk el. Az államközpontú felfogásban ugyanis már a kérdésfeltevés hibás; nincs is értelme különleges jogrendi szabályokról beszélni, hiszen az állam cselekvési lehetősége ilyen esetben úgyis a pozitív jog (és az alkotmány) felett áll. Plasztikusan fogalmazva: akármilyen is van az alkotmányban, az állam különleges jogrend idején nincs kötve hozzá. Akkor van értelme az alkotmányi szabályozás alakításáról beszélni, ha a kiindulópontunk az, hogy az állam ez alapján jár el, még különleges jogrend idején is, azaz – Friedrich Koját idézve – „a szükségállapot egy alkotmányos állapot és nem az alkotmánynélküliség állapota”.⁴ Fontos ugyanakkor, hogy az alkotmányközpontú szabályozás nem zárja ki az állam cselekvési szabadságát, mérlegelési lehetőségét. Azt viszont jelenti, hogy az állam mozgásteret még különleges jogrend idején sem korlátlan vagy korlátozhatatlan.

A különleges jogrend meghatározására többféle megközelítés ismert. Ezek közös eleme, hogy a különleges jogrend egy olyan társadalmi vagy természeti jelenség kezelésére biztosított állami keretrendszer, amely az állam működésének normális állapotában nem kezelhető, és amely az embereket, az államot vagy az alkotmányos rendet veszélyezteti.

A különleges jogrend oka tehát valamilyen társadalmi vagy természeti jelenség lehet. Ez jellemzően valamilyen fegyveres konfliktus (háború, polgárháború, lázadás) vagy valamilyen természeti csapás, ipari szerencsétlenség. Ezek köre nem határozható meg egzakt módon, mivel az okot adó jelenségek köre, gyakorisága és társadalmi jelen-

² JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-Orac, Budapest, 2013. 470–471.

³ MÉSZÁROS Gábor: Alapjogi bíráskodás különleges helyzetekben: a strasbourgi bíróság releváns esetjoga. *Pro Futuro*, 2016/2. 202.

⁴ FRIEDRICH KOJA: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan*. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 799.

tősége folyamatosan változik. Száz évvel ezelőtt aligha gondolhattak a kibertámadásra mint biztonsági kockázatra (és mint potenciálisan különleges jogrendre okot adó körülményre), manapság pedig – a gyógyászat és a folyószabályozás következtében – kevésbé fenyegeti a biztonságot a pestisjárvány és az árvíz. Könnyen előfordulhat továbbá, hogy újabb évtizedek múlva olyan új jelenségek jelentik a különleges jogrend alapját, amire ma nem gondolunk. A szabályozás során tehát figyelembe kell venni a jelenségek körének változékonyságát. Figyelmet érdemel, hogy a legtöbb országban a különleges jogrend szabályozását a hadiállapot (a magyar alkotmányjogi terminológiában: rendkívüli állapot) analógiájára alakították ki. A témakör meghatározó személyisége, Carl Schmitt szerint „az államhoz mint lényegileg politikai egységhez hozzá tartozik a jus belli, azaz a reális lehetőség, hogy az ellenséget adott esetben saját döntés alapján hátrózza meg és győzze le”.⁵ Éppen ezért szükséges olyan különleges állapot, amikor az állam a jus belli-vel él. Ugyanakkor jelen korunkban a nemzetközi jogi értelemben vett háború, reguláris hadtestek csatározása egyre ritkább, és erre a különbségre a különleges jogrend szabályozásánál is figyelemmel kell lenni.

A különleges jogrendi szabályok alkalmazásának fontos feltétele, hogy a jelenség valamilyen védett célt (élet, vagyon, állam, alkotmányos rend) sért vagy veszélyeztet, azaz szükség van az állami beavatkozásra. Ez látszólag olyannyira magától értetődő, hogy nem is szükséges külön említést tenni róla, mégis előfordul, hogy egy állam pusztán a jelenség szokatlansága, egyedisége folytán különleges jogrendet kíván bevezetni. A definíciónak ez az eleme azt teszi szükségessé, hogy a bevezetés során a közhatalom jelölje meg és igazolja, hogy mi az az alkotmányos cél, amely a különleges jogrend bevezetését igazolja.⁶ Sarkosan fogalmazva: a különleges jogrend bevezetését és a speciális szabályok alkalmazását nem a jelenség, hanem a veszély indokolja.

A definíció további eleme, hogy a különleges jogrend bevezetésére okot adó, valamilyen alkotmányos célt veszélyeztető jelenség „alapjáraton” ne legyen kezelhető, azt „az alkotmány által biztosított keretek között nem – vagy legalábbis nem a szükséges gyorsasággal – lehet elhárítani”.⁷ Ez a különleges jogrend *ultima ratio* jellegét jelöli; alkalmazása – utolsó eszközként – akkor lehetséges, ha a hagyományos intézkedések és korlátozási lehetőségek már nem lehetségesek.⁸

⁵ Carl SCHMITT: Állami és politikai. A politika fogalma. In: TAKÁCS i. m. 153.

⁶ Ennek Magyarországon is aktualitása van, a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §-ában rögzített „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” kapcsán. Ezt a kvázi különleges jogrendet abban az esetben lehet elrendelni, ha a Magyarországra érkező elismerést kérők száma bizonyos mértéket meghalad [a) pont], ha a tranzitónában tartózkodók száma bizonyos átlagot meghalad [b) pont], vagy egyébként ha valamely település közbiztonságát, közrendjét, közegészségét közvetlenül veszélyezteti a migrációs helyzettel összefüggő körülmény. A tanulmánynak nem feladata állást foglalni abban a kérdésben, hogy indokolt-e ilyen esetekben különleges jogrendi szabályokat alkalmazni, fel kell hívni azonban a figyelmet arra, hogy a védelem céljára csak a c) pont hivatkozik, az a) és a b) pontok csupán a jelenséget írják le. A fentiekből ugyanakkor az a következtetés vonható le, hogy maga a jelenség nem legitimálhatja a speciális szabályokat, csupán a cél.

⁷ KOJA i. m. 797.

⁸ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát elemezve ugyanerre a következtetésre jut MÉSZÁROS i. m. 208.

A definíciós elemek vizsgálata során figyelembe kell venni azt is, hogy a kivételes szabályok alkalmazásának a célja a „normális” alkotmányos állapotba történő visszatérés biztosítása.⁹ Ha a visszatérés nagyon távolinak látszik vagy egyáltalán nem tűnik elérhetőnek, akkor a különleges jogrend elveszíti különleges jellegét. Ennek első számú veszélye, hogy a normál állapot alapjogi garanciarendszerének tartós (esetleg állandó jellegű) kikapcsolása helyrehozhatatlanul bontja meg a szabadság és biztonság egyensúlyát és a visszaélés közvetlen veszélyét teremti meg. Valamilyen fenyegettség elleni küzdelem érdekében rövid távon feláldozható a szabadság egy nagyobb része is, éppen a hosszú távú szabadság biztosítása érdekében. A hosszú távú szabadság viszont nem áldozható fel. Sabjanics István találó hasonlata szerint „a láz sem a test normális állapota, és a kivételes jogrend sem lehet a (jog)államé. A folyamatosan fenntartott ideiglenesség valójában zsarnokság, és az ellen jogosan emelhetünk kifogást.”¹⁰ Történelmi tapasztalatok is erősítik, hogy a tartósan fennálló különleges jogrend nemcsak kontraproduktív, de veszélyes is. 1933. február 28-án (a Reichstag felgyújtását követő napon) a birodalmi elnök – a Weimari alkotmány 48. cikkét (felhatalmazó rendelkezés, Notverordnung) alkalmazva – rendeletet hozott a „nép és állam védelmében” (Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat), amelyben felhatalmazta a kormányt alapjogok korlátozására. Ezt a rendeletet a „népet és Birodalmat fenyegető veszély elhárításáról” szóló törvény (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich) 1933. március 23-án minősített többséggel megerősítette. A törvény hatálya 1937. április 1-jén *ipso iure* megszűnt volna, azonban mind 1937-ben, mind 1941-ben megújították.

Természetesen a huzamos ideig fennálló kivételes jogrend sem vezet szükségszerűen diktatúrához. Ilyenkor is fennáll ugyanakkor az a veszély, hogy a különleges jogrend „inflálódik”, megszokottá válik, és már a különleges helyzet számít az alapállapotnak.

2. Az összehasonlító módszer alkalmazhatósága a különleges jogrendi szabályok kapcsán

Az esetek többségében az összehasonlító módszer komoly segítséget jelent a jogalkotás és a jogalkalmazás számára, kézenfekvőnek látszik tehát, hogy az egyes államok különleges jogrendre irányadó alkotmányi szabályait vessük össze, és ezekből vonjunk le következtetéseket.

Ezen a területen az összehasonlító módszer alkalmazása problémákba ütközik. Egyrészt az egyes különleges jogrendek elnevezései megtévesztőek (nem is csupán a fordítási kérdések miatt), másrészt a különleges jogrend a legtöbb államban – szerencsére – csak ritkán alkalmazott jelenség, így az alkotmányi szabályok gyakorlatáról kevés empirikus ismeretünk lehet. Márpedig az összehasonlító jog alapvető módszertani elve a

⁹ JAKAB–TILL i. m. 466.

¹⁰ SABJANICS István: Minősített időszakok az Alaptörvényen innen és azon túl. In: Kovács Péter (szerk.): *Religio et Constitutio*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 227.

funkcionalitás;¹¹ intézményi összehasonlításnál vizsgálni kell, hogy a jogi norma milyen funkciót (szerepet) tölt be az adott társadalmi viszonyok között.

Félrevezető lenne messzemenő következtetéseket levonni az egyes részletszabályok tartalmából.¹² Sokkal hasznosabb az összehasonlító módszer alkalmazása során azt vizsgálni, hogy az egyes államok milyen mélységű szabályozást és milyen garanciákat tartanak szükségesnek a különleges jogrend szabályozása során.

A belga alkotmány rögzíti, hogy a király állapítja meg a hadiállapotot, amelyről tájékoztatja a kamarákat. Az alkotmány ebben az időszakban lehetővé teszi katonai bíróságok működését, továbbá rögzíti, hogy alkotmányrevízióra nincs lehetőség háború idején. Bulgária alkotmánya rögzíti, hogy különleges jogrendet (háború, fegyveres összecsapás, valamint „egyéb veszélyhelyzet” esetén) az elnök vagy a Minisztertanács javaslatára a parlament (akadályoztatása esetén az elnök) vezeti be. Kivételes lehetőséget ad egyes jogok felfüggesztésére, továbbá rögzíti, hogy ebben az időszakban nem lehet választást tartani. Csehországban az alkotmány értelmében különleges jogrendet hadiállapot esetén a parlament vezeti be. Minden további szabályt alkotmánytörvény tartalmaz (110/1198.), ez rendelkezik arról is, hogy természeti katasztrófa esetén a kormány jogosult rendkívüli állapotot bevezetni. Szintén szűkszavú a dán alkotmány: csupán annyit rögzít, hogy fegyveres támadás esetén a király alkalmazhatja a hadsereget, amelyről haladéktalanul tájékoztatja a Folketinget. Az észti alkotmány rögzíti, hogy háború vagy az alkotmányos rendet sértő veszély esetén a parlament, természeti csapás esetén a kormány jogosult különleges jogrendet bevezetni. A finn alkotmány értelmében a köztársasági elnök dönt a háború és béke kérdésében, a parlament egyetértésével.

A különleges jogrend szabályozása kapcsán egyik legismertebb a francia szabályozás. Az alkotmány 16. cikke szerint „ha a köztársaság intézményeit, a nemzeti függetlenséget, a köztársaság területének sérthetlenségét vagy nemzetközi szerződések végrehajtását súlyos és közvetlen veszély fenyegeti, és ha az alkotmányos közhatalom gyakorlása megszakad, a miniszterelnök, a Parlament két házának elnöke, valamint az Alkotmánytanács hivatalos meghallgatás után a köztársasági elnök megteszi a körülmények által megkövetelt intézkedéseket.”

A görög alkotmány értelmében háború, közvetlen veszély, nemzetbiztonsági fenyegettség vagy a demokratikus államrend megdöntése esetén ostromállapotot vezethet be a parlament minősített többsége, a kormány javaslatára. A holland alkotmány hadiállapot és belső vagy külső biztonságot fenyegető veszélyhelyzet között tesz különbséget; előbbit a parlament két házának együttes ülése, utóbbi királyi rendelet vezetheti be. Ilyen esetekben felfüggeszthető egyes jogok gyakorlása, továbbá hatásköri változásokat lehet bevezetni.

Szintén a hatásköri változásokra helyezi a hangsúlyt a német alaptörvény. Fegyveres támadás esetén (védelmi állapot, Verteidigungsfalle) a kancellár vezényli a hadsereget, továbbá számos hatáskör kikerül a tartományok közvetlen fennhatósága alól.

¹¹ Konrad ZWEIFERT – Hein KÖTZ: *An Introduction to Comparative Law*. Oxford, Clarendon Press, 1998. 34.

¹² Erre hívja fel a figyelmet: JAKAB András: A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjogi irodalom tükrében. *Jogtudományi Közlemények*, 2007/2. 40.

A lengyel alkotmány megkülönböztet hadiállapotot, szükségállapotot és természeti-katasztrófa-helyzetet, rögzíti a bevezethető intézkedések határidejét, valamint azokat a jogokat, amelyek különleges jogrend idején sem korlátozhatóak. Rögzíti továbbá, hogy fegyveres támadás idejére a hadiállapotot a parlament vezetheti be. Az olasz alkotmány pusztán azt tartalmazza, hogy a hadiállapot kinyilvánítása parlamenti hatáskör. A portugál alkotmány ismét részletesebb. Külföldi agresszió vagy az alkotmányos rend megdöntése esetén ostromállapot vagy szükségállapot vezethető be, a kettő között fokozatbeli eltérés van, a különbség tehát nem minőségi. Lehetővé teszi jogok felfüggesztését, rögzíti továbbá, hogy a különleges jogrendet a köztársasági elnök hirdetheti ki a kormány véleményét követően, a Nemzetgyűlés (akadályoztatása esetén annak állandó bizottsága) felhatalmazására. Az egyes különleges jogrendek kihirdetését részletesen rögzíti a spanyol alkotmány is: szükségállapotot a kormány a Képviselőház felhatalmazásával, ostromállapotot a Képviselőház a kormány javaslatára hirdethet ki. Továbbá a kormány saját hatáskörben legfeljebb 15 napra riadókézsültséget rendelhet el, mindezek részletszabályait organikus törvény tartalmazza. Érdekes szabály továbbá, hogy nem módosítható a kormány felelőssége [116. § (6) bek.]. A svéd alkotmány (pontosabban a Kormányzás szerkezetéről szóló alkotmánytörvény) egész fejezetben foglalkozik a háború és háborús veszély kérdésével. E rendelkezések döntően hatásköri szabályokat tartalmaznak; az államfő, a kormány és a Riksdag jogköreit. A Riksdag akadályoztatása esetén a hatásköreit a Haditanács gyakorolja.

Az egyes európai alkotmányok áttekintéséből az állapítható meg, hogy az alkotmányok – pár kivétellel – nem differenciálnak a különleges jogrendek között, továbbá nem alkotmányi, hanem alacsonyabb szintű szabályok rögzítik, hogy *milyen intézkedések bevezetésére kerülhet sor*. Leginkább arra helyezik a hangsúlyt, hogy a különleges jogrend bevezetésére mely szervnek van hatásköre.

3. A különleges jogrend jogállami paradoxona

A különleges jogrend idején közhatalom gyakorlására kerül sor. A jogállamiság alapvető követelménye pedig, hogy a közhatalom gyakorlására jogi keretek között kerül sor, sőt – amint arra Varga Zs. András felhívja a figyelmet – „a hatalomgyakorlás joghoz kötöttsége leíró (deskriptív) szöveg helyett mára előíróvá (normatívvá, preskriptívvé) vált”, azaz alkotmányos és nemzetközi kötelezettsége az államnak, hogy a jog szabályai elsőbbséget élvezzenek az állami hatalomgyakorlással szemben.¹³ E két tételből az következik, hogy jogállamban a különleges jogrend idején történő közhatalom-gyakorlást is jogi normáknak kell szabályoznia. E normákkal szemben pedig – szintén a jogállamiság elvéből következően – követelmény, hogy kellően részletesek legyenek, hogy minél kevesebb teret engedjenek az önkényes mérlegelésnek. Levonható tehát az a következtetés, hogy a jogállam elvének az a különleges jogrendi szabályozás felel meg legjobban, amelyik részletesen rögzíti, hogy milyen jelenség esetén mely szerv milyen jogosítványokat gyakorolhat.

¹³ VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015. 11.

A jogállamnak az is tartalmi előírása, hogy a mindenkire (a közhatalomra is) kötelező általános magatartási szabályokat előzetesen alkossák meg, és azok minden későbbi esetre vonatkozzanak. Ezt fejezi ki a jog normativitása: a szabályokat ne „menet közben”, hanem előzetesen alkossák meg, csak így várható el a normakövetés.

A fenti két, a jogállamiságból levont következtetés a különleges jogrendi szabályrendszerre levonható követelmény egymással ellentétben áll, egyszerre a kettő nem teljesíthető. Mivel a felmerülő jelenségek köre igen változatos, továbbá az adekvát intézkedés is esetről esetre különböző lehet, így minél részletesebb a szabályozás, annál kisebb az esélye annak, hogy egy új (eddig fel nem merült) jelenség esetén a meglévő szabályok nem alkalmazhatóak, és új szabályok megalkotására van szükség – értelemszerűen utólag (a jelenség felmerülése után). Ha pedig a szabályozás túl általános, akkor nincs kizárva az önkényes hatalomgyakorlás.

Mi tehát a jogállam szempontjából legjobb megoldás? A paradoxon feloldásához azt kell megvizsgálni, hogy *mitől különleges a különleges jogrend*, azaz mit kíván a jogalkotó elérni azzal, hogy az általánostól eltérő szabályokat intézményesít. A leggyakoribb válasz az, hogy a különleges jogrend konstituálásának értelme kettős: (1) lehetőség nyílik egyes alapjogok fokozottabb korlátozására vagy felfüggesztésére, illetve (2) átalakul a hatalommegosztás rendje, egyes intézmények többletjogosítványokat kapnak. Vizsgáljuk meg, hogy e két okból indokolt-e különleges jogrendi szabályok intézményesítése!

1.) Egyértelmű, hogy alkotmányi felhatalmazásra akkor van szükség, ha el kívánunk térni alkotmányos szabályoktól. Ha az alkotmány rendelkezései egyébként érvényesülnek, nincs elvi oka új szabályrendszer kialakításának. Azaz alapjogok különleges jogrend idején történő felfüggesztésére, korlátozására csak akkor kell alkotmányi felhatalmazást adni, ha ilyen korlátozásra normál körülmények között nincs lehetőség. Első ránézésre egyértelmű, hogy különleges jogrend idején az alapjogok korlátozottan érvényesülnek (azaz fokozottabb korlátozásnak vannak kitéve). Adott esetben nincs lehetőség egy kormányellenes tüntetés megtartására, az ellenség propagandájának a terjesztésére vagy épp kijárási tilalom rendelhető el. A gyülekezés szabadságának, a véleménynyilvánítás szabadságának vagy a mozgásszabadságnak ilyen jellegű korlátozása békeidőben aligha lenne alkotmányos. Mindemellett háború idején *ilyen korlátok a békeidőre vonatkozó szabályok mellett is alkotmányosak lehetnek*. Ennek magyarázata az, hogy az alapjog korlátozására vonatkozó szabályrendszer nem objektív. Minél jelentősebb az alapjog-korlátozással védeni kívánt cél (márpedig a különleges jogrendre okot adó jelenség leküzdése igen jelentős cél), annál kisebb az alapjognak az a lényeges tartalma, amelyet a korlátozás nem érinthet. Ahogy arra Gárdos-Orosz Fruzsina felhívja a figyelmet: a lényeges tartalom mértéke az egyes alapjogok tekintetében változhat.¹⁴

Ha tehát különleges jogrend idején a közhatalom egy olyan (normatív vagy egyedi) intézkedést tesz, amely a veszélyeztető jelenség leküzdése érdekében szükséges és az

¹⁴ GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: 8. § [Alapjogok korlátozása]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 420.

elérni kívánt céllal arányos, akkor ez az intézkedés az általános szabályok szerint is alkotmányos, még abban az esetben is, ha súlyos alapjog-korlátozást eredményez. Ha pedig abból indulunk ki, hogy a közhatalom a különleges jogosítványait azért kapta, hogy a fenyegető jelenséget leküzdje, akkor alkotmányellenesnek kell tekinteni minden olyan intézkedést, amely nem erre irányul, ennek eléréséhez szükségtelen, vagy az élet- és vagyonbiztonság, az állam és az alkotmányos rend védelme szempontjából károsabb, mint a fenyegetés elhárítása (azaz aránytalan). Nincs szükség arra sem, hogy az alkotmány korlátozhatatlan jogokról rendelkezzen, hiszen ezek a jogok különleges jogrend idején éppúgy korlátozhatatlanok, mint normális államműködés esetén.

Mindebből pedig az következik, hogy az *alapjogok alanyi érvényesíthetősége szempontjából* nem igazolható a különleges jogrendi szabályok léte. Ettől függetlenül az alapjogok *intézményi garanciái* változhatnak és változnak is különleges jogrend idején. Előfordulhat, hogy egyes jogok bírói védelmére nem, vagy csak a különleges jogrendet követően kerül sor, egyes jogkorlátozó intézkedéseket azonnal (jogorvoslatra tekintet nélkül) végrehajtanak, ez ugyanakkor nem az alanyi jogosultsággal, hanem a garanciákkal kapcsolatos kérdés.

Ezen a ponton nem az alapjogok fokozottabb korlátozása mellett érvelünk. Épp ellenkezőleg: álláspontunk szerint az alkotmány különleges jogrend idejére sem adhat bírói felhatalmazást jogkorlátozásra, hanem az alanyi jogok érvényesíthetősége csak annyiban korlátozható, amennyiben ez a szükségesség és arányosság feltételeinek megfelel.

2.) A különleges jogrendi szabályok léte államszervezeti oldalról is magyarázható. Nem csupán egyes szervek hatásköre változik meg, hanem a hatalommegosztás elve is módosul. Egyrészt azzal, hogy a politikai döntéshozatal tekintetében hatalomkoncentráció jöhet létre, akár azáltal, hogy ilyen esetben új szerv jön létre, akár egy meglévő szerv „nyeli el” más szervek jogköreit. „Ennek oka egyszerűen az, hogy a kivételes hatalomgyakorlás jogalapját adó jelenség vagy esemény nem mindig teszi lehetővé, hogy egyes demokratikus intézmények a rendes körülményekben megszokottak szerint (fizikálisan) működjenek.”¹⁵

Másrészt az sem fér bele a hatalommegosztás logikájába, hogy különleges jogrend idején a végrehajtott hatalom átveszi a törvényhozó hatalom alapfeladatát és általánosan kötelező magatartási szabályokat alkot: rendeleti kormányzás jön létre. Ennek magyarázata, hogy „az élet sokszínűsége magában hordozza a bajok széles tárházát is, így egyszerűen nem engedheti meg magának egyetlen állam sem, hogy ne biztosítson mozgásteret kormányának a válság hatékony kezelésére és mielőbbi megoldására.”¹⁶

Ez első ránézésre komoly változás az államszervezetben, de nem hagyható figyelmen kívül, hogy parlamentáris berendezkedésű államokban a politikai döntéshozatal központi szereplője egyébként is a kormány, mivel a kormány a parlamenti többség bizalmát élvez. A különleges jogrend idejére tehát nem az a legnagyobb változás, hogy a kormány határozza meg az általánosan kötelező magatartási szabályok tartalmát (hi-

¹⁵ SABJANICS i. m. 222.

¹⁶ SABJANICS i. m. 227.

szen az egyébként is így van), hanem – a hatékonyság érdekében – ezt közvetlenül, a parlament kikapcsolásával is megteheti. Mivel ugyanakkor a közhatalom ilyen módon történő gyakorlása eltér az alkotmányban egyébként rögzített rendtől, így ehhez a hatalomgyakorláshoz alkotmányi felhatalmazás szükséges.

4. Milyen terjedelmű legyen a különleges jogrend alkotmányi szabályozása?

Az előzőekben arra a következtetésre jutottunk, hogy alapjogi okból nincs szükség különleges jogrendi szabályokra, államszervezeti okból viszont van. Kérdés marad ugyanakkor, hogy az alkotmányi szabályozás mennyire legyen részletes.

Korábban vizsgáltuk, hogy a különleges jogrendek alaptörvényi szabályozása során a stabilitást vagy a változásra való készséget kell-e inkább előtérbe helyezni, azaz ebben az esetben a lehetőleg állandó vagy inkább a körülményekhez igazodóan változó szabályozás a célravezetőbb.¹⁷ Ezzel kapcsolatban a kiindulópontunk az az általunk Haining-elvnek nevezett szabály volt, hogy ha rendes körülmények között szükségünk van az alkotmány stabilitására, akkor a nagy társadalmi változások idején még inkább. Minél absztraktabb ugyanis egy szabályozás, annál nagyobb szerepe van a stabilitásnak, és minél tételesebb, annál inkább a változásra való készségnek.

