

29. Összegzés – A különleges jogrend az alkotmányokban

HORVÁTH ATTILA

Bjørnskov és Voigt egy közelmúltbeli tanulmánya szerint 2013-ban nem kevesebb mint 171 ország alkotmányában voltak megtalálhatók valamilyen különleges jogrendi rendelkezések.¹ A szerzők egy másik írásukban pedig arra mutattak rá, hogy 1985 és 2014 között 137 ország – tehát a szuverén államok mintegy kétharmada – vezetett be valamilyen típusú rendkívüli állapotot.² Bár a jelen kötetben vizsgált államok lényegesen eltérő megoszlást mutatnak a fenti szempontokból, az kétségtelen, hogy a rendkívüli helyzetek talán nem is annyira rendkívüliek, a kivételes állapotok nem teljesen kivételesek, és amit könyvünkben különleges jogrendnek neveztünk, az nem is okvetlenül minősül különlegesnek. A kötet zárófejezetében arra keressük a választ, hogy hazánk és 20 külföldi ország vizsgálatát követően milyen hasonlóságok és eltérések rajzolódnak ki a különleges jogrendi szabályozásban.

Mielőtt rátérünk a következtetésekre, szükségesnek tartunk néhány megállapítást tenni a terminológiai problémákkal és a „különleges jogrend” kifejezéssel kapcsolatban. Bár jelen kiadvány a címében is tartalmazza ezt a kifejezést, az 5. fejezetben utaltunk rá, hogy ez a fogalom még a hazai jogi terminológiában is alig egy évtizedes múltra tekint vissza; a közbeszédben (és

1 Bjørnskov–Voigt, 2018a, 105. o.

2 Bjørnskov–Voigt, 2018b, 110. o.

Dr. Horváth Attila, PhD

attila.horvath@mfi.gov.hu

vezető kutató (Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet)

adjunktus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék)

Horváth, A. (2021) 'Összegzés – A különleges jogrend az alkotmányokban' in Nagy, Z., Horváth, A. (szerk.) A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, 624–643. o. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.



https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_29

részben a szakmai közegben) való meghonosodását pedig erőteljesen gátolja, hogy a rendkívüli jogrend kifejezés – vélhetően közérthetősége miatt – egyre inkább teret nyer. Amennyiben a különleges jogrend angol megfelelőjére, a *special legal orderre* keresünk rá az interneten, egyértelművé válik, hogy ez a kifejezés egyáltalán nem minősül bevett terminológiának, hiszen lényegében valamennyi találat Magyarországhoz kötődik. Ebből a szempontból akár önkényesnek is tűnhet ennek a kevésbé bevett fogalomnak a használata, és kritikai éllel szóvá tehető, hogy egy hazai fogalmat vetítünk ki külföldi államokra. Csakhogy a kötet megírása során deklaráltan a magyar szabályozás volt a kiindulópontunk, és így elsősorban arra vállalkoztunk, hogy a hazai különleges jogrend külföldi megfelelőjét keressük – annak elnevezésétől és alkotmányos státuszától függetlenül. Ennek megfelelően a különleges jogrend kifejezést ebben a kötetben a hazai szabályozástól elszakítva, mintegy összefoglaló értelemben használtuk, és ezt annak tudatában tettük, hogy a fogalom az egyes országokban nagyban eltérő jelentéstartammal bír, és számos esetben nem is abban a formában értelmezhető, ahogyan azt a magyar Alaptörvény teszi.³

Ami a további terminológiai problémákat illeti, közismert, hogy a jogi nyelvezet szigorúan kötött, az egyes fogalmak, kifejezések meghatározott jelentéssel bírnak, és nem cserélhetők fel egymással. Ennek az elvnek azonban nem volt könnyű megfelelni egy olyan kötetben, amely 18 különböző nyelven íródott alkotmányokat és jogszabályokat vizsgált, hiszen az egyes idegen nyelvű kifejezések magyarra fordítása (esetenként az angol nyelv közbeiktatásával) több esetben sem volt problémamentes, és a magyar kifejezések nem mindig alkalmasak egy-egy különleges jogrendi tényállás eredeti értelmének visszaadására.⁴ A külföldi szabályozás értelmezése és a magyar szabályozással való összevetése során ügyelni kellett arra, hogy számos esetben a hazai szabályozásban is ismert tényállást (különösen például a szükségállapotot) más országok más kifejezéssel használják.⁵

A következőkben három szempont alapján végezzük el a kötetünkben vizsgált államok összevetését. Először az alkotmányos szabályozás mélységét tárjuk fel, majd az alkotmányban szabályozott különleges jogrendi tényállások számát vetjük össze. Ezt követően pedig azt vizsgáljuk fel, hogy a gyakorlatban mennyiben kerültek „élesítésre” ezek a különleges jogrendi tényállások. A fejezet zárásaként megvizsgáljuk, hogy a magyar Alaptörvény különleges jogrendi része miként értékelhető a külföldi szabályozások tükrében.

3 Ezzel kapcsolatban röviden ki kell térni a kivételes állapoti rendszerek monista és dichotóm (más elnevezéssel: dualista) modellekre való felosztására (Ferejohn–Pasquino, 2004, 223–226. o.; Mészáros, 2016, 196–197. o.). Eszerint a monista megközelítés azt vallja, hogy a felmerülő válságok és rendkívüli helyzetek is a normál jogrend keretében kezelendők, míg a dichotóm álláspont úgy érvel, hogy a kivételes állapotok kivételes jogi szabályozást, azaz egy alternatív jogrendet igényelnek. Az arra okot adó körülmények esetén a hatalom – Ferejohn és Pasquino kifejezésével élve – „átkapcsol” a különleges jogrendre (Ferejohn–Pasquino, 2004, 221. o.).

4 Vö.: Csink, 2017, 10. o.

5 Egyes hazai munkák a fordítási és megfeleltetési problémákat úgy hidalták át, hogy a tükrőfordításban hadiállapotként vagy háborús állapotként értelmezhető kifejezéseket rendkívüli állapotként fordították – valószínűleg abból a megfontolásból, hogy a megkönnyítsék a magyar szabályozással való összevetetőséget (Kelemen, 2020, 210–211. o.).

1. Az alkotmányos szabályozás mélysége

A kivételes állapotok alkotmányi-jogi szabályozását vizsgáló írások gyakran utalnak arra, hogy az alkotmányok jelentősen különböznek egymástól abból a szempontból, hogy milyen mélységben, milyen terjedelemben, milyen részletességgel foglalkoznak a különleges jogrendi állapotokkal.⁶ A divergencia okainak tárgyalása meghaladná az összegzés kereteit, azonban az biztosan kijelenthető, hogy a történelmi tapasztalatok, valamint az alkotmány születésének időpontjai és körülményei meghatározók – vagy ahogyan Kelemen Roland fogalmaz, a 20. század történelmi hagyományainak lenyomatai is kirajzolódnak az egyes alkotmányokon.⁷

A különleges jogrendhez való viszonyulások már eleve abból a szempontból is divergálnak, hogy egyáltalán van-e a helye ilyen jellegű rendelkezéseknek az alkotmányban. Scheppele szerint alapvetően kétféle álláspont létezik az államot érő fenyegetések kezelésével kapcsolatban:⁸ a szerző által törvényesnek nevezett alapállás (*legalist*) értelmében az államnak minden körülmények között a jogi keretek között kell maradnia – még akkor is, ha ezekben a rendkívüli helyzetekben az állam mozgásteret eltér a normál időszaktól.⁹ A törvényen kívüliséget valló álláspont (*extralegalist*) ezzel szemben úgy érvel, hogy súlyos válsághelyzetek esetén az államnak lehetősége van jogon kívüli eszközöket is igénybe venni, ugyanis észszerűtlen (jogi) keretek közé szorítani az államot éppen akkor, amikor egy, a létét fenyegető kihívással áll szemben.¹⁰ Sőt – mutat rá a szerző – a kivételes helyzetek kezelésének jogi szabályozására irányuló próbálkozás eleve sérti magát a jogrend integritását is.¹¹ Noha a kötetben bemutatott országokban – némileg az Egyesült Államok kivételével – alapvetően az első álláspont a domináns,¹² a konkrét nemzeti szabályozás ettől még jelentős különbségeket mutat.

A 7. ábrán a vizsgált alkotmányokat¹³ két szempont szerint helyeztük el egy pontdiagramon. Az egyik szempont a különleges jogrendi jellegű rendelkezések (karakterben

6 Lásd például Gross, 2004, 6–8. o.; Scheppele, 2008, 166. o.; Khakee, 2009, 11–12. o.

7 Kelemen, 2020, 211. o.

8 Scheppele, 2008, 165–166. o. Vö.: Venice Commission, 2020, II.D.22. (A bizottság a *constitutional* és az *extra-constitutional* kifejezéseket használja.).

9 Az Alaptörvény által bevezetett *különleges jogrend* kifejezés pontosan ezt a megközelítést tükrözi vissza, hiszen ebben az esetben is egy *jogrendről* – ráadásul alkotmányban szabályozott jogrendről – van szó, még ha az „különleges” is.

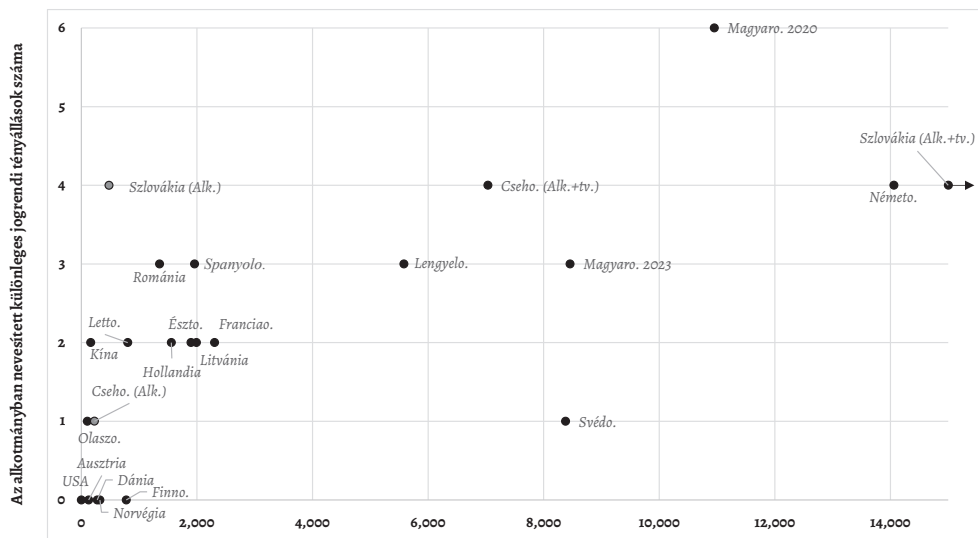
10 A kivételes állapotok jogi szabályozásával (szabályozhatóságával) szemben bizalmatlan államok közül első-sorban – a jelen kötetben nem érintett – Svájcot kell kiemelni (Khakee, 2009, 19–20. o.). Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a svájci alkotmányban ne lennének szükségállapoti rendelkezések.

11 A különböző álláspontokra lásd még a kötet 1. fejezetét, valamint: Khakee, 2009, 6–7. o.

12 Vö.: Khakee, 2009, 21–24. o. A szerző Norvégiával és Franciaországgal kapcsolatban is arra mutat rá, hogy a jogi szabályozás ugyan mindkét államban viszonylag részletes, viszont Norvégiában a szükségszerűség doktrínája, Franciaországban pedig a rendkívüli elnöki jogkör teremtheti meg a lehetőséget egy olyan hatalomra, amelynek a határai rendkívül tágak.

13 Kartális alkotmány hiányában az ábrán nem tüntettük fel az Egyesült Királyságot.

számított) terjedelme,¹⁴ a másik pedig az alkotmányban nevesített különleges jogrendi tényállások száma.¹⁵ Az így előállt pontdiagramból egyrészt plasztikusan kirajzolódik a vizsgált alkotmányok heterogenitása, másrészt az ábra támpontot ad az országok csoportosításához.¹⁶



A különleges jogrendi jellegű rendelkezések terjedelme (karakter)

7. ábra

A különleges jogrendi szabályozás paraméterei a vizsgált alkotmányokban

Forrás: a szerző saját összeállítása a nemzeti alkotmányok alapján

Az első jól elkülöníthető kategóriába Ausztria, Dánia, az Egyesült Államok, Finnország, Norvégia, valamint Olaszország és Kína sorolható. A hét országban közös, hogy az alkotmányuk egészen minimális teret szentel a különleges jogrendnek, és így csak nyomokban találunk ilyen jellegű rendelkezéseket. Az Egyesült Államok alkotmányában ugyan előfordul néhányszor a háború¹⁷ (*war*), a közvetlen veszély¹⁸ (*imminent danger*) és a közveszély¹⁹ (*public danger*) kifejezés, azonban nem különleges jogrendi kontextusban, így ez esetben nulla karakterrel vettük figye-

14 A terjedelem vizsgálatánál – a magyar Alaptörvény kivételével – az alkotmányok angol nyelvű szövegéből azokat a rendelkezéseket vettük alapul, amelyek kimondottan a különleges jogrendről szólnak. Ha az adott alkotmányba beiktatásra került egy vagy több különleges jogrendi „blokk”, akkor ezeket vettük figyelembe, de ilyenkor nem számítottuk be az alkotmány egyéb kapcsolódó rendelkezéseit (például ha valamely különleges jogrend csak meg lett említve valamely közhatalmi szerv jogkörei között).

15 Az ezzel kapcsolatos megfontolásokról lásd az összegzés következő pontját.

16 A különleges jogrendi rendelkezések terjedelmének hasonló vizsgálatára lásd: Khakee, 2009, 11. o.

17 I. cikk 10. bekezdés, III. cikk 3. bekezdés, Ötödik Alkotmánykiegészítés.

18 I. cikk 10. bekezdés.

19 Ötödik Alkotmánykiegészítés.

lembe az alkotmányt.²⁰ Az osztrák alkotmány egyedül a hadüzenetet (*Kriegserklärung*) említi,²¹ a dán pedig a sürgősségi helyzetre (*særdeles påtrængende tilfælde*) tesz egy rövid utalást,²² míg a finn alkotmányban a különleges körülmények²³ (*poikkeusolojen*) és a háború²⁴ (*sota*) is említésre kerül. A norvég alkotmányban a király hatásköreivel kapcsolatban található egy rövid rendelkezés a háborúval (*krig*) kapcsolatban,²⁵ illetve van egy utalás a rendkívüli körülményekre²⁶ (*overordentlige omstendigheter* – példaként az ellenséges megszállást és a fertőző betegségeket említve). Hangsúlyozandó, hogy egyik alkotmány sem írja körül ezeket a helyzeteket, így erre a négy államra úgy tekintünk, mint ahol az alkotmány szintjén egyáltalán nincs különleges jogrendi helyzet definiálva. Az olasz alkotmány annyiban mutat némi eltérést, hogy nem pusztán háborúról/hadüzenetről tesz említést, hanem a hadiállapot (*stato di guerra*) kifejezést használja.²⁷ Ez utóbbinak álláspontunk szerint hangsúlyosabb az „állapotjellege”, így Olaszország esetén – szemben a másik három állammal – úgy találtuk, hogy azonosítható egy különleges jogrend (a hadiállapot).²⁸ Hasonló a helyzet Kínában is: az alkotmány ugyan itt is kifejezetten nevesíti a hadiállapotot²⁹ (*zhazheng zhuangtai*) és a szükségállapotot³⁰ (*jinji zhuangtai*), azonban nem tölti meg tartalommal ezeket. Összességében mind az öt alkotmányról elmondható, hogy lényegében semmilyen konkrétumot (különösen definíciót, hatásköri szabályokat) nem tartalmaz a különleges jogrend vonatkozásában.

A második kategóriába hét állam, Észtország, Franciaország, Hollandia, Lettország, Litvánia, Románia és Spanyolország sorolható. Itt a közös pontot egyrészt az jelenti, hogy mindegyik alkotmányban azonosítható két vagy három jól definiált különleges jogrendi helyzet; másrészt pedig itt már nem pusztán említésre kerülnek ezek a tényállások, hanem a szabályozás is bővebb. Utóbbi elsősorban a hatásköri szabályokat, valamint az egyes helyzetek pontosabb definiálását jelenti.

Aharmadik csoportot Magyarország, Lengyelország, Németország és Svédország képezi. Ezekben az államokban az alkotmány egy meglehetősen részletes és komplex szabályozást tartalmaz, amely – különösen Magyarország, Lengyelország és Svédország esetén – jól elkülönül az alkotmány többi rendelkezésétől.³¹ A magyar Alaptörvény és a lengyel alkotmány külön részt, illetve fejezetet szentel a különleges jogrendnek. Svédországban az alkotmány részét képező kormányzati törvény szintén külön fejezetben (15. fejezet) tárgyalja a háborút

20 Vö.: Ferejohn–Pasquino, 2004, 214. o.

21 38. cikk, 40. cikk (2) bekezdés.

22 23. cikk.

23 23. és 128. szakasz.

24 93. szakasz.

25 26. cikk.

26 68. cikk.

27 78. cikk.

28 Vö.: Gross, 2004, 8. o.

29 67. cikk 18. pont.

30 67. cikk 20. pont.

31 A magyar Alaptörvény a jelenleg hatályos és a 2023. július 1-től hatályos szövegváltozatával is szerepel az ábrán.

és a háborús veszélyt. Valamennyi szabályozásról elmondható, hogy tisztázza a különleges jogrendi tényállásokat (bár Svédországban ez csak egy tényállást jelent) és tartalmazza a hatásköri szabályokat, amiből viszonylag jól kirajzolódik, hogy ezekben a helyzetekben mely szervezetnek milyen kompetenciája van.

A kötetben vizsgált országok közül sajátos Csehország és Szlovákia szabályozása. Amint a két országfejezetben kiemeltük, mindkét országról elmondható, hogy az alkotmányos rendszer nem pusztán az alkotmányból áll, hanem ezenfelül az alkotmánytörvények is alkotmányos szintű szabályozásnak tekinthetők. Mindez némileg megnehezíti a két ország besorolását a fenti kategóriákba, ugyanis az alkotmányos szabályozás mélységének megítélése attól függ, hogy kizárólag az alkotmányt vesszük alapul, vagy pedig az alkotmánytörvényeket is vizsgáljuk.³² Az előbbi esetben arra a következtetésre juthatunk, hogy mindkét alkotmány – különösen a cseh – elnagyoltan tárgyalja (pontosabban inkább csak megemlíti) a különleges jogrendet.³³ A szlovák alkotmányban mind a négy különleges jogrendi tényállás nevesítve van, viszont Csehország esetén csak a hadiállapot kerül említésre. Ezek alapján a két ország – főként Csehország – inkább a fentebb tárgyalt első kategóriába lenne sorolható. Amennyiben az állambiztonsági tárgyú alkotmánytörvényeket is elemzés alá vonjuk, megváltozik a kép, hiszen ezen jogszabályokban mindkét állam komplex módon és kimerítően szabályozza a különleges jogrendet, és így a harmadik csoport országaival mutat hasonlóságot.³⁴ (Megjegyzendő, hogy a szlovák alkotmánytörvény terjedelme közel 35 ezer karakter,³⁵ vagyis a vizsgált országok közül itt találtuk meg a legrészletesebb alkotmányos szintű szabályozást.)

Az alkotmányos szabályozás mélységével kapcsolatban azt is érdemes megvizsgálni, hogy a különleges jogrendi rendelkezések hol és hogyan helyezkednek el az alkotmányban. Itt megint csak a hazai szabályozás lehet a kiindulópont, ugyanis az Alaptörvény egyértelműen lehatárolja a különleges jogrendi rendelkezéseket, mintegy külön blokkot képezve. (Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy csak ebben a részben találunk különleges jogrendi szabályokat.) A vizsgált országokban nem ez a „blokkosított” megoldás az általános, azaz a különleges jogrendi szabályok jobbra szétszórtan (például az egyes közhatalmi szervek hatásköreibe ágyazva) található meg az egyes alkotmányokban.

A magyar szabályozáshoz legközelebb a lengyel alkotmány esik, amely egy külön fejezetben (XI. fejezet), rendkívüli állapotok (*staný nadzwyczajne*) cím alatt foglalja össze – viszonylag részletesen – a három különleges jogrendre vonatkozó szabályokat. Hasonló megoldással él

32 Ebből az okból mindkét országot kétszer is feltüntettük az ábrán: a szürke pont csak az alkotmány szabályozási terjedelme alapján került megállapításra, a feketénél pedig figyelembe vettük az alkotmánytörvényeket is.

33 Vö.: Gross, 2004, 6. o.; Khaakee, 2009, 11. o. A szerzők a cseh alkotmányt is azon alkotmányok között említik, amelyek csak említés szintjén utalnak a különleges jogrendre.

34 Vö.: Kelemen, 2020, 209. o. A szerző leszögezi, hogy a tanulmányában az alkotmánytörvényt a cseh alkotmánybíróóság álláspontjának megfelelően az alkotmány összetevőjének tekinti.

35 Az ábrán a Szlovákia mellett látható nyíl arra utal, hogy az országot jelképező pont pozíciója nem pontos, azonban áttekinthetőségi okokból a vízszintes tengely skálájának maximumát nem emeltük 35 ezerre.

a spanyol alkotmány is, ahol – a parlament és a kormány viszonyát taglaló V. részben – szintén egy blokkban találjuk a különleges jogrendi rendelkezéseket, bár itt külön fejezetről nem, csak külön cikkről³⁶ beszélhetünk. Az észti³⁷ és a litván³⁸ alkotmány egyaránt a nemzetvédelemről szóló fejezetbe ágyazva, egy blokkban tárgyalja a különleges jogrendet. A román alkotmány az elnökről szóló fejezet egyik cikkében³⁹ foglalkozik a kivételes állapotokkal.

A szétszórta szabályozási módot követi a német alaptörvény és a francia alkotmány is. Az előbbi ugyan egy külön fejezetet (Xa. fejezet) szentel a különleges jogrendnek, azonban ebben csak a védelmi helyzet (*Verteidigungsfall*) kerül szabályozásra; a másik három tényállással az alaptörvény máshol, három különböző fejezetben foglalkozik: a katasztrófahelyzetet⁴⁰ a szövetségi és a tartományi szint kapcsolatát tárgyaló II. fejezet, a szükséghelyzetet⁴¹ a szövetségi és tartományi hatáskörök megosztásáról szóló VII. fejezet, a belső vészhelyzetet⁴² pedig a szövetségi végrehajtásról szóló VIII. fejezet szabályozza. Franciaországban a két különleges jogrend közül a rendkívüli elnöki jogkör értelemszerűen a köztársasági elnökről szóló II. fejezetben található,⁴³ míg az ostromállapot a parlament és a kormány viszonyát tárgyaló V. fejezetben lett elhelyezve.⁴⁴ Ez utóbbi megoldáshoz áll közel a lett alkotmány is: a hadiállapotról⁴⁵ az elnökről szóló III. fejezetben, míg a rendkívüli állapotról⁴⁶ a kormányról szóló IV. fejezetben olvashatunk. (Azokban az alkotmányokban, ahol csak egy különleges jogrend kerül szabályozásra – mint például Svédországban – ez a vizsgálati szempont nem értelmezhető). Talán nem túlzás azt állítani, hogy az előbbieket mintegy visszatükrözik a különleges jogrend alkotmányon belüli „rangját”, hiszen markáns különbségeket látunk abból a szempontból is, hogy az alkotmányozó milyen szintű szerkezeti egységet szentelt a különleges jogrendnek. Ez alapján a magyar Alaptörvény a leginkább kiemelkedő, ugyanis a különleges jogrendi rendelkezések külön részben – tehát az Alaptörvényen belüli legmagasabb szintű szerkezeti egységben – található. Amint fentebb utaltunk rá, a lengyel és a svéd alkotmány is egy külön fejezetben tárgyalja ezeket a helyzeteket (bár a svéd csak egyet), valamint a német alaptörvény is hasonló megoldással él. A többi alkotmányban a különleges jogrendnek már „csak” néhány szakasz vagy bekezdés jut.

Az alkotmányos szabályozás mélységének elemzését azzal a megjegyzéssel kell lezárni, hogy ez a vizsgálati szempont értelemszerűen nem tért ki az alkotmány alatti (lényegében a törvényi) szintre. Önmagában abból a tényből, hogy egy állam az alkotmányában szűk teret szentel a különleges jogrendnek, egyáltalán nem következik az, hogy a jogi szabályozás elna-

36 116. cikk.

37 X. fejezet 128–131. §.

38 XIII. fejezet 142–145. cikk.

39 93. cikk.

40 35. cikk.

41 80a. cikk.

42 91. cikk.

43 16. cikk.

44 36. cikk.

45 43–44. cikk.

46 62. cikk.

gyolt és nem kielégítő. Jó példa erre Finnország, ahol az alkotmányban éppen csak említésre kerülnek a különleges körülmények és a háború, azonban törvényi szinten átfogóan szabályozásra kerülnek a kivételes állapotok. Az Egyesült Királyságban hasonló a helyzet (természetesen azzal az eltéréssel, hogy alkotmányos szabályozásról nem beszélhetünk), ugyanis a részletesen is elemzett *Civil Contingencies Act* átfogó szabályozást biztosít.

2. A különleges jogrendi tényállások száma

A különleges jogrendek összevetésénél a másik kézenfekvő vizsgálati szempont a tényállások száma. Az Alaptörvény – kissé sarkosan fogalmazva – „elkényezteti” a kutatót, hiszen – legalábbis formailag – egy kimondottan egyértelmű, áttekinthető kategóriarendszert tartalmaz. Az egyes különleges jogrendi tényállásokat nemcsak normál jogrendi állapottól, hanem egymástól is világosan lehatárolja. A vizsgált alkotmányok többsége távolról sem alkalmaz olyan világos kategorizálást, mint az Alaptörvény, így a különleges jogrendi tényállások számának összevetése csak látszólag egyszerű feladat. Hazánkban egyszerűen csak össze kell számolni az Alaptörvény kapcsolódó részében az alcímek számát, és világos képet kapunk a különleges jogrendi tényállások számáról.⁴⁷ A kutatásunk tárgyát képező 20 külföldi állam vizsgálata két szempontból is tartogatott nehézséget. Egyrészt az egyes alkotmányokban azonosítani kellett a különleges jogrendi tényállásokat, csak hogy számos esetben ez sem volt magától értetődő, ugyanis nem minden alkotmány ad világos fogódzót arra, hogy mit tekint különleges jogrendnek. A kutatónak ebben az esetben alapvetően két lehetősége van: vagy egzaktnak kellően inkluzív definíciót kell adnia a különleges jogrendre, és az ehhez illő tényállásokat kell vizsgálnia,⁴⁸ vagy pedig egy meglévő szabályozást vesz alapul, és ennek analógiájára azonosítja az egyes tényállásokat. Magunk ezen utóbbi módszert választottuk,

47 Az Alaptörvény kilencedik módosítása még ennél is egyértelműbb helyzetet teremt azzal, hogy a 2023. július 1-től hatályos 48. cikk úgy fogalmaz: „Különleges jogrend a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet.”

48 Ezt a kiindulópontot követi Bjørnskov és Voigt az alkotmányok szükségállapoti rendelkezéseinek összevetésére irányuló munkájában (Bjørnskov–Voigt, 2018a). A szerzők a szükségállapoti alkotmányt (*emergency constitution*) a következőképp definiálják: „az alkotmányba ágyazott formális jogi rendelkezések rendszere, amely meghatározza, hogy ki és milyen körülmények esetén vezethet be szükségállapotot, kinek kell ezt jóváhagynia, melyik közhatalmi szereplő milyen olyan különleges hatáskörrel rendelkezik, amellyel rendes körülmények között nem” (103. o.). Gross hasonló módon jár el a komparatív jellegű írásában, kifejezetten lezögezve, hogy – néhány kivétellel – csak az alkotmányban található rendelkezéseket vizsgálja (Gross, 2004, 5. o.). Érdemes még felidézni a Velencei Bizottság definícióját is: a testület szerint a szükségállapot (*state of emergency*) egy olyan – ideiglenes – helyzet, amely során a végrehajtó hatalmat kivételes hatáskörökkel ruházzák fel és kivételes szabályok kerülnek alkalmazásra annak érdekében, hogy az állam felülkerekedjen egy rendkívüli, az országra alapvető veszélyt jelentő állapoton (Venice Commission, 2020, II.A.5.). A *Comparative Constitutions Project* a kérdőívében a szükségállapot (*state of emergency*) alkotmányban való megjelenésének vizsgálatához a következő instrukciót adja: „State of emergency includes other exceptional states, such as siege, martial law and defense.” (Elkins–Ginsburg–Meltin, 2016, 51. o.) A szerzők ehhez hozzátesszik, hogy az előbbi helyzetek nem explicit említését is figyelembe veszik.

és – amint fentebb utaltunk rá – elsősorban azokat a tényállásokat kerestük, amelyek hasonlítanak az Alaptörvény kategóriáira. Az azonosított kivételes állapotok nagy része megfeleltethető az Alaptörvény valamelyik tényállásának, azonban akadtak határesetek is. Így például az olasz alkotmányban egyedül a hadiállapot az, amely egyértelműen megfeleltethető az általános különleges jogrendi kategóriáknak. Ezenkívül viszont az alkotmány említést tesz a sürgősségi rendeleti kormányzásról is,⁴⁹ amely túlzottan homályos kategóriának tűnik ahhoz, hogy besorolható lenne valamelyik „bevett” különleges jogrendi tényállásba. Az alkotmány értelmében a kormány rendkívüli és sürgős esetben (*in casi straordinari di necessità e di urgenza*) a saját felelősségére törvényerejű rendeletet bocsáthat ki – a rendkívüli és sürgős esetek azonban nincsenek közelebről körülírva. Hasonló a helyzet a központi hatáskörrelvonnással, amelyről szintén említést tesz az alkotmány, lehetővé téve, hogy a kormány a helyi hatóságok helyett járjon el (többek között például akkor, ha a közbiztonság súlyosan veszélyben van).⁵⁰ Ezen jogintézmény kivételes jellege is nyilvánvaló, azonban *sui generis* különleges jogrendi kategóriaként aligha értelmezhető. Egyes esetekben a szorosan összefonódó, lényegében együttesen szabályozott kivételes állapotok szétválaszthatósága sem egyértelmű. Erre szolgálhat példaként a svéd alkotmány részét képező kormányzati törvény, amelynek 15. fejezete a *Háború és háborús veszély (Krig och krigsfara)* címet viseli. Két külön tényállásról van-e szó (ahogyan például a magyar Alaptörvény is szétválasztja egymástól a rendkívüli állapotot és a megelőző védelmi helyzetet), vagy a két állapot nem választható szét? A kérdés megválaszolásához a fejezet alapos tanulmányozása sem visz közelebb, ugyanis a jogalkotó többnyire együttesen kezeli ezt a két helyzetet, azaz a rendelkezések többsége egyszerre szól a háborúról és a háborús veszélyről. Ugyanakkor olyan szabályokat is találunk, amelyek csak az egyik vagy másik állapotra irányadók. Ennek fényében mi egy különleges jogrendi kategóriaként tekintünk a két helyzetre, azonban az az érvelés is elfogadható, hogy voltaképpen két különböző tényállásról van szó, hiszen a háború és a háborús veszély végső soron kizárják egymást. A román alkotmány a mozgósítást és a hadiállapotot kezeli együttesen,⁵¹ így itt is értelmezés kérdése, hogy két külön különleges jogrendről beszélünk-e.⁵²

A másik probléma abból fakad, hogy – mivel nem elégedtünk meg pusztán az alkotmányok vizsgálatával – a törvényi szintet is vizsgáltuk. Ez viszont felveti azt a kérdést, hogy tekinthető különleges jogrendnek az, ami nem az alkotmány szintjén van szabályozva.⁵³ Magyar szemmel egyértelműnek tűnik, hogy a normál jogrendi működéstől való eltérés eseteit, feltételeit és korlátait alkotmányos szinten kell szabályozni, és az a különleges jogrend, amit az alkotmány annak minősít. (Ugyanakkor hazánkban is találunk példát

49 77. cikk.

50 120. cikk.

51 92. cikk.

52 Az elhatárolási nehézségeket illusztrálandó érdemes megjegyezni, hogy az egyik komparatív munka rendkívüli állapot néven összevonja ezt a két kategóriát (Kelemen, 2020, 211. o.).

53 Így például Bjørnskov és Voigt a korábban hivatkozott munkájukban világossá teszik, hogy kizárólag az egyes alkotmányok szövege képezi a vizsgálatuk tárgyát (Bjørnskov–Voigt, 2018a, 103. o.).

az olyan – kvázi különleges jogrendnek⁵⁴ is nevezhető – helyzetekre, amelyek a különleges jogrend szintjét nem érik el, de karakterüket tekintve hasonlítanak arra.⁵⁵ A vizsgált államok közül több olyan is akadt, ahol törvényi – tehát az alkotmány alatti – szinten határoztak meg olyan helyzetet, amely *de facto* akár különleges jogrendi állapotként is értékelhető, vagy legalábbis jellegében hasonló. Erre látványos példát jelent az olaszországi szükségállapot (*stato di emergenza*), amely egy klasszikus különleges jogrendi tényállásnak tekinthető, azonban az alkotmány – talán meglepő módon – még csak nem is utal rá, és teljes egészében törvényi szinten kerül szabályozásra. Hasonló a helyzet Franciaországban, ahol szintén a szükségállapot (*état d'urgence*) az a helyzet, amelyik nem alkotmányos rangú, hanem csak törvényi szabályozásban található meg. Finnország kapcsán fentebb arra mutattunk rá, hogy az alkotmányban csak említés szintjén jelennek meg a háború és a különleges körülmények. Törvényi szinten viszont már konkretizálja a jogalkotó ezeket a helyzeteket – ennek megfelelően beszélhetünk védelmi állapotról (*puolustustila*) és szükségállapotról (*poikkeusolojen*). Hollandiában az alkotmányban szabályozott két különleges jogrendet, a hadiállapotot⁵⁶ (*oorlogstoestand*) és a szükségállapotot⁵⁷ (*uitzonderingstoestand*) további kettő, törvényben szabályozott helyzet, a katasztrófhelyzet (*ramp*) és a krízishelyzet (*crisis*) egészíti ki. Az észtt megoldás hasonló képet mutat: az alkotmány csak a hadiállapotot⁵⁸ (*sõjaseisukord*) és a szükségállapot (*erakorraline seisukord*)⁵⁹ szabályait tartalmazza, a válsághelyzetről (*hãdaolukord*) és a veszélyhelyzetről (*eriolukord*) viszont csak törvényi szinten rendelkezik. A lett alkotmány szintén ugyanezt a két különleges jogrendi kategóriát, a hadiállapotot⁶⁰ (*kara stãvokļa*) és a szükségállapotot⁶¹ (*izņēmuma stãvokļi*) egy harmadikkal, a veszélyhelyzettel (*ãrkãrtējãs situãcijas*) egészíti ki törvényi szinten. Romániában az alkotmányban nevesített három különleges jogrend (hadiállapot⁶² [*starea de rãzboi*], ostromállapot⁶³ [*starea de asediu*], sürgősségi állapot⁶⁴ [*starea de urgențã*]) mellett törvényi szinten szabályozásra kerül a sürgősségi helyzet (*situația de urgențã*) és a riadóállapot (*starea de alertã*). Svédországban még komplexebb a helyzet, ugyanis alkotmányos szinten csak a háború és a háborús veszély (*krig och krigsfara*) jelenik

54 A fogalom értelmezésére lásd: Kelemen, 2019, 13–15. o.

55 Ilyen például az tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, amelyet a jogalkotó 2015-ben iktatott be a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvénybe (80/A. § skk.). A jogalkotói lépés kritikájára lásd: Mészáros, 2015. A szerző kvázi kivételes állapotnak nevezi a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet (110–111. o.). Szente viszont ezt egyenesen egy hetedik különleges jogrendnek tekinti (Szente, 2020, 125. o.). Till szerint: „A »tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelése« fogalmának bevezetése 2015 őszén ugyanakkor elsődlegesen az alkotmányozó kétharmad hiányából eredő szabályozási technikaként értelmezendő [...]» (Till, 2016, 10. o.).

56 96. cikk.

57 103. cikk.

58 128. cikk.

59 129–130. cikk.

60 43–44. cikk.

61 62. cikk.

62 65. cikk (2) bekezdés d) pont.

63 93. cikk (1) bekezdés.

64 93. cikk (1) bekezdés.

meg, amelyekhez hozzáadódik két további kivételes állapot, a törvényben szabályozott rendkívüli körülmények (*extraordinära händelser*), valamint az inkább csak jogelméleti kategóriaként létező (belső) szükségállapot, vagyis alkotmányos készség (*författningsberedskap*).

A fentiek alapján tehát kijelenthető, hogy már önmagában a különleges jogrendi tényállások (kategóriák) azonosítása is alapos megfontolást igénylő, a kutatói értelmezésnek tág teret hagyó feladat, hiszen állást kell foglalni abban, hogy

- az alkotmányban milyen részletességűnek kell lennie a szabályozásnak ahhoz, hogy a különleges jogrendi tényállás azonosítható legyen;
- az egymással szorosan összefonódó különleges jogrendi tényállások szétválaszthatók-e;
- kizárólag az alkotmányt vizsgáljuk, vagy a kapcsolódó törvényeket is elemzés alá vonjuk.

Amennyiben a 7. ábrán országonként feltüntetett különleges jogrendi tényállások számát összevetjük más komparatív munkákkal,⁶⁵ az esetleges eltérések okára a fentiek szolgálnak magyarázatul.

Az alkotmányban szabályozott különleges jogrendi tényállások száma alapján Gross megkülönbözteti az egyetlen tényállást intézményesítő, a duális struktúrájú – tehát a kivételes állapotok két fajtáját szabályozó – és a többszintű (kettőnél több tényállást tartalmazó) különleges jogrendi szabályozást, és arra is rámutat, hogy a második kategóriába tartozó alkotmányok többsége egy hadiállapot/háborús állapot jellegű és egy belső veszélyekre reagáló, szükségállapot jellegű különleges jogrendet alakított ki.⁶⁶ Az általunk vizsgált államok is besorolhatók ezen csoportokba, azonban a kategóriák összevetését nagyban nehezíti, hogy ugyanazon vagy hasonló elnevezés alatt az egyes alkotmányok más-más helyzeteket, kiváltó okokat értenek. (Így például a természeti katasztrófák Magyarországon veszélyhelyzet, Csehországban szükségállapot kihirdetését teszik lehetővé; de az előző fejezetből az is kitűnik, hogy a Covid-19-re is különböző nevű különleges jogrendi kategóriák bevezetésével reagáltak az egyes országok.) Az viszont egyértelműen kirajzolódott, hogy a vizsgált alkotmányok egy része a természeti (esetenként ipari) katasztrófák kezelését leválasztja az általános szükségállapot kategóriáról, és külön tényállásban szabályozza alkotmányos (Magyarország, Csehország, Lengyelország, Németország, Szlovákia) vagy törvényi szinten (Észtország, Hollandia, Kína, Lettország, Olaszország). Az alkotmányokban azonosított különleges jogrendi tényállások közül egyértelműen a franciaországi rendkívüli elnöki jogkör az, amelynek legkevésbé van megfelelője más országban. Az Alaptörvény által nevesített terrorveszélyhelyzet szintén egyedinek tekinthető abban az értelemben, hogy egyetlen másik

65 Például Khakee, 2009, 32. o.; Kelemen, 2020, 210–211. o.

66 Gross, 2004, 9–17. o.

alkotmány sem nevesít hasonló kategóriát⁶⁷ (ami természetesen nem jelenti azt, hogy a terrorveszély vagy -támadás kívül esne a különleges jogrendek körén – így például az Egyesült Államokban a 2001-es, Franciaországban pedig a 2015-ös terrortámadások alapozták meg a szükségállapot kihirdetését).⁶⁸

3. Különleges jogrend a gyakorlatban

Akár a különleges jogrend, akár a rendkívüli állapot, akár a kivételes állapot kifejezést tekintjük, mindegyik azt sugallja, hogy a valóságban ezek a helyzetek ritkán fordulnak elő. A képet alaposan árnyalja, hogy egy közelmúltbeli kutatás szerint 1985 és 2014 között 137 ország – tehát a szuverén államok mintegy kétharmada – vezetett be valamilyen típusú rendkívüli állapotot⁶⁹ – ebből a szempontból tehát nem is annyira kivételes jelenségekről van szó. Ami az általunk vizsgált 21 államot illeti, a helyzet közel sem ennyire drámai. A következő táblázat összefoglalja, hogy a vizsgált államokban a jelenlegi alkotmány hatálybalépése óta mikor milyen – az alkotmányban szabályozott – különleges jogrendet, illetve különleges jogrendnek nem minősülő helyzetet vezettek be.

	Alkotmányban nevesített különleges jogrendek	Nem alkotmányi szintű kivételes helyzetek
Ausztria	X	—
Csehország	Hadiállapot: —	Veszélyhelyzet: 13 alkalommal (főként természeti katasztrófák, valamint afrikai sertéspestis, veszélyes hulladék illegális lerakása)
	Szükségállapot 6 alkalommal: 2002: árvíz; 2006: árvíz; 2007: hurrikán; 2013: árvíz; 2020: Covid-19; 2020: Covid-19	
	Közvetlen veszélyhelyzet: —	
	Államot fenyegető állapot: —	
Dánia	X	n. a.

67 Vö.: Ságvári, 2016. A szerző számos európai ország alkotmányának vizsgálatát követően arra a következtetésre jutott, hogy „a különleges jogrend kifejezeten terrorizmusra szabása nem európai gyakorlat”.

68 Gross és Ní Aoláin a terrorizmus és a jog összefüggéseit a 2001. szeptember 11-i terrortámadások következményeinek tükrében vizsgáló kötete arra a következtetésre jutott, hogy az államok többsége a szükségállapoti jogalkotáson keresztül reagált a terrorizmusra (Gross–Ní Aoláin, 2006, 420–421. o.).

69 Bjørnskov–Voigt, 2018b, 110. o.

	Alkotmányban nevesített különleges jogrendek	Nem alkotmányi szintű kivételes helyzetek
Egyesült Államok	X	Országos veszélyhelyzet: 69 alkalommal (természeti katasztrófák, 09/11, Covid-19)
Egyesült Királyság	X	n. a.
Észtország	Hadiállapot: —	Veszélyhelyzet 1 alkalommal (2020: Covid-19)
	Szükségállapot: —	
Finnország	X	Szükségállapot 1 alkalommal (2020: Covid-19)
Franciaország	Ostromállapot: —	Szükségállapot 8 alkalommal: 1955, 1958, 1961: algériai háború; 1985, 1986, 1987: tengeren túli területi zavargások; 2005: külvárosi zavargások; 2015: terrortámadások Egészségügyi szükségállapot: 1 alkalommal (2020: Covid-19)
	Rendkívüli elnöki jogkör: 1 alkalommal (1961: algériai háború)	
Hollandia	Hadiállapot: —	Katasztrófahelyzet és krízishelyzet: számos alkalommal (2000 és 2012 között 13 alkalommal, nagyrészt helyi szinten)
	Szükségállapot: —	
Kína	Védelmi állapot: —	Egész országra kiterjedő veszélyhelyzet: 1 alkalommal (2020: Covid-19)
	Szükségállapot: —	
Lengyelország	Hadiállapot: —	n. a.
	Szükségállapot: —	
	Veszélyhelyzet: —	
Lettország	Hadiállapot: —	Veszélyhelyzet: 3 alkalommal 2011: energiaellátási zavarok 2020: Covid-19 2020: Covid-19
	Szükségállapot: —	
Litvánia	Hadiállapot: —	n. a.
	Szükségállapot 2 alkalommal: 2014: afrikai sertéspestis; 2018: szárazság	

	Alkotmányban nevesített különleges jogrendek	Nem alkotmányi szintű kivételes helyzetek
Magyarország	Rendkívüli állapot: —	Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet: 1 alkalommal (2016 óta folyamatosan)
	Szükségállapot: —	
	Megelőző védelmi helyzet: —	
	Váratlan támadás: —	
	Veszélyhelyzet: 18 alkalommal (árvíz, belvíz, ipari katasztrófa, Covid-19)	
	Terrorveszély-helyzet: —	
Németország	Védelmi helyzet: —	Országos járványhelyzet: 1 alkalommal (2020: Covid-19)
	Szükségállapot: —	
	Belső vészhelyzet: —	
	Katasztrófa-helyzet: 1 alkalommal (2020: tartományi szinten Covid-19)	
Norvégia	X	n. a.
Olaszország	Hadiállapot: —	Szükségállapot: 2000 után 26 alkalommal (természeti katasztrófák, környezetszennyezés, Covid-19)
Románia	Hadiállapot: —	n. a.
	Ostromállapot: —	
	Sürgősségi állapot: 1 alkalommal (2020: Covid-19)	
Spanyolország	Ostromállapot: —	n. a.
	Szükségállapot: —	
	Riadókészültség 4 alkalommal: 2010: légiirányítók sztrájkja; 2020: Covid-19; 2020: Covid-19; 2020: Covid-19	
Svédország	Hadiállapot: —	n. a.

	Alkotmányban nevesített különleges jogrendek	Nem alkotmányi szintű kivételes helyzetek
Szlovákia	Háború: —	Rendkívüli helyzet: 1 alkalommal (2020: Covid-19)
	Hadiállapot —	
	Rendkívüli állapot: —	
	Veszélyhelyzet 3 alkalommal: 2011: egészségügyi ellátórendszer hiányossága (regionálisan); 2020: Covid-19; 2020: Covid-19	

27. táblázat

A különleges jogrendek gyakorlati esetei

Forrás: a szerző saját összeállítása

Megjegyzések a táblázathoz:

X = az alkotmány nem tartalmaz különleges jogrendi kategóriákat

— = a jelenlegi alkotmány hatálybalépése óta még nem volt bevezetve

Amint a táblázatból kiolvasható, a 20 alkotmányban nevesített összesen 41 különleges jogrendi állapot mintegy 80%-a – ismét hangsúlyozzuk: a jelenlegi alkotmányok hatálya alatt – még soha nem került kihirdetésre, és mindössze nyolc olyan országot találtunk, amelyik élt azzal a lehetőséggel, hogy az alkotmányában (illetve Csehország és Szlovákia esetén az alkotmánytörvényben) nevesített helyzetet vezetett be. (Az alkotmányos szabályozás alatti rendkívüli helyzetek viszont jóval gyakrabban fordultak elő.) A táblázat egyben arra is rávilágít, hogy a különböző országok különbözőképp kezelik a hasonló jellegű válsághelyzeteket. Mindez leginkább a Covid-19-en keresztül látható, hiszen – amint az előző fejezetben láttuk – a járvány eltérő szintű és elnevezésű helyzet bevezetését eredményezte.

Ami a kiváltó okokat illeti, egyértelműen a természeti csapások (a járványt is ideértve) dominálnak. Európában fegyveres-katonai körülmények a táblázatban feltüntetett államok közül csak Franciaországban alapoztak meg rendkívüli intézkedéseket. Az állam tág értelemben vett működési zavarai csak Spanyolországban (légiirányítók 2010-es sztrájkja), valamint Szlovákiában (az egészségügyi ellátórendszer zavarai 2011-ben) vezettek el alkotmányos szinten szabályozott különleges jogrend kihirdetéséhez. (Lettországban az energia-ellátási zavarok miatt 2011-ben szintén veszélyhelyzetet vezettek be, azonban ez nem minősül alkotmányban definiált különleges jogrendnek.)

Ferejohn és Pasquino két lehetséges okát látja annak, hogy a fejlett demokráciák miért hirdetnek ritkán különleges jogrendet. Egyrészt eleve ritkák az olyan rendkívüli helyzetek, amikor szükség lenne erre a lépésre; ráadásul – a negatív történelmi tapasztalatok miatt – az állami vezetők részéről gyakran van egyfajta idegenkedés vagy óvatosság a kivételes ál-

lapot bevezetésével kapcsolatban. Másrészt a technikai-technológiai fejlődésnek köszönhetően az államok már olyan válsághelyzeteket is tudnak a normál jogrendi működés keretei között kezelni, amelyek egy évszázada még rendkívüli helyzet hirdetésével jártak volna.⁷⁰ A 2004-es írásuk szerint napjainkban gyakran még azok az államok is vonakodnak bevezetni a különleges jogrendet, amelyeknek erre alkotmány adta lehetőségük lenne; ehelyett a felmerülő válságot az adott helyzethez igazított jogi szabályozás keretében igyekeznek kezelni.⁷¹ A szerzők szerint az alkotmányban intézményesített különleges jogrendektől való idegenkedésnél az sem elhanyagolható tényező, hogy a mindenkori politikai vezetés a népszerűségi szempontokra is figyelemmel van, azonban egy jogkorlátozó különleges jogrend árthat a kormányzók népszerűségének.⁷² Sőt – teszük hozzá –, egy rendkívüli állapot bevezetése mindig felveti a gyanút, hogy ez a lépés voltaképpen a kormányzó erők önös érdekét szolgálja – és ez a gyanú politikai kockázatot is hordoz magában.⁷³

Bár Ferejohn és Pasquino előbbi teóriája kissé képlékenynek tűnik, az kétségtelen, hogy meglátásaik több általunk vizsgált országban is visszaköszönek, ugyanis az országfejezetekben nem egy helyen utaltunk arra, hogy többször merült fel valamely különleges jogrend bevezetése, mint ahányszor végül ténylegesen is kihirdetésre került. Így például a Lengyelországról szóló fejezetben azt láttuk, hogy bár a Covid-19 megalapozta a veszélyhelyzet kihirdetését, a kormány politikai szempontok miatt elvetette ezt a megoldást. Bár más megfontolásból, de a holland vezetés szintén megkerülte a különleges jogrend bevezetését. Az Észtországgal foglalkozó tanulmány pedig arra mutatott rá, hogy az elmúlt évtizedekben többször is felmerült a szükségállapot „aktiválása”, de végül erre egyszer sem került sor.

4. A magyar különleges jogrend a külföldi megoldások tükrében

Amint az összegzés elején említettük, jelen kötet megírásakor a magyar szabályozás képezte a kiindulópontot, így zárásként azt foglaljuk össze, hogy a vizsgált külföldi jogi szabályozások tükrében hogyan is értékelhető az alaptörvény. (Az összevetést megalapozandó, egy érdekesség: Bjørnskov és Voigt a fentebb már hivatkozott, nem kevesebb mint 351 – részben természetesen már nem hatályos – alkotmányt vizsgáló kutatásukban elvégzett klaszter-

70 Ferejohn–Pasquino, 2004, 215–216. o. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy Bjørnskov és Voigt közelmúltbeli empirikus kutatása arra a következtetésre jutott, hogy a demokráciák hajlamosabbak szükségállapotot hirdetni, mint az autokráciák (Bjørnskov–Voigt, 2018b, 122. o.).

71 Ferejohn–Pasquino, 2004, 234. o.

72 A teljes képhez hozzátartozik, hogy a szerzők a tanulmányukban gyakran utaltak a nemzetközi terrorizmusra mint globális veszélyre, vagyis a vizionált jogkorlátozásokról elsősorban a terrorizmus kontextusában írtak.

73 Ferejohn–Pasquino, 2004, 235. o.

analízis során arra jutottak, hogy a német, a magyar és a montenegrói alkotmány „lóg ki” leginkább az elemzés tárgyát képező alkotmányok közül.)⁷⁴

1. Elsőként magára a „különleges jogrend” kifejezésre kell kitérnünk. A különleges jogrend kifejezés ugyanis azt implikálja, hogy meghatározott körülmények esetén nemcsak kihirdetésre kerül egy bizonyos – többnyire alkotmányos szinten nevesített – állapot/helyzet, hanem egyúttal az állam működésében (a közhatalmi jogosítványok elosztásában, az intézkedések körében stb.) is alapvető változás következik be.⁷⁵ Ez az elnevezés egyben azt is világossá teszi, hogy a hazai szabályozás egyértelműen a fentebb „legalistának” nevezett modellt követi, hiszen az állam a kivételes állapotokat jogilag szabályozott keretek között kívánja kezelni. Vajon használna-e más ország is ilyen átfogó, az egyes konkrét tényállásokon túlmutató, az állam és a jog működésének megváltozására utaló kifejezést az alkotmányában? Amint említettük, a lengyel alkotmány is külön fejezetben szabályozza ezeket a rendelkezéseket, azonban a fejezet címe (*Rendkívüli állapotok [Stany nadzwyczajne]*) is inkább a tényállások összefoglaló elnevezésére utal, és így formailag nem feleltethető meg a különleges jogrend elnevezésnek.⁷⁶

2. Amint fentebb utaltunk rá, az Alaptörvény különleges jogrendi blokkja több szempontból is kivételesnek tekinthető. Egyrészt nem találtunk még egy olyan alkotmányt, amelyik ilyen látványosan elkülönítené ezen rendelkezéseket a normál jogrendi működéstől. Beszédés tény, hogy az Alaptörvény – a *Nemzeti Hitvallást*, valamint a *Záró és vegyes rendelkezéseket* leszámítva – négy részből áll, és ebből egy egész rész a különleges jogrendnek van szentelve. Ebből arra következtethetünk, hogy az alkotmányozó a különleges jogrendet egyenrangúan kezelte az alapjogi és az államszervezeti résszel. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az Alaptörvényben meglehetősen tisztán érvényesül az „alkotmány az alkotmányban” koncepció, amit az angol szakirodalomban gyakran *emergency constitution* kifejezéssel illetnek.⁷⁷ Másrészt figyelmet érdemel a különleges jogrendi rész terjedelme is. A 7. ábra alapján megállapítható, hogy a vizsgált alkotmányok közül abszolút értelemben nem az Alaptörvény tudhatja magának a legterjedelmesebb különleges jogrendi részt (ebből a szempontból a német alaptörvény megelőzi [valamint a szlovák alkotmány is, azonban ott már egy különálló jogszabályról beszélünk]), azonban amennyiben a relatív terjedelmet vizsgáljuk, messze kiemelkedik az Alaptörvény, ugyanis az eredeti, hatálybalépéskori szövegének közel 12%-a a különleges jogrenddel foglalkozott⁷⁸ (Németország esetén kevesebb mint 8% ez az arány). Anélkül,

74 Bjørnskov–Voigt, 2018a, 117–118. o.

75 Az, hogy egy „élesített” különleges jogrend milyen mélységű változásokat hoz, természetesen nagyban függ a kihirdetésre okot adó körülmények jellegétől. Például az árvíz miatt néhány napra kihirdetett veszélyhelyzettől nagyban különbözik a 2020–2021-es Covid-19-veszélyhelyzet. Egy szükségállapot vagy egy rendkívüli állapot pedig még alapvetőbb változásokat hozhat – de ez maradjon meg inkább elméleti spekulációnak.

76 Megjegyzendő, hogy a lett veszélyhelyzeti törvény – többek között a 4. cikk (1) bekezdésében és a 11. cikk (1) bekezdésében – használja a *īpašs tiesiskais režīms* kifejezést, ami tükörfordításban speciális jogi rezsimet jelent (vagyis kimondottan közel esik a *különleges jogrend* terminológiához), azonban ezt nem olyan átfogóan teszi, mint a magyar Alaptörvény.

77 Lásd például: Bjørnskov–Voigt, 2018a, 103. o.; Ackerman, 2004.

78 2020-ban – a kilencedik Alaptörvény-módosítás előtt – már valamivel kisebb ez a szám.

hogy túlzott jelentőséget tulajdonítanánk ezeknek a formai szempontoknak, fontosnak tartjuk, hogy rávilágítsunk ezekre is, hiszen kevés alkotmány fordít ilyen kiemelt figyelmet a különleges jogrendnek.

3. Az Alaptörvény további markáns, a vizsgált alkotmányoktól élesen elütő sajátossága a különleges jogrendi tényállások száma. Az eredetileg öt kategória később hatra bővült, ami messze nemcsak a vizsgált országokat tekintve a legtöbb, hanem – tudomásunk szerint – valamennyi alkotmányt figyelembe véve is ez a legmagasabb szám. Amint az 5. fejezetben utaltunk rá, a szakértők inkább kritikusan viszonyultak ehhez a tagolt szabályozáshoz, jobbra túlszabályozottságot emlegetve. A különleges jogrendi helyzetek „ideális” számát illetően – amint arra az 5. fejezet összegzésében is rámutattunk – természetesen nincs egy egységes álláspont; az egyik megközelítés szerint a minél cizelláltabb szabályozás a kormányzati túlreagálás megelőzésének egy fontos eszköze lehet;⁷⁹ más megközelítés szerint viszont a sok és egymást részben átfedő kategória indokoltan bonyolulttá teszi a szabályozást, és elhúzódó közjogi-politikai vitákat generálhat.⁸⁰ *Alexander Hamilton* már közel negyed évezreddel ezelőtt úgy fogalmazott, hogy „a nemzetek biztonságát veszélyeztető körülmények száma végtelen, és emiatt nem lenne bölcs dolog alkotmányos korlátok közé szorítani a vesztély ellen védekező hatalmat”.⁸¹ Annyiban talán ma is egyetérthetünk Hamiltonnal, hogy parttalan vállalkozásnak tűnik minden egyes újabb potenciális fenyegetésre újabb és újabb különleges jogrendi kategóriát kreálni – márpedig az utóbbi 30 év alkotmánymódosításai pontosan ebbe az irányba mutattak Magyarországon. Azt is láttuk, hogy ebből a szempontból fontos fordulatot jelent az Alaptörvény kilencedik módosítása, amely a jelenlegi hat különleges jogrendi tényállást három, a korábbinál inkluzívabb kategóriába vonja össze, és ezzel sokkal inkább illeszkedni fog a két-három tényállást intézményesítő alkotmányok közé.

4. A hazai különleges jogrendi szabályozás tartalmi oldalára rátérve leszögezhető, hogy a tényállások nagy száma alaposan megnehezíti a többi állammal való összevetést, hiszen az Alaptörvényben nevesített hat kategória jelentősen eltér egymástól. Ami a hatáskörök elosztását illeti, a magyar szabályozás összességében egy kiegyensúlyozott, de bonyolult rendszert alakított ki. Különleges jogrend esetén az Országgyűlés – köztársasági elnök – Kormány triász egyike sem kerül túlsúlyba, ugyanis a különböző különleges jogrendi esetek különböző jogosítványokat adnak ezeknek a szereplőknek. Amint azonban a 5. fejezetben rámutattunk, a kilencedik Alaptörvény-módosítás megváltoztatja ezt a felállást, és valamennyi különleges jogrendi tényállásnál deklarálta a Kormányt teszi a döntéshozatali centrummá, jelentősen növelve ezzel a szerepét és egyben a felelősségét is.⁸²

79 Vö.: Jakab, 2009, 635. o.; Till, 2017, 73. o.

80 Vö.: Drinóczi–Bien-Kacala, 2020, 191. o.

81 A *The Federalist* 23. esszéjét idézi: Gross, 2004, 8–9. o. Hamilton írása elérhető: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-21-30#s-lg-box-wrapper-25493336> (Letöltve: 2020. december 15.).

82 Bjørnskov és Voigt kutatása szerint az utóbbi évtizedekben a szükségállapot szabályozás terén a végrehajtó hatalom tendenciózus megerősödése figyelhető meg (Bjørnskov–Voigt, 2018a, 125. o.). Ennyiben tehát a kilencedik Alaptörvény-módosítás is illeszkedik ebbe a trendbe.

Irodalomjegyzék

- ACKERMAN, B. (2004) 'The Emergency Constitution', *Yale Law Journal*, 113(5), 1029–1091. o.
- BJØRNSKOV, C., VOIGT, S. (2018a) 'The Architecture of Emergency Constitutions', *International Journal of Constitutional Law*, 16(1), 101–127. o.
- BJØRNSKOV, C., VOIGT, S. (2018b) 'Why Do Governments Call a State of Emergency? On the Determinants of Using Emergency Constitutions', *European Journal of Political Economy*, 54, 110–123. o.
- CSINK, L. (2017) 'Mikor legyen a jogrend különleges?', *Iustum Aequum Salutare*, 13(4), 7–16. o.
- DRINÓCZI, T., BIEN-KACALA, A. (2020) 'COVID-19 in Hungary and Poland: Extraordinary Situation and Illiberal Constitutionalism', *The Theory and Practice of Legislation*, 8(1–2), 171–192. o.
- ELKINS, Z., GINSBURG, T., MELTIN, J. (2016) *The Comparative Constitutions Project: A Cross-National Historical Dataset of Written Constitutions (Survey Instrument)* [Online]. Elérhető: www.comparativeconstitutionsproject.org/files/surveyinstrument.pdf (Letöltve: 2020. december 15.)
- FEREJOHN, J., PASQUINO, P. (2004) 'The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers', *International Journal of Constitutional Law*, 2(2), 210–239. o.
- GROSS, O. (2004) 'Providing for the Unexpected: Constitutional Emergency Provisions', *Israel Yearbook of Human Rights*, 33, 1–31.
- GROSS, O., NÍ AOLÁIN, F. (2006) *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. 1. kiadás. Cambridge: Cambridge University Press
- JAKAB, A. (2009) 'Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban' in Jakab, A. (szerk.) *Az Alkotmány kommentárja I.* 1. kiadás. Budapest: Századvég
- KELEMEN, R. (2019) 'Az Alaptörvény szükségállapot-szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével' in Bartkó, R. (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. 1. kiadás. Budapest: Gondolat Kiadó
- KELEMEN, R. (2020) 'Különleges jogrend az Európai Unió egyes tagállamainak alkotmányaiban' in Farkas, Á., Kelemen, R. (szerk.) *Szküllá és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. 1. kiadás. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság
- KHAKKEE, A. (2009) *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe* (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces Policy Paper – No. 30) [Online]. Elérhető: www.files.ethz.ch/isn/99550/PP30_Anna_Khakee_Emergency_Powers.pdf (Letöltve: 2020. december 15.)
- MÉSZÁROS, G. (2015) 'Egy „menekültcsomag” veszélyei. Mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet?', *Fundamentum*, 19(2–3), 107–119. o.

- MÉSZÁROS, G. (2016) 'Különleges helyzetek és a joguralom határai: A kivételes állapot az alkotmányos demokráciákban', *Jog-Állam-Politika*, 8(4), 185–200. o.
- SÁGVÁRI, Á. (2016) *Különleges jogrenddel a terror ellen – kitékintés az európai gyakorlatra* [Online]. Elérhető: <https://jog.tk.hu/blog/2016/02/kulonleges-jogrenddel-a-terror-ellen> (Letöltve: 2020. november 10.)
- SCHEPPELE, K. L. (2008) 'Legal and Extralegal Emergencies' in Whittington, K., Kelemen, R. D., Caldeira, G. A. (szerk.) *The Oxford Handbook of Law and Politics*. 1. kiadás. Oxford – New York: Oxford University Press
- SZENTE, Z. (2020) 'A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái', *Állam- és Jogtudomány*, 61(3), 115–139. o.
- TILL, Sz. (2016) 'Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra', *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 4(1–2), 7–63. o.
- TILL, Sz. (2017) 'A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei', *Iustum Aequum Salutare*, 13(4), 55–75. o.
- Venice Commission (2020) *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency: Reflections* (Study No. 987/2020) [Online]. Elérhető: <https://rm.coe.int/respect-for-democracy-hu-man-rights-and-rule-of-law-during-states-of-e/16809e82c0> (Letöltve: 2020. december 15.)