

Kelemen Roland

Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira

„Az állam első és legfontosabb feladata megvédeni az országot kül- és belelenség ellen. A végrehajtó hatalom köteles őrködni a haza biztonsága fölött, az alkotmányos törvényhozás pedig tartozik gondoskodni arról, hogy a kormány minden időben s minden eshetőségek ellen elegendő s a célnak teljesen megfelelő védelmi eszközök felett rendelkezessék a haza védelmére.”¹

Deák Ferenc

Napjaink felerősödő biztonságpolitikai kihívásai, vagyis többek között az Iszlám Állam térnyerése, az Európai kontinensen megvalósított nagyszámú civil áldozatokkal járó terrortámadások, valamint ezek eredményeként például Franciaországban elrendelt szükségállapot miatt, továbbá Oroszország Ukrajnában is tapasztalható hatalmi törekvései okán egyre jelentősebb figyelem irányul az egyes államok különleges jogrendi szabályaira.

Ezen különleges jogrendi szabályok a szükség óráiban növelik a jogállam operativitását, emellett pedig fontos hangsúlyozni, hogy ez a jogi rezsim jelenti a jogállam talán egyedüli garanciáját.

Az Alaptörvény esetében a 21. század új típusú biztonsági kihívásai – mint például a hibrid jellegű támadások (terrortámadások vagy kibertámadás) – valamint a korábbi totalitárius politikai rezsimekkel szembeni félelem vezérelte jogalkotás okán szükséges felülvizsgálni a fennálló különleges jogrendi szabályozást.

¹ Deák Ferenc képviselőházi beszéde a véderőről szóló törvényjavaslat vitájában. in Deák Ágnes (szerk.): Deák Ferenc – Válogatott politikai írások és beszédek II. kötet. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 523. o.

Ennek a revízióknak az alapját jelentheti a különleges jogrendi tényállások tudományos meghatározásainak kialakítása, valamint külföldi minták vizsgálata, továbbá a történelmi tapasztalatok összegyűjtése.

Jelen tanulmány az első kettő szempont szerint kívánja górcső alá helyezni az Alaptörvény különleges jogrendi dogmatikáját, mégpedig egyfelől a tényállások meghatározása révén, másfelől pedig a visegrádi államok alkotmányainak különleges jogrendi szabályait vizsgálva.

1. Különleges jogrendi kategóriák, mint a későbbi vizsgálódás alapja

A különleges jogrendi szabályok dogmatikai vizsgálatához elsőként – legalább vázlatos módon, de – definiálni kell a különleges jogrend fogalmát, emellett pedig meg kell határozni általánosságban az egyes különleges jogrendi tényállásokat és azok fogalmi jegyeit.

A kivételes állapot „minden olyan súlyos gazdasági vagy politikai helyzetre vonatkozik, amikor rendkívüli intézkedésekre van szükség... A kivételes állapotban lehetséges intézkedéseket alkotmányos szabályok rögzítik.”²

Schmitt mégis azt állítja, hogy „a kivételes állapot nem határozható meg az érvényes jogrend keretein belül, nem írható körül tényállásként, legfeljebb a végszükség állapotaként, az állam létének veszélyhelyzeteként stb. jellemezhető.”³ Koja kiegészítve ezt úgy írja le, hogy ez egy olyan állapot, amely „... az alkotmányban és törvényekben meghatározott jogi eszköztárral nem kezelhető vagy nem hatékonyan kezelhető,”⁴ továbbá „... a normális esetre tervezett szervei hatáskörökkel, eljárási módokkal és jogalkotás tartalmi

² Paczolai Péter jegyzete Carl Schmitt Politikai teológiájához. In. Schmitt, Carl: Politikai teológia. Akaprint, Budapest, 1992, 1. o.

³ Carl Schmitt: Politikai teológia. Akaprint, Budapest, 1992, 1-2. o.

⁴ Friedrich Koja: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog. In. Takács Péter (szerk.): Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2003, 797. o.

meghatározottságaival a kívánt gyorsasággal nem lennének megtehetőek”⁵ a szükséges intézkedések.

Ezen megállapítások azonban, mégsem jelentik a fenti tétel annulálást, vagyis, hogy az alkotmányos keretei meg vannak határozva ennek a rendnek is. Pontosan a rendben fogható meg az, amit Schmitt és Kojá meghatározhatatlannak vagy kezelhetetlennek tart. Ugyanis a határszituációk nem képezik részét az általános megszilárdult rendnek, ezekre egy sajátos rend fogalmat kell alkalmazni, ugyanis az általános szituációk rend szabályaival ezek már nem kezelhetők. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezeket ne helyezhetné keretek közé az alkotmányozó azzal, hogy ilyen szituációkra egy sajátos rendet alkot meg.

Vagyis Schmitt és Kojá itt annyit állít, hogy az általános jogrend és az azt tételező rend alkalmatlan az ilyen helyzetekben rendként, jogrendként fungálni. Ennek okán azt kell mondani, hogy az állam ilyen szituációkban elhagyni kényszerül az általános rendet és tételez egy sajátos új rendet, amelyhez a korábbi jogrend alkalmazható normáit megtartva egy sajátos jogrendet renddel. Ennyiben igaz is Schmitt azon kijelentése, hogy „... a jog érvényesülése kedvéért transzcendálja a jogrendszert.”⁶

A kivételes állapot egyes formái és abban létrejövő rend, jogrend, tehát akkor jelennek meg, „ha az államhatalom gyakorlása a jogi normák kibocsátásának és végrehajtásának valamelyik szakaszában ellehetetlenül, erősen akadályozott, vagy azt komoly veszély fenyegeti, az állam, mint jogi jelenség kerül >>veszélybe<<.”⁷

Ennek okán, tehát azt mondhatjuk, hogy a különleges jogrendi szabályok az alkotmányon belül egy elkülönült (jog)rendet jelentenek, amelyek az állam létét veszélyeztető szituációkban felülírják vagy módosítják azon alkotmányos szabályok kereteit, amelyek az állam létének megóvását akadályozzák vagy nehezítik. Teszik viszont mindezt úgy, hogy az állam saját képét nem veszíti el,

⁵ Kojá: i. m. 800. o.

⁶ Pethő Sándor: Norma és kivétel – Carl Schmitt útja a totális állam felé. Doxa Könyvek, Budapest, 1993, 141. o.

⁷ Kojá: i. m. 801. o.

vagyis a jogállami kereteket legalább azok minimális tartalmában fenntartja.

A fennálló állami, társadalmi rendet két irányból érheti támadás: kívülről egy másik állam vagy szervezet részéről, vagy belülről a társadalom egyes csoportjai részéről, illetve nem lehet megfelelkezni a természeti és gazdasági katasztrófákról sem. Ennek okán célszerű a különleges jogrendi szabályanyagot is e szerint tipizálni és két fő tényállásban gondolkodni, két fő tényállást meghatározni. A többit – főként belső anomáliát – ebből levezetni és azokat – magyar terminológiát átvéve – sarkalatos törvényben⁸ szabályozni, hiszen az egyes megvalósulási módok az alkotmányban rögzített felhatalmazás keretei között kell, hogy mozogjanak.

1.1. Rendkívüli állapot fogalmi jegyei

A rendkívüli állapot szabályai más állam által veszélyeztetett szuverenitás esetében hívhatók fel. A jogi rezsim hazai történelmi fejlődésének kezdetén kizárólag ezt tekintették kivételes állapotnak. Ennek okán a nemzeti jogalkotás első terméke – a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk – úgy rendelkezett, hogy „Háboru idején, sőt ha szükséges, már a háboru fenyegető veszélyének okából elrendelt katonai előkészületek esetében is, a ministerium valamennyi tagjának felelőssége mellett az ebben a törvényben meghatározott kivételes hatalmat a szükség mértékéhez képest igénybe veheti.”⁹

Eme törvényi meghatározás megfelelő kiindulási alapot jelenthet a rendkívüli állapot fogalmi meghatározásához. Hiszen az állam létét kívülről, vagyis más állam által veszélyeztető legkézenfekvőbb esemény a háború. Kiindulási pont, hogy a háború államok közötti jogviszony, ennek okán azt keletkeztetni kell, amely történhet hadüzenet vagy ultimátum révén. Ebből kifolyólag viszont

⁸ Még ha ez nem is feleltethető meg a jogtörténeti hagyományoknak megfelelő fogalmi struktúrának.

⁹ A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk 1. §.

kezdete objektív, így könnyen azonosítható módon jelenti a létét veszélyben lévő állam esetében a rendkívüli jogrend bevezetésének kezdő időpontját.

„Az ENSZ Alapokmány előtti jogrendben a hadüzenet nélküli, hadiállapot kinyilvánítása nélküli fegyveres konfliktusok ritkák voltak... A II. világháború után, az ENSZ Alapokmányának elfogadásával a helyzet gyökeresen megváltozott. Az ENSZ jogrendjében ugyanis a fegyveres erő alkalmazása alapvetően tiltottá vált... Az általános tilalom alól két kivétel van, az egyik az önvédelem joga, a másik az ENSZ Biztonsági Tanács által elhatározott esetek.”¹⁰

Az erőszak általános tilalma alóli kivételek esetköréből az önvédelem jogát és ahhoz szorosan kapcsolódó fegyveres támadás fogalmát célszerű vizsgálni. Egyfelől azért mert azt, mint később látni fogjuk ennek elbírálása az állam – igaz a nemzetközi jogi szabályok keretei között, de – szuverén döntésén alapszik, másfelől pedig a Biztonsági Tanács intézkedése szintén objektív formát ölt.

Az Alapokmány minden fegyveres erőszakot tilt, függetlenül annak súlyától, intenzitásától és az alkalmazott fegyver jellegétől.

Az általános erőszak tilalma alól a fentiek alapján csupán két kivétel van: a fegyveres erő Biztonsági Tanács felhatalmazásán alapuló alkalmazása és az egyéni és kollektív önvédelem jogának gyakorlása. A kollektív biztonság rendszerében a Biztonsági Tanács (továbbiakban BT) ezen kötelező határozatai prioritást élveznek az önvédelem jogával, annak gyakorlásával szemben. A BT-nek felhatalmazást biztosító 39. cikk ezen túl bevezeti a támadó cselekmény (agresszió) fogalmát, azonban e fogalmat az Alapokmány nem határozza meg.

A cselekmény agresszióként való azonosítására a BT jogosult, így az erősen politikai jellegű kérdésnek, politikai jellegű döntésnek minősül, amelynek széles mozgásteret biztosít az Alapokmány. E nehezen megfogható fogalmi kört próbálja konkretizálni az ENSZ

¹⁰ Hegedüs Zoltán: A fegyveres összeütközések kezdete és vége. In: Ádány Tamás Vince, Bartha Orsolya, Törő Csaba (szerk.): A fegyveres összeütközések joga. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2009, 48. o.

Közyűlés 1974-ben elfogadott 3314. számú határozata. A határozat a következő módon definiálja az agresszió fogalmát: „fegyveres erő alkalmazása egy állam által más állam szuverenitása, területi integritása vagy politikai függetlensége ellen, illetve az Egyesült Nemzetek Alapokmányával össze nem férő bármely más módon.”¹¹ A határozat alapján megállapítható, hogy agresszió és a fegyveres erőszak rész-egész viszonyban állnak, vagyis az agresszió a fegyveres erőszak részhalmaza. A határozat jelentősége, hogy jelzi annak tényét, hogy a nemzetközi jogban relevanciával bír a fegyveres erőszak intenzitása, valamint azt, hogy közvetett módon is el lehet követni, továbbá megerősíti az erőszak (itt az agresszió) államközi jellegét.

Az önvédelem joga, amellyel kapcsolatban az Alapokmány úgy rendelkezik, hogy „a jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem érinti az Egyesült Nemzetek valamelyik tagja ellen irányuló fegyveres támadás esetében az egyéni vagy kollektív önvédelem természetes jogát mindaddig, amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és a biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette.”¹² Az önvédelemi jog gyakorlásának alapvető feltétele tehát, a fegyveres támadás, amelynek fogalmát azonban sem az Alapokmány sem a későbbi dokumentumok nem definiálják, ennek okán egy cselekmény ekként minősítése a gyakorlatban „... módfelett szubjektív döntésen alapul: ugyanaz a tény, ugyanazon jog alapján, eltérő minősítésekkel illehető.”¹³ A döntés szubjektív voltát erősíti, hogy a megtámadott állam állásfoglalása az irányadó, ahhoz nem kell a Biztonsági Tanács által elfogadott határozat – amelynek feltételle tétele az önvédelem lényegét vonná el – az állam e nélkül is megkezdheti az erőszak önvédelmi célú alkalmazását. E jog

¹¹ ENSZ Közyűlésének 3314.(XXIX) számú határozata. Az agresszió meghatározása I. cikk.

¹² ENSZ Alapokmány, 51. cikk. Kihirdette: 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmánya törvénybe iktatásáról.

¹³ Sulyok Gábor: Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-Atlanti Szerződés 5. cikkének tükrében. In. Állam és Jogtudomány 2002/1-2. sz. 108. o.

gyakorlása az 51. cikk értelmében addig tart „amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és a biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette.”

A fegyveres támadás az egyetlen kivétel az Alapokmányban, amely esetén az államoknak vagy védelmi célú közösségeiknek lehetőségük van fegyveres erőszak alkalmazására. „Mivel azonban az alapokmány mellőzi a fegyveres támadás kifejezés definícióját, semmi nem zárja ki az önvédelem analógia útján való alkalmazásának lehetőségét.”¹⁴ A fegyveres támadásnak azonban két feltételnek is meg kell felelnie: (1) a cselekménynek el kell érnie egy rendkívüli súlyt vagy intenzitást; valamint (2) a támadást elkövető személyek cselekménye valamely másik államnak betudhatóan kell lennie.

Az első kritérium szerinti eltérés fogalmi szinten megjelenik az Alapokmányban, ugyanis míg a 2. cikk (4) bekezdése erőszak alkalmazásáról beszél, addig az 51. cikk fegyveres támadást rögzíti, ekként értelmezve utóbbi fogalom az első minősített esetének tekintendő, vagyis az erőszak és a fegyveres támadás rész-egész viszonyban állnak egymással, tehát – az agresszióhoz hasonló módon – a fegyveres támadás részhalmaza az erőszaknak (sőt ezen belül még az agresszióknak is részhalmaza).

Ezen értelmezés következik az Alapokmány szellemiségéből is, ugyanis, ha a két fogalom jelentése azonos volna, ebben az esetben bármilyen erőszak alkalmazása lehetővé tenné az önvédelem alkalmazását, így egy-egy kisebb súlyú, intenzitású cselekmény is könnyen eszkalálódhatna, míg ha megszorítanánk az erőszakká minősítést, ebben az esetben megszűnne az erőszak általános tilalma. Ennek okán a megfelelő értelmezés az, hogy minden államközi erőszakos cselekmény sérti az erőszak tilalmának *ius cogens* szabályát, de ezek közül csak a jelentősebb súlyú és intenzitású cselekmények – fegyveres támadások – azok, amelyek esetén lehetőség van az önvédelem jogszerű gyakorlására, a többi esetet

¹⁴ Sulyok Gábor: A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének nemzetközi jogi és alkotmányjogi megítélése. In: *Fundamentum* 2005/3. sz. 34. o.

békés úton kell rendezni, amely jelentheti akár a BT vagy Nemzetközi Bíróság előtti eljárást is.

A fegyveres támadás fogalmának definiálása úgy is megközelíthető, hogy az erőszaknak mi az a szintje, amely esetében már fegyveres támadásról beszélhetünk. A legegyszerűbben az agresszió fogalmából lehet kiindulni, hiszen – mint az korábban megállapításra került – mindkettő az erőszak egyik részhalmozát jelenti. A Nemzetközi Bíróság kimondta, hogy a fegyveres támadás az erőszak legsúlyosabb esete.¹⁵ „Ennek következtében az agresszió legsúlyosabb esetei minősülnek „csak” fegyveres támadásnak.”¹⁶ Tehát e fogalmak is rész-egész viszonyban állnak egymással.

A fegyveres támadás másik ismertető jegye, hogy a támadásnak minden esetben betudhatónak kell lennie egy másik államnak. Fegyveres támadást tehát csak állam tud elkövetni.

A vizsgált téma, vagyis a különleges jogrend kérdéskörében is rendkívüli fontossággal bír, annak kérdése, hogy az állam mikortól és milyen intenzitással nyúlhat az önvédelem jogához. A nemzetközi szokásjog részét képező és a Webster-doktrínából eredeztethető az önvédelem jogának gyakorlásával szemben megkövetelt két elv: az arányosság és a szükségesség.

A szükségesség követelménye azt jelenti, hogy az önvédelmi jog gyakorlása kizárólag a támadás elhárítására és visszaverésére irányulhat, „vagyis a fegyveres erőszak alkalmazása nem lehet megtorló, büntető, vagy jövőbeli esetleges újabb támadásokat általánosan megelőző jellegű. Ezek a fegyveres erőszak jogtalan alkalmazásával járó önszegélynek, vagy szintén jogellenes fegyveres represszáliának minősülnek.”¹⁷

¹⁵ Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua versus United States of America), Judgement of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, 64-65, para. 191.

¹⁶ Kajtár Gábor: A terrorizmus elleni önvédelem a XXI. században. In. Kül-Világ – A nemzetközi kapcsolatok folyóirata 2011/1-2. sz. 10. o.

¹⁷ Kajtár Gábor: i.m. 14. o.

Az arányosság követelménye azt jelenti, hogy az önvédelem jogával élve alkalmazott erőszaknak minden esetben igazodnia kell a fegyveres támadás mértékéhez.

E kérdések mellett alapvetően fontos az önvédelem jogának időbeli korlátozottsága is. E körben rögzíti az Alapokmány, hogy az önvédelem érdekében alkalmazott erőszak gyakorolható „mindaddig, amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és a biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette. A tagok az önvédelem e jogának gyakorlása során foganatosított rendszabályait azonnal a Biztonsági Tanács tudomására tartoznak hozni és ezek a rendszabályok semmiképpen sem érintik a Biztonsági Tanácsnak a jelen Alapokmány értelmében fennálló hatáskörét és kötelességét abban a tekintetben, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása végett az általa szükségesnek tartott intézkedéseket bármikor megtegye.”¹⁸

Tisztázni kell azt is, hogy mikortól illeti meg ezen jog a megtámadott államot. Az 51. cikk világosan fogalmaz, vagyis az önvédelmi jog jogszerű gyakorlásának megnyílásához fegyveres támadásnak be kell következnie; ez két okból is szükséges, egyfelől csak így köthető az erőszak jogszerű alkalmazása egy megfelelően magas szinthez, másodsorban csak bekövetkezett fegyveres támadás esetén értelmezhető az arányosság és szükségesség követelménye. Parttalanná tenné az önvédelem alkalmazását a be nem következett támadáshoz fűzött következmény, nem beszélve arról, hogy nehezen vagy egyáltalán nem bizonyítható, hogy a támadás tényleg bekövetkezett volna, és ha igen annak milyen intenzitása lett volna. Az erőszak általános tilalmát ezen esetkörben kiterjesztően nem lehetne értelmezni, hiszen a megelőző védelem lehetőséget biztosítana az államok számára arra, hogy erre való hivatkozással veszélyt vizionálva jogszerű erőszakkal lépjenek fel.

A Nemzetközi Bíróság viszont nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy közvetlen vagy közvetett veszéllyel szemben az

¹⁸ ENSZ Alapokmány 51.cikk.

önvédelem gyakorlása jogszerű vagy jogszerűtlen-e.¹⁹ Az Egyesült Államok ezt kihasználva próbálta nemzetközi jogilag elfogadhatóvá tenni a 2002-ben kiadott nemzetbiztonsági stratégiáját az ún. Bush-doktrínát. E dokumentum szerint lehetősége lenne egy államnak preemptív önvédelem alkalmazására terroristák és tömegpusztító fegyverrel rendelkező államok konkrét fenyegetésével szemben.²⁰ Az USA-nak erre az iraki háború megindításához volt szüksége, azonban felmerül a kérdés, hogy mi minősülhet konkrét fenyegetésnek? A konkrét fenyegetés meghatározásának a hiánya egybemossa a preemptív (küszöbön álló támadás, közvetlen veszély) és a preventív (nem küszöbön álló támadás, absztrakt és távoli veszély) önvédelem fogalmi körét és relativizálja az erőszak általános tilalmát. „Ez – a vélt vagy valós okoktól teljesen függetlenül – az ilyen módon megalapozott intervenciót az agresszióval rokonítja. A jogsértésre alapuló intervenciók ismétlődése, illetve azok eltérése viszont marginalizálhatja a háború indítás tilalmára alapuló nemzetközi jogot. Félő, hogy bármely hasonló magatartás bárminemű elfogadottsága alááshatja azt a helyzetet, amely a nemzetközi jogot a 20. század második felétől a béke jogaként azonosítja.”²¹ A nemzetközi közösség pedig tartotta magát a fenti állásponthez, és nem igazolta egyetlen döntésével sem az Egyesült Államok ezen irányú törekvéseit.

„Az önvédelem tehát nem lehet preventív, megelőző lépés... nem lehet hivatkozni állítólagos veszélyre, provokációra, a saját állam állampolgáraival szemben elkövetett méltánytalanságokra, mint ürügyre.”²² Ennek okán a megelőző támadás (legyen az preventív vagy preemptív) az agresszió tilalmába ütközik.

A rendkívüli állapot tényállásának megalapozásának alapját képezhetné az ENSZ Alapokmány nyújtotta lehetőség, vagyis a

¹⁹ Kajtár Gábor: i.m. 15. o.

²⁰ Dunay Pál: Az iraki háború és a nemzetközi jog: a kezdetektől a végéig. In: Külügyi Szemle 2007/2-3. sz. 230. o.

²¹ Dunay: i.m. 233. o.

²² Prandler Árpád: Az ENSZ Biztonsági Tanácsa. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974, 137-138. o.

fegyveres támadás, amely azonban túlságosan leszűkítené az állam mozgási lehetőségét a szükséges belső jogrendi felkészülésre, olyan esetekben, amikor egyértelműen várható az állam létét fenyegető valamiféle külső támadás, behatás.

Kiegészítő lehetőséget nyújt a fogalom célszerű meghatározásához az 1949-es genfi egyezmények közös II. cikke, amely úgy fogalmaz, hogy az egyezményekbe foglaltak „megüzent háború vagy minden más fegyveres összeütközés esetén”²³ alkalmazandók.

„A Genfi Egyezmény közös 2. cikke egyértelműen »minden más fegyveres konfliktusról« (>)or of any other armed conflict«) szól, annak időbeli, térbeli, intenzitásbeli kiterjedésének mértékére tekintet nélkül...” tehát „...bármilyen nézeteltérés az államok között, amely a fegyveres erők tagjainak beavatkozásához vezet, fegyveres konfliktusnak minősül a 2. cikk értelmében, függetlenül időtartamától, erőszakosságától, a résztvevők számától.”²⁴ Ennek alapján fegyveres konfliktus esetében bár az erőszak alkalmazására a megtámadott állam csak szűk körben jogosult (ha fegyveres támadás megtörtént), azonban ilyen esetekben már azon belső jogrendi szabályokat, amelyek a megfelelő felkészülést teszik lehetővé a későbbi esetleges háború vagy fegyveres támadás sikeres megvívására már eszközölhetők.

A fentiek okán a rendkívüli állapot tényállásának fogalmi jegyei közé szükséges beemelni a *hadiállapot* és *fegyveres konfliktus* fogalmakat, mint az elrendelés lehetséges esetköreit.

1.2. A szükségállapot fogalmi jegyei

A szükségállapot szabályokat szemben az előző alfejezetben felvázolt rendkívüli állapottal az államban létező rendet, jogrendet belülről támadó anomáliák kezelésére hozták, hozzák léte.

²³ A hadrakelt fegyveres erők sebesültjei s betegei helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény 2. cikk 2. 1. bekezdés.

²⁴ Hegedüs: i. m. 50. o.

Belső kivételesség három esetben konstituálható: 1) ún. veszélyhelyzet (természeti- ipari katasztrófa); 2) az állam rendjét súlyosan támadó cselekmények (pl. terrortámadás; kibertámadások; vagyonbiztonság tömeges veszélyeztetése); és 3) az állam alkotmányos rendjét támadó cselekmények (minden, ami a fennálló alkotmányos jogi rezsim megdöntésére irányul). Ezeket nevezzük együttesen szükségállapotnak.

A szükségállapot e három esetben akkor rendelhető el, ha az állami intézményrendszer működésének rendes menetét korlátozza a támadás és ezáltal potenciálisan magában hordozza az emberi élet kioltásának lehetőségét. Tehát többek között a szociális hálót, a politikai intézményeket, a közösségi közlekedést, a gazdasági szervezet működését stb. oly mértékben érinti, hogy az állam és a társadalom az általános, megkérgesedett működéséhez minimum szinten szükséges funkciókat sem tudja ellátni (vagy ennek potenciális veszélye áll fenn).

Az első esetkör rendkívül objektíven és politikai körülményektől függetlenül megítélhető, hiszen ide minden olyan természeti és ipari katasztrófa beletartozik, amely nagyszámú emberi életet oltott ki vagy veszélyeztet. Emellett pedig az állami infrastruktúrában jelentős kárt okoz, vagy azzal fenyeget, illetve a társadalom tagjainak vagyoni biztonságát tömegesen veszélyezteti.

A második esetkör, vagyis az állam rendjét támadó cselekmények már sokkal színesebb képet mutatnak. Hiszen ide kell sorolni minden olyan támadó cselekményt, amely fenyegeti az állam rendes működését, mégpedig úgy, hogy tömegesen veszélyeztet emberéletet és vagyonbiztonságot. Mindezeket azonban úgy valósítja meg, hogy főszabályként nem a regnáló politikai rezsimet, alkotmányos rendet támadja direktben, hanem az általa konstituált közrendet és/vagy értékrendet.

Fontos megjegyezni, hogy ezek közül kiemelkedő intenzitásúak az ún. hibrid hadviseléshez sorolható cselekmények, így például a terrorizmus vagy a kibertámadás. Ugyanis „a hibrid fenyegetések a hadviselés számos formáját magukban foglalják, beleértve a konvencionális képességeket, irreguláris harceljárásokat

és képződményeket, valamint a válogatás nélküli erőszakot alkalmazó terrorista akciókat és bűnözői tevékenységeket. Hibrid háborúkat egyaránt folytathatnak állami és a legkülönbélebb nem állami szereplők.”²⁵ Ebből nyilvánvalóan az előbbi, vagyis az állami szereplők által folytatott tevékenység az előző pont alá tartozik.

Azonban a nem állami szereplők, nem más államnak betudható módon megvalósított hibrid cselekményeire való állami reakció a szükségállapot 21. századi szabályozásának legfontosabb kihívását jelenti. Ezen cselekmények ugyanis, már nem írhatók le a korábbi fogalmainkkal, hiszen az elmúlt évtizedekben megjelent modern eszközök, így például a drónok vagy kibertérben megvalósuló támadások már új fogalmi háló megalkotását sürgetik. Emellett pedig a terrorizmus eszközparkja sem szorítkozik a hagyományos támadó eszközök (lőfegyverek, robbanó- vagy robbantóanyagok, kézi fegyverek) alkalmazására, hanem olyan eszközöket is szolgálatába állít, amelyek az élet mindennapi menetéhez tartoznak, így például a civil közlekedési eszközök (gépjárművek, polgári légi járművek).

Ezek a hibrid fenyegetések alapjaiban követelik a korábbi szabályozás felülvizsgálatát. Ugyanis „a jövőben egy hibrid fenyegetéssel szemben egyértelműen csak a gyors adaptáció jelent néminemű védelmet. A lerövidült reakcióidő következtében koalíciós keretekben folytatott ország-védelem esetén a döntéshozatali folyamatok áttekintése elengedhetetlenül szükséges, ugyanakkor szükség lehet az ország-védelmi lehetőségek mélyebb felülvizsgálatára is.”²⁶ A reakcióidő gyorsítását kívánja az is, hogy „a válság kialakulásának kezdeti időszakában szinte felderíthetetlen a tevékenység, és ezt követően is csak nagyon nehezen azonosítható be, így magának a válságnak a kezelése (a válaszreakciók közös

²⁵ Frank G. Hoffman: Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars. Potomac Institute for Policy Studies, Arlington, 2007, 8. o.

²⁶ Porkoláb Imre: Hibrid hadviselés: új hadviselési forma, vagy régi ismerős?. In. Hadtudomány 2015/3-4. sz. 47. o.

megegyezésen alapuló megfogalmazása és életbe léptetése) rendkívül nehéz feladat.”²⁷

A hibrid jellegű támadások nehéz beazonosíthatósága és „innovatív” eszközválasztása okán a szükségállapotú tényállás megalkotása során mindenképpen kerülni kell a konkrét eszközökre vagy megvalósítási módokra való utalást, ugyanis azok azt eredményezhetik, hogy az új típusú fenyegetések megvalósulása esetében nem lesz alkalmazható a szükségállapot eszközparkja és pontosan a szükséges gyorsabb reakcióidő elvárása sérül.

Eme különleges jogrendi állapot harmadik esetköre az, amikor az alkotmányos rend megdöntésére, illetve a politikai hatalom megszerzésre irányul a megvalósítók cselekménye. Eme tényállásnál kézenfekvő a korábban már említett genfi jogot felhívva, a nem nemzetközi fegyveres összeütközés szabályaira alapítani azt az intenzitást, amely már szükségképpen igényli a szükségállapotú szabályok alkalmazását.

A nem nemzetközi fegyveres összeütközés típusai: polgárháború; ellenállási mozgalom; tömegfelkelés; felkelés.²⁸ Eme tényállásokból a szükségállapot fogalmi köre alá a polgárháború és a felkelés sorolható, ugyanis mindkettő a fennálló rezsimmel szembe helyezkedő társadalmi csoportok politikai céloktól vezérelt erőszakos tevékenysége, amely során összeütközésbe kerülnek a fennálló alkotmányos rend katonai karakterű szerveivel²⁹. Ezen összeütközések mindegyike az állam egészén (vagy annak egy részén) megbénítja az állami intézményrendszer rendes működését és nagyszámú emberéletet veszélyeztetnek, így ezek közvetlen – de

²⁷ Porkoláb: i. m. 43. o.

²⁸ Bartha Orsolya: A fegyveres összeütközések fogalma, fajtái és elhatárolása. In. Ádány Tamás Vince, Bartha Orsolya, Törő Csaba (szerk.): A fegyveres összeütközések joga. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2009, 31-32. o.

²⁹ Katonai karakterű szervek fogalmáról lásd bővebben: Farkas Ádám: A katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás helye, szerepe, létjogosultsága az állam és társadalom rendszereiben. In. Hadtudomány: A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata 2012/elektronikus sz. 3-6. o.

bizonyított – veszélye is igényli a szükségállapot szabályok alkalmazását.

A fentiek okán egy állam alkotmányában rögzített szükségállapot tényállásnak rögzítenie kell mindhárom esetkört, így a természeti és ipari katasztrófát, a fennálló állami rendet támadó cselekményeket és az állam alkotmányos jogrendjét támadó cselekményeket is. Ügyelve mindeközben a 21. század megújult biztonsági fenyegetéseire és azokhoz tartozó fogalmi rendszere.

2. Különleges jogrendi szabályok vizsgálata a visegrádi államok alkotmányaiban – Különös tekintettel az Alaptörvény egyes dogmatikai hiányosságaira

Az előző fejezetben felvázolt ideálisnak tekintendő különleges jogrendi tényállásoknak alkotmányos szinten is szükséges megjelenni, hiszen azontúl, hogy a különleges jogrendi szabályok növelik az állam operativitást, emellett jogállami garanciaként is megjelennek, sőt vészhelyzetekben a legfőbb garanciát a megfelelően szabályozott különleges jogrendi tényállások és azokhoz kapcsolódó felhatalmazási normák jogállami, alkotmányos keretek közé helyezése jelentheti.

Ennek okán a vizsgálat nem állhat meg a tényállás megfogalmazásnak helyességénél, hanem azt ki kell terjeszteni egyéb alkotmányban rögzítendő/rögzített szabályok vizsgálatára, hiszen kizárólag így kaphatunk átfogóbb képet a joganyag állapotairól.

A vizsgálat során így górcső alá kell helyezni a különleges jogrend (2.1.-2.2.) fogalmi meghatározásait, hiszen a legmagasabb szintű jogforrás az, amely rendezi azt, hogy adott jogrendszerben milyen típusú eseményeket tekinthetünk kivételesnek és ezek esetében már a fogalmi meghatározás magában foglalja az időbeliség kérdését is. Emellett szükséges már itt rögzíteni (2.3.) az elrendeléshez szükséges speciális szabályokat és a (2.4.) felhatalmazással érintett szervek körét.

Szerencsés emellett, ha a (2.5.) kivételes hatalom birtokában sem érinthető szabályozási tárgyakat meghatározza az alkotmány,

valamint különleges jogrend idején korlátozással érinteni kívánt alapjogok körét is rögzíti, továbbá annak vagy azoknak a szerveknek a megjelölését, amelyek speciális jogállamvédelmi funkciót látnak el ezen időszakokban.

A következőkben ezen szempontok mentén vizsgálom meg a Visegrádi Együttműködés országainak alkotmányait. Az egyes nézőpontok szerinti elemzések kiindulópontját a magyar Alaptörvény szabályai adják. A Cseh Köztársaság esetében meg kell jegyezni, hogy nem rendelkezik egységes alkotmánylevéllel, hanem folyamatos kiegészítések révén vált, válik teljessé a cseh alkotmányos struktúra. Az eredeti alkotmányuk nem tartalmazott kivételes hatalmi szabályokat, azt 1998-ban a cseh állam védelméről szóló alkotmánytörvény pótolta. Tanulmányomban ezt az alkotmánytörvényt a cseh alkotmánybíróság álláspontjának megfelelően az alkotmány összetevőjének tekintem.³⁰

2.1. A rendkívüli állapot tényállásának megjelenése az egyes államok alkotmányaiban

A magyar Alaptörvény hat különböző különleges jogrendi tényállást ismer: a rendkívüli állapotot, a szükségállapotot, a megelőző védelmi helyzetet, a terrorveszélyhelyzetet, a váratlan támadást és a veszélyhelyzetet. Ezek a korábbi fejezet alapján két főcsoportra osztható jellegük alapján: rendkívüli állapot típusú kivételes helyzetekre; szükségállapot típusú kivételes helyzetekre.

A rendkívüli állapotot „hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén”³¹ lehet kihirdetni. Ezen meghatározás hadiállapotra vonatkozó része, mint fentebb már tárgyalásra került rendkívül objektív és szükségszerű tartalma a rendkívüli állapot tényállásának, azonban a fegyveres támadás közvetlen veszélye problémás fogalmi kellék.

³⁰ Lásd Cseh Köztársaság alkotmánybíróságának honlapjának jogi adatbázisát: <http://www.usoud.cz/en/legal-basis/>

³¹ Magyarország Alaptörvénye, 48. cikk (1) a pont.

Eme fogalmi elem okozta kohéziós problémának az alapját az Alaptörvény Q cikkébe rögzített szabály jelenti, amely szerint „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.”³² Ennek alapján ugyanis a nemzetközi jog *ius cogens* szabályait a magyar jogrendszer transzformálás nélkül elismeri, így az erőszak általános tilalmát is. Az erőszak tilalma alól – mint fentebb már kifejtésre került – az egyik kivétel a fegyveres támadás esetében az egyéni vagy kollektív önvédelem jogának jogszerű gyakorlása. A fegyveres támadás fogalmi meghatározottságához azonban hozzátartozik, hogy fegyveres támadássá intenzitás alapján (állami betudhatóság mellett) lehet minősíteni egy erőszakos cselekményt és vele szemben csak arányos és szükséges lépéseket lehet tenni, amely nyilván csak a bekövetkezett támadás esetében tárható fel. Emellett szintén alapkritérium az önvédelem jogának gyakorlása során az időbeliség megfelelő alkalmazása, így sem a preventív sem a preemptív önvédelem nem megengedett.

Ennek okán az Alaptörvény azon szabálya, amely szerint a fegyveres támadás közvetlen veszélye esetén lehetséges rendkívüli állapoti szabályok alkalmazása, azt sugallja, hogy az önvédelmi cselekmények megvalósítását már preemptív megkezdheti a magyar állam, amely szabályozási megoldás sérti a nemzetközi jogi dogmatikát.

Vizsont amennyiben, a fegyveres támadás nemzetközi jogi szabályainak, fogalmi körének megfelelő alkalmazást tekinti elfogadhatónak ezen körben az alkotmányozó, úgy ennek okán az Alaptörvény kizárja az erőszak megnyilvánulásának összes további formájával szemben, hogy az állam a rendkívüli állapoti felhatalmazás révén effektíven tudjon eljárni a létét – bár csekélyebb súlyban – de veszélyeztető cselekményekkel szemben, vagy megfelelően tudjon felkészülni egy ténylegesen bekövetkező támadásra.

A fegyveres támadás közvetlen veszélye fordulat tehát kétoldalról nézve is hibás megfogalmazás. Egyfelől

³² Magyarország Alaptörvénye, Q cikk (3) bekezdés.

szembehelyezkedik az Alaptörvény által elfogadott nemzetközi jogi szabályanyag fogalmaival, másfelől pedig kizárja az állam szuverenitását veszélyeztető kisebb súlyú, de mégis fenyegető külső támadások hatékony kezelhetőségét.

Fontos rögzíteni előbbivel kapcsolatban, hogy nem az sérti a nemzetközi jogi szabályokat, hogy egy állam akár agresszió esetén elrendeli a rendkívüli állapotot, hanem az, hogy annak fogalmát olyan módon határozza meg, hogy az szembe helyezkedik a nemzetközi jog *ius cogens* szabályával és preemptív önvédelmet vizionál.

A fentiek okán szerencsésebb lett volna az előző fejezetben rögzített egyéb fegyveres konfliktus fordulat fogalomba helyezése.

Tehát ez alapján a helyes definíció a következő volna: *hadiállapot kinyilvánítása vagy háború közvetlen veszélye, illetve egyéb fegyveres konfliktus esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot.*

A fenti dogmatikai hiba és hiányosság eredményezi azt, hogy az Alaptörvény nem elégszik meg egy rendkívüli állapot típusú tényállással, hanem azt kiegészítve – hiszen a fegyveres támadás közvetlen veszélye rendkívül szűk tereputot jelent – életre hívta a megelőző védelmi helyzetet és a váratlan támadást.

Egyfajta preemptív rendkívüli állapotként tekinthetünk a megelőző védelmi helyzetre, amelyet „külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre”³³ lehet elrendelni.

A váratlan támadás pedig proaktív intézkedés lehetőségét adja meg a kormánynak „külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készütségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében.”³⁴

A váratlan támadás megfogalmazása azonban továbbmegy ennél és nemcsak a rendkívüli állapot előszobájának tekinti azt az

³³ Magyarország Alaptörvénye, 51. cikk (1) bekezdés.

³⁴ Magyarország Alaptörvénye, 52. cikk (1) bekezdés.

alkotmányozó, hanem esetlegesen a szükségállapoténak is. Előbbi esetében nyilvánvalóan a fenti hiátusból fakad a szükségszerűség, hogy akár agresszió esetén is növelni lehessen az operativitást.

A szükségállapot szabályként kezelése azonban egyenesen veszélyezteti a jogrendszer, sőt mondhatni a jogállami intézményrendszer koherenciáját. Ugyanis eme szakasz kimondja a törvényes rend, az élet- és vagyonsbiztonság, valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében, ha szükséges a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint kell feloldani a kialakult helyzetet.³⁵

Eme fordulat esetében azonban szükséges megvizsgálni mely szervet definiálja az Alaptörvény fegyveres szervként, mivel nyilvánvalóan eme szerv lesz az, amely eme tervet végrehajtja.

A dolog természete szerint erre a választ az Alaptörvény Magyar Honvédségről szóló 45. cikkében találjuk meg, amely kimondja, hogy „Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség.”³⁶

A honvédség rendeltetése az Alaptörvény szerint a következő: „A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.”³⁷

Eme feladatkör alá azonban fő szabályként nem vonható be a belső támadással fenyegetett törvényes rend, az élet- és vagyonsbiztonság, valamint a közrend és a közbiztonság védelme, ugyanis ennek megóvása alapesetben az Alaptörvény szerint a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok feladata.³⁸ Ennek fényében a fogalom újragondolása az alkotmányozó részéről szerencsés volna.

³⁵ Magyarország Alaptörvénye, 52. cikk (1) bekezdés.

³⁶ Magyarország Alaptörvénye, 45. cikk (1) bekezdés.

³⁷ Magyarország Alaptörvénye, 45. cikk (1) bekezdés.

³⁸ Magyarország Alaptörvénye, 46. cikk.

Ezen szabályozási megoldás emellett abban is ellentmondásos, hogy a különleges jogrendi rendszerben a garanciálisan jobban körülbástyázott szükségállapot szabályaival ellentétben – ahol csak és kizárólag akkor engedik a Honvédség alkalmazását, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő a helyzet megoldására.³⁹ – a váratlan támadás jelenlegi szabályozása a Honvédség elsődleges alkalmazását fő szabállyá teheti a kormány...

A fentebb megjelölt fogalmon túl a szabályozás lehetséges egyéb megoldási lehetőségeit adhatják a többi visegrádi állam alkotmányába foglalt szabályok.

Fogalmi meghatározás tekintetében a Szlovák alkotmány kivételével mindegyik alkotmányban megjelenik a szabályozni kívánt különleges jogrendi tényállás definíciója. A szlovák alkotmány csak a felhatalmazást tartalmazza az alkotmányos törvény megalkotására rendkívüli állapot és szükségállapot idejére.⁴⁰

A cseh alkotmánytörvény fogalmi rendszere az Alaptörvényhez képest tisztább képet mutat, ugyanis a fenti három módozat közül kettőt összevon rendkívüli állapotként. Eme rezsim akkor rendelhető el, ha „az állam szuverenitását, területi egységét vagy demokratikus alapjait közvetlenül fenyegetik.”⁴¹

A lengyel szabályozás egy fogalom alá vonja a három esetkört, amely rendkívüli állapot⁴² elrendelését akkor teszi lehetővé, ha a lengyel államot külső támadás veszélye fenyegeti vagy külső

³⁹ Magyarország Alaptörvénye, 50. cikk (1) bekezdés.

⁴⁰ Tt. 460/1992. A Szlovák Köztársaság alkotmánya (Kelt: 1992. szeptember 1.), [a hivatalos magyar nyelvű fordítás: <http://torvenytar.sk/zakon-31>, hatályos: 2017.08.23.], 102. cikkely (3) bekezdés.

⁴¹ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic [a hivatalos angol nyelvű fordítás: http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_upr_ava/AJ/_Zakon_o_bezpecnosti_English_version_110_1998.pdf, hatályos: 2017.08.23.] 7. cikk (1) bekezdés.

⁴² A hivatalos angol nyelvű fordítás a martial law kifejezést alkalmazza.

fegyveres erőszak érte területét, továbbá kollektív védelemből eredő nemzetközi kötelezettségének teljesítésének érdekében ez elengedhetetlenül szükséges.⁴³

A cseh törvény szabályozási hiányossága rendkívül élesen kiviláglik, ha megnézzük, hogy ezen rendkívüli állapotot a kormány indítványára kizárólag a kétkamarás törvényhozás abszolút többségének támogatása mellett lehet elrendelni,⁴⁴ vagyis nem biztosít lehetőséget olyan eshetőségekre, mint például az Alaptörvény váratlan támadás terminusa, amely esetében a magyar kormány a rendkívüli állapotról vagy szükségállapotról szóló törvényhozási döntés megszületése előtt megkezdheti a védekezést az állam létét veszélyeztető fenyegetéssel szemben.⁴⁵

A lengyel szabályozás előnye, hogy egy fogalom alá rendezte a három terminust, amelyre a magyar szabályozással szemben azért volt lehetősége, mivel ott az alkotmányozó az operativitást szem előtt tartva a köztársasági elnök jogává tette a rendkívüli állapot elrendelését, a minisztertanács kezdeményezésére.⁴⁶ A visszaéléssel szembeni garanciát az adja, hogy köztársasági elnöknek 48 órán belül kezdeményeznie kell a képviselőház döntését az elrendelésről, amelynek ezt haladéktalanul kell tárgyalnia. A törvényhozás minősített többséggel megszüntetheti a köztársasági elnök által elrendelt rendkívüli állapotot.⁴⁷

A magyar szabályozás esetében viszont az első két módozat csak az országgyűlés kétharmados hozzájárulásával rendelhető el,⁴⁸ ez alól könnyítést jelent, hogy az Országgyűlés akadályoztatásának

⁴³ The Constitution of the Republic of Poland (As adopted by the National Assembly on 2nd April 1997) [a hivatalos angol nyelvű fordítás: <http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitution-of-the-republic-of-poland/>, hatályos: 2017.08.23], 229. cikk.

⁴⁴ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 7. cikk.

⁴⁵ Magyarország Alaptörvénye, 52. cikk (1) bekezdés.

⁴⁶ The Constitution of the Republic of Poland, 229. cikk.

⁴⁷ The Constitution of the Republic of Poland, 231. cikk.

⁴⁸ Magyarország Alaptörvénye, 48., 51. cikk.

esetén, – vagyis „ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidege, továbbá a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik”⁴⁹ – a köztársasági elnök dönt a rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről,⁵⁰ amelyhez nyilvánvalóan később szükséges az Országgyűlés megerősítése.⁵¹

A két szabályozás közötti releváns különbség abban rejlik, hogy míg a lengyel alkotmány minden olyan esetben, amely a fogalmi jegyeknek megfelel lehetővé teszi – a köztársasági elnök döntése révén – a kormány számára, hogy a szükséges intézkedéseket megtegye. Addig a magyar szabályozás ezt a lehetőséget csak akkor adja meg a kormánynak, ha már ténylegesen megtörtént a támadás vagy az Országgyűlés akadályoztatása okán nem tud dönteni a kérdésről. Minden más esetben a regnáló kabinet kénytelen kivárnia az országgyűlés kétharmados többséget igénylő döntését vagy él a fentebb kifejtettek okán felemás váratlan támadás és megelőző védelmi helyzet nyújtotta lehetőségekkel.

2.2. A szükségállapot szabályok megjelenési formái a vizsgált alkotmányokban

A szükségállapot szabályozásnak ideális esetben a fentiek alapján magába kell foglalnia a természeti és ipari katasztrófa okozta határhelyzeteket, az állami rendet támadó anomáliákat és az állam alkotmányos berendezkedését támadó cselekményeket.

Szükségállapot típusú szabályozásnak tekinthetők az Alaptörvény rendszerében a szükségállapotra és a terrorveszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezések (nem eltekintve a váratlan támadás fentebb ismertetett problémáitól).

A szükségállapot „a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges

⁴⁹ Magyarország Alaptörvénye, 48. cikk, (4) bekezdés.

⁵⁰ Magyarország Alaptörvénye, 48. cikk (3) bekezdés.

⁵¹ Magyarország Alaptörvénye, 48. cikk (6) bekezdés.

méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén”⁵² rendelhető el.

A szükségállapotú tényállás nem tartalmazza a természeti és ipari jellegű veszélyhelyzeteket, azt külön tényállásként nevesíti az Alaptörvény.

Az alkotmányos rendet támadó cselekmények megfogalmazása kellően átfogó, abba az előző fejezetbe foglalt valamennyi magatartás belefoglalható.

A harmadik kategória, vagyis az állami rendet támadó cselekmények (mint például a hibrid támadások), azonban régi dogmatikai eszközök révén lett meghatározva. Ennek neuralgikus pontja a fegyveresen vagy felfegyverkezve fordulat. Ugyanis – osztva, hogy az idetartozó tényállások szankcióját az anyagi büntetőkódex tartalmazza – e fogalmak meghatározásához a büntetőtörvénykönyv fogalmai kereteihez kell nyúlni.

Így „fegyveresen követi el a bűncselekményt, aki

a) lőfegyvert,

b) robbanóanyagot,

c) robbantószer,

d) robbanóanyag vagy robbantószer felhasználására szolgáló készüléket

tart magánál, vagy a bűncselekményt az a)-d) pontban meghatározottak utánzatával fenyegetve követi el;

6. felfegyverkezve követi el a bűncselekményt, aki az ellenállás leküzdése vagy megakadályozása érdekében az élet kioltására alkalmas eszközt tart magánál.”⁵³

Ennek okán azonban az elmúlt időszak terrortámadásainak eszközei, így a gépjárművek vagy új speciális fenyegetések, mint például a kibertámadások, amelyek alkalmasak akár az állam működését is megbénítani nem sorolhatók be a szükségállapot tényállása alá. Ugyanis ezek fegyverként vagy felfegyverkezve való definiálása vagy ekként való elfogadása rendkívüli mértékben

⁵² Magyarország Alaptörvénye, 48 cikk (1) bekezdés b. pont.

⁵³ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, 459. § (1) 5-6 pont.

kiszélesítené az előbbi fogalmakat a hétköznapok jogalkalmazása során.

Előbbi hiányosság orvoslására az alkotmányozó megfogalmazta a terrorveszélyhelyzetet. A terrorveszélyhelyzet a szükségállapot egy speciálisnak nevezhető formája, amely terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre”⁵⁴ rendelkezhető el. Ezen forma életre hívását egyfelől nyilván napjainkban elszaporodó terrorcselekményekre adott válasz reakcióként lehet értékelni, másfelől pedig szintén visszavezethető ugyan arra az elvi megfontolásra, mint a váratlan támadás szabályozása, vagyis, az effektivitás és a reagáló képesség növelése, azzal, hogy a szükséghelyzettől eltérően addig, amíg az elrendeléséről az országgyűlés nem dönt addig a kormány a szükséges intézkedéseket megteheti.⁵⁵

A magyar szükségállapoti szabályozás hibáinak, hiányosságainak orvoslására megfelelő példákat kapunk a cseh vagy lengyel szabályozás vizsgálata során.

A cseh alkotmány a szükséghelyzet körében összevonja a magyar szabályozás szerinti szükségállapotot és a veszélyhelyzetet. Ilyen állapot akkor áll fenn, ha természeti, ökológiai vagy ipari katasztrófa következett be, vagy *más olyan esemény, amely életet és vagyonbiztonságot, valamint közrendet vagy közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztet.*⁵⁶ Terrorveszélyhelyzethez hasonlóan a cseh szabályozás is ismer egy gyorsított eljárási formát, amikor a cseh miniszterelnök közvetlen veszély esetén maga rendelheti el a szükségállapotot, amelyet 24 órán belül a kormánynak jóvá kell hagynia.⁵⁷

⁵⁴ Magyarország Alaptörvénye, 51/A. cikk (1) bekezdés.

⁵⁵ Magyarország Alaptörvénye, 51/A. cikk (3) bekezdés.

⁵⁶ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5. cikk (1) bekezdés.

⁵⁷ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5. cikk (3) bekezdés.

A lengyel szabályozás a magyarhoz hasonlóan külön kezeli a veszélyhelyzetet és a szükségállapotot. A lengyel szükségállapoti szabályok *az állam alkotmányos rendjének, a polgárok és a köz biztonságának fenyegetettsége idején* alkalmazható.⁵⁸ A lengyel alaptörvény sem tartalmaz egyszerűsített eljárást, mivel ebben az esetben is az hatékonyság oldalára helyezkedik és a köztársasági elnök diszkrecionális döntésére bízta a szükségállapot elrendelését, itt is azzal a kitételrel, hogy 48 órán belül kezdeményeznie kell a képviselőház döntését a kérdésben.⁵⁹ A magyar szabályozás könnyítése szükségállapot elrendelési körében szintén kimerül az országgyűlés akadályoztatásának esetkörére.

A veszélyhelyzetre, mint rendkívüli állapotra külön csak a magyar és a lengyel alkotmány tartalmaz szabályokat. A magyar veszélyhelyzet „élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében”⁶⁰ rendelhető el. A lengyel alkotmány fogalmi jegyek szempontjából ugyanezekkel operál. Mindkettő esetében a kormány döntése elegendő az elrendeléséhez. A lengyel alkotmány annyi kikötést tesz, ha az egész ország területére elrendelik ahhoz szükséges a képviselőház jóváhagyása és maximum 30 napra kaphatja meg ezt a felhatalmazást.⁶¹ A magyar alkotmány pedig az ezen állapot idején kiadható rendelet hatályát korlátozza főszabályként 15 napban.⁶² Látható, hogy ezen módozat, a politikai térreumon kívül esik és rendkívül objektív tényezőkhöz köthető, így egyik alkotmány esetében sem tartalmaz az általános garanciákon túli megkötéseket, kizárólag a fogalmi és időbeli korlátozásokat.

⁵⁸ The Constitution of the Republic of Poland, 230. cikk.

⁵⁹ The Constitution of the Republic of Poland, 231. cikk.

⁶⁰ Magyarország Alaptörvénye, 53. cikk (1) bekezdés.

⁶¹ The Constitution of the Republic of Poland, 232. cikk.

⁶² Magyarország Alaptörvénye, 53. cikk (3) bekezdés.

2.3. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Elrendelés szabályai tekintetében a szlovák alkotmány rendkívül egyszerűvé teszi a helyzetet, hiszen mind a két típusú különleges jogrendet a kormány kezdeményezésére⁶³ a köztársasági elnök rendelheti el,⁶⁴ amely döntés jogszerűségéről az alkotmánybíróság határoz.⁶⁵ A lengyel szabályozás szintén a garanciák fenntartása mellett az effektivitás mellett tör lándzsát, mivel rendkívüli- és a szükségállapotot is a minisztertanács kezdeményezésére a köztársasági elnök rendeli el, a fentebb bemutatott azon korlátozással, hogy a képviselőház minősített többséggel megsemmisítheti ezen döntését, valamint szükségállapot idején maximum 90 napos időtartamot enged, amelyet a képviselőház maximum 60 nappal meghosszabbíthat. Veszélyhelyzetet a minisztertanács rendelheti el a fentebb már bemutatott korlátozásokkal.⁶⁶

A cseh alkotmányos szabályozás ennél már összetettebb képet mutat, rendkívüli állapot esetében a kormány javaslatára a törvényhozás mindkét házában abszolút többségének támogatása szükséges az elrendeléshez. Szükségállapot esetén a kormány dönt annak elrendeléséről, a közvetlen veszély esetében a miniszterelnök, a kormány 24 órán belüli megerősítésével, azonban mindkettő döntést megsemmisítheti a képviselőház.⁶⁷

A magyar szabályozás a legösszetettebb, amelynek oka főként abban rejlik, hogy a fő szabálynak tekinthető rendkívüli- és szükségállapot túlszabályozott. Ennek a különleges jogrend és

⁶³ Szlovák Köztársaság alkotmánya, 119. cikkely n pont.

⁶⁴ Szlovák Köztársaság alkotmánya, 102. cikkely (1) m pont.

⁶⁵ Szlovák Köztársaság alkotmánya, 129. cikkely (6) bekezdés.

⁶⁶ The Constitution of the Republic of Poland, 229-232. cikk.

⁶⁷ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5, 7. cikk.

fegyveres védelem megújításának szükségessége⁶⁸ melletti egyik fő oka, ahogy Kukorelli István fogalmaz, hogy »Visszaemlékezve a háromszögletű Nemzeti Kerekasztal tárgyalásaira, igenis ki kell mondanunk, hogy a fegyveres erő tekintetében ott és akkor az operativitás számunkra nem bírt jelentőséggel a hatalommegosztás és az alkotmányos korlátozás követelményei mellett.«⁶⁹ . Másik okaként megfogható az, – amelyet Farkas Ádám gondolatai adnak vissza leginkább – hogy Magyarországon „a demokratikus politikai kultúra gyengeségei miatt a mindenkori kormánnyal szembeni bizalmatlanságot helyezik a fegyveres védelem kérdéseinek érdemi vonatkozásai fölé és ennek az ideologikus ellenzésnek a szellemében támadnak minden olyan felvetést és gondolatot, ami a fegyveres

⁶⁸ A téma kapcsán lásd: Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? In. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. sz. 7-16. o.; Till Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. In. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. sz. 55-75. o.; Keszely László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. In. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. sz. 77-89. o.; Farkas Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. In. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. sz. 17-29. o.; Kelemen Roland: Sajtókorlátozás az első világháborúban. In. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. sz. 113-126. o.; Farkas Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. In. *Honvédségi Szemle* 2017/1. sz. 44-58. o.; Farkas Ádám: Az állam fegyveres védelmének szabályozása a magyar jogrendszerben. In. *Sereg Szemle* 2017/2. sz. 146-161. o.; Farkas Ádám: Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarországon katonai védelmére. Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, Budapest, 2016.; Spitzer Jenő: Az önvédelem és a terrorizmus ütközete: hajlik vagy törik a nemzetközi jog? In. *Honvédségi Szemle* 2018/2. sz. 30-41. o.; Farkas Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat. In. *Szakmai Szemle: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos Szakmai Folyóirata* 2017/3. sz. 5-20. o.

⁶⁹ Farkas Ádám: Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében. In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2015/1. sz. 6. o.

védelemhez, annak szabályozásához és hatékonyságnövelést célzó változásaihoz kapcsolódik.”⁷⁰

A rendkívüli- és szükségállapot esetében is, az elrendeléshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, ettől eltérni a fentebb már ismertetett esetben, vagyis az országgyűlés akadályoztatása esetén lehetséges.⁷¹ Megelőző védelmi helyzet és terrorveszélyhelyzet esetében annyi könnyítést építettek – és ez indokolja a külön szabályozást, ha már az alkotmányozó mereven ragaszkodott ’89 örökségéhez – a szabályozásba, hogy a kormánynak lehetősége nyílik intézkedéseket tenni az Országgyűlés döntésének meghozataláig.⁷² Váratlan támadás okán elrendelt különleges jogrend körében pedig maga a kormány haladéktalanul megteheti intézkedéseit, amíg a törvényhozás nem dönt a megfelelő különleges jogrend bevezetéséről.⁷³ Veszélyhelyzetben pedig a fentebb már érintett korlátok között a kormány rendeli el a kivételes hatalom alkalmazását.

2.4. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend kérdésében a visegrádi országok alkotmányaiban

A felhatalmazás alanya tekintetében a szlovák alkotmány nem tartalmaz szabályokat. A cseh alkotmánytörvény rendkívüli- és szükségállapot esetében is a kormányt hatalmazza fel a szükséges intézkedések kidolgozásával. Rendkívüli állapot esetében megjelenik a Nemzeti Biztonsági Tanács (Bezpečnostní Rada Statu), amely a miniszterelnökből és azon miniszterekből áll, akiket a kormány ezzel megbízott. Feladata a kormány által meghatározott javaslatok

⁷⁰ Farkas Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről. In. Szakmai Szemle: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos Szakmai Folyóirata 2016/3. sz. 174. o.

⁷¹ Magyarország Alaptörvénye, 48. cikk.

⁷² Magyarország Alaptörvénye, 51., 51./A. cikk.

⁷³ Magyarország Alaptörvénye, 52. cikk.

elkészítése, amely Csehország védelme érdekében szükséges.⁷⁴ A lengyel alkotmány mindhárom különleges jogrendi állapot esetében a minisztertanácsra ruházta a hatásköröket.⁷⁵

Magyarország esetében ez is rendkívül tarka képet mutat. Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács gyakorolja a különleges jogosítványokat. „Elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és - tanácskozási joggal - a Honvéd Vezérkar főnöke.”⁷⁶ Szükségállapot idején pedig a hatáskörök címzettje a köztársasági elnök. Rendkívül érdekes a szabályozásban – megint vissza kell utalni Kukorelli professzor és Farkas Ádám gondolataira – , hogy az államszervezetben neutrális hatalomként megjelenő köztársasági elnök, akinek nincs politikai felelőssége, különleges jogrend esetén a végrehajtás feje lesz, míg a rendszer valódi politikai hatalmi középpontját képező miniszterelnök, akinek valós gyakorlata és apparátusa van a kormányzásban második helyre szorul a hierarchiában. Az államfő illetén jogokkal való felruházása visszavezethető a polgári kori magyar jogi hagyományokra, ahol előbb a király, majd a kormányzó birtokolt hasonló jogköröket, azonban ezen korszakban mindkettőnek erős jogi kapcsolata volt a végrehajtó hatalommal, sőt több tekintetben annak részeként fungált.⁷⁷

Szintén érdekes szabályozási megoldás a törvényhozó hatalom tagjainak átvezetése a végrehajtó hatalomba, ezáltal annak alkotmányos kontroll szerepét gyengítve, mivel nehezen elképzelhető az a szituáció, hogy a Honvédelmi Tanács tagjaként

⁷⁴ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5., 7., 9. cikk.

⁷⁵ The Constitution of the Republic of Poland, 229-232. cikk.

⁷⁶ Magyarország Alaptörvénye, 49. cikk (1) bekezdés.

⁷⁷ Lásd bővebben: Tomcsányi Móric: Magyarország közbjoga. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1943.; Concha Győző: Az államhatalmak megoszlásának elvei. Franklin-Társulat Könyvnyomdája, Budapest, 1892.; Kmety Károly: A magyar közbjog tankönyve. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911.

támogatott intézkedést később a tisztelt ház tagjaként támadni fogja bármely olyan frakció, amelynek vezetője ehhez hozzájárult. Veszélyhelyzet, terrorveszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet és váratlan támadás esetben a kormány a hatáskör címzettje.⁷⁸

2.5. Tiltott vagy korlátozott tárgykörök az egyes alkotmányokban

A cseh alkotmány kivételével mindegyik alkotmány tartalmaz különleges jogrend idejére alapjogi derogációs klauzulát, szintén mindegyikben megjelenik egyfajta tilalmazott tárgykör, így kiemelten legtöbbje tartalmazza az alkotmány módosításának vagy hatályon kívül helyezésének tilalmát, a választási törvények módosításának tilalmát, választások tartásának tilalmát. A lengyel alkotmányból kiemelendő, hogy nem engedi módosítani ezen időszakok alatt a kivételes hatalmi szabályokat megállapító törvényeket.

Alkotmány ör tekintetében kuriózum a szlovák alkotmány, amely külön hatáskörrel ruházza fel ezen időszakra az alkotmánybírárságot. Csehország esetében a köztársasági elnök kap plusz jogosítványokat (például a Nemzeti Biztonsági Tanácstól információkat kérhet, részt vehet ülésein). Lengyelország alkotmányában a törvényhozás garanciális szerepe jelenik meg abban, hogy bár a három különleges jogrend könnyebben elrendelhető az operativitás érdekében, azonban rövid időn belül azok kivezetése lehetséges a törvényhozás által. Magyarország esetében a köztársasági elnöknek, valamint a frakcióvezetőknek a végrehajtásba való bevonásával gyengülnek az alkotmányos korlátok, amit némiképpen mégis erősít az alkotmánybírárság hatásköreinek korlátozását tiltó rendelkezés.

⁷⁸ Magyarország Alaptörvénye, 48-52. cikk.

KATONAI JOGI ÉS HADIJOGI SZEMLE
2017/1-2. SZÁM

Összegzés

Kivételes hatalom a Visegrádi Együttműködés országainak alkotmányában						
	Rendkívüli állapot típusú			Szükségállapot típusú		
Magyarország						
megnevezés	rendkívüli állapot	megelőző védelmi helyzet	váratlan támadás	szükségállapot	terrorveszélyhelyzet	veszélyhelyzet
elrendelés	OGY 2/3	OGY kis 2/3, lehetséges előzetes intézkedés	kormány	OGY 2/3	OGY kis 2/3 lehetséges előzetes intézkedés	kormány
jogosított	Honvédelmi Tanács	kormány	kormány	Közterségi elnök	kormány	kormány
Csehország						
megnevezés	rendkívüli állapot			közvetlen veszélyhelyzet	szükségállapot	
elrendelés	törvényhozás két házának abszolút többsége			miniszterelnök, képviselőház hatályon kívül helyezheti	kormány, képviselőház hatályon kívül helyezheti	
jogosított	kormány, előkészítés terén: Nemzeti Biztonsági Tanács			kormány		
Lengyelország						
megnevezés	rendkívüli állapot			szükséghelyzet		veszélyhelyzet
elrendelés	közterségi elnök, törvényhozás 2/3-os többséggel elvetheti					minisztertanács
jogosított				minisztertanács		
Szlovákia						
megnevezés	rendkívüli állapot			szükségállapot		-
elrendelés	közterségi elnök					
jogosított	nem tartalmaz rendelkezést erre vonatkozóan					

Napjaink biztonsági kihívásai szükségessé teszik az egyes államok különleges jogrendre vonatkozó szabályainak felülvizsgálatát. Szükséges elhessegetni a démonizáló jogtudományi, társadalmi sztereotípiákat, ugyanis vészidőszakokban a jogállam egyedüli mentsvára a megfelelően szabályozott különleges jogrend lehet. Szükséges tehát leporolni ezeket a szabályokat és megtisztítani a történelmi előítéletek béklyóitól, amelyek széles körben való alkalmazásuknak vészterhes időszakaihoz kötődik.

Magyarország esetében a különleges jogrendi szabályozás, a fegyveres védelem joga, vagy akár a katonai büntetőjog területe, a mai napig billogot visel magán. Az első majd a második világháború, majd a kommunista diktatúra legsúlyosabb jogtiprásait kötik ezekhez a területekhez legtöbbször csupán felületes ismeretek birtokában.

Ennek okán Magyarország Alaptörvényében szabályozott különleges jogrendi szabályok egyrésztől túlszabályozottak, az operativitást második vonalba taszító szabályok, másik része ezeknek a szabályoknak, pedig éppen a kibúvók ezen effektivitást tagadó szabályok alól. Ennek eredménye egy fogalmilag kusza alkotmányos környezet.

A lengyel – de elrendelés terén a szlovák is – alkotmány megfelelő mintát szolgáltat a fogalmi letisztázáshoz, az operativitás növeléséhez, amellet, hogy rövid időn belül lehetőséget teremt a törvényhozás számára, hogy annulálja az elrendelést, és ha szükséges megkezdje a felelősségre vonást.

Szintén követendő példa lehetne a lengyel alkotmányos szabályozás több pontjának esetleges felhasználásán túl a szlovák szabályozás alkotmánybírásgot ezen időszakra nézve többletjogosítványokkal felruházó rendelkezése is.

Szükséges tehát a magyar alkotmányos szabályozás újragondolása, ugyanis jelenlegi állapota alkalmatlanná teheti a jogállami garanciák megóvására olyan időszakokban, amikor a túlszabályozottság, a fogalmi kuszasága a legjobb szándék ellenére a jogállami intézmények megkerülését eredményezhetik.