A különleges jogrendre okot adó jelenségek változékonysága nem teszi lehetővé olyan szabályozás kialakítását, amely egyszerre részletes és stabil. Ha a szabályozás részletes, a következő esetben valószínűleg változtatni kell rajta, azaz nem lesz stabil. Fordítva pedig: csak az a szabályozás maradhat stabil, amelyik nem részletes. A stabilitás kontra részletesség kérdésében a döntést az alapján kell meghozni, hogy melyik szolgálja leginkább a különleges jogrendi szabályok céljait: a veszély, fenyegetés elhárítását és a visszaéléssel szembeni védelmet. Ha a részletesség mellett foglalnánk állást, ez azt jelentené, hogy felhatalmazást kellene adni a szabályok átírására is (hiszen mint rámutattunk, nem lehet stabil is a szabály egyszerre). Akkor viszont nem volna védelem a visszaéléssel szemben, hiszen az írja a szabályt, aki a felhatalmazást is kapja.

Úgy véljük tehát, hogy a különleges jogrendi szabályozás központi gondolatát (erős hatáskörökhöz arányosan erős kontroll) stabilan fenn kell tartani, a részletszabályokat pedig az aktuális körülményekhez kell igazítani. A visszaéléssel szembeni garancia nem a részletes szabályozásban, hanem a *hatékony politikai és jogi kontrollmechanizmusok kialakításában keresendő*. A tanulmány következtetése tehát, hogy alkotmányi szinten csupán rövid felhatalmazás szükséges a különleges jogrend bevezetésére és a hatásköröket gyakorló szerv kijelölésére, e szervnek csak kereteket kell előírni a megtehető intézkedésekre, viszont ki kell építeni azt a hatékony politikai és független jogi kontrollmechanizmust, amely ellenőrizni tudja (mind menet közben, mind utólagosan) a kivételes hatalomgyakorlást.

¹⁷ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A Haining-elv. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4. 29. s köv.

5. Összefoglalás

A különleges jogrend gyakorlati alkalmazásának figyelembe kell vennie azt a logikai követelményt, hogy ez az állapot valóban különleges legyen; csak időszakosan kerüljön alkalmazásra. Egyes valóban kivételes esetekben ugyanakkor szükséges, hogy az alkotmány lehetőséget adjon különleges szabályok alkalmazására, intézkedések bevezetésére. A különleges jogrend célja a kialakult veszély, fenyegetés elhárítása, ennek érdekében alapjogok korlátozására is sor kerülhet, önmagában a különleges jogrendi állapot nem legitimál minden alapjog-korlátozást. Ha ugyanis azt az értelmezést fogadjuk el, hogy igen, akkor nincs valós védelem a visszaélésekkel szemben. Alkotmányi felhatalmazásra nem az alapjog-korlátozás, hanem a közhatalmi döntési mechanizmus átalakítása miatt van szükség.

A tanulmány következtetése az, hogy az alkotmányi szabályozást négy elv mentén szükséges kialakítani: stabilitás, absztrakció, rugalmasság és garancia. A stabilitás azt jelenti, hogy a különleges jogrenddel kapcsolatos szabályokat az okot adó körülményt megelőzően kell megalkotni, e szabályok menet közben nem változtathatóak. Az absztrakció elvéből következően a különleges körülmények sokfélesége miatt a szabályozásnak általánosnak kell lennie. Biztosítani kell továbbá a végrehajtó hatalom mozgásterét, hogy adekvát lépéseket tehessen a különleges körülmény leküzdésére, végül pedig a jogi (bíróság, alkotmánybíróság) és politikai (parlament, nyilvánosság) kontrollt meg kell erősíteni a visszaélés elkerülése érdekében.

A tanulmány végkövetkeztetése tehát, hogy alkotmányi szinten egyetlen különleges jogrendi szabály is elegendő, amely viszont általános és így többféle tartalommal kitölthető, a garanciát pedig nem a részletező szabályozás, hanem a kontrollmechanizmus kiépítése jelenti.