

rendeletek alkotmánnyal és más jogszabályokkal való összeférhetőségét is vizsgálja.<sup>56</sup> A törvényhozás tagjainak alkotmánybíróvához fordulás lehetősége könnyűnek mondható, hiszen mindösszesen a képviselők ötödének kell támogatnia az indítványt, amelyet a támadott jogi norma elfogadásától számított öt napon belül kell előterjeszteni, a bíróságnak pedig tíz napja van dönten a kérdésben.<sup>57</sup> Az alkotmány az alapjogok ezen időszakokban való korlátozhatóságát és annak mértékét azok alapvető tartalmára, valamint a nemzetközi szerződések derogációs szabályaira tekintettel megalkotandó törvény rendelkezéseire bízta.<sup>58</sup> Emellett a Parlamenti Tanács hatáskörének korlátozása említendő meg, amely működése során nem alkothat új vagy módosíthat a meglévő alkotmányon vagy alkotmánytörvényeken, továbbá a népszavazásra, a politikai pártokra és választásokra vonatkozó törvényeket sem változtathatja meg, valamint nem rendelheti el a köztársasági elnök felmentését vagy felelősségre vonását és nem vállalhat nemzetközi kötelezettséget.<sup>59</sup>

A cseh alkotmány nem tartalmaz különleges jogrend idejére derogációs klauzulát. Csehország esetében a köztársasági elnök kap plusz jogosítványokat (például a Nemzeti Biztonsági Tanácstól információkat kérhet, részt vehet ülésein). Szükségállapot esetében az alkotmánytörvény rögzíti, hogy nem rendelhető el szükségállapot sztrájk leverésére, amely alapjogok vagy jogos gazdasági, illetve szociális érdekek védelmére szerveződött.<sup>60</sup>

A lengyel alkotmány a 228. cikkben rögzíti, hogy ilyen időszakokban nem lehet módosítani az alkotmányt, a Képviselőház, a Szejm, a helyi önkormányzatok és a köztársasági elnök választására vonatkozó szabályokat, valamint a különleges jogrendre vonatkozó törvényeket. Rendkívüli állapot idején 90 napon belül nem rövidíthető le a Képviselőház megbízatása, nem lehet országos népszavazást, képviselőházi, szenátusi és önkormányzati választást tartani, valamint köztársasági elnököt választani. Helyi önkormányzati választást csak ott lehet tartani, ahol a különleges jogrendet nem helyezték hatályba.<sup>61</sup> Emellett az alkotmány a 233. cikkben felsorolja a különleges jogrend idején sem derogálható alapjogokat, rögzíti, hogy a szükséges korlátozások nem lehetnek diszkriminatív jellegűek. Rögzíti továbbá azokat a jogokat, amelyeket veszélyhelyzet esetén is korlátozni lehet.<sup>62</sup> Emellett a lengyel alkotmányos tradíciók kiforrott elvei, így a kivételesség, a törvényesség, az arányosság és a célszerűség további garanciákat jelentenek, ugyanis ezen elvek mindegyike biztosítékot jelent a politikai rendszer „normális” működésének gyors helyreállítása érdekében és védik a kialakult alkotmányos rendszert a hatalom központosításának kísértéseivel szemben. Az arányosság elve korlátozza az államot, a hatóságok elképzeléseit arra vonatkozóan, hogy milyen eszközöket, mikor és hogyan kell alkalmazniuk a kialakult krízis megoldása érdekében. Spasimir Domaradzki azonban rögzíti, hogy a célszerűség elvének „feltűnő gyengesége, hogy nem tesz kifejezett utalást az emberi jogok és a politikai szabadságjogok teljes körű tiszteletben tartásának helyreállítására.”<sup>63</sup>

<sup>56</sup> Szlovák Köztársaság alkotmánya 129. cikk (6) bekezdés.

<sup>57</sup> States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States IV ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652002/EPRS\\_BRI\(2020\)652002\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652002/EPRS_BRI(2020)652002_EN.pdf)) 11. o.

<sup>58</sup> Szlovák Köztársaság alkotmánya 51. cikk.

<sup>59</sup> SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: i. m. 544. o.

<sup>60</sup> 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. (2).

<sup>61</sup> The Constitution of the Republic of Poland 228. cikk.

<sup>62</sup> The Constitution of the Republic of Poland 233. cikk.

<sup>63</sup> Spasimir DOMARADZKI: The Polish Parliament in the time of coronavirus. Instrumentalizing the pandemic in order to strengthen the grasp on power of the ruling party. Robert Schuman Foundation. ([https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS\\_Parliament\\_Poland.pdf](https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament_Poland.pdf)). 4. o.

### **3. A germán vagy ún. kontinentális szabályozás áttekintése**

Ausztria és Németország esetében a szabályozás történeti hagyományai modellképzés tekintetében összeérnek.<sup>64</sup> A történelmi közösség a két ország között vitathatatlan, amely a jelenkori szabályozásban is tetten érhető. Magyarország a jogintézményeinek kialakítása során gyakran fordult mintákért a két állam jogrendszeréhez, így e vizsgálati körben sem nélkülözhető ezen államalakulatok különleges jogrendi szabályanyagainak a vizsgálata.

Németország és Ausztria természetesen az írott alkotmányokon alapuló európai-kontinentális modellt követi. Mindkét ország 20. századi történelme komoly mértékben meghatározta jelenlegi alkotmányos berendezkedését, különösen a német alkotmány vonatkozásában érezhető a túlbiztosítottság, ami az állam egyes hatalmi eszközeinek alkalmazhatóságát illeti. Ausztria és Németország is föderatív berendezkedésű ország, ez a többszintűség a válság-kezelési modelljeikben, szabályozásukban is markánsan megjelenik. Egyes megoldásaik, akár alapjogi szabályozás, akár szervezeti szempontból talán azért lehetnek számunkra érdekesebbek, mert történelmünk folyamán számos alkalommal merítettünk már tőlük példákat és az közös EU-tagságból is fakadhatnak olyan konvergenciák, amelyek azt eredményezhetik – különösen a gyakran közösségi mintákat adó német államszervezet vonatkozásában – hogy ami náluk működik, azt Brüsszelben is mintaként tekinthetjük, majd irányelv, akár rendeleti szinteken is megjelenhet.

#### **3.1. Az Osztrák Köztársaság különleges jogrendi szabályai<sup>65</sup>**

Ausztria alkotmánya mindenképp érdekes abból a szempontból, hogy kontinentális jogrendszerek közt atipikus módon az alaptörvényben csak meglehetősen kis mértékben foglalkozik a különleges jogrendi szabályozással. Ez olyannyira így van, hogy a rendkívüli állapot vonatkozásában nem adja meg azt sem, hogy azt milyen időintervallumban és mely állami hatalmi ág vezető tisztviselője vagy testületi szerve hirdetheti ki.

Ennek ellenére az osztrák jogelmélet egységes abban, hogy négy különböző különleges jogrendi szituációt ismer az osztrák alkotmányos szabályozás: a háborús helyzetet, az állam rendje elleni cselekményeket, a katasztrófa típusú helyzeteket, valamint a gazdasági, szociális válsághelyzeteket.

A háború esetében a szövetségi hadsereg parancsnoka a szövetségi elnök. A háborúról szóló döntést a szövetségi gyűlésnek kell meghoznia, tehát erről a kormány egyedül nem határozhat.<sup>66</sup> Ebből adódóan a szövetségi elnök az, aki háború, természeti katasztrófa és más vészhelyzetek esetén jogkörök címzettjeként léphet fel, és a Notverordnungsrecht (vészkormánykezelési jogkör) jogkörében bizonyos kivételes szituációkban, a kormány indítványára lépéseket tehet.

A szövetségi alkotmány 18. cikk alapján:

*„18. cikk. (3) a nyilvánosság számára jóvátehetetlen kár elbírása érdekében a Nemzeti Tanács határozathozatalát igénylő intézkedések azonnali meghozatala olyan időpontban válik szükségessé, amikor a Nemzeti Tanács nem ülészik, nem tud időben összeülni, vagy tevékenységében felsőbb hatalom által akadályozva van, a szövetségi elnök a szövetségi kormány javaslatára saját, vagy annak felelőssége mellett meghozhatja ezeket az intézkedéseket, ideiglenes, törvénymódosító rendeletek útján. A szövetségi kormány a Nemzeti Tanács Főbizottsága (Hauptausschuss) által létrehozandó, állandó Albizottsággal*

<sup>64</sup> Lásd: KELEMEN Roland: A kivételes hatalom kontinentális modelljének eredeti rendszerei - A német és az osztrák kivételes hatalmi struktúra kialakulása és fejlődése az első világháborúig. Honvédségi Szemle, 2021/3. szám, 126-134. o.

<sup>65</sup> Kormányhatáskörök és parlamenti ellenőrzés rendkívüli állapot esetére az Európai Unió tagországaiban -Elemzés az országgyűlési képviselők részére, Képviselői Információs Szolgálat, Országgyűlés Hivatala, 2016. április, Budapest, 4-5. o., lásd még: Anna GAMPER: Staat und Verfassung, Wien, Facultas, 2018

<sup>66</sup> CSEMÁNNÉ VÁRADI Erika: Ausztria: 150 éves gyökerek, 21. századi megoldások. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 197. o.

*(Unterausschuss) egyetértésben köteles megtenni javaslatát [55. cikk (2) bekezdés]. Az ilyen rendeletekhez szükség van a szövetségi kormány ellenjegyzésére.*

*(4) A szövetségi kormány a (3) bekezdés alapján hozott valamennyi rendeletet köteles haladéktalanul a Nemzeti Tanács elé terjeszteni, amelyet az előterjesztést követő 8 nap valamelyikére a szövetségi elnök hív össze, amennyiben a Nemzeti Tanács az adott időpontban nem ülészik, annak ülészése esetén pedig a Nemzeti Tanács elnökére hárul ez a feladat. Az előterjesztést követő négy héten belül a Nemzeti Tanács a rendelet helyére vagy egy megfelelő szövetségi törvényt hoz, vagy határozat útján követeli, hogy a szövetségi kormány azonnal helyezze hatályon kívül a rendeletet. Az utóbbi esetben a szövetségi kormány köteles azonnal eleget kell tenni ennek a követelésnek. A Nemzeti Tanács időbeni határozathozatala céljából az elnök az előterjesztést legkésőbb a négyhetes határidő utolsó előtti napján köteles szavazásra bocsátani; a részletes rendelkezéseket az ügyrend tartalmazza. Amennyiben a rendeletet az előző rendelkezések alapján a szövetségi kormány hatályon kívül helyezi, ezzel egyidejűleg ismét hatályba lépnek azok a törvényi rendelkezések, amelyeket a rendelet helyezett hatályon kívül.*

*(5) A (3) bekezdésben megjelölt rendeletek nem eredményezhetik sem a szövetségi alkotmánytörvényi rendelkezések módosítását, sem a Szövetség állandó anyagi megterhelését, sem a tartományok, körzetek és községek anyagi megterhelését, sem a szövetségi állampolgárok anyagi kötelezettségeit, sem az állami birtokok elidegenítését, sem intézkedéseket a 10. cikk 11. pontjában megjelölt ügyekben, sem pedig az egyesülési jog, illetve a lakásbérlet érdekvédelme terén hozott intézkedéseket.”<sup>67</sup>*

A szövetségi alkotmány különleges jogrend idejére vonatkozóan a kormány hatáskörét érintően további két további rendelkezést fogalmaz meg.

A 25. cikk értelmében különleges helyzetekben a szövetségi elnök a kormány javaslatára a Nemzeti Tanácsot Bécs városán kívüli helyszínre is összehívhatja.

A 79. cikk értelmében:

*„79. cikk (2) Amennyiben a törvényes polgári hatalom igénybe veszi közreműködését, a szövetségi hadsereg a továbbiakban*

*1. a haza katonai védelmén túl*

*a) az alkotmányos intézmények, azok működőképességének, valamint a lakosok demokratikus szabadságainak védelmére;*

*b) a belső rend és biztonság fenntartására;*

*2. rendkívüli méretű elemi csapások és szerencsétlenségek esetén segítségnyújtásra hivatott.”<sup>68</sup>*

Az állam rendje elleni cselekmények két kategóriát ölel fel: az állam alkotmányos rendje ellen irányuló cselekményeket, valamint a belső rendet támadó cselekményeket, így tipikusan a terrortámadásokat lehetne ide sorolni. Az alkotmány rendelkezései alapján ilyen esetekben a rend és a biztonság fenntartása a szövetségi hadsereg feladata.

A harmadik kategóriát a klasszikus veszélyhelyzeti formák ölelik fel, vagyis a természeti, ipari és egészségügyi katasztrófák, amelyek főként szövetségi tartományi hatáskörbe tartoznak.<sup>69</sup> További rendkívüli, főként belső katasztrófa helyzetekben a lakosság védelmét illetően az osztrák belügyminisztérium az illetékes szerv. A kivételes, rendkívüli és katasztrófa helyzetekben további szabályozás leginkább a szövetségi tagállamok feladata.

<sup>67</sup> <https://www.jusline.at/gesetz/b-vg>.

<sup>68</sup> <https://www.jusline.at/gesetz/b-vg>.

<sup>69</sup> CSEMÁNNÉ: i. m. 197-198. o.

A közszolgáltatások korlátozása sem választható el természetesen a különleges jogrend alkotmányos szabályozásától.

A Mádl Ferenc Intézet elemzése szerint: „Mivel az alaptörvény a fentiekben is megjelenítette szerint meglehetősen szűk körben szabályoz, nagy jelentősége van az olyan szituáció-függő, szövetségi szintű törvények és tartományi jogszabályok rendszerének, mint például a válsághelyzet, vagy a járványügyi krízis. Részben ennek is köszönhető, hogy például az egyes fegyveres szerveket érintő szövetségi szintű jogszabályok kapcsán közszolgáltatások korlátozására irányuló külön felhatalmazás elsősorban egy krízishelyzet – például pandémia, katasztrófák - kezelése érdekében kerül meghatározásra. Meghatározó a kommunikáció- és médiaszabályozással, gazdasággal és a közlekedéssel kapcsolatos korlátozó felhatalmazásoknál, hogy ezek általában szövetségi és tartományi szinten is szabályozottak. Így például egészségügyi vészhelyzet esetén a Járvány(ügyi) törvény a kiemelkedő, mely adott feltételek mellett komoly alapjogi korlátozások alkalmazását is megengedi a kormány, illetve az illetékes hatóságok számára. Így elrendelhető karantén, egyes személyek kizárása az oktatási intézményekből, azok bezárása, a vízfelhasználás, az élelmiszerforgalom, a kereskedelmi vállalkozások működésének korlátozása; de bevonhatóak a közbiztonsági szervek is (kényszerítő eszközök alkalmazása), míg szükség esetén az egészségügyi miniszter akár utasíthatja is a tartományi kormányzókat.”<sup>70</sup>

Az osztrák nemzeti válságkezelés legfontosabb központja a belügyminisztérium<sup>71</sup>, ide kerültek telepítésre az állami krízismenedzsment legfontosabb feladatai a katasztrófakezeléstől a nemzetközi katasztrófák kapcsán nyújtott segítségen át a polgári védelem feladataiig. Az ezért felelős szervezeti egység két referatúrát is működtet, az egyik 24/7-ben működő helyzetkövető központot, az ehhez szükséges törzset és call centert üzemeltet, a másik pedig a kifejezetten szakmai kidolgozó munkát végzi polgári- és lakosságvédelem, a krízis- és katasztrófavédelem és a vonatkozó képzések területén.

Bár expressis verbis szabályanyagokat az osztrák alkotmányos joganyagban kevésbé találunk, azonban ez a gyakorlatban eddig nem jelentett jogbiztonságot vagy alkotmányosságot veszélyeztető állapotokat.

### 3.2. A Német Szövetségi Köztársaság különleges jogrendi rendszere

Amikor a második világháborút követően a Német Szövetségi Köztársaság új alaptörvénye (Grundgesetz, GG) 1949. májusában hatályba lépett, nehéz volt még elképzelni, hogy az új államalakulatnak a belátható jövőben ismét önálló fegyveres erői lesznek. A hadseregére vonatkozó rendelkezéseket így nem is lehetett benne megtalálni, azonban ahogy a hidegháború fokozódásával a feszültségek nőttek elkerülhetetlenné vált a remilitarizáció. A Bundeswehr megszervezésével párhuzamosan az alaptörvényt 1956-ban egy „védelmi alkotmány” elnevezésű novella egészítette ki. Ezt 1968-ban követte egy újabb módosító csomag, amely az egyes különleges jogrendek és a fegyveres erők ezekben játszott szerepét határozta meg.<sup>72</sup>

A központi norma a GG 87a. cikke, amelynek első mondata: „A szövetségi kormány fegyveres erőket állít fel az ország védelmére”. Ez világossá teszi, hogy a honvédelem szövetségi szintű feladat. A 26. cikk pedig kifejezetten alkotmányellenessé teszi egy támadó jellegű háború előkészítését. A német fegyveres erők polgári vezetés, pontosabban a 65a. cikk alapján a honvédelmi miniszter irányítása alatt állnak.

<sup>70</sup> Közszolgáltatásokkal összefüggő honvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági korlátozó szabályozás, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály 2020, 15. o.

<sup>71</sup> <https://www.bmi.gv.at/204/start.aspx>.

<sup>72</sup> Bővebben lásd pl.: Dieter WEINGARTNER: Rechtliche Grundlagen deutscher Verteidigungspolitik, Bundeszentrale für politische Bildung, 2015, <https://www.bpb.de/themen/militaer/deutsche-verteidigungspolitik/199281/rechtliche-grundlagen-deutscher-verteidigungspolitik/>

A honvédelem célján túl a fegyveres erők - a 87a. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint – csak akkor használhatók fel, amennyiben azt az Alaptörvény kifejezetten megengedi.

A hadkötelezettséget a 12a (1) bekezdésében szabályozza az alaptörvény, a 96a cikk (2) bekezdése pedig lehetővé teszi a fegyveres erők számára katonai különbíróóságok létrehozását is védelmi helyzetben.

Az alaptörvény szövege egyértelműen a katonai erőkkel szembeni bizalmatlanságot tükrözi, ami a történelem fényében nem meglepő. A civil irányítás, az alkotmányos szabályokban is rögzített műveleti korlátok mellett fokozott parlamenti ellenőrzés is érvényesül, hiszen a Bundeswehr létszámáról és szervezeti felépítéséről a költségvetés elfogadásán keresztül a törvényhozás dönt (87a. cikk (1) bekezdés, 2. mondat). A 45a. cikk szerint a Bundestag védelmi bizottságot jelöl ki, amely az ellenőrzés operatív végrehajtásáért felelős.

A belföldi biztonság elsősorban a rendőrség feladata, a hadsereg szükség esetén nyújthat támogatást, pl. szállítás, vagy szállás biztosításával, illetve katasztrófavédelemben is. Mindenképpen érdemes megemlíteni, hogy a 2011. szeptember 11-i terrortámadásokat követően Németországban is született speciális szabályozás a repülésbiztonság és terrorista gépeltérítések témájában (Luftsicherheitsgesetz)<sup>73</sup>, amely 2013-ban a Szövetségi Alkotmánybíróságot is megjárta és lényegesen korlátozta az eredeti elképzelést, mely szerint az eltérített gépet az ártatlan utasok alapvető jogainak, emberi méltóságának védelme érdekében expressis verbis nem lehet lelőni, a jelenlegi hatályos szöveg szerint már csak a szerencsétlenség elkerülésére tett rendőri intézkedések támogatására van lehetősége a légierőnek.

A német fegyveres erők külföldi bevetésének sem az alaptörvényben kell keresnünk az alapjait, azt egy 1994-es alkotmánybíróági döntés képezi, amely az alaptörvény 24. cikk (2) bekezdéséből vezette le, hogy a szövetségi kormány a béke megőrzése és kollektív védelem érdekében az ENSZ, a NATO vagy EU szervezeti keretei között engedélyezheti német csapatok külföldi alkalmazását, a Bundestag jóváhagyása mellett (Parlamentsbeteiligungsgesetz)<sup>74</sup>.

A katasztrófavédelem és a polgári védelem elsősorban tagállami hatáskörök és kompetenciák mentén történik Németországban<sup>75</sup>. Az állami mentőszolgálatok, tűzoltóságok mellett nagyon jelentős szerepet kapnak szoros szakmai együttműködések alapján a különböző karitatív és önkéntes szervezetek is (pl. Arbeiter-Samariter-Bund, a DLRG (Deutsche Lebensrettungs-Gesellschaft e.V.), a Német Vöröskereszt, a Johanniter-Unfall-Hilfe és a Máltai Szeretetszolgálat).

A szövetségi állam akkor kap szerepet, amikor egy katasztrófavédelemben több tagállamot is érint, és amelynek kezeléséhez lényegesen nagyobb erőforrások szükségesek, ennek részleteit külön törvény rögzíti (Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes)<sup>76</sup>.

Az alaptörvény<sup>77</sup> Németország esetében két különleges jogrendi időszakot szabályoz a külső biztonság kapcsán expressis verbis „feszültségi” helyzet (Spannungsfall) és védelmi helyzet (Verteidigungsfall) néven, további két esetben hasonlóan rendkívüli eljárásokat tesz lehetővé belbiztonsági szükséghelyzetben és katasztrófavédelemben. A szabályozás már az alaptörvényi szinten is meglehetősen kiterjedt és precíz, ehhez kapcsolódik még számos további, az

<sup>73</sup> <https://www.gesetze-im-internet.de/luftsig/>

<sup>74</sup> <https://www.gesetze-im-internet.de/parlbgb/BJNR077500005.html>

<sup>75</sup> Részletesen lásd: Steven SCHÄLLER: Föderalismus und Souveränität im Bundesstaat, Dresden, Springer VS, 2013; Karl-Theodor FREIHERR zu GUTTENBERG: Verfassung und Verfassungsvertrag, Berlin, Duncker & Humblot, 2009; Wer macht was beim Zivil- und Katastrophenschutz?

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/zivil-und-katastrophenschutz/gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz/gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz-artikel.html>

<sup>76</sup> <https://www.gesetze-im-internet.de/zsg/BJNR072610997.html>

<sup>77</sup> <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

államműködés folyamatosságát biztosító jogszabály, amelyek összessége alkotja a német „Biztonsági törvények” rendszerét, meghatározva a szövetségi tartományok és a szövetségi állam közti együttműködés és feladatmegosztás szabályait is. A különleges jogrendi jogalkotás felhatalmazottja alapvetően a kormány, a szövetségi kancellár<sup>78</sup>.

Az alaptörvény vonatkozó fontosabb rendelkezései<sup>79</sup> a következőkben foglalhatóak össze.

A 35. cikk alapján, ha a természeti katasztrófa vagy szerencsétlenség egynél több tartomány területét veszélyezteti, a szövetségi kormány, amennyiben az eredményes védekezéshez szükséges, elrendelheti a tartományi kormányoknak, hogy rendfenntartó erőiket bocsássák más tartományok rendelkezésére, továbbá azt is, hogy a szövetségi határőrség és rendőrség egységeit vessék be a rendfenntartó erők támogatására. A szövetségi kormány intézkedései a Szövetségi Tanács (Bundesrat) döntése alapján vagy a veszély megszűnésekor hatályukat veszítik.

Az 53. cikk szerint a szövetségi kormány köteles tájékoztatni a Közös Bizottságot a védelmi helyzet esetére tervezett intézkedéseiről.

A 81. cikk meghatározza, hogy amennyiben a Szövetségi Gyűlést (Bundestag) nem osztatják fel, a szövetségi elnök a szövetségi kormány előterjesztésére a Szövetségi Tanács jóváhagyásával valamely törvényjavaslat kapcsán kihirdetheti a törvényhozási szükségállapotot, amennyiben a Szövetségi Gyűlés azt elveti, jöllehet a szövetségi kormány azt sürgősnek nyilvánította.

Amennyiben a Szövetségi Gyűlés a törvényhozási szükségállapot kihirdetését követően a törvényjavaslatot újra elveti vagy azt a szövetségi kormány számára elfogadhatatlan szövegezésben fogadja el, a törvényt elfogadottnak kell tekinteni, amennyiben a Szövetségi Tanács jóváhagyja. Ugyanez érvényes arra az esetre, ha a javaslatot a Szövetségi Gyűlés a megismételt megküldéstől számított négy héten belül nem tárgyalja meg.

A szövetségi kancellár hivatalviselése idején a Szövetségi Gyűlés által elvetett egyéb törvényjavaslatokat is a törvényhozási szükségállapot első kihirdetését követő hat hónapon belül lehet elfogadni. E határidő lejártával ugyanazon szövetségi kancellár hivatalviselése idején a törvényhozási szükségállapotot újból nem lehet kihirdetni.

Az alaptörvényt az ilyen helyzetekben elfogadott törvény sem egészében, sem részlegesen nem módosíthatja és helyezheti hatályon kívül.

A 87. cikk előírja, hogy a Szövetség vagy valamely tartomány létét vagy szabad és demokratikus rendjét fenyegető veszély elhárítása céljából a szövetségi kormány, ha a 91. cikk (2) bekezdése szerinti feltételekkel, vagy ha a rendőri erők és a szövetségi határőrség erői nem elegendőek, igénybe veheti a fegyveres erőket a rendőrség és a szövetségi határőrség kíségetésére a polgári lakosság védelmére, valamint a szervezett és fegyveres felkelők elleni harc céljára.

A 91. cikk szerint a Szövetség vagy valamely tartomány létét, illetve szabad demokratikus alaprendjét fenyegető veszély elhárítása céljából a tartomány igénybe veheti más tartományok rendőri erőit, úgyszintén egyéb intézmények, valamint a szövetségi határőrség személyi állományát és anyagi eszközeit.

A (2) bekezdés kimondja, hogy amennyiben a tartomány, amelyet a veszély fenyeget, egyedül nem kész vagy nem képes a veszély leküzdésére, a szövetségi kormány e tartomány, valamint más tartományok rendőri erőit utasításai alá vonhatja, úgyszintén igénybe veheti a szövetségi határőrség egységeit is. A rendelkezést a veszély elhárítása, egyébként a Szövetségi Tanács kérésére minden esetben hatályon kívül kell helyezni. Ha a veszély egynél több tartomány területét fenyegeti, a

<sup>78</sup> HOFFMAN István – KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. Védelmi- Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/2. szám, 15. o.

<sup>79</sup> Képviselői Információs Szolgálat, i.m. 30-33. o.

szövetségi kormány oly mértékben, amennyire a hatékony védekezés érdekében az szükséges, utasíthatja a tartományok kormányait; nem érintve az első és a második mondatban foglaltakat.

A védelmi helyzet kihirdetésével a fegyveres erők parancsnoklási és vezénylési joga a szövetségi kancellárra száll át. A szövetségi kormány a törvényjavaslatait, amelyeket sürgősnek nyilvánít, a Szövetségi Gyűléshez történő benyújtással egyidejűleg a Szövetségi Tanácshoz is beterjeszti. A Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Tanács e javaslatokat haladéktalanul együtt megvitatja. Amennyiben valamely törvényhez a Szövetségi Tanács jóváhagyása szükséges, a törvény létrejöttéhez szavazataik többségének jóváhagyása kell. A részleteket a Szövetségi Gyűlés által elfogadott és a Szövetségi Tanács által jóváhagyott ügyrend szabályozza.

Amennyiben azt a körülmények szükségessé teszik, védelmi helyzetben a szövetségi kormány

- a szövetségi határőrséget a Szövetség egész területén bevetheti;
- a szövetségi igazgatáson kívül, ha sürgetően szükségesnek tartja, a tartományi kormányoknak is adhat utasításokat, és hatáskörüket átruházhatja a tartományi kormányok meghatározott tagjaira.

A Szövetségi Gyűlést, a Szövetségi Tanácsot és a Közös Bizottságot az elfogadott intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatni kell.

Ha az illetékes szövetségi szervek meg vannak fosztva attól a lehetőségtől, hogy megtegyék a veszély elhárításához szükséges intézkedéseket és a helyzet halaszthatatlanul követeli az azonnali önálló cselekményeket a Szövetség területének egyes részein, akkor a tartományi kormányok, vagy általuk kijelölt hatóságok vagy megbízottak jogosultak, hatáskörük keretei között intézkedéseket megtenni, melyeket a szövetségi kormány, illetve a tartományi hatóságok és az alárendelt szövetségi hatóságok viszonylatában a tartományok miniszterelnökei bármikor megsemmisíthetnek.

Az alaptörvény értelmében rendkívüli helyzetben alapjogok vonatkozásában (levéltitok, posta- és távközlési titok, szabad mozgás joga, egészségügyi szolgálatteljesítés) korlátozásokra is sor kerülhet, de ennek minden esetben törvényi felhatalmazáson kell alapulnia.

A Mádl Ferenc Intézet elemzése alapján<sup>80</sup>: „...*krízishelyzetben a közszolgáltatások korlátozhatósága Németországban elválaszthatatlan attól, hogy a különleges jogrendi helyzetek miatti felbatalmazások rendszere igen szűken meghatározott. Ez kihat a fegyveres szervek bevetettségének kereteire, valamint ezt árnyalja a Szövetség és a tartományok szintje közötti hatáskörök megosztásának rendszere. Ennek megfelelően az egyes fegyveres szerveket statnálió szövetségi jogszabályok általában nem tartalmazzák külön felbatalmazásokat közszolgáltatások korlátozására. Egy-egy példát találunk, amikor korlátozások formájában biztosított állami szervek fellépése a krízishelyzet kezelése érdekében.*

*Meghatározó a médiaszabályozással, gazdasággal és a közlekedéssel kapcsolatos korlátozó felbatalmazásoknál, hogy ezek általában a Szövetség és a tartományok jogalkotási jogkörébe egyszerre tartozó területek. Ennek megfelelően a szövetségi alaptörvény adja a kapcsolódó alapjogi kereteket, amelyeket általában a „helyzethez” (krízishelyzethez) kapcsolódó szövetségi szabályozás konkretizál, illetve ezt egészíti ki a kapcsolódó tartományi szabályozás. Ez a szabályozási modell jellemzője, hogy a német történeti tapasztalatok okán a felbatalmazási rendelkezések és azok betartása viták tárgyát képezi, akárcsak az egyes tartományi „jogok” egymástól való eltérése.*

*Vitás volt a haderő bármilyen védelmi célon túli (akár közszolgáltatásokkal összefüggő) belföldi bevetése, amely utóbb némileg fellazult. A „helyzethez” (krízishelyzethez) kapcsolódó szövetségi szabályozás példaként kibővítették a Szövetség fellépési lehetőségeit a koronavírus miatti törvénymódosítások által (szövetségi egészségügyi miniszter számos közszolgáltatást korlátozó intézkedést vezethet be), de ez se mentes alkotmányjogi vitáktól.”*

<sup>80</sup> Közzolgáltatásokkal összefüggő honvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági korlátozó szabályozás, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály 2020, 20. o.

Németország polgári jellegű válságkezelési szervezeti hátterét elsődlegesen a Belügyminisztérium (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, BMI)<sup>81</sup> adja. A belügy felel a kibertér polgári jellegű biztonságáért, a minisztérium által 2016-ban előterjesztett Kibervédelmi Stratégia adja a szövetségi kormányzat szakterületeken átnyúló stratégiai kereteit ebben a szférában. A Kiberbiztonsági Tanács elnöki posztját is betöltő információtechnológiáért felelős kormány megbízott koordinálja a stratégia végrehajtását. A minisztériumhoz tartozik a szövetségi rendőrség, a BKA (Bundeskriminalamt – szövetségi bünygyi hivatal), a BSI (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik – IT biztonsági hivatal), a BfV (Bundesamt für Verfassungsschutz – alkotmányvédelmi hivatal) és a BBK (lásd lent). Rendelettel hozta létre a központi informatikai tudásközpontként működő ZITIS-t.

A 2004-ben Bonnban felállított Szövetségi Lakosságvédelmi és Katasztrófaelhárítási Hivatal (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, BBK)<sup>82</sup> a kibervédelem területén is aktív, elsősorban a kritikus infrastruktúrákat érintő esetleges támadásokkal és kockázatokkal foglalkozik. Működteti a folyamatosan ténykedő Együttes Jelentési- és Helyzetkövető Központot és jelentős szereplője az UP KRITIS kezdeményezésnek. Együttes Jelentési- és Helyzetkövető Központ (Gemeinsames Melde- und Lagezentrum, GMLZ)<sup>83</sup> látja el, ami napi jelentéseket is készít.

Az UP KRITIS (Umsetzungsplan Kritische Infrastrukturen)<sup>84</sup> program a köz- és privátszféra közötti kooperációs feladatot látja el a kritikus infrastruktúrák működésének biztosítása kapcsán, melyben az érintett állami szereplők mellett a kritikus infrastruktúrák üzemeltetői és szakmai szövetségeik képviselői vesznek részt, mivel működésükben az IT és kommunikációs technológiák egyre nagyobb szerepet játszanak. Az állam részéről a kooperáció elsődleges résztvevői a belügyminisztérium, információtechnológiai nemzetbiztonsági szolgálatként a BSI és a lakosságvédelemért és katasztrófaelhárításért is felelős BBK.

### 3.3. Következtetések a germán különleges jogrendi rendszerekre nézve

Úgy Ausztriában, mint Németországban is erős alkotmányos meghatározottság jellemző, hatékony alkotmánybírósági normakontrollal kiegészítve. Mindkét állam esetében elmondható, hogy az alapvető polgári és emberi jogok és a liberális demokráciák jogfejlődésén túlmutatóan, a 20. századi történelmükből is számos olyan garanciális igény fakad, amelyet stabilabb fejlődésű államoknál kevésbé tapasztalhatunk. Emellett azonban az is igaz, hogy az új évezred fordulójának biztonsági követelményeire választ adva ezek országok államigazgatása esetében is több és jelentős intézményi fejlődési lépéssel igyekeznek megfelelni a kihívásoknak. Látható az állami válságkezelés rendszerében az állami szervezetek rendelkezésére álló eszközök adott krízishez igazított „skalázása”. A tartományok és a szövetségi szint közötti felelősségi kört alapvetően az adott probléma kiterjedtsége, a szükséges erőforrások és koordináció széleskörűsége dönti el.

## 4. A Spanyol Királyság különleges jogrendi szabályai

A spanyol különleges jogrendre jellemző a történelmi determináltsága, amely már az egyes tényállások meghatározása során is kiviláglik, tehát megfelelően illusztrálja a bevezető gondolatokban megfogalmazottakat, mindamellett viszont olyan sajátos megoldásokat

<sup>81</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/it-und-digitalpolitik/it-und-cybersicherheit/it-und-cybersicherheit-node.html>.

<sup>82</sup> <https://www.bbk.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Publikationen/Sektoruebergreifend/Leitfaeden/Sicherheit%20und%20Verantwortung%20im%20Cyber-Raum.html>.

<sup>83</sup> [https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/GMLZ/GMLZ\\_node.html](https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/GMLZ/GMLZ_node.html).

<sup>84</sup> [https://www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Aktivitaeten/Nationales/UPK/UPKOrganisation/upk\\_organisation\\_node.html;jsessionid=CAAB2F9E7BCCF6E6C3AF26C705F8EED7.1\\_cid320](https://www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Aktivitaeten/Nationales/UPK/UPKOrganisation/upk_organisation_node.html;jsessionid=CAAB2F9E7BCCF6E6C3AF26C705F8EED7.1_cid320).



találkozhatunk, amelyek a modern, lépcsőzetes biztonsági kihívások korában mintául szolgálhatnak.

#### 4.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások

Spanyolország alkotmányának 116. cikke rögzíti a különleges jogrendre vonatkozó legáltalánosabb szabályokat. E szakasz megkülönböztet riadókészültséget (el estado de alarma), szükségállapotot (el estado de excepción) és ostromállapotot (el estado de sitio).<sup>85</sup>

##### 4.1.1. Ostromállapot megjelenése és szabályozása

Az ostromállapotú típusú szabályozás egy hibrid típust takar Spanyolország esetében, hiszen magába foglalja a magyarországi szükségállapotú tényállásból azokat, amelyek az állam alkotmányos rendjére irányuló belső támadásokat fogja össze, így a nem nemzetközi fegyveres összeütközés típusait, azaz a polgárháborút; az ellenállási mozgalmat; a tömegfelkelést; valamint a felkelést. Emellett viszont külső erőszakos cselekményekre is reagál. Ez a szabályozás leköveti a francia különleges jogrendi hagyományokat, amely nyilvánvalóan a történelmi tapasztalások átültetése, továbbá ez a szabályozási mód egyfajta reakció a történelmi tapasztalatokra is, vagy épp az elszakadni vágyó, jelenleg autonómiát élvező közösségek esetleges szeparatista radikalizálódására, ami a katalánok vagy a baszkok kapcsán messze nem lehetetlen narratíva.

A fentiekből fakadóan az el estado de sitio elrendelhető minden olyan esetben, amikor Spanyolország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását vagy alkotmányos rendjét veszélyeztető erőszakos cselekmény leküzdése más eszközökkel nem valósítható meg.<sup>86</sup>

E kettősség visszatükröződik a fegyveres erő rendeltetéséből is, hiszen annak feladata Spanyolország szuverenitásának, függetlenségének, területi integritásának, valamint alkotmányos rendjének a megóvása, biztosítása. Ez összhangban van a 2. cikk azon rendelkezésével, hogy Spanyolország minden spanyol közös, oszthatatlan és felbonthatatlan hazája, magába foglalja, hogy a haderő alkalmazását minden olyan esetben el lehet rendelni, amikor ez az ostromállapotú tényállásnak megfelelően veszélyeztetve van. A fegyveres erő tehát a belső egység fenntartása érdekében is alkalmazható.<sup>87</sup>

##### 4.1.2. Szükségállapotú típusú szabályok megjelenése

A spanyol szabályozásban a szükségállapotú szabályozás mellett találunk egy ahhoz kapcsolódó, alacsonyabb eskalációs fokhoz köthető tényállását is, az ún. a riadókészültséget.

A riadókészültség részben hasonlít a magyar veszélyhelyzetre, de emellett válsághelyzet típusú tényállásokat is tartalmaz, így egyértelműen a fokozatos válságkezelés jelenik meg a képében. Ezen előszoba, vagy küszöb tényállása akkor rendelhető el, ha az ország egész területén vagy annak egy részén az állam működését súlyosan zavaró természeti vagy ipari katasztrófa, illetve egészségügyi válság alakult ki, vagy alapvető közszolgáltatások megbénultak, továbbá elsődleges szükségleti termékek kritikus hiánya alakult ki.<sup>88</sup> Utóbbiak esetében a szabályozás nem részletezi ezek okát, így abba bevonható akár az országot vagy egy részét megbénító sztrájk hullám is, de akár erőszakos cselekmények is, amik ezt előidézhetik. Előbbi nem példa nélküli az európai alkotmányfejlődésben, hiszen az Egyesült Királyságban 1920-ban elfogadott Emergency Power Act hasonló célra jött

<sup>85</sup> The Spanish Constitution (Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978 Ratified by the Spanish people in the referendum of December 7, 1978 Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978) (hivatalos angol nyelvű fordítás: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/ConstitucionINGLES.pdf>), 116. cikk.

<sup>86</sup> Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-12774>) 32. cikk.

<sup>87</sup> Lásd The Spanish Constitution 2. és 8. cikkét.

<sup>88</sup> Ley Orgánica 4/1981, 4. cikk.

létre, vagyis a súlyosabb sztrájkok, akár hadsereg általi elnyomására, amely 1964-es módosítás mellett 2004-ig volt hatályban.<sup>89</sup>

A szükségállapot akkor rendelhető el, ha a polgárok alapvető jogainak és szabadságainak gyakorlását, a demokratikus intézmények normális működését, a közösségeik számára nélkülözhetetlen közszolgáltatásokat vagy a közrendet oly mértékben veszélyeztetik, hogy normál állapotti eszközökkel a rendes működés nem tartható fenn, vagy nem állítható helyre.<sup>90</sup>

Ezzel a kettősséggel az alkotmányozó lehetővé kívánta tenni, hogy a mindenkori kormányzat az állam működését zavaró kisebb súlyú anomáliákat is hatékonyabban kezelje, hogy azok magasabb eskalációs fokra ne juthassanak. Ezt erősíti az alkotmány 55. cikk (2) bekezdésében található felhatalmazás, valamint a kormánynak adott 86. cikk szerinti jogalkotási hatáskör is. Az 55. cikk ugyanis lehetővé teszi, hogy bírói engedéllyel az alkotmány 17. cikk 2. bekezdésébe (előzetes letartóztatás), valamint a 18. cikk 2-3. bekezdésébe foglalt (magánlakás védelme, magántitok védelme [levél, telefon]) alapjogi garanciákat felfüggeszsek az organikus törvénybe foglalt keretek között, amennyiben a vizsgálat tárgya fegyveres szervezettel vagy terrorista csoporttal kapcsolatos tevékenység.<sup>91</sup> A 86. cikk pedig arra biztosít lehetőséget, hogy rendkívüli szükség és sürgősség esetén a kormány törvényerejű rendelet formájában ideiglenesen törvénytől rendelkezőket hozhat. Azzal a megszorítással, hogy tiltott tárgykört képez az állam alapvető intézményeire vonatkozó joganyag, az I. cím alatti alapvető jogok és kötelezettségek, autonóm közösségek rendszerére vonatkozó joganyag, valamint az általános választójog. Emellett a rendeletet a kihirdetést követő 30 napon belül a Képviselőház elé kell terjeszteni, amely vagy helybenhagyja és ezzel törvények sorába lépteti, vagy pedig hatályon kívül helyezi.<sup>92</sup>

#### 4.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Az elrendelési szabályok tekintetében is megfigyelhető az a fokozatosság, amit a tényállási szinten a három különleges jogrendi kategória felépítése mutat. Így a riadókészültséget a kormány minisztertanácsi rendelet útján hirdetheti ki, amelyben pontosan meg kell jelölni a riadókészültséggel érintett területet és az alkalmazás időtartamát, utóbbi esetében azon megszorítást rendeli el, hogy a kormány ezzel az eszközzel a törvényhozás felhatalmazása nélkül legfeljebb 15 napig élhet. A kabinetnek az elrendelés tényéről haladéktalanul tájékoztatni kell a Képviselőházat, amely, ha úgy értékeli a helyzetet felhatalmazást adhat a 15 napos határidő meghosszabbítására.<sup>93</sup> Spanyolország sajátos történeti múltja okán több autonómiát élvező alkotmányos területi egységgel rendelkezik. Ezek esetében lehetővé teszi a szabályozás, amennyiben a kialakult helyzet csak egy autonóm közösség területére terjedne ki, akkor annak elnöke is kezdeményezheti a kormánynál a riadókészültség bevezetését, de ebben az esetben is a 15 napos határidő meghosszabbításáról kizárólag a Képviselőház dönthet.

A szükségállapot esetében is az effektivitás, adott esetben a lehető leggyorsabb fellépés mellett döntött az alkotmányozó, ugyanis annak elrendelését is a kormány hatáskörébe adta, amely ezt rendeleti formában teheti meg, azonban annyi megkötést tett, hogy ezen rendelethez a Képviselőháznak előzetesen hozzá kell járulnia.

E jóváhagyást kérelem formájában kell képviselőház elé terjeszteni, amelyben meg kell jelölni többek között az érintett alapjogok körét (amely kizárólag az 55. cikk (1) bekezdésére szorítkozhat), a bevezetni tervezett intézkedések körét, a szükségállapottal érintett földrajzi területet, valamint

<sup>89</sup> KELEMEN Roland: Az angol kivételes hatalom története a kezdetektől a második világháborús szabályozásig. Jog Állam Politika, 2020/2. szám, 53-65. o.

<sup>90</sup> Ley Orgánica 4/1981, 13 cikk (1).

<sup>91</sup> The Spanish Constitution 55. cikk (2) bekezdés.

<sup>92</sup> The Spanish Constitution 86 cikk.

<sup>93</sup> The Spanish Constitution 116 cikk (2) bekezdés.

annak tervezett időtartamát, amely 30 napnál hosszabb nem lehet. Már ebben is tetten érhető ismét egy fokozatosság a spanyol rendszerben hiszen – ahogy láttuk – alacsonyabb eskalációs fokon az határidők is rövidebbek. Nem meglepő módon a határidő hosszabbításának lehetősége itt is a törvényhozás kezében van, azzal a kikötéssel, hogy ők is csak ugyanennyi idővel hosszabbíthatják meg azt.<sup>94</sup> Érdekes itt megjegyezni, hogy a kormány a kérelmében meghatározott intézkedési körhöz a felhatalmazás esetén kötve van, ha az intézkedési kört a helyzet okán bővíteni kívánja, akkor a felhatalmazás módosítását kell kérnie a Képviselőháztól.<sup>95</sup>

Ostromállapotot a kormány kérelmére a Képviselőház abszolút többséggel rendelheti el. Az elrendelő határozatban meg kell jelölni az ostromállapot kereteit, területi és időbeli hatályát.<sup>96</sup>

A fokozatosság érzékelhető tehát az elrendelésre vonatkozó szabályozásban is, hiszen míg a válsághelyzeti típusú felhatalmazáshoz elég a kormány döntése, a szükségállapot felhatalmazáshoz már tartalmában kell a Képviselőház jóváhagyása, míg végül az ostromállapot kizárólag a Képviselőház abszolút többségű döntése alapján rendelhető el.

#### 4.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében

Mindhárom különleges jogrendi tényállás esetében a felhatalmazott a kormány. Ez szükségszerűen következik a kormány 97. cikk szerinti alaprendeltetéséből, hogy irányítja a bel- és külpolitikát, a polgári és katonai közigazgatást és az állam védelmét. Ezt erősítve az alkotmány rögzíti, hogy árulás és az állam biztonságát veszélyeztető bűncselekmény esetén a kormány tagja felelősségre vonható, amely felelősségre vonás kapcsán a király kegyelmi joga nem érvényesíthető.<sup>97</sup>

A riadókészültség idején a rendelet által érintett terület közigazgatásának valamennyi polgári hatósága, az autonóm közösségek rendőri testületei és a helyi társaságok tagjai, továbbá a szolgálatban lévő egyéb tisztviselők és munkavállalók a kormány irányítása alatt álló illetékes hatóság utasításai szerint kötelesek a személyek, vagyontárgyak és az infrastruktúra biztonságához szükséges, rendkívüli szolgáltatások teljesítésére. Az érintett területi hatóságok kérhetik az állam közbiztonsági szerveinek, a Polgári Gárdának (Guardia Civil) és az állami rendőrségnek (Cuerpo Nacional de Policía) a közreműködését. Ezen időszakokban korlátozható többek között a mozgás szabadsága, a fogyasztás egyes termékekre, de iparirányítási szabályok is kiadhatók.<sup>98</sup>

Szükségállapot idejére szintén a kormány a felhatalmazott, amely az organikus törvényben meghatározott módon alapjogokat is korlátozhat. Így módosíthatja a fogvatartás, a házkutatás, a megfigyelés (postai, telefonos kommunikáció) szabályait, korlátozhatja a mozgás szabadságát, a sajtószabadságot, lefoglalhat kiadványokat, de ezek egyike sem eredményezhet előzetes cenzúrát. Szintén korlátozhatja a gyülekezési jogot, amelyhez társul a feloszlítás jogosítványa is, kivéve az alkotmány 6-7. cikke szerinti párt- és szakszervezeti gyűléseket. Betilthatja a kollektív munkaügyi kapcsolatok munkavállalói érdekvédelmi eszközeit (például a sztrájkot). Emellett rendelkezhet a fegyver, lőszer robbanóanyag lefoglalásáról, bevezethet ipari korlátozásokat, felhatalmazást adhat objektumvédelemre, és amennyiben a riadókészültség esetkörében meghatározott feltételek is fennállnak, akkor az ott meghatározottakkal is élhet.<sup>99</sup>

Ostromállapot idején szintén a kormány a felhatalmazott, amely mind a riadókészültség, mind a szükségállapot esetére meghatározott eszközparkkal rendelkezhet, továbbá az érintett területeken bevezetheti a katonai közigazgatást, amely koordinálja a szükséges intézkedéseket a hatóságok egyidejű tájékoztatása mellett. Ezen túlmenően a polgári hatóságok gyakorolnak minden olyan

<sup>94</sup> The Spanish Constitution 116. cikk, (3) bekezdés.

<sup>95</sup> Ley Orgánica 4/1981, 13-15. cikk.

<sup>96</sup> The Spanish Constitution 116. cikk, (4) bekezdés.

<sup>97</sup> The Spanish Constitution 97., 102. cikk.

<sup>98</sup> Ley Orgánica 4/1981, 9-12. cikk.

<sup>99</sup> Ley Orgánica 4/1981, 16-31. cikk.

hatáskört, amelyet a kormány kifejezetten nem ruház a katonai szervekre, de a polgári hatóságokat a szükséges mértékben jelentéstételi kötelezettség terheli a katonai hatóságok irányában. Az érintett területen a Képviselőház által meghatározott bűncselekmények körére bevezethetik a katonai igazságszolgáltatást is.<sup>100</sup> Ennek jelentősége még ott érhető tetten, hogy az alkotmány 15. cikke kimondja, hogy a halálbüntetés tiltott, kivéve háború idején a katonai büntetőjog hatálya alatt.<sup>101</sup>

#### 4.4. Alkotmány biztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére

Az operativitást segítő szabályok mellett azonban a garanciák széles tárházát is hozza a spanyol alaptörvény. A Képviselőház különleges jogrend idején nem oszlatható fel, és a fentebb már áttekintett esetekben kötelezően össze kell hívni annak ülését. Ha felosztatás vagy megbízatásának lejártá idején válik szükségessé valamely különleges jogrend elrendelése, akkor állandó küldöttséget kell működtetni a korábbi Cortesből. A kormánynak pedig a riadókészültség idején kiadott rendeletéről tájékoztatnia kell a Képviselőházat.

A riadókészültségről szóló rendelet és annak meghosszabbításának bírói felülvizsgálata vitatott kérdés a spanyol alkotmányjogi gondolkodásban, vagyis, hogy mely bíróság hatáskörébe tartozik: az Alkotmánybíróságéba vagy a Legfelsőbb Bíróságéba. Hasznos iránymutatást adhat a korábbi gyakorlat e kérdésben: a Legfelsőbb Bíróság 2011 és 2012 között hét olyan határozatot hagyott jóvá, amelyek mindegyike elutasította a kormány rendeleteinek jogszerűségi felülvizsgálatára vonatkozó joghatóságot. A bíróság szerint a kormány alkotmányos szervként járt el, mivel az alkotmányban közvetlenül szabályozott hatásköröket gyakorolt, nem pedig a közigazgatási jogban, kiemelve azt is, hogy a rendeletet a kongresszus fogadta el, amely engedélyezte annak meghosszabbítását. A Bíróság úgy vélte, hogy mivel a kongresszus határozatáról van szó, azt az Alkotmánybíróságnak kell bírósági úton felülvizsgálnia, mivel ezek a rendeletek nem közigazgatási aktusok, amit 201 és 2016-ban az Alkotmánybíróság is megerősített.<sup>102</sup>

Az állam többi alkotmányos szervének működése szintén nem szakítható meg, emellett a fentebb már érintett, kormányra vonatkozó felelősségi szabályok sem változtathatók meg. Rendkívüli bíróság nem hozható létre, és különleges jogrend idején nem kezdeményezhető az alkotmány módosítása sem. Az alkotmány 55. cikk (1) bekezdése pedig felsorolja azokat a jogokat, amelyeket szükségállapot vagy ostromállapot idején fel lehet függeszteni.<sup>103</sup>

Fontos rögzíteni, hogy a küszöb tényállás, vagyis a riadókészültség időszakában alapjogok korlátozhatóak, viszont nem függeszthetők fel, ez azért fontos, „*mivel a vonatkozó emberi jogi kötelezettségek teljesítése érdekében csak a jogoktól való eltérést, nem pedig azok korlátozását kell bejelenteni az Európa Tanács főtákarának és az ENSZ-nek.*”<sup>104</sup> A pandémia rámutatott viszont a szabályozás gyengéire is, ugyanis az organikus törvény nem nyújt megfelelő jogalapot a központi kormány és az autonóm közösségek közötti hatáskörmegosztás meghatározásához, emellett pedig a bevezetett intézkedések egyes szerzők szerint nem alapjog korlátozások, hanem felfüggesztések voltak, más

<sup>100</sup> Ley Orgánica 4/1981, 32-36. cikk.

<sup>101</sup> The Spanish Constitution 15. cikk

<sup>102</sup> Miguel Ángel Presno LINERA: Beyond the State of Alarm: COVID-19 in Spain, VerfBlog, 2020/5/13, (<https://verfassungsblog.de/beyond-the-state-of-alarm-covid-19-in-spain/>).

<sup>103</sup> Németh Zoltán: Spanyolország, ahol a különleges jogrend valóban különleges. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 554. o.

<sup>104</sup> CEBADA ROMERO, Alicia; Dominguez REDONDO, Elvira: Spain: One Pandemic and Two Versions of the State of Alarm, VerfBlog, 2021/2/26, (<https://verfassungsblog.de/spain-one-pandemic-and-two-versions-of-the-state-of-alarm/>).

szervezők és az ombudsmani hivatal nem osztotta ezt a nézetet.<sup>105</sup> E kérdések azonban mutatják, hogy a spanyol rendszer is megérett a revízióra.

## **5. Az ostromállapot archetípus hazája – a francia különleges jogrend szabályanyaga**

A különleges jogrendi szabályozás – tekintettel az egyes alkotmányos hagyományokra, történelmi előzményekre, kormányzati sajátosságokra és a kihívások összetételére – világszerte számos megoldással szolgál. Széles palettával találja magát szembe az érdeklődő: a teljes szabályozatlanságtól (pl. Ausztria, Ciprus), a hadiállapot alkotmányos szabályozására szorítkozáson át az alkotmányi szinten szigorúan és részletesen, a végrehajtó hatalmat következetesen megkötő – a diktatúrák árnyékától végérvényesen megszabadulni szándékozó – megoldásokig számos variáció figyelhető meg. A francia jogrend ezen a spektrumon sajátos szerepet tölt be, hiszen a szabályozási szintek kialakítása és a normatív keretek kidolgozottsága alapján egyaránt középen helyezkedik el ezen a széles spektrumon.

A kivételes, a békeidei szabályozás kereteit kiemelten próbára tevő helyzetek kezelésére Franciaország három különleges jogrendi állapotot emelt jogszabályi szintre:

- alkotmányuk 16. cikke a rendkívüli elnöki intézkedési jogköréről (*pouvoirs exceptionnels*),
- 36. cikke a francia forradalomban gyökerező ostromállapotról (*état de siège*) rendelkezik, valamint
- 1955-ben – az V. Köztársaság 1958-as alkotmányának létrejöttét megelőzően – törvényi szinten szükségállapot (*état d'urgence*) rendelkezéseket határozott meg a jogalkotó.

### **5.1. Az ostromállapot**

A francia alkotmány 36. cikke meglehetősen szűkösen rendelkezik alkotmányi szinten az ostromállapot szabályairól: a kihirdetés a minisztertanács rendeletével történhet meg, 12 napon túl meghosszabbítani pedig a Parlament döntésével lehetséges.<sup>106</sup> A részletező, végrehajtási szempontokat is kifejtő rendelkezéseket már törvényi szint, a Védelmi törvény (*Code de la défense*) határozza meg.

Az Védelmi törvényben foglaltak szerint az ostromállapot kihirdetésére okot adó körülmények lehetnek egy külföldi háború vagy egy fegyveres felkelés közvetlen veszélye, a minisztertanács kihirdető rendeletének pedig kötelező tartalmi kellékeként kerül meghatározásra az ostromállapot területi és időbeli hatályának meghatározása.<sup>107</sup> Az időbeli hatály a már alkotmányos szinten meghatározottak szerint 12 napban maximált azzal, hogy a meghosszabbítást a Minisztertanács előterjesztése alapján a Parlament hagyja jóvá. Az előterjesztéshez a Minisztertanács módosító javaslatot nem nyújthat be.<sup>108</sup>

<sup>105</sup> Quadra Salcedo: Límite y restricción, no suspensión; por Tomás de la Quadra-Salcedo, catedrático emérito de la Universidad Carlos III y exministro de Justicia. Iustel, 2020.04.08.

([https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1196904](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1196904))

<sup>106</sup> „L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.” (Az ostromállapotról a Minisztertanács rendeletben dönt. Annak 12 napon túli meghosszabbítása kizárólag a Parlament felhatalmazásával lehetséges.) Article 36 de la Constitution du 4 octobre 1958

<sup>107</sup> Article L2121-1 de la Code de défense.

<sup>108</sup> Article 131. alinéa 1 du Règlement de l'Assemblée nationale (Nemzetgyűlés házszabálya). A cikk az ostromállapot szabályai mellett a haderő külföldi alkalmazásáról való döntésre vonatkozóan is tartalmaz házszabályi rendelkezést.

A Védelmi törvény az ostromállapotnak részletszabályai között számos olyan tartalmi elemet őriz, amelyet még az 1849. augusztus 19-i törvény határozott meg: a polgári rendészeti jogkörök a katonai hatóságokra szállnak át, továbbá a katonai bíróságok hatáskörébe kerül minden olyan bűncselekménnyel kapcsolatos ítélezés, amely az alkotmány, a köztársaság biztonsága, vagy a közrend és a köznyugalom ellen irányul. A katonai hatóságok a rendészeti jogkörök keretében napszaktól függetlenül folytathatnak házkutatásokat, az ostromállapot alá eső területről kiutasíthatnak személyeket, elrendelhetik a fegyverek és lőszerek beszolgáltatását, szükséges esetben azokat elkobozhatják, valamint megtilthatják a közrendre veszélyes gyülekezést és közlemények kiadását.<sup>109</sup>

## 5.2. A rendkívüli elnöki intézkedési jogkör

Az alkotmány 16. cikke – az ostromállapothoz képest sokkalta részletesebben – határozza meg a rendkívüli elnöki – azaz végrehajtó hatalmi – intézkedési jogkör tartalmát. Részletszabályokat az alkotmány szövege nem utal törvényi szintre, amiből egyrészt a részletesebb tartalom szükségszerűen indokolt, másrészt e különleges jogrendi működés tágabb mozgástérrel rendelkezik a felhatalmazott számára. A de Gaulle-i alkotmány sokáig diktatórikus lépésének („*liberticide*”<sup>110</sup>) kikiáltott cikke biankó intézkedési jogkört ad az elnök kezébe olyan esetekre, amikor a köztársaság intézményei, a nemzet függetlensége vagy területi integritása, illetve az ország nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítése súlyos és közvetlen veszélybe kerül úgy, hogy mindeközben az alkotmányos intézmények rendes működése lényegében megszakadt. E rendkívüli intézkedési jogkör, mint alkotmányos felhatalmazás a fenti körülmények között is, a körülmények ellenére csak azzal a feltétellel jogszerű, ha az elnök a miniszterelnökkel, a Parlament két házának elnökével és az Alkotmánytanáccsal is egyeztetett.<sup>111</sup>

A cikk értelmében az elnök a fent említett egyeztetési kötelezettségén túl a nemzetet is köteles tájékoztatni a megtett intézkedésekről, azonban ennek formáját a szöveg – a technikai lehetőségekre tekintettel praktikusán és valójában prognosztikusan – viszonylag tágan hagyta.<sup>112</sup> Az intézkedések kizárólag az ország területének egészére rendelkezhetők, továbbá célhoz kötöttek, kizárólagosan az alkotmányos intézmények funkcionális helyreállítására irányulhatnak. Ennél pontosabb meghatározás nem került részletezésre a különleges jogrendi súlyú rendkívüli felhatalmazás kapcsán. Ez magyarázható lehet az okot adó körülmények dinamizmusával és sokrétűségével, ugyanakkor a megállapítás annyiban kiegészítendő, hogy az Államtanács 1962-es döntésében további garanciális elemeket határozott meg, fenntartva az elnöki intézkedések jogszerűségi kontrolljának a jogát. A kontroll alól kivételek az alkotmány 34. cikkében szereplő kizárólagos törvényhozási tárgykörök vonatkozásában állapíthatók meg.<sup>113</sup>

A demokratikus berendezkedés további biztosítéka, hogy a rendkívüli elnöki jogkör idejére sem osztható fel a Nemzetgyűlés, a Parlament is ülésezik, továbbá az is, hogy a különleges jogrend alatt hozott intézkedések 30 nap múlva hatályukat veszítik. E határidőt követően az Alkotmánytanács felülvizsgálja az intézkedésekre okot adó körülmények fennállását, amelyet előzetesen a Nemzetgyűlés elnöke, a Szenátus elnöke, 60 képviselő vagy 60 szenátor indítványozhat. Indítvány hiányában is legfeljebb 60 napig gyakorolható a rendkívüli elnöki jogkör,

<sup>109</sup> Article L2121-2 - Article L2121-8 de la Code de Défense

<sup>110</sup> A kifejezés leginkább „szabadság-gyilkossággként” fordítható.

<sup>111</sup> „Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.”

<sup>112</sup> „Il en informe la Nation par un message.” (Erről a Nemzetet üzenetben tájékoztatja).

<sup>113</sup> Décision N° 55049 55055 de Conseil d'Etat.

azt követően az Alkotmánytanács hivatalból vizsgálja felül az okot adó körülmények státuszát és dönt a rendkívüli elnöki intézkedési jogkör meghosszabbításáról meg megszüntetéséről.

### 5.3. Szükségállapot

A Minisztertanács olyan esetekben hirdethet ki szükségállapotot, amelyekben a közrend súlyos megsértésének közvetlen veszélyét hordozzák magukban, vagy amelyek természetüknél és súlyuknál fogva alkalmasak arra, hogy a közrendre ilyen mérvű hatást gyakoroljanak.<sup>114</sup> Csakúgy, mint az ostromállapot, a szükségállapot is kihirdethető az ország egészére, de akár annak egyes, meghatározott részeire is. 12 napon túli meghosszabbításának szabályairól törvény rendelkezik. Meghosszabbítására – csakúgy, mint alapvetően a kihirdetésére – határozott időtartam megjelölésével kerülhet sor. Ehhez kapcsolódóan jelentős szabály, hogy a Kormány lemondását, vagy a Nemzetgyűlés feloszlását követően 15 napos határnappal a meghosszabbító törvény hatályát fogja veszíteni. Az, hogy ilyen helyzetben a szükségállapot „túlélheti-e” az államműködési struktúra átalakulását, nem rendelkezik normatív szabályokkal. A kihirdető rendelet által a Kormány lesz intézkedésre felhatalmazva azzal, hogy rendelkezéseiről haladéktalanul tájékoztatni köteles a Nemzetgyűlést és a Szenátust is. E két szervnek az intézkedések eredményes értékeléséhez a közigazgatási szervek kötelesek minden szükséges anyagot rendelkezésre bocsátani.<sup>115</sup>

A törvényi szintű szabályozottságnak az alkotmányozshoz mérten, még ha ez csak viszonylagos is, olyan rugalmassága van, ami már több alkalommal is lehetővé tette, hogy a Kormány (legfőképpen a belügyminiszter) és a területi szintű megbízott prefektusok által foganatosítható, korlátozó intézkedéseket szabályrendszerében a biztonsági kihívások aktuális trendjeihez lehessen igazítani. Ezen intézkedések körébe tartozik pl. a fegyverek és lőszerek beszolgáltatása jármű és személyforgalom korlátozása hely- és időspecifikusan, hatóságok tevékenységét akadályozó személyek meghatározott területről történő kitiltása, az állampolgárok adott területen tartózkodását szabályozó védelmi és biztonsági zónák kialakítása, közrendet súlyosan veszélyeztető egyesületek és csoportok feloszlása. A fenyegetettséghez igazítás a közrendre és közbiztonságra veszélyt jelentő személyekkel szembeni intézkedésekre több példával alátámasztható, jelesül az éjszaka és nappal is végrehajtható házkutatás, vagy a közigazgatási jogkörben, érdemi bírói felülvizsgálat nélküli, maximálisan 12 hónap hosszúságú, de további 3 hónappal meghosszabbítható házi őrizet.

A 2015-i párizsi merényleteket követő időszak, minden korábbi kihíváshoz mérten sokkalta több szempontból jelentette a szükségállapot vizsgájt. Fennállása alatt választották meg a Nemzetgyűlést, a Francia Köztársaság elnökének Emmanuel Macron-t, valamint részlegesen felfüggesztésre került az Európai Emberi Jogi Egyezmény alkalmazása.<sup>116</sup> A periódus tekintetében nem csupán az intézkedések hatékonysága, de a több évre elnyúlás szükségszerűsége is kérdésessé vált a közvélemény és a jogtudomány gondolkodói számára is. A szükségállapotra közvetlenül hivatkozó, különböző belügyi intézkedések alapvetően az első fél évben koncentráálódtak nagyobb

<sup>114</sup> „en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.” Article 1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

<sup>115</sup> Article 2 Article 4-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

<sup>116</sup> Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 15. cikke értelmében a részes államok nemzetük életét fenyegető közveszély esetében élhetnek a (szinte) teljes felfüggesztéssel. Azonban ezidő alatt sem kerülhet felfüggesztésre az élethez való jog, a kínzás és embertelen bánásmód tilalma, a rabszolgaság tilalma, valamint büntetés kiszabásának törvényi rendelkezés nélküli tilalma. A francia felfüggesztésről lásd: „La France informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l'homme en application de son article 15.” COE.int. 2015. november 25. [https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/home/-/asset\\_publisher/oURUJmJo9jX9/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights?desktop=false](https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/home/-/asset_publisher/oURUJmJo9jX9/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights?desktop=false) (2022. október 13.).

számban<sup>117</sup>, sok esetben pedig indokolatlan visszaélések vádja árnyékolta be őket<sup>118</sup>. A párizsi merényletet követő további terrortámadásokra tekintettel joggal érhetné az intézkedéseket a kritika, miszerint sokáig nem értek el látványos eredményt, de az azóta eltelt idő mind a bűnüldözés, mind a terrorizmust visszaszorítását is célzó elhárítás növekvő hatásfokát feltételezik.

#### 5.4. Következtetések a francia különleges jogrendi rendszerre nézve

A francia ostromállapot, illetőleg a rendkívüli elnöki jogkör rendelkezései tekintetében mind az alkotmányos szinten fellelhető szűkös megfogalmazás, mind az elmúlt évszázadban elenyésző és az utóbbi esetében máig erősen vitatott alkalmazás leképezi azokat a történelmi léptékű, de napjaink biztonsági kihívásának természetére is irányuló folyamatokat, amelyek a kontinensen napjainkban sem teszik relevánssá a békeidőtől ilyen drasztikusan eltérő jogrendek kilátásba helyezését. A „klasszikus háborúk” kora – az extraterritoriális válságkezelés és szövetségi kötelezettségekből fakadó katonai kihívások esetein kívül – meglehet elmúlt, azaz a nyíltan államközi fegyveres konfliktussal szemben a nem állami szereplők elleni fellépés jelentősége markánsan megerősödött, ugyanakkor az orosz-ukrán események és a balkáni stabilitás „becsontosodására” várakozás okkal emeli be a szkepticizmust. E tekintetben önmagában a felvetés nem túlzó, amennyiben arra irányul, hogy a közel évszázados békében működő jogrendszerek katonai természetű szabályzói (nem szorítkozva a különleges jogrendre) részben már megmérettetnek, részben pedig nem kerülhetik el a rendszerszintű és következetes felülvizsgálatot.

Magával a rendkívüli elnöki jogkör történelmi fejlődésével számot vetve felmerülhet a kérdés, hogy De Gaulle karaktere és sajátos korszakán kívül elképzelhető-e ez a különleges jogrendi állapot az alapvetően liberális irányokban megingathatatlan Franciaországban, vagy a „liberticide” billogia súlyosan és végérvényesen ráégett az intézményre? Érdemes lehet-e egy tág megfogalmazást és ahhoz csak 30 napon túli kontrollt ismerő rendszerben az Alkotmány 16. cikkét választani úgy, hogy az azzal elérni kívánt célok nem mutatnak túl a szükségállapotban meghatározott körülményeken, objektívakon és az ezek eléréséhez jogilag biztosított eszközökön? Különösen érdemes ezt De Gaulle személyén túl az ország akkori történelmi és geopolitikai helyzetéhez, a tengeren túli területek (mint ezen intézkedésekre sok esetben okot adó események színhelyek) jogi sorsának azóta bekövetkezett változásaihoz is mérni, amelyeket összegezve nem elképzelhetetlen e jogrendi állapot jogtörténetivé szelídülése.

Kétségtelen, hogy a zömében már a rohamosan arculatot váltó biztonsági környezet sarokba szorító hatásaitól szükségszerűen megteremtett jogfejlődés útján a legnagyobb utat a szükségállapot és az azt szabályozó törvény járta be: az alkotmányos biztosítékok hiányában még 1955-ben lépett hatályba, majd az események következtében számtalanszor került módosításra a fenyegetésekhez igazodó érdemi alkalmazhatóság érdekében. Mindez végül olyan méreteket öltött az előző évtizedben, hogy a francia jogalkotó – a terrorellenes törvényhozással és a csak „antiterrorista” törvényként aposztrofált törvénycsomaggal – annak egyes részeit a maguk „rendkívüli” közegeiből kiszakította és a békeidei szabályozásba helyezte. Ez annak az elismerése, hogy a különleges jogrendi időszakok kihirdetésének életszerűsége, valamint a normál állami és társadalmi működés egyes, évtizedes standardjai is lehetnek a megújulás tárgyai. Az, hogy ez jelentheti a szükségállapotra okot adó körülmények állandósulását és általánossá válását, vagy a biztonsági környezet tartós romlását, a jogállamiság és a demokratikus berendezkedés végérvényes erózióját, túlzó gondolatnak mutatkozik. Utóbbi pont e kihívásokkal szemben, meghatározott

<sup>117</sup> Ennek kapcsán lásd: <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/donnees-de-synthese/> (2022. október 13.).

<sup>118</sup> „France: Abus commis dans le cadre de l'état d'urgence.” Human Rights Watch Online. 2016. február 3. <https://www.hrw.org/fr/news/2016/02/03/france-abus-commis-dans-le-cadre-de-letat-durgence>.



értékrend mentén hivatott védeni az értékeit, aminek eredményessége inkább kereteit és a jogfejlesztést igazolja.

A francia események egyértelműen mutatták meg, hogy egy a kezdetben kizárólag szükségállapotként megélhető eseménysorozat a különleges jogrend biztosította állami restabilizációt követően könnyedén azonosítható olyan kihívásként, ami nem igényli a békeidei szabályoktól a két évig talán már véleményesen indokolt drasztikus eltérést. A felismerés pedig maga után vonta a jogfejlesztés szándékát, aminek eredményeként végül azt a szükségszerű reformot is, amely meglátta egyes rendkívüli rendelkezések ésszerű mértékű és mellőzhetetlen adaptálásának igényét a védelem és a biztonság tartós – különleges jogrendbe vissza nem hajló – megóvása érdekében. A terrorizmussal szemben egyfajta rezisztencia alakult ki, amely azzal, hogy ezt különleges jogrendi intézkedések békeidőbe átültetésével érték el, sikerült az élet- és vagyonbiztonságot akképpen szavatolni, hogy a nemzetbiztonsági érdek az alapvető jogoknak csupán a szükséges mértékű és a legindokoltabb személyi körre fókuszáló korlátozásához vezetett. A jogrendszer ilyen megújulása pedig talán sokkal inkább nyújthat garanciákat a jogállamiság fennmaradásához, mint a szükségállapot esetleges periodikus kihirdetése, valamint a korábbi évtizedek tapasztalataihoz és feltételeihez való görcsös ragaszkodás. A perspektivikus gondolkodás beemelése a tanulmány írásáig nem került megcáfолásra, a szükségállapot kihirdetésének egy fontos indikátora egyelőre bezárult. Nem javasolt ugyanakkor amellett elmenni, hogy ezek a változások közép- és hosszútávon fokozott körütekintést, részletező elemzéseket és akár utólagos korrekciókat is szükségessé tehetnek.

## **6. Benelux államok és Dánia**

A több évszázados és mélyen gyökerező demokratikus tradíciókkal rendelkező Benelux államok többségében a különleges jogrend egyet jelent a háborús (rendkívüli állapot), polgárháborús (szükségállapot), esetleg még a katasztrófavédelmi (veszélyhelyzet) fenyegetésekkel, ezért kisebb hangsúly kerül a különleges jogrend differenciálására és lehatárolására, illetve az alapjogok garanciájára. Az alkotmányos eljárás és az alapjogok tisztelete a Benelux államokban evidencia, ezért a különleges jogrendi tényállások száma csekély, a szabályozásuk kevésbé cizellált, mint a totalitárius rezsimiek történelmi tapasztalatával terhelt országokban. A belga és luxemburgi alkotmányos monarchiákban például az uralkodó hirdeti ki a rendkívüli állapotot és a király a hadsereg főparancsnoka is. A luxemburgi törvényhozás minősített többséget igénylő döntésével a nagyherceg hatáskörét szélesíti, aki innentől önállóan jogosult még a hadüzenet és a békekötés kérdéseiben is dönteni. Ennek jelentősége abban van, hogy katasztrófa, rendészeti, pandémiás és egyéb fenyegetések esetében is ezt a modellt követik (analógia). A hasonló történelmi múlt, demokratikus berendezkedés és alkotmányos szabályozás okán érdemes Dániát is a Benelux államok mellett, azonos fejezetben elemezni.

Különleges jogrendi tényállások csekély száma és a szabályozás szűkössége okán célszerű a normál jogrendi szabályozás irányból, annak különleges jogrendi követelmények igénye szerinti – nem minden esetben szükségszerű – bővítésének irányából elemezni ezeket az országokat.

Gyakran a különleges jogrendi tényállások alá tartozó polikrízis komoly nyomás alá helyezik a jogállamiságot, amely a szükségtelen centralizáció, a bírói aktivizmus, a bíróságok politizálódásának és a politika igazságszolgáltatásba fordulásig, illetve szakmaiságot nélkülöző döntések kockázatát hordozza magában.<sup>119</sup> Az erős demokratikus örökséggel rendelkező jogállamok esetében nem volt tapasztalható ezek beigazolódása a COVID-19 betegséget okozó SARS-CoV-2 koronavírus

---

<sup>119</sup> Martin BELOV, ed., *Rule of Law in Crisis: Constitutionalism in a State of Flux*, Routledge Research in Public Law (Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2023).

pandémia időszakában sem. A pandémia kezelésekor eleve nem minden ország (pl. Svédország) hirdetett ki különleges jogrendet, azonban az intézkedések hatékonyságát és eredményességét érdemes kiértékelni. A lakmuspapír szerepét betöltő rendkívüli intézkedések eredményessége értékes visszacsatolás lehet minden ország járványkezelési stratégiájának hatékonyságáról, sőt államszervezeti és működési rendjéről is. A különleges jogrend bevezetésének hiánya azonban nem zárja ki a hatékony és céltudatos járványellenes intézkedések végrehajtását, ugyanakkor az ilyen jellegű intézkedések alkalmazása az eredményesség kulcsfontosságú meghatározója volt. Az erős demokratikus szabályozással és mechanizmusokkal rendelkező államok egyértelműen sikeresek voltak egy olyan súlyos pandémia kezelésében is, mint a COVID-19. A járványkezelés sikeressége ugyanis nem csak a pandémiás intézkedések szakszerűségétől, hanem azok érvényesülésétől is függ, amelyhez nélkülözhetetlenek a hatékony állami intézmények, egyértelmű hatáskörök, kompetens vezetők, szakértők közreműködése, hatékony kommunikáció, valamint az állampolgárok bizalma és fegyelmezettsége is.<sup>120</sup>

### 6.1. Belgium

Belgium alkotmányos parlamentáris monarchia, valamint szövetségi állam, amelyben a normál jogrendben a végrehajtói hatalom a központi és regionális szinten oszlik meg. Az „első minisztert” (kormányfőt) a belga király nevezi ki a választásokon többséget szerzett párt(ok) jelöltje(i) közül, aki javaslatot tesz további miniszterek kinevezésére. A kinevezés korláta, hogy a kormány legfeljebb tizenöt főből állhat, és akik között egyenlő számú a frankofón és a flamand miniszter. A kormány az első miniszterből, tárca-miniszterekből és tárca nélküli miniszterekből áll.<sup>121</sup> Az első miniszternek nincsnek alárendelve a kormánytagok, viszont az általában heti rendszerességgel tartott kormányüléseket ő vezeti. A miniszterek parlamenti mandátummal is rendelkezhetnek. A belga közigazgatás jellemzője a miniszteri irányítás alatt működő szervezetek magas száma.<sup>122</sup> Különleges jogrendi időszakban ki kell emelni az Államtanács szerepét, amely rendhagyó módon a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmi ágak kereszteződésében álló tanácsadói és bírói szervezeti vonásokkal is rendelkezik. Fontos feladata még, hogy a hatályos jogszabályokkal ellentétes közigazgatási aktusokat (egyedi aktusok és rendeletek) felfüggeszse, és hatályon kívül helyezze, illetve törvényhozással és rendeletalkotással kapcsolatos ügyekben tanácsadói szerepét is elássa.<sup>123</sup>

Az 1831-ben hatályba lépett belga alkotmány nem tartalmaz különleges jogrendi tényállásokat, sőt külön cikkben<sup>124</sup> kiemeli, hogy a belga alkotmány hatálya sem részben sem egészben nem függeszthető fel. A belga politika különös, antagonisztikus jellege és a jogi eszközök erős preferenciája a pusztán politikai megállapodásokkal szemben megmagyarázza, hogy a kormányzat működése és kormányközi kapcsolatok számos formája miért rendelkezik törvényi garanciákkal.<sup>125</sup> Természetesen emiatt a belga állam sem működhet és válhat kiszolgáltatottá normál jogrendi esetkörökön túli helyzetekben, ezért az alkotmány 105. cikke rendelkezése alapján a belga parlament bizonyos hatásköröket ilyen esetben átadhat a kormány számára. A belga alkotmányjog már a '20-as évektől rendelkezik egy "különleges hatásköröknek" (*bijzondere machten, pouvoirs*

<sup>120</sup> Komalsingh RAMBAREE and Nessica NÄSSÉN, “‘The Swedish Strategy’ to COVID-19 Pandemic: Impact on Vulnerable and Marginalised Communities,” *The International Journal of Community and Social Development* 2, no. 2 (June 2020): 234–50, <https://doi.org/10.1177/2516602620936048>.

<sup>121</sup> La Constitution Belge III. fejezete.

<sup>122</sup> BALÁZS István, A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó, 2018), 111–13. o.

<sup>123</sup> SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2016.

<sup>124</sup> La Constitution Belge 187. cikk.

<sup>125</sup> Johanne POIRIER, “Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium,” *Regional & Federal Studies* 12, no. 3 (September 2002): 24–54, <https://doi.org/10.1080/714004754>.

*spéciaux*) nevezett mechanizmussal, amely lényegében hatáskörök átruházását a jelenti a parlamentről a kormányra. A hatáskör átruházást a törvényhozás feltételekhez (pl. jelentés, beszámoló) is kötheti. Ezek jellemzően a még hatályban lévő törvények hatályon kívül helyezésére, módosítására (kiegészítésére) vonatkozó hatásköröket is magukban foglalják.<sup>126</sup> A hatáskör átruházás indoka az olyan esetek lehetnek, amikor a parlamenti döntések eljárásrendje nem volna elég gyors a rendkívüli helyzetek operatív kezeléséhez. A rendkívüli helyzet megléte – az operatív döntéshozás okszerűsége mellett – a rendkívüli hatáskörök ideiglenességét és a parlamenti utólagos megerősítésének szükségességét is indokolja az alkotmányban.<sup>127</sup> Ez abban az esetben indokolt, amikor a kormány által hozott döntés eredetileg alapvetően parlamenti hatáskörbe tartozik. Ennek elmaradása esetén a kormánydöntés érvénytelennek minősül. Végül az állampolgároknak lehetősége van arra, hogy a rendkívüli intézkedéseket az Államtanács és a belga alkotmánybíróság előtt is megtámadják.<sup>128</sup>

## 6.2. Hollandia

A parlamentáris alkotmányos monarchia államforma és alkotmányos szabályozás okán a holland király – bár tagja a mindenkorinak – nem rendelkezik érdemi végrehajtói jogosítványokkal. Az esetlegesen kibocsátott rendeletei érvényességéhez miniszteri vagy államtitkári ellenjegyzés szükséges. A miniszterelnök szerepe a kormányban az „első az egyenlők között” szerep: bár dönt a kormány napirendjéről és a tárcák közötti hatásköri vitákban, a miniszterek mégis nagyfokú önállóságot élveznek. Valamennyi miniszter önálló felelősséggel tartozik a holland országgyűlés előtt. A minisztériumokat természetesen a miniszterek vezetik, akik munkáját a kormányhoz kötődő kinevezett államtitkárok is támogatják. A szakigazgatási feladatokat mintegy félezer központi hivatal és független közigazgatási hatóság végzi. Belgiumhoz hasonlóan Hollandiában is működik Államtanács (*Raad van State*): egyrészt független tanácsadó szervként segíti a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ág munkáját, másrészt 1963-tól legfelsőbb közigazgatási fórumként is működik. (A Tanácsadó Osztály, ahogyan a neve is mutatja a kormánynak és a parlamentnek ad tanácsot a jogalkotással és a kormányzással kapcsolatban, míg a Közigazgatási Joghatósági Osztály az ország legfelsőbb általános közigazgatási bírósága.)<sup>129</sup> A kormány munkáját tíznél több állandó és eseti bizottság is segíti. Említést érdemel még a Szociális és Gazdasági Tanács, amely a nevében foglalt kérdésekben tesz javaslatokat a kormány számára, valamint a munkaügyi alap, amely a munkadók és munkavállalók közötti egyeztetést végzi.<sup>130</sup>

Hollandiában a normál jogrenden túli kritikus helyzeteket sajátosan kezelik: egyrészt meghatározó jelentősége van az önkormányzatoknak, a hadsereg bevetése csak különösen indokolt esetben és akkor is részterületeken valósul meg, illetve a különleges jogrendi tényállást megvalósító helyzetekben (kiváló példa a közelmúltban erre a COVID-19 pandémia terjedésnek lassításában való közvetlen közreműködés) is előfordul, hogy a holland kormány nem kezdeményezi a különleges jogrend kihirdetését. A holland alkotmány két különböző különleges jogrendi tényállást ismer: az általános (*algemene noodtoestand*)<sup>131</sup> és korlátozott szükségállapotot (*beperkte noodtoestand*)<sup>132</sup>.

<sup>126</sup> Jonas RIEMSLAGH: „Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Belgium”, *Verfassungsblog* (blog), 2020. március 25., <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-belgium/>.

<sup>127</sup> „Légistique - Conseil d'État,” *gouvernement*, 2020, [http://www.raadvst-consetat.be/?page=technique\\_legislative&lang=fr](http://www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr).

<sup>128</sup> „States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States | Think Tank | European Parliament”, *European Parliamentary Research Service*, 2020. május 4. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2020\)649408](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649408).

<sup>129</sup> Holland alkotmány 75. és 77. cikke.

<sup>130</sup> BALÁZS István: A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2016, 127–29. o.

<sup>131</sup> Holland alkotmány 96. cikke.

<sup>132</sup> Holland alkotmány 103. cikke.

Ezek részletszabályait a magyar szabályozáshoz hasonlóan törvények<sup>133</sup> írják elő. A hazai szabályozással ellentétben viszont nem a fenyegetés irányából differenciál a szabályozás, hanem a kormányzati döntéscentrum szélesítése, illetve haderőre ruházott hatáskörök kiterjesztése és az alapjogok párhuzamos korlátozása mentén. A szükségállapot mindkét formáját a holland király hirdeti ki rendeletben, amelyet az érvényességéhez hivatalos lapban is meg kell jelentetni.<sup>134</sup> Általános szükségállapot útján tulajdonképpen katonai közigazgatás valósul meg, amely során a közigazgatást a holland hadsereg működteti és a kormányzat széleskörű jogosultságot kap az ország személyi és vagyoni mozgósításához. Amennyiben a szükségállapot korlátozott, hadsereg csak olyan plusz hatáskört kap, amellyel hatékonyabban láthatja el főként katasztrófavédelmi és rendészeti (eltűntek felkutatása, evakuálás, rendészeti közreműködés stb.) karakterű feladatait.<sup>135</sup>

Két normál jogrendi válsághelyzetet (katasztrófa helyzet és krízishelyzet) törvényi szinten szabályoznak, amelyek közötti azok centralizált és decentralizált szemléletében és kezelési módszerében tapintható ki lényeges különbség. A katasztrófa helyzetek kezelése ennek megfelelően inkább az önkormányzatok feladata, amelyben a hadsereg csak közreműködő feladatokat kap (életmentés, kutatás, szállító kapacitás rendelkezésre bocsátása stb.), krízishelyzetekben viszont kormányzati irányítás mellett történik az elhárító, illetve felszámoló tevékenység. A katasztrófa helyzet elhárítása a belügyi és igazságügyi miniszter által kinevezett és nem választott polgármester feladata, miközben az önkormányzati képviselő testület bizonyos normakontrollt gyakorol. A magyar szabályozással ellentétben a holland polgármestereket tehát nem választják, hanem kinevezik, így az önkormányzati törvény (177-179. cikk) őket jelöli ki katasztrófavédelem koordinálásért, közrend és közbiztonság koordinálásáért felelős személynek. A polgármesterek így közigazgatási aktust, azaz szükséghelyzeti határozatot (*noodbevelen*) és az önkormányzat területén általánosan hatályos normatív rendeletet (*noodverordeningen*) is hozhatnak.<sup>136</sup>

Ha a polgármester már képtelen megelőzni vagy felszámolni az adott fenyegetést, akkor az az illetékes biztonsági körzet főnökéből és a körzeti polgármesterekből álló szervezet (*bestuur van de veiligheidsregio*) feladatává válik.<sup>137</sup> Ez többségi szavazással hozza döntéseit, és üléseken szavazati jog nélkül a tartomány vezetője, illetékes ügyész és a vízügyi (fő)igazgató is részt vesz.<sup>138</sup>

A COVID-19 pandémia terjedésének lassításakor a lakosság együttműködésének és az önkéntes betartásának ösztönzése is fontos szerepet játszott a sikeres járványkezelésben. A rendkívüli intézkedések mellett szerepet játszottak a hatóságok által kiadott egészségügyi ajánlások is (maszkviselés, higiéniai intézkedések és távolságtartás). A legtöbb szektorban, például az oktatásban, a kulturális és sporteseményeken, korlátozások léptek életbe, beleértve az online oktatást, a virtuális eseményeket és a zárt körülmények közötti sporttevékenységet. Az intézkedések alkalmazása során betartották az arányosság és a szükségesség elveit, valamint biztosították az alkotmányos garanciákat. A hatóságok rendszeresen kommunikáltak a lakossággal az intézkedések okairól, céljairól és végrehajtásuk részleteiről. Az információáramlás és a transzparencia kiemelt jelentőséggel bírt a járványkezelés során, hogy az emberek mélyebben megértsék és maradéktalanul betartsák az intézkedéseket. Az intézkedések végrehajtását

<sup>133</sup> Holland háborús szabályokról szóló 1996. évi törvény (Oorlogswet voor Nederland) és a Kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény (Coördinatiewet uitzonderingstoestanden).

<sup>134</sup> Kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény 1. § (1)-(3) bekezdés.

<sup>135</sup> Kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény 1. § (1) bekezdés.

<sup>136</sup> MARINKÁS György: Különleges felhatalmazás különleges jogrend kihirdetése nélkül, avagy járványkezelés holland módra. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 344. o.

<sup>137</sup> MARINKÁS, 345. o.

<sup>138</sup> MARINKÁS: i. m. Zoltán Nagy and Attila Horváth, eds., A Különleges Jogrend És Nemzeti Szabályozási Modelljei, Mádl Ferenc Intézet Tudományos Közleményei (Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021), 345, <https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4>.

ellenőrizték és felügyelték, és szankciók léptek életbe a szabályok megsértése esetén. Végül az intézkedések hatékonyságát rendszeresen értékelték és monitorozták, és szükség esetén módosították azokat a járványhelyzet alakulásával és a tudományos adatok alapján.<sup>139</sup>

### 6.3. Luxemburg

Luxemburg alkotmánya 1868. október 17-én lépett hatályba, amely szerint Luxemburg államformája örökletes alkotmányos monarchia. A törvényhozó hatalmat a hatvantagú – a magyar országgyűléshez hasonlóan – egykamarás parlament (*Chambre de Députés*) jelenti, akiket ötévente választanak. Jelentős testület még az Államtanács, amely Luxemburgban véleményt nyilvánít minden törvényjavaslatról és törvénymódosításról, amelyet a kormány a parlament elé terjesztett. Kifogást nyújthat be, ha az Államtanács úgy ítéli meg, hogy a törvényjavaslat, vagy az ahhoz kapcsolódó bármely módosítás olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek nincsenek összhangban az Alkotmánnyal, a nemzetközi szerződésekkel, vagy az EU szabályozással.<sup>140</sup>

A nagyherceg az államfő, a nemzeti egység szimbóluma és a függetlenség garanciája. A végrehajtó hatalmat az alkotmánnyal és az ország törvényeivel összhangban gyakorolja. A végrehajtó hatalom tehát a nagyherceg kezében van, aki kinevezi parlamentnek felelős kormánytagokat is.<sup>141</sup>

Bíróági szervezet élén a Legfelsőbb Bíróság áll és Luxemburgban két semmítőszék is működik.<sup>142</sup>

Az ország történelme bővelkedik különleges jogrendi, különösen háborús helyzetekben: 1935-ig a luxemburgi kormány 618 rendkívüli intézkedést hozott. Ez időszakban a kormány főként háborúval kapcsolatos döntéseket hozott, amelyekről csak tájékoztatta az országgyűlést. Az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadás (2001) után heves viták kezdődtek különleges jogrendi szabályozás részletesebb kidolgozásáról, amely a 2015-ben elkövetett nyugat-európai terrorhullámmal új lendületet kapott.<sup>143</sup>

A fenti folyamatok ellenére a Luxemburgi Nagyhercegségben még nem történt meg a különleges jogrendi tényállások kidolgozása és azok alkotmányos szabályozása. Ide kapcsolódó szabályozásnak minősül, hogy a nagyherceg képviselőházi felhatalmazás esetében jogosult háború és béke kérdéseiben is dönteni.<sup>144</sup> A luxemburgi alkotmány szerint a nagyherceg olyan intézkedéseket hozhat, amelyek eltérhetnek a hatályos törvényektől a nemzetközi válság, az ország egészének vagy egy részének létfontosságú érdekeit fenyegető valós veszély esetén vagy a közbiztonságot ért súlyos támadásokból eredő közvetlen veszély esetén.<sup>145</sup> Ez lényegében a krízishelyzet (*état de crise*) tényállásával feleltethető meg. A nagyherceg rendkívüli intézkedéseinek (*règlements grand-ducaux*) szükségesnek, megfelelőnek és arányosnak kell lenniük. Az intézkedések hatálya legfeljebb tíz nap, amelyet a parlament három hónappal meghosszabbíthat, de nem tovább, mint ameddig a krízishelyzet valójában tart.<sup>146</sup>

A pandémia időszakában a luxemburgi megközelítés egyik legfontosabb szempontja az volt, hogy olyan szabályozási környezetet alakítson ki, amely egyensúlyt teremt a közegészség védelme (kijárási korlátozások, távolságtartási követelmények, maszkviselés és a nem létfontosságú

<sup>139</sup> Vanessa, TYZO: "States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States III," 2020, 12.

<sup>140</sup> Luxemburgi alkotmány 50-75. §.

<sup>141</sup> Luxemburgi alkotmány 33-42. §.

<sup>142</sup> Luxemburgi alkotmány 91-92. §.

<sup>143</sup> "States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States III | Think Tank | European Parliament," government, Think Tank | European Parliament, 2020, 6–7, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2020\)651972](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)651972).

<sup>144</sup> Luxemburgi alkotmány 37. § (6) bekezdés.

<sup>145</sup> Luxemburgi alkotmány 32. cikk (4) bekezdés.

<sup>146</sup> Luxemburgi alkotmány 32. cikk (4) bekezdés.

vállalkozások bezárása) és az egyéni jogok tiszteletben tartása (méltányolható egyéni érdekek és bírói jogérvényesítés) között. A pandémiás intézkedések meghozatalának teljes folyamata átlátható volt, és az állami média proaktívan tájékoztatta a nyilvánosságot a járvány alakulásáról, az egyes intézkedések mögött rejlő célokról és az azokat alátámasztó tudományos bizonyítékokról. A rendszeres sajtótájékoztatók és a hivatalos média csatornák segítettek fenntartani a közbizalmat és biztosítani, hogy a döntések megbízható információkon alapuljanak. Luxemburg jogrendszere meghatározó szerepet játszott a jogállamiság fenntartásában a világijárvány idején is. A bíróságok fontos szerepet játszottak a járványügyi intézkedések végrehajtásával kapcsolatos viták elbírálásában és az egyéni jogok védelmében, fórumot biztosítottak az egyének és a vállalkozások számára a korlátozások megtámadására, hogy méltányolható érdekeiket perben érvényesítsék. Luxemburg felismerte továbbá a világijárvány kezelésében az összkormányzati megközelítés fontosságát. A kormányzati intézmények, az egészségügyi szakemberek és az érintett, valamint érdekelt felek közötti együttműködés kulcsfontosságú volt a hatékony járványügyi döntések kialakításában és végrehajtásában. Ez az inkluzív eljárás mód biztosította, hogy a döntések megalapozottak legyenek, szakértői javaslatokon alapuljanak, és figyelembe vegyék a lakosság méltányolható igényeit is. A kormány rendszeresen felülvizsgálta és kiigazította intézkedéseit a változó helyzet és a legújabb tudományos ismeretek alapján. Ez a dinamikus megközelítés lehetővé tette a célzottabb és hatékonyabb reakciót, a jogállamiság fenntartása mellett.<sup>147</sup>

#### 6.4. Dánia

A Benelux államokhoz hasonlóan Dánia államformája parlamentáris alkotmányos monarchia. A végrehajtó hatalom az Államtanács kezében összpontosul, amelynek elnöke a királynő, tagjai a miniszterelnök és annak miniszterei. A miniszterek az általuk irányított tárcáért politikai és jogi felelősséget is viselnek. A miniszterelnök határozza meg a kormányzati politika legfontosabb irányait, viszont a legfontosabb kérdéseket a kormányülés vitatja meg. A különösen nagy jelentőségű ügyeket a kormány tagjai gyakran informális üléseken vitatják meg. A kormány munkáját viszonylag kevés konzultatív testület segíti, és ezek is leginkább közvetlen egy-egy miniszter munkáját támogatják. A dán államigazgatásban különösen komoly a bizottságok szerepe. Ezek döntési jogkörrel rendelkező, konzultatív vagy csupán tanácsadó bizottságok.<sup>148</sup>

A dán kivételes hatalmi szabályozás – a csekély különleges jogrendet, különleges jogrendi tényállásokat és az alapjogi korlátozásokat tekintve – a magyarhoz képest feltűnően alulszabályozott. Különleges jogrendi szabályokat a dán alkotmánynak csupán egyetlen cikke (!) tartalmaz. A dán alkotmány (*Grundloven*) említett 23. cikke értelmében,<sup>149</sup> ha a parlament rendkívüli helyzetben nem tud ülésezni, a király ideiglenes hatályú rendkívüli intézkedéseket hozhat. Ezek az intézkedések nem lehetnek ellentétesek a dán alkotmánnyal és a parlamentnek (*Folketing*) a lehető legkorábbi ülésén döntenie kell azok hatályban tartásáról vagy hatályon kívül helyezéséről.

A különleges jogrendi alkotmányos alulszabályozottság meglepetést tartogatott a COVID-19 pandémia berobbanásakor, hiszen a megfelelően cizellált szabályozás hiánya komoly hátrányt jelentett a jogszerű, operatív és indokolt korlátozó járványügyi intézkedések meghozatalában. A részletesen kidolgozott és alaposan megvitatott rendkívüli intézkedések hatályát még 2021 márciusában is fenntartották, amelyek végül a magyar szabályozáshoz számos rendelkezésben

<sup>147</sup> BELOW: Rule of Law in Crisis; LILLA VUKOVICH – VOLHA VYSOTSKAYA – BIRTE NIENABER: Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications in Luxembourg, 2020, <https://orbi.lu.uni.lu/handle/10993/44111>.

<sup>148</sup> BALÁZS István: i. m., A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig, 113–115. o.

<sup>149</sup> „In an emergency the King may when the Folketing cannot assemble, issue provisional laws, provided that they shall not be at variance with the Constitution Act, and that they shall always immediately on the assembling of the Folketing be submitted to it for approval or rejection.”.

hasonló intézkedéseket (például a gyülekezési szabadság korlátozása, hatósági korlátozások) tartalmaztak.

Amennyire alulszabályozott a dán különleges jogrend, annál szabályozottabb az alapjogok kérdésköre, amellyel egy teljes alkotmányfejezet<sup>150</sup> foglalkozik. Az elkerülhetetlen pandémiás korlátozó intézkedéseket ezért nem a normál jogrendi tényállásokon túli szabályozás, hanem az alapjogok és azok ésszerű korlátozásának irányából legitimálták. Az alkotmányban nevesített kilenc alapjog nem korlátozható csak abban az esetben, ha azokat a köz érdekében törvényben mindenképpen korlátozni szükséges. Ezek a személyi szabadság, lakáshasználat, tulajdonjog, kereskedelemhez való jog, munkához való jog, ingyenes közoktatáshoz való jog, a szólásszabadság, a gyülekezési és az egyesülési szabadság.<sup>151</sup>

A pandémiás intézkedések jogalapját a 2019. évi a járványok kezelését a fertőző és egyéb járványok elleni intézkedésekről szóló törvény<sup>152</sup> adta. A COVID-19 járvány kitörése előtt ez a törvény széles körű hatásköröket ruházott át öt regionális járványügyi bizottságra. A bizottságok a rendőrség, a katasztrófavédelem, az egészségügyi hatóságok, és önkormányzatok képviselőiből álltak. Ezek döntései a nyilvános gyülekezések korlátozásáról, karanténba helyezésről és a COVID fertőzés elleni védekezés részleteiről szóltak. A járvány erősödésével a kormány számos módosítást kezdeményezett a törvény szövegében, amelyek az egyes döntési kompetenciák áthelyezését célozták a regionális bizottságoktól a kormányzatra. Az egyik módosítás lehetőséget teremtett például arra, hogy 2020. március 17-én az egészségügyi miniszter elrendelje a fertőzésgyanús személyek elkülönítését, betiltsa a száz főnél nagyobb létszámú gyülekezéseket és rendezvényeket.<sup>153</sup>

A rendkívüli intézkedések rendszerében komoly szerepe van a dán parlamentnek. A járvány közvetlen kitörésekor egy sor törvényt gyorsított eljárásban, egyhangú szavazás mellett fogadott el. Ezek lehetővé tették a pandémiás intézkedések rugalmas hatályba lépését, módosítását és megsemmisítését. A lényeges alapjogkorlátozással járó vagy azt lehetővé tevő törvényjavaslatokat viszont rendszerint leszavazta a törvényhozás. Ez lett a sorsa a kormány azon javaslatának is, amely lehetővé tette volna fertőzésgyanú esetén a rendőrség számára a magánlakásokba való behatolást. Ezt a javaslatot elvetették és a fenti eljáráshoz jelenleg is csak bírói végzés birtokában van lehetősége a rendőröknek. A dán törvényhozás külön bizottságot hozott létre, amelynek egyedüli feladata a kormány járványügyi intézkedéseinek kiértékelése.<sup>154</sup>

A pandémiás intézkedések eredményeként ez az 5,8 millió lakosú skandináv ország viszonylag alacsony fertőzési és halálozási aránnyal vészelt át a COVID-19 járványt. Dánia az egyik első európai orszákként oldotta fel a pandémiás korlátozásokat. A kormány gyors reagálása, a dán állampolgárok egymás és a kormány iránti nagyfokú bizalma, valamint a társadalmi örökség fontossága együttesen hozzájárult a koronavírusválság hatékony kezeléséhez.<sup>155</sup>

## **7. Az Észt Köztársaság különleges jogrendje**

Észtország sok tekintetben mintaállamként szolgálhat a hazai védelmi szabályozás reformja során, hiszen a 2007-es országot ért orosz kibertámadásokat követően – NATO közreműködésével is –

<sup>150</sup> Dán alkotmány VIII. fejezete.

<sup>151</sup> Dán alkotmány 71-79. cikke

<sup>152</sup> Sundhedsministeriet: Bekendtgørelse Af Lov Om Foranstaltninger Mod Smitsomme Og Andre Overførbare Sygdomme, LBK nr 1026 af 01/10/2019 § (2019), <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2019/1026>.

<sup>153</sup> "States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis," 2020, 3–4.

<sup>154</sup> "States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis," 2020, 4.

<sup>155</sup> David OLAGNIER és Trine H. MOGENSEN: The Covid-19 Pandemic in Denmark: Big Lessons from a Small Country, Cytokine & Growth Factor Reviews 53 (2020): 10–12, <https://doi.org/10.1016/j.cytogfr.2020.05.005>.

jelentős infrastrukturális beruházásokat hajtott végre a kibetér és hozzá csatlakozó technológiák biztonsága, egyben a nemzet biztonságának szavatolása érdekében, amelynek során kiemelkedő szerep hárult a tudományos háttér munkára is. Emellett az elmúlt 100 évben történelmi tapasztalásai hasonlatosak a magyar államéhoz, ugyanis rövid függetlenséget követően a negyvenes években a Szovjetunió részévé váltak, így testközelí élményeik vannak azon totaliter rezsimről, amely hazánk működését is meghatározta.

A vizsgált témánk szerint érdekes tény, hogy Észtország 1918. február 24-i Orosz Birodalomtól való függetlenségének kimondását követően szinte rögtön élt a különleges jogrend kihirdetésével a kommunista fenyegetés miatt. A két világháború közötti korszakot leginkább meghatározó különleges jogrendi törvényüket 1930-ban fogadták el. Sokat nem is kellett várni annak alkalmazására, hiszen Jaan Tõnisson kormánya már 1933 nyarán elrendelte a szükségállapotot Tartu városára és megyére a szélsőjobboldali Észt Függetlenségi Háború Résztvevõinek Szövetsége mozgalma miatt. E különleges jogrend csakhamar országos hatályúvá vált és egészen ezen év októberéig tartott, amikor a veterán harcos mozgalom által kezdeményezett alkotmány módosítást a politikai harcokba belefáradt lakosság megszavazta és a Tõnisson-kabinet lemondott. Azonban a szélsőjobboldali militáns szervezett politikai térnyerése fenyegette az alkotmányos rezsimet, ezért Konstantin Päts miniszterelnök által vezetett puccs részeként 1934. március 12-én ismét elrendelte a szükségállapotot, amelynek során széleskörű korlátozásokat vezetett be, így többek között a sajtót az ellenõrzése alá vonta, a politikai mozgalmakat és gyûléseket betiltotta és az Észt Függetlenségi Háború Résztvevõinek Szövetsége mozgalom tagjai közül sokakat letartóztatott. 1938-ban az új alkotmány mellett áprilisában új szükségállapot törvényt fogadtatott el a Päts vezette kormány, amely révén már lényegében elnöki mérlegeléssé vált a jogkör alkalmazása és fõként a belsõ rend megõrzésére alkalmazták. Ez az állapot a Szovjetunióhoz való csatlósáig fennállt. A törvény hiányosságait és általa nyújtott eszközöket késõbb a korai idõszakában Szovjetunió által kijelölt kormány is fel- és kihasználta.<sup>156</sup>

Történelmének korai korszakából és a jelenkori kihívásokból egyaránt tanulva alakította ki hatályos szabályozását az Észt Köztársaság. Jól jelzi felkészültségét és a biztonsághoz való viszonyát, hogy a törvényhozás, a Riigikogu honlapján külön foglalkoznak az állam biztonsági rendszerével. Ennek során kijelentik, hogy az államnak állandó készségben kell állnia veszélyre, amelyre szisztematikusan kell készülni, egyfelõl kockázatelemzéssel és ennek tapasztalatai alapján kimunkált veszélyhelyzeti jogszabályokkal és tervekkel. Utóbbiak megalkotására helyi, területi és központi válságbizottságok mûködnek (utóbbi a belügyminisztérium vezetésével), amelyek feladata a válság megelõzési és felkészülési munkák koordinálása, viszont nem hatáskörük magának a veszélyhelyzeti feladatellátásnak a koordinálása.<sup>157</sup>

Az észt különleges jogrendi szabályanyag három pólusú. Az alkotmány maga két különleges jogrendet különböztet el a hadiállapotot és a szükségállapotot,<sup>158</sup> azonban a jogrendszer részét képezi a veszélyhelyzet<sup>159</sup> is. Mindhárom esetkör részletes szabályait külön törvény tartalmazza.

#### 7.1. Különleges jogrendi tényállások és elrendelésük a szabályai

A hadiállapot tényállását két alesetre osztja az alkotmány. Az elsõ esetkör, amikor a nemzetközi kötelezettség teljesítéshez kell elrendelni a különleges jogrendet, illetve külsõ támadás veszélye

<sup>156</sup> Peeter KENKMANN: "Universal Means of Governance": the State of National Emergency in the Republic of Estonia in 1938–1940. Tuna, 2018/1. szám (<https://www.ra.ee/tuna/en/universal-means-of-governance-the-state-of-national-emergency-in-the-republic-of-estonia-in-1938-1940/>).

<sup>157</sup> National defence hazards (<https://www.eesti.ee/en/security-and-defense/safety-and-security/national-defence-hazards#emergency-situation>).

<sup>158</sup> Észtország alkotmánya (<https://www.eesti.ee/en/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/chapter-x-national-defence>). 10. fejezet Honvédelem.

<sup>159</sup> Veszélyhelyzeti törvény (<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/528062021002/consolide/current>).



miatt kell elrendelni a mozgósítást. Ekkor ezt a köztársasági elnök kezdeményezi és a Riigikogu határozza róla. A másik eset, amikor az Észt Köztársaságot külső támadás éri, ekkor a köztársasági elnök saját hatáskörben elrendelheti a hadiállapotot és kinevezi a védelmi erők főparancsnokát. Utóbbit azért nevesíti külön az alkotmány, mivel elkülöníti a békeidős és háborús honvédelmi szervezetet, amelyekről külön jogszabály rendelkezik és külön nevesíti a hadsereg békeidős és háborús védelmi parancsnokát.<sup>160</sup>

A szükségállapot elrendelésének részletes szabályairól, már a szükségállapot törvény rendelkezik. Az alkotmány 129. §-a ad erre felhatalmazást, amely az alap kitételt is rögzíti, miszerint akkor lehetséges elrendelni, ha az Észtország alkotmányos rendjét fenyegető veszély enélkül nem megszüntethető.<sup>161</sup> A törvény 2. § (3) bekezdése kimondja, hogy a szükségállapotot a köztársasági elnök vagy a kormány kezdeményezésére a Riigikogu, vagyis a törvényhozás rendeli el. A szükségállapot törvény 3. §-a alábontja az alkotmány alkotmányos rendet veszélyeztető fordulatát. Kimondja, hogy ilyenként kell tekinteni Észtország alkotmányos rendjének erőszakos megdöntésére irányuló kísérletre, a terrorista tevékenységre, az erőszakkal járó tömeges kényszerítésre, személyek csoportjai közötti kiterjedt, erőszakkal járó konfliktusra, az Észt Köztársaság valamely területének erőszakos elszigetelésére, valamint tartós, erőszakkal járó tömeges rendbontásra.<sup>162</sup> Ezen esetek fennálltakor a köztársasági elnök vagy a kormány írásbeli javaslatot nyújt be a törvényhozás elé. A szükségállapot maximum 3 hónapra rendelhető el. Fontos, hogy szükségállapot esetében a kormány javaslatára, a köztársasági elnök jóváhagyásával a haderő igénybe vehető közhatalmi szerv vagy honvédelmi objektum elleni támadás megelőzése és megakadályozása érdekében, erőszakos csoportok megfékezésére, illetve az Észt Köztársaság területi egységének megóvása érdekében. Szűkítése az igénybevételnek, hogy csak akkor lehetséges, ha az ezzel felruházott hatóságok időben vagy egyáltalán nem tudják a feladatukat teljesíteni. Abban az esetben, ha a szükségállapot olyan konfliktusba torkollik, hogy a hadiállapot elrendelésének feltételei állnak fent, akkor annak deklarálásával a szükségállapot hatályát veszti.<sup>163</sup>

A veszélyhelyzeti törvény definiálja a veszélyhelyzet fogalmát. Eszerint a veszély „*olyan esemény vagy eseménysorozat, illetve létfontosságú szolgáltatás megszakadása, amely sok ember életét vagy egészségét veszélyeztet, jelentős vagyoni kárt, jelentős környezeti kárt vagy a létfontosságú szolgáltatások folyamatosságának súlyos és kiterjedt zavarát okozza, és amelynek megoldása több hatóság vagy az általuk bevont személyek azonnali összehangolt tevékenységét, a szokásostól eltérő vezetési szervezet alkalmazását, valamint a szokásosnál több személy és eszköz bevonását igényli.*”<sup>164</sup> A veszélyhelyzetet a kormány rendelet kibocsátásával deklarálhatja természeti csapás, katasztrófa, vagy fertőző betegség által okozott veszély esetében, ha ahhoz a törvényben meghatározott intézkedések szükségesek. Katasztrófa alatt a jogalkotó az ipari jellegű veszélyeket érti. Veszélyhelyzet az ország egészére vagy meghatározott részére rendelhető el.<sup>165</sup>

## 7.2. Különleges jogrend speciális szervei

Lényegében mind a kormány, mind pedig a köztársasági elnök központi szereplő különleges jogrend idején. A hadiállapot esetében az államfő akár saját döntéséből is elrendelheti a különleges jogrend alkalmazását, szükségállapotot kívánó állapotok fennforgása esetén pedig kezdeményező szerepkörébe kerül. A kormány minden típusú különleges jogrend esetében központi szereplő, hiszen leginkább e szerv kezében futnak össze a vészidőszakok leküzdésének feladatai. A miniszterelnök szükségállapot és hadiállapot esetén is a rendkívüli helyzet kezeléséért felelős

<sup>160</sup> Észtország alkotmánya 126-128. §

<sup>161</sup> Észtország alkotmánya 129. §

<sup>162</sup> Erakorralise seisukorra seadus (Szükségállapot törvény) 3. §

<sup>163</sup> Szükségállapot törvény 12-16. §

<sup>164</sup> Hädalukorra seadus (Veszélyhelyzeti törvény). 2. (1) bekezdés.

<sup>165</sup> Veszélyhelyzeti törvény 19-23. §

személy, mellette a belügyminiszter a belbiztonságért felel. Hadiállapot esetén központi figura az Észti Védelmi Erők parancsnoka, aki jogosult közigazgatási határozatokat hozni, utasításokat adni, jelentősebb jogosítványa, hogy köthet fegyverszünetet, vagy elrendelheti annak megszüntetését, illetve a kormány utasítását és rendeletét, miniszter, községi és városi tanács, önkormányzat döntéseit figyelmen kívül hagyhatja, ha ezek ténylegesen és közvetlenül akadályozzák a honvédelmet.<sup>166</sup>

Mindemellett viszont speciális szervekkel is találkozunk. A Honvédelmi Tanácsot már az alkotmány is nevesíti, mint a köztársasági elnök tanácsadó szervét.<sup>167</sup> Tagjai a házelnök, a miniszterelnök, a Riigikogu honvédelmi és külügyi bizottságainak elnöke, a külügyminiszter, a hadügyminiszter, a pénzügyminiszter, a belügyminiszter, a gazdasági miniszter, az igazságügyminiszter, a védelmi erők főparancsnoka.<sup>168</sup> Szükségállapot elrendelése előtt fontos szerepkört tölt be, hiszen a szükségállapottal kapcsolatos azonnali megoldást igénylő kérdésekről véleményt nyilvánít, valamint többek között a szükségállapot elkerülését eredményezhet, a kormány és a rendet támadók közötti tárgyalásokról, továbbá a haderő igénybevételéről is.<sup>169</sup>

Speciális szerv a kormány Biztonsági Bizottsága, amely koordinálja a végrehajtó hatalom azon tevékenységeit, amelyeket a honvédelemmel kapcsolatos tervezésre, annak fejlesztésére, valamint annak megszervezésére irányulnak. A Bizottságra vonatkozó jogszabály szerint e szerv „koordinálja a biztonsági hatóságok tevékenységét, elemzi és értékeli az állam biztonsági helyzetét, meghatározza az állam igényét a biztonsággal kapcsolatos információkra, valamint más, törvény által meghatározott feladatokat is ellát.”<sup>170</sup>

A veszélyhelyzeti törvény a kormány Válságbizottságának felállításáról rendelkezik, amely mellett négy regionális válságbizottság és a helyi válságbizottságok létesítését írja elő. A központi szerv munkáját a belügyminisztérium koordinálja. Feladata a kockázatértékelés, a veszélyhelyzeti terv kidolgozása, a veszélyhelyzet megelőzése és felkészülés a veszélyhelyzetre.<sup>171</sup>

### 7.3. Alkotmányos garanciák különleges jogrend idején

Az alkotmány 130. §-a bár kimondja, hogy különleges jogrend idején az alapvető jogok és szabadságok korlátozhatóak a nemzet biztonsága és a közrend érdekében, valamint ugyanezen érdekek megővésének elősegítése érdekében kötelezettségek is megállapíthatóak, azonban ezt követően széles skáláját adja azon alapjogoknak, amelyek esetében nem engedi a derogációt. Ennek során kimondja, hogy az alkotmány 11. §-a szerinti klauzulát nem érinthetik alapjogi korlátozással, vagyis azt, hogy alapjogok korlátozása csak az alkotmánnyal összhangban lehetséges. Ezzel elejét veszi annak, hogy olyan alapjogkorlátozást alkalmazzanak vészhelyzetekben, ami nem összeegyeztethető az alkotmány elveivel, annak ellenére, ha az adott alapjog derogációját, amúgy maga az alkotmányos felhatalmazás tette lehetővé. Emellett többek között nem engedi korlátozni a már meglévő állampolgárságot, illetve annak születéssel való megszerzését, a habeas corpus, az ártatlanság vélelmét, a tárgyalás nyilvánosságát, a törvény előtti egyenlőséget és a diszkrimináció tilalmát, a bírósághoz fordulás jogát, a kínzás, kegyetlen és megalázó bánásmód tilalmát, a nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege elvét, a tárgyaláshoz való jogot.<sup>172</sup>

<sup>166</sup> Honvédelmi törvény 45. §

<sup>167</sup> Észtország alkotmánya 127. § (2) bekezdés.

<sup>168</sup> <https://president.ee/en/president/institutions/36>.

<sup>169</sup> Szükségállapot törvény 11. §

<sup>170</sup> DORNFELD László: Fokozatosság elve és átfogó védelem: a különleges jogrend Észtországban. NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 286. o.

<sup>171</sup> Veszélyhelyzeti törvény 4-7. §

<sup>172</sup> Észtország alkotmánya 130. §

Az alkotmány 131. §-a emellett választási klauzulát is tartalmaz, amely kimondja, hogy különleges jogrend időszakában a törvényhozás, vagyis Riigikogu tagjait, a köztársasági elnököt, és a helyi önkormányzatok tagjait nem választhatóak és nem szüntethető meg a mandátumuk. A mandátumuk, amennyiben a különleges jogrend időszakában szűnne meg vagy, ha a különleges jogrend megszűnésétől számított három hónapon belül szűnne meg. Ezen esetekben a különleges jogrend kivezetését követő három hónapon belül választásokat kellene tartani.<sup>173</sup>

Az észti különleges jogrendi rendszer összességében leköveti a modern kori biztonsági kihívásokat és lépcsőzetes felhatalmazást ad akár belrendi válságok, akár külső támadás lehetősége, vagy fennforgása esetében. A kialakított békeidős rendszerük folyamatosan arra törekszik, hogy adekvát válaszokat tudjanak adni a vészidőszaki kihívásokra, így egy rendkívül összetett, de jól felépített különleges jogrendi rendszert építettek ki.

## **8. Egyes angolszász különleges jogrendi szabályai – az általános felhatalmazás modelljei**

Az alábbiakban elsősorban a vizsgált országok írott alkotmányaiban lévő alapfelhatalmazásokra, a különleges helyzetek kezelésére alkotott jogszabályokra és az ezekben található vészhelyzeti tényállásokra koncentrálunk, valamint a krízisek kezelésének átfogó – nem kizárólag katonai jellegű – kezelésével foglalkozó szervezetekkel. Az alkotmány keretek és a válságkezelő szervezetek feladatkörain és felhatalmazásain keresztül alkothatunk képet az adott állam „immunrendszerének” statikájáról és dinamikájáról.

A különleges jogrendi szabályozás sajátos képét adja az angolszász jogrendszerű államok kivételes hatalmi szabályozási rendszere, alkotmányos gondolkodása. Az angolszász országok common law alapú alkotmányos berendezkedése tradicionálisabb jellegű, mint általában az európai kontinentális országok jogrendszerei. Az Egyesült Királyság nem írott alkotmányával talán a leginkább sajátos a tárgyalt országok közül. Kanada a Brit Nemzetközösség jogi hagyományain keresztül államfőnek továbbra is az angol uralkodót tekinti, azonban a gyakorlatban az írott alkotmányában rögzített felségjogokat a fő kormányzó gyakorolja, akit a miniszterelnök terjeszt felkinevezésre. Az Amerikai Egyesült Államok sikeres függetlenségi háborúját követően 1787-ben fogadta el Alkotmányát, így bár jogrendszerének alapkonceptiói a common law-ból származnak, mégis egyedi pályát követően formáltak meg fő intézményeit.

Fontos közös jellemzője ezeknek az országoknak továbbá az is, hogy alkotmányaikból a kontinentális jogrendszerekben – így például a magyarban – előforduló különleges jogrendi szabályozás hiányzik, vagy ritka. Az egyes alkotmányok általában megjelölik, hogy ki jogosult a hadsereg vezetésére, esetleg háború indítására, de ezen felül részletes tényállások, kidolgozott eljárásrenddel, vagy intézményi garanciákkal nem találhatók. Tipikusnak mondható, hogy inkább egy vagy több speciális törvényben rögzítik a „vészhelyzeti hatalom” (emergency powers) gyakorlását. Ez az ún. monista megoldás kauzalitáshoz is vezethet, amint azt majd látni fogjuk az USA esetében, ahol összesen 136 nemzeti vészhelyzetekben bevezethető törvényi felhatalmazást tartanak nyilván<sup>174</sup>, viszont nem követeli meg feltétlenül bonyolult közjogi eljárások lefolytatását, szemben a Európában jellemzőbben alkalmazott dichotóm modellekkel.<sup>175</sup>

<sup>173</sup> Észtország alkotmánya 131. §

<sup>174</sup> Brennan Center for Justice: A Guide to Emergency Powers and Their Use, p. 3., New York University School of Law, 2019. [https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-10/2019\\_10\\_15\\_EmergencyPowersFULL.pdf](https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-10/2019_10_15_EmergencyPowersFULL.pdf)

<sup>175</sup> MÉSZÁROS Gábor: A "szabályozatlan" kivételes állapot amerikai modellje: tévút vagy követendő példa?

Fundamentum, 2016. 2-4. szám, 37. o.

[http://epa.oszk.hu/02300/02334/00071/pdf/EPA02334\\_fundamentum\\_2016\\_02-04\\_037-055.pdf](http://epa.oszk.hu/02300/02334/00071/pdf/EPA02334_fundamentum_2016_02-04_037-055.pdf)

Speciális common law terminus a martial law is (hadbíráskodás - statárium, katonai igazgatás), amelynek bevezetésére jellemzően saját területen kerülhet sor, és alkalmazása fontos formáló erejű és jogtörténelmi jelentőségű precedenseket is hozott (pl. az USA-ban az Ex parte Milligan-ügy<sup>176</sup>).

#### 8.1. Egyesült Királyság

A rendkívüli állapottal, vészhelyzettel kapcsolatos rendelkezéseket a Polgári védelemről szóló 2004. évi törvény (Civil Contingencies Act, a továbbiakban: CCA) határozza meg, miután egységes törvénybe emelte a korábbi elkülönült szabályanyagot. Magába olvasztotta az 1920-as Emergency Power Act-et, a háborús időszak felhatalmazását, és a korábbi 1948-as Civil Defence Act-et és az Észak-Írországra vonatkozó 1950-es Civil Defence Act-et, valamint az ezeket kiegészítő 1986-os Civil Protection in Peacetime Act-et. Fontos még ezek mellett az 1964-es Emergency Powers Act, amelynek rendelkezéseit a CCA már részben meghaladta, de még hatályos szabályai lehetővé teszik a katonaság bevetését vészhelyzet esetén, akár nemzeti szempontból kiemelt fontosságú mezőgazdasági vagy más munkák esetén is.<sup>177</sup>

A törvény alapvetően arra épít, hogy bármely jogalkotási feladatot a Parlamentnek el kell tudnia látni, speciális rendelkezések csak azokban az esetekben bocsáthatók ki, ha a késedelem túl nagy kockázatot jelentene, a meglévő szabályozási keretek nem alkalmazhatóak, vagy nem megállapítható, hogy alkalmazhatóak-e.

Vészhelyzetben a rendkívüli állapot kihirdetésére az uralkodó jogosult, a gyakorlatban ezt a kormányfő javaslatára teszi meg, s a parlament jóváhagyása nem szükséges hozzá. A rendkívüli állapot kihirdetéséről a parlamentet is azonnal értesítik, amely – ha épp nem ülészik – öt napon belül összeül (28. cikk). Rendkívüli állapotban a kormány jogosult rendeletben szabályozni az egyébként törvényben szabályozandó kérdéseket is, ám ezt jóváhagyásra legkésőbb hét napon belül utólagosan a parlament elé kell terjesztenie, különben a rendelkezések hatályukat veszítik (27. cikk).<sup>178</sup>

A törvény három nagyobb részből és a mellékletekből épül fel. Az I. rész a helyi, önkormányzati polgári védelmi intézkedésekkel foglalkozik, definiálja a vészhelyzetet. Kiemelendő, hogy a polgári védelmi feladatoknál a tervezési részben külön foglalkozik a gyakorlatokkal is. Ez a rész elsősorban miniszteri hatásköröket ad, jogalkotásról nem rendelkezik.

A II. részben a 19. cikk foglalkozik az országos jelentőségű vészhelyzeti hatáskörökkel (emergency powers) és szintén a vészhelyzet definíciójával kezd, amely lehet

- esemény vagy szituáció, ami az emberek jólétét komoly károkkal fenyegeti az Egyesült Királyságban vagy annak valamely részében, régiójában,
- esemény vagy szituáció, ami a környezetet komoly károkkal fenyegeti az Egyesült Királyságban vagy annak valamely részében, régiójában,

<sup>176</sup> MÉSZÁROS GÁBOR: Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban, p. 102–107., PhD-értekezés, Debreceni Egyetem  
[https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/237870/Meszáros\\_Gabor\\_PhD\\_ertekezes\\_20117\\_titkosított.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/237870/Meszáros_Gabor_PhD_ertekezes_20117_titkosított.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

<sup>177</sup> Ennek a jogi lehetőségnek most szomorú aktualitást ad a részben a brexit, részben a járvány miatt elmaradó kelet-európai munkaerő hiánya a mezőgazdaságban.  
<https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/prince-charles-pick-for-britain-fruit-veg-video-royal-family-a9521516.html>

<sup>178</sup> Képviselői Információs Szolgálat: Kormányhatáskörök és parlamenti ellenőrzés rendkívüli állapot esetére az Európai Unió tagországaiban, p. 11., Országgyűlés Hivatala 2016.  
[https://www.parlament.hu/documents/10181/709209/8\\_Rendkivuli\\_allapot\\_kormanyjogkorok\\_EU.pdf/916ffa9d-7d86-48fa-a2a0-277da6190198](https://www.parlament.hu/documents/10181/709209/8_Rendkivuli_allapot_kormanyjogkorok_EU.pdf/916ffa9d-7d86-48fa-a2a0-277da6190198)

- háború vagy terrorizmus, ami komoly károkat okozhat az Egyesült Királyság biztonságában.

A 20. cikk bontja ki a vészhelyzeti szabályozást, mely szerint ez a királynő, illetve halaszthatatlan esetekben a miniszterelnök, kiemelt miniszterek hatásköre.

A 21. cikk adja meg a veszélyhelyzeti szabályozás feltételeit: a veszélyhelyzet bekövetkezett, folyamatban van, vagy rövidesen bekövetkezik; a rendelkezés szükséges a veszélyhelyzet valamely aspektusának vagy hatásának megelőzésére, kontrollálására, vagy kezelésére; a rendelkezésnek sürgősnek kell lennie.

A 22. cikk adja meg szabályozás lehetséges tárgyait és a lehetséges intézkedéseket, a 23. cikk a szabályozás korlátait. Ezek közül a legfontosabb, hogy a vészhelyzeti szabályok sem módosíthatják a Human Rights Act (1998) rendelkezéseit és a CCA második részét.

A záró III. rész általános rendelkezéseket tartalmaz, a mellékletekben pedig a törvényben meghatározott és felhatalmazott személyek és szervezetek köre, így a helyi hatóságok, egészségügyi ellátók, szakhatóságok, szolgáltatók találhatók, akiket és amelyeket a törvény az egyes feladatok, hatáskörök és felhatalmazások kapcsán meghivatkozik.

A Kormány nyílt műveleti elgondolása<sup>179</sup> szerint a különböző vészhelyzetek esetében a beavatkozás és eseménykezelés elsődlegesen az alapszintű feladatellátást adó szolgálatok feladata, összetettebb szituációkban a helyi koordináció biztosító csoport (Strategic Co-ordinating Group) irányítása alatt. Magasabb szintű vészhelyzetekben, három fokozatban vonódik be a központi kormányzat a COBR<sup>180</sup> (Cabinet Office Briefing Rooms) rendszerrel. A jelentős-komoly-katasztrofális fokozatok közül az utóbbi már a kiterjedt természeti katasztrófák, a csernobilihez hasonlítható ipari vészhelyzetek szintje, ahol már minden esetben a miniszterelnök vezeti az elhárító munkát.

A kritikus infrastruktúrák védelmével nemzeti szinten az MI5 – a brit belső elhárítással foglalkozó titkosszolgálat – alá rendelt CPNI (Centre for the Protection of National Infrastructure)<sup>181</sup> foglalkozik, amelynek tevékenységét alapvetően határozza meg a nemzetbiztonsági stratégia<sup>182</sup>, a nemzeti kockázati nyilvántartás<sup>183</sup> és a terrorelhárítási stratégia<sup>184</sup>.

Fontos értékként sorolható fel az is, hogy rendelkeznek az spontán önkéntesek munkájának koordinálásának tervezésére vonatkozó útmutatóval<sup>185</sup>, és felelősségi térképpel<sup>186</sup> is a különböző típusú vészhelyzetek esetén felelősségi hatáskörrel rendelkező szervezetekről.

<sup>179</sup>[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/192425/C\\_ONOPs\\_incl\\_revised\\_chapter\\_24\\_Apr-13.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/192425/C_ONOPs_incl_revised_chapter_24_Apr-13.pdf)

<sup>180</sup> <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cobr-cobra>

<sup>181</sup> <https://www.cpni.gov.uk/who-we-are>

<sup>182</sup>[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/478933/52\\_309\\_Cm\\_9161\\_NSS\\_SD\\_Review\\_web\\_only.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52_309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf)

<sup>183</sup>[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/952959/6\\_6920\\_CO\\_CCS\\_s\\_National\\_Risk\\_Register\\_2020\\_11-1-21-FINAL.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/952959/6_6920_CO_CCS_s_National_Risk_Register_2020_11-1-21-FINAL.pdf)

<sup>184</sup>[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/716907/14\\_0618\\_CCS207\\_CCS0218929798-1\\_CONTEST\\_3.0\\_WEB.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/14_0618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf)

<sup>185</sup>[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/828201/20\\_190722-Planning-the-coordination-of-spontaneous-volunteers-in-emergencies\\_Final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/828201/20_190722-Planning-the-coordination-of-spontaneous-volunteers-in-emergencies_Final.pdf)

<sup>186</sup>

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61354/lead-government-department-march-2010.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61354/lead-government-department-march-2010.pdf)

## 8.2. Kanada

A Kanada alkotmányos kereteit rögzítő 1982-es Constitution Act 15. cikke<sup>187</sup> szerint a szárazföldi és tengeri milíciák és minden tengeri és szárazföldi katonai erő főparancsnoka a királynő.

1988-ig a kanadai különleges jogrendi jellegű felhatalmazásokat a War Measures Act (1914) szabályozta, amelynek intézkedéseit a gyakorlatban háromszor alkalmazták, az első és második világháborúban, illetve az 1970-es októberi válság idején. Ekkor október 5-én a Front de libération du Québec (FLQ) elrabolta otthonából James Cross brit kereskedelmi konzult, majd öt nappal később a québeci munkaügyi minisztert Pierre Laportét is, akit később, október 17-én meggyilkoltak. A jelenlegi kanadai miniszterelnök édesapja, Pierre Trudeau ekkor alkalmazta a War Measures Act-et, mely alapján szélesebb körű letartóztatási és per nélküli fogva tartási jogokat kaptak a hatóságok. Öt FLQ terroristát Kubába repítettek 1970-ben egy megállapodás keretében James Cross életéért cserébe, de végül az összes tagot letartóztatták.<sup>188</sup>

1988-tól a szövetségi kormány az Emergencies Act (1988) alapján vezethet be nemzeti veszélyhelyzetet (national state of emergency). A veszélyhelyzet hatálya meghatározott idő után automatikusan megszűnik, ha a Végrehajtó Tanács (Governor-in-Council) meg nem hosszabbítja. Négy tényállást ismer a szabályozás: közjóléti veszélyhelyzet (I. rész), közrendi veszélyhelyzet (II. rész), nemzetközi veszélyhelyzet (III. rész) és háborús veszélyhelyzet (IV. rész).

A törvény 3. cikke szerint a fő kategória a nemzeti veszélyhelyzet, amelynek meghatározása olyan sürgős és kritikus átmeneti jellegű helyzet, amely

- komoly veszélyt jelent a kanadaiak életére, egészségére vagy biztonságára, és olyan mértékű vagy természetű, amely meghaladja a tartomány hatáskörét vagy képességeit annak kezelésére, vagy
- komolyan veszélyezteteti a Kanada kormányának képességét Kanada szuverenitásának, biztonságának és területi integritásának védelmére és nem lehetséges kezelni Kanada hatályos jogrendje alapján.

Az 5. cikk szerint a közjóléti veszélyhelyzet olyan veszély, amelyet valós vagy azonnali (a) tűz, áradás, szárazság, vihar, földrengés vagy más természeti jelenség, (b) emberi, állati, vagy növényi megbetegedés, járvány, vagy (c) baleset vagy szennyezés és élet vagy vagyon veszélyeztetését, társadalmi zavarokat vagy az alapvető termékek, szolgáltatások, és erőforrások áramlásának megszűnését eredményezi vagy eredményezheti és olyan jelentőségű, hogy nemzeti veszélyhelyzetet jelent. Az ilyen rendelet alaphelyzetben 90 napos hatállyal bír, de meghosszabbítható.

A 16. cikk alapján: A közrendi veszélyhelyzet olyan veszélyhelyzet, amely Kanada biztonságát érintő fenyegetésekből ered és olyan jelentőségű, hogy nemzeti veszélyhelyzetet jelent. Ez rendelet típus alaphelyzetben 30 napos hatállyal bír, de meghosszabbítható.

A 27. cikkben foglalt nemzetközi veszélyhelyzet olyan Kanadát érintő veszélyhelyzet, amelyben más ország vagy országok is szerepet játszanak és olyan fenyegetéssel, kényszerítéssel vagy valós vagy küszöbön álló erőalkalmazással vagy erőszakkal jár, ami eléri a nemzeti veszélyhelyzet szintjét. Az ilyen szabályozó alaphelyzetben 60 napos hatállyal bír, de meghosszabbítható.

Végül a 37. cikk tartalmazza a háborús veszélyhelyzet meghatározását, ami olyan háború vagy más fegyveres konfliktus, amely valós vagy küszöbön álló, érinti Kanadát vagy bármely szövetségesét és olyan jelentős, hogy eléri a nemzeti veszélyhelyzet szintjét. Az ilyen rendelet alaphelyzetben 120 napos hatállyal bír, de meghosszabbítható.

<sup>187</sup> <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html#h-3>

<sup>188</sup> <https://www.cbc.ca/history/EPISCONTENTSE1EP16CH1PA4LE.html>

A rendkívüli rendelkezések parlamenti felügyeletéről, visszavonásáról, meghosszabbításáról a VI. részben az 58-60. cikkek rendelkeznek.

Veszélyhelyzetet tartományi és önkormányzati szinten is ki lehet hirdetni. 2020. április 9-én Justin Trudeau miniszterelnök a tartományi miniszterelnököknek küldött levelében felvetette a törvény alkalmazását a koronavírus-járványra hivatkozással (a konzultációra a törvény is kötelezte), de végül erre nem került sor.

A kanadai válságkezelést<sup>189</sup> a megosztott felelősség és a kormányzat minden szintjén folytatott koordináció és kommunikáció határozza meg. A helyi, tartományi és központi kormányzat mind a saját felelősségi-, kompetencia- és képesség-szintjén reagál a felmerülő veszélyhelyzetekre. Kormányzati szinten a tevékenység első számú gazdája a Közbiztonsági Minisztérium (Minister of Public Safety Canada), amely az helyzetkövetést a Kormányzati Művelti Központban végzi. A minisztérium regionális irodákkal is rendelkezik, amely egy esemény esetén a tartományi művelti központot is adja. Tevékenységük kiterjed a helyzetkövetésre, kockázatelemzésre, tervezésre, logisztikai ellátásra és tájékoztatásra egyaránt.

### 8.3. Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya<sup>190</sup> nem tartalmaz explicit különleges jogrendi rendelkezéseket. A Kongresszus joga a habeas corpus felfüggesztése, ezzel a bírói döntés nélküli fogvatartás lehetővé tétele, lázadás, invázió esetén, vagy ha a közbiztonság ezt megköveteli, továbbá az is, hogy felhívja a fegyveres erőket („milíciákat”) a lázadások le-, vagy inváziók visszaverésére (Article I. Section 8, 15.). A végrehajtói hatalom vezetőjeként az elnök különleges jogrendi jogosítványait a felruházási záradékból (Article II. Section 1, 1.), a gondoskodási záradékból (Article II. Section 3.) az eskü záradékból (Article II., Section 1, 8.) , illetve a főparancsnoki kijelöléséből (Article II. Section 2, 1.) vezetik le, beleértelmezett jogokként kezelve ezeket.<sup>191</sup> Erre hivatkozott Roosevelt elnök a japán felmenőkkel rendelkező állampolgárok internálásakor is, vagy Lincoln a habeas corpus polgárháború alatti felfüggesztésekor.<sup>192</sup>

A huszadik század második felétől zajlott konfliktusok ismeretében meglehetősen különösnek tűnhet, hogy az Egyesült Államok utoljára 1942. június 5-én üzent hadat, Bulgária és Románia mellett hazánknak. Ez kongresszusi hatáskör (Article I. Section 8, 11.), azóta az amerikai csapatokat minden elnök formális hadüzenet nélkül küldte feladataik végrehajtására.<sup>193</sup>

A habeas corpus felfüggesztésének koncepciója szorosan kapcsolódik a martial law (hadbíráskodás és katonai igazgatás) intézményéhez is, amely alapján az ország egy meghatározott területe katonai irányítás alá kerül. Ennek bevezetése állami szinten a kormányzók jogköre és több alkalommal is sor került rá, jellemzően a nemzeti gárda alakulatainak segítségével (pl. chicagói tűzvész 1871, san francisco-i földrengés 1906, lexingtoni zavargások 1920, vagy a cambridge-i tüntetések 1963). Az amerikai haderő belföldi alkalmazását elvileg 1878 óta a Posse Comitatus törvénnyel kongresszusi döntéshez kötik, de természetesen több kivétel van ez alól a szabály alól is<sup>194</sup>, így a tagállami fennhatóság alatt szolgáló nemzeti gárda alakulatok, a drogellenes műveletekhez szükséges erők, vagy akár katonai jogászok bevonása nyomozásokba.

Az elnöki aktusok is képezhetik természetesen bírói felülvizsgálat tárgyát, a Legfelsőbb Bíróság számos ügyben hozott döntéssel formálta ezt a jogterületet (pl. ex parte Milligan, Korematsu vs.

<sup>189</sup> <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-rspns-sstm/ntnl-rspns-sstm-eng.pdf>.

<sup>190</sup> <https://constitutionus.com/>

<sup>191</sup> Justin DEPLATO: American Presidential Power and the War on Terror, Palgrave MacMillan 2015., 28. o.

<sup>192</sup> <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/01/presidential-emergency-powers/576418/>

<sup>193</sup> <https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/War-Powers/>

<sup>194</sup> [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph\\_reports/MR1251/MR1251.AppD.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1251/MR1251.AppD.pdf)

USA). Az 1976-ban elfogadott National Emergencies Act-ig<sup>195</sup> (a továbbiakban: NEA) az elnöki különleges jogköröket számos területen elfogadott kisebb törvényből lehet eredeztetni, az új jogszabály ezekre kísérelt meg egységes eljárásrendet adni - azóta tudhatóan - nem túl nagy sikerrel.

A NEA 201. cikkelye ad felhatalmazást az elnöknek a nemzeti veszélyhelyzet kihirdetésére, anélkül, hogy erre külön ernyő-definíciót alkotna. A 202. cikkelyben rendelkezik az elrendelt veszélyhelyzet megszüntetéséről, amelyre az elnökön kívül természetesen a Kongresszus is jogosult. Fontos, hogy törvény alapján az elrendeléstől számítva 6 hónappal a Kongresszusnak szavaznia kell a veszélyhelyzet meghosszabbításáról, és ennél még fontosabb, hogy mióta a törvény hatályban van, ilyen témában a törvényhozás egyszer sem (!) ülésezett, pedig jelenleg is 34 veszélyhelyzet van hatályban<sup>196</sup>, némelyik ezek közül (pl. egyes Irán elleni szankciók) évtizedek óta.

A New York-i Egyetem Brennan Központja<sup>197</sup> által készített vészhelyzeti felhatalmazásokról szóló összefoglaló anyag szerint jelenleg 136 ilyen jogkör van az USA jogban, ebből 13 követeli csak meg, hogy a Kongresszus deklarálja a nemzeti veszélyhelyzetet, a többi esetében elegendő az elnök általi elrendelés és aláírás. A felhatalmazások sporadikusan, tematikailag nagyon különböző jogterületeken kerültek szabályozásra. A kézenfekvő katonai, egészségügyi, büntetőjogi szférán túl vannak ilyenek az ingatlanjogban, a kereskedelmi szabályokban, az agrár-, kommunikációs és szállítási törvényekben is.

Egyesek közülük igen komoly beavatkozással járhatnak. Létezik olyan hatályos rendelkezés például, amely felhatalmazást ad az elnöknek arra, hogy a felfüggeszse vegyi vagy biológiai szerek tesztelésének tilalmát erről mit sem tudó alanyokon. Az 1934-es Communications Act alapján az elnöknek hatalmában áll átvenni, vagy lekapcsolni rádióállomásokat. Ennek a rendelkezésnek azért kiemelt a jelentősége, mivel az Internet korában az amerikai kormány jogi képviselői ebből igyekeznek levezetni azt is, hogy az elnök egyes internetszolgáltatásokat is letiltson vagy átvehesse az irányítást felette – ezzel nyilván nem kis fejfájást okozva a legnagyobb tech-cégek vezetőinek. Gyakran használt eszköz az International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), amely alapján külföldi személy érintettsége esetén bármely pénzügyi eszköz lefoglalható, vagy tranzakció befagyasztható, akkor is, ha amerikai állampolgár tulajdonáról van szó, és a tranzakció amerikaiak között zajlik.

Bár a vészhelyzetek elméletben jellemzően átmeneti jellegűek kellene, hogy legyenek a NEA elfogadása óta kihirdetett 62 veszélyhelyzetből 2019. szeptember 4-én 34 hatályos volt, és a kihirdetett vészhelyzetek átlagos időtartama 9,6 év.

A szövetségi szintű válságkezelés elsődleges kormányzati centruma, a 2002-es Homeland Security Act alapján 2003. március 1-vel<sup>198</sup> működő Department of Homeland Security – Belbiztonsági Minisztérium (DHS).

A szervezetet létrehozó törvény 101. cikke<sup>199</sup> szerint annak küldetése, hogy

- megakadályozza a terrortámadásokat az Egyesült Államokon belül;
- csökkentse az ország terrorizmus általi sebezhetőségét;
- minimalizálja a terrortámadások által okozott károkat, és segítse a helyreállítást;
- ellássa az összes törvényben meghatározott feladat- és hatáskörét, vezető kormányzati szereplőként eljárva a természeti és ember okozta válságok és a veszélyhelyzeti tervezés tekintetében;

<sup>195</sup> <https://www.govtrack.us/congress/bills/94/hr3884/text>

<sup>196</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_national\\_emergencies\\_in\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_national_emergencies_in_the_United_States)

<sup>197</sup> Lásd Brennan GUIDE

<sup>198</sup> <https://www.dhs.gov/creation-department-homeland-security>

<sup>199</sup> [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr\\_5005\\_enr.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf)



- biztosítja, hogy a hazai biztonság szavatolása szempontjából nem elsődleges funkciók is ellátásra kerülnek, kivéve, ha törvény másként rendelkezik;
- gondoskodik róla, hogy a nemzetgazdaság érdekei ne sérüljenek a nemzetbiztonság érvényesítése során;
- figyelemmel kíséri az illegális kábítószer-kereskedelem és a terrorizmus közötti kapcsolatokat, összehangolja az ezek megszakítására irányuló erőfeszítéseket.

A DHS-hez 22 szövetségi szintű szervezet, köztük titkosszolgálat (Secret Service) és fegyveres haderőnem (Coast Guard – Parti Őrség) is tartozik. Ezek közül kettőt kifejezetten is érdemes veszélyhelyzet-kezelés szempontjából megemlíteni.

A FEMA (Federal Emergency Management Agency) a szövetségi veszélyhelyzet-kezelő ügynökség, amelyet Carter elnök 1979-ben hozott létre a polgári védelem és a veszélyhelyzet-kezelés feladataira. Többször – gyakran valamilyen jelentős természeti csapást követően, reaktív jogalkotással – módosítva a szabályozási hátterét, és szélesítve a szervezet hatáskörét a 2006-os Katrina-hurrikánt követően elfogadott Post-Katrina Emergency Management Reform Act-ben a FEMA-t nevezte meg a Kongresszus az Elnök, a belbiztonsági miniszter, és államtitkára egyes számú tanácsadójának minden veszélyhelyzet-kezelési témában az Egyesült Államok területén. A FEMA 2022-2026-ra megalkotott stratégiája talán ezekből is fakadóan a klímaváltozás hatásaival való harc felvételét, a megfelelő ellenállóképesség kialakítását célozza meg<sup>200</sup>.

A kiberbiztonság felértékelődését jól mutatja egy másik jelentős szervezet megjelenése a Department of Homeland Security portfóliójában. A 2018-ban létrehozott CISA (Cybersecurity and Infrastructure Security Agency)<sup>201</sup> feladata a nemzeti erőfeszítések vezetése a kiber- és fizikai infrastruktúrákra leselkedő fenyegetések megértése, kezelése és csökkentése. A különböző ipari és kormányzati érdekhordozók összekötésével, számukra erőforrások, elemzések és különböző reziliencia-növelő eszközök biztosításával támogatják az egyes szereplők saját törekvéseit ezzel növelve az azok ellenállóképességét. Az CISA felel a szövetségi szintű kiberbiztonsági tevékenységek koordinációjáért, szoros együttműködésben az Office of Management and Budgettel.

#### 8.4. Következtetések az angolszász különleges jogrendi rendszerekre nézve

A kontinentális jogász mércék szerint talán az angolszász jogrendszerekre jellemző kissé sporadikus, eseti megközelítés a különleges jogrend témájában hozhat előnyöket is bizonyos helyzetekben az Európában inkább megszokott, írott alkotmányokban rögzített és jól definiált rendszerekhez képest. Az egyik, hogy ezek a megoldások általában szerves jogfejlődés eredményei, adott történelmi szituációk termékei, amelyek nem csak jogi, de politikai értelemben is mintaként szolgálhatnak, ezzel akár a társadalmi elfogadottságát, legitimitását, indokoltságát is megalapozva egy veszélyhelyzetben hozott döntésnek. A másik előnye a kevésbé gránitszilárd megoldásoknak, hogy egy potenciális ellenérdekelt állami, vagy nem állami szereplő kalkulációit sokkal inkább képes megnehezíteni, hibrid szituációkban nehezebben kiszámíthatóvá teheti egy állam reakcióját.

Az angolszász országoknál, mint a kontinentális föderális államoknál is egyfajta szubszidiaritás jellemző a krízisek megoldásában amennyiben az államhatáron túlnyúló fellépést jellemzően megtartják szövetségi szinten, a „helyi” (tartományi, tagállami stb.) mértékű problémákat jellemzően nem emelik fel, csak akkor, ha a szükséges erőforrások, a helyzet kritikussága ezt indokolja. Tagoltság egyébként elképzelhető akár a szövetségi szinten is, erre jó példával szolgálhat az Egyesült Államok fegyveres erőinek globális jelenléte miatt bevezetett regionális parancsnokságok rendszere, amelyek a Föld egyes részein települő amerikai fegyveres erőket a

<sup>200</sup> [https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema\\_2022-2026-strategic-plan.pdf](https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_2022-2026-strategic-plan.pdf)

<sup>201</sup> <https://www.cisa.gov/about-cisa>.

Pentagon és a hadműveleti szint között mint stratégiai szint irányítják (EUCOM, CENTCOM, AFRICOM stb.)

## 9. Ázsiai minták a különleges jogrend szabályozására

Jány János kiváló könyvében, amelyben az ázsiai jogi kultúrákról értekezik a következőképpen fogalmaz: „*A vállalkozás időszerezését aligha kell különösebben részletesen magyarázni, mivel köztudomású, hogy az ázsiai országok globális jelentősége évről évre növekszik. E sikereket ugyan általában gazdasági oldalról szokás megközelíteni, melyet konfliktusok esetén a politikai dimenzió is kiegészít, de az így nyert kép nemhogy nem teljes, hanem kifejezetten torz, mert nincs magyarázó ereje... társadalmi struktúrák a joghagyományokban gyökereznek, miközben a jog maga a társadalmi felfogás eredménye is. Ezáltal elválaszthatatlan szál alakul ki társadalmi rendszer és joghagyomány között...*”<sup>202</sup> E fejezet ezt is krédójául tűzheti ki, hogy mélyebb magyarázatot adjon az ázsiai államok sikereinek a vészidőszakok kezelésének jogszabályai bemutatása révén. Másik oldalról ezen jogi kultúrák is adhatnak olyan szabályozási mintát, amely a saját szabályozásunkat előbbre viheti.

### 9.1. India

Az indiai alkotmányt, mint a világ leghosszabb írott alkotmányaként nyilvántartott legmagasabb szintű állami jogforrást 1949-ben fogadta el az Alkotmányozó Nemzetgyűlés. Az alkotmány nagyban szakít mind az előző évszázados társadalmi berendezkedés természetével, jogfejlődése pedig távol vitte a brit gyarmati időszak befolyásaitól. Karakterében számos állam (Kanada, Szovjet Unió, a weimari alkotmány stb.) alkotmányozó elgondolása visszaköszön.<sup>203</sup>

A normál ideai működéstől eltérő, különleges jogrendi szabályok keretéről az indiai alkotmány 352-360. cikkei rendelkeznek, amelyek alapján a következő különleges jogrendi állapotok kerültek megállapításra:

- Nemzeti szükségállapot (352. cikk)
- Állami szükségállapot (356. cikk)
- Pénzügyi veszélyhelyzet (360. cikk)

#### 9.1.1. Nemzeti szükségállapot

Ez a különleges jogrendi kategória jellemzően az emberi élet- és vagyonbiztonság fenyegetettségét a fegyveres vagy felfegyverzett természetű veszélyekhez köti, legyen szó az állampolgárok alapvető jogairól vagy az állami szuverenitásról, integritásának követelményéről. Nemzeti szükségállapot akkor hirdethető ki, ha az országot

- támadás, vagy
- fegyveres erők külső behatolása érinti, továbbá ha
- belső lázadások teszik azt indokolttá.

A 352. cikk kimondja, hogy ha a felsorolt okok valamelyike miatt, India vagy annak bármely részének védelme veszélybe kerül, akkor az elnök jogosult a kihirdetésre az ország egészére vagy egy részére. Az elnök döntését a minisztereket egyesítő kormányzati kabinet hagyja jóvá, majd a törvényhozó hatalmat gyakorló kétkamarás parlament a *Rádzsja Szabha* (Államok Tanácsa) nevű

<sup>202</sup> JÁNY János: Jogi kultúrák Ázsiában – Kultúrtörténet, jogtudományi, mindennapok. Budapest, Typotex, 2016, 11. o.

<sup>203</sup> „Introduction to Constitution of India”. Ministry of Law and Justice of India. 2008. július 29. Online: <http://indiacode.nic.in/coiweb/introd.htm>; „Constitution Day: Borrowed features in the Indian Constitution from other countries”. India Today. Online: <https://www.indiatoday.in/education-today/gk-current-affairs/story/constitution-day-borrowed-features-in-the-indian-constitution-1622632-2019-11-26>

felsőházból és a *Lok Szabha* (a Nép Tanácsa) nevű alsóházból áll) elé kell terjeszteni. Amennyiben azt valamelyik kamara a jelenlévő képviselőknek kétharmadával nem fogadja el, a kihirdetés és az ahhoz kapcsolódó intézkedések egy hónapon belül vesznek automatikusan hatályukat, amely tekintettel a fegyveres veszélyek széles spektrumára, komoly időtényezőt jelent egy eskaláció, de egy jelentősebb hatalmi erőkoncentrációs kísérlet vonatkozásában is. A fegyveres dimenzió értelmezése a normatív tartalomból következtetve magában érti a fegyveres támadásnak nem minősülő esetköröket is, továbbá nem kizárt az alkalmazása egy katonai természetű belső lázadás esetében sem.

A nemzeti szükségállapotok létrehozása hatással van mind az emberek érdekeire, mind az államok szuverenitására. E különleges jogrendi állapot jelentős következménye, hogy az alkotmány egyébként föderális működése egy hatalmi pontra sűrűsödik, a központi szervek hatásköre növekszik, kiemelt szerepe lesz ugyanakkor a törvényhozásnak is mind a jogrend fennállta, mind annak megszűnte tekintetében. A Lok Sabha egy-egy évvel meghosszabbítja a hivatali időt, amennyiben az a különleges jogrend ideje alatt járna le, továbbá ez a különleges jogrend lejártát követő fél évre is biztosított.

További jelentős hatás, hogy a vagyongazdálkodásra vonatkozó törvényi szabályokat a szövetségi és az állami szintek között az elnök szabadon változtathatja meg, valamint a különleges jogrend természetéből fakadóan az alkotmányban meghatározottak szerint (19. cikk) korlátozhatóak az emberi és alapjogok, igazodva a kihirdetésre okot adó körülmények súlyához.

#### 9.1.2. Állami szükségállapot

A szövetségi kormány felelősségi körébe sorolja az indiai alkotmány 356. cikke, hogy az államigazgatás működtetése a jogszabályi kötelezettségek követelményeinek megfeleljen. Amennyiben a szövetségi kormánytól kapott tájékoztatás alapján az elnök ebben a funkcionalitásban akár csak egy-egy állam tekintetében az országot veszélyeztető mértékű hiányosságokat tapasztal, úgy a szövetségi szinten központi államigazgatási feladat- és hatáskörrel felruházott Kormány lesz jogosult az állami szükségállapot elnök általi kihirdetésének kezdeményezésére.

E különleges jogrend életbe lépése szintén a Parlament két kamarájának jóváhagyásával történhet meg, ennek hiányában két hónapig maradhatnak hatályban a kihirdetéssel egyidejűleg meg tett szükséges intézkedések. Az állami szükségállapot hatásai az állami törvényhozás gépezetét alapjaiban rendezhetik át. Az elnök magához vonhatja az államok kormányainak valamennyi jogkörét, kinevezheti a kormányzót vagy bármely más közigazgatási hatóságot valamennyi szerepkörre. Szintén jogosult arra az elnök, hogy az egyes államok törvényhozását feloszlassa, ebben az esetben a szövetségi kétkamarás parlamentet ruházza fel azzal a jogkörrel, hogy az érintett államokra nézve olyan szabályokat is meghozzon, amelyek korábban nem szövetségi szintű jogalkotással kerültek végrehajtásra. Mindez ugyanakkor a funkcionális stabilizálás és a strukturális hatékonyságnövelés céljából történő intézkedéseket irányoz, aminek nem lehet következménye a föderatív berendezkedés megváltoztatása.

Az állami szükségállapot során a különleges hatalomgyakorlás a következő lépésekben nyilvánulhat meg:

- az elnök - a Legfelsőbb Bíróság kivételével - átveheti az állami kormányok valamennyi vagy egyes feladatkörét;
- bejelentheti, hogy az állami jogalkotási hatásköröket a Parlament által vagy annak felelőssége alatt kell gyakorolni;
- mindezek végrehajtása érdekében szükséges intézkedéseket tehet.

Állami szükségállapotot fél éves időtartamra lehet kihirdetni, továbbá annak meghosszabbítása nem korlátlan, három évig terjedhet.

#### 9.1.3. Pénzügyi veszélyhelyzet

India alkotmánya a 360. cikkben deklarálja, hogy az elnök akkor kihirdetheti a pénzügyi vészhelyzetet, ha meg van győződve arról, hogy India gazdasági stabilitása, valamint bel- és külföldi monetáris helyzete veszélyben van. Ilyen körülmények között a végrehajtó és a törvényhozó hatáskörök a békeideinél is jelentősebb fókuszba kerülnek. Elfogadása szintén a Parlament döntéséhez kötött, azonnali intézkedései két hónapos határidővel veszítik hatályukat ellenkező esetben.

A pénzügyi veszélyhelyzet kihirdetésének a következő eredményei biztosítottak:

- az szövetségi kormány gazdasági ügyekben iránymutatást adhat az összes többi államnak;
- az elnök javasolhatja, hogy az államok minimalizálják a kormánytisztviselők bármely vagy valamennyi szintjének bérét és juttatásait;
- az elnök utasítást adhat a szövetségi kormányzat személyi állományának, beleértve a legfelsőbb bírósági bírakat és a legfelsőbb bíróságokat, hogy állományukra nézve csökkentsék a béreket és a juttatásaikat.

#### 9.1.4. Következtetések India különleges jogrendi berendezkedése tekintetében

India alkotmányos és állami berendezkedése a különleges jogrend és a válságkezelés vonatkozásában számos áthidalásra váró kihívás előtt áll. Ezek körében kiemelhető, hogy földrajzi elhelyezkedése és a klímaváltozásban, valamint az erőforrásokkal kapcsolatos nehézségekben való érintettsége jó eséllyel mutathat rá egy ilyen típusú veszéllyel szembeni különleges jogrendi instrumentum hiányára. Az is elképzelhető, hogy a döntéshozó abba a helyzetbe kerül, hogy a kihívást államigazgatási, finansziális, vagy adott esetben már csak a fegyveres természetű konfliktus beálltával lesz képes kezelni. Ez a berendezkedés feltételezhetően leginkább az alkotmány keletkezésének történelmi időszakával és az azt követő évtizedek fenyegetéseivel magyarázható. A három különleges jogrendi kategória ezen felül rámutat arra, hogy az egyes alkotmányokból származó hatások szimbiózisa olyan helyzetet eredményezhet, ahol pl. a weimari alkotmányból ihletett különleges jogrendi jogkorlátozások fő letéteménye egy elektori rendszerrel közvetetten választott elnök, akinek a kormányzási jogosultságai békeidőben lényegesen korlátozottabbak. Az alkotmány terjedelme és részletessége ellenére a működési mechanizmusokra nézve nem tartalmaz rendelkezéseket, nem hoz létre szakapparátust koncentráló, de egyébként nem működő szervezeteket különleges jogrendre, ami egyfelől az európai szabályozással lényegi hasonlóságot mutat, másfelől azt is megvilágítja, hogy az elnöki hatalomgyakorlás és a szövetségi kormány, illetőleg a parlament működését nem drasztikus átalakításokkal képzelte el a jogalkotó.<sup>204</sup>

#### 9.2. Japán

Japán mai alkotmánya 1947-ben lépett hatályba, az ország legdrasztikusabb történelmi fordulópontjakor, amikor a második világháború legpusztítóbb fordulatát követően az országot a szövetségesek kapitulációra kényszerítették. Az Egyesült Államok csapatai egészen 1952-ig tartották megszállás alatt Japánt, az alkotmány szövegét a szövetséges erők helyi parancsnokságának kormányzati egysége készítette el angolul, csak később fordították le japánra.

<sup>204</sup> Ennek kapcsán lásd: SRIDHAR, Madabhushi. Evolution and Philosophy behind the Indian Constitution (page 22)" (PDF). Dr.Marri Channa Reddy Human Resource Development Institute (Institute of Administration), Hyderabad; CHANDRA, Bipan: In The Name Of Democracy: JP Movement and the Emergency. Random House Publishers India Pvt. Limited, Apr 17, 2017; FARKAS, Ádám; KELEMEN, Roland (szerk.) Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól Budapest, Magyarország: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság (2020);

Mindebből logikusan következne a teljes kudarca, de legalábbis a gyakorlati alkalmazhatatlanság és a japán bojkottálás prognózisa, ám tartalma társadalmi és politikai elfogadottságra talált. Habár 2022-ben jelentősebb revízió alá került,<sup>205</sup> de mindmáig nem került sor átfogó módosítására.<sup>206</sup>

Példátlan és egyértelműen a keletkezés diplomáciai és politikai időszakával indokolható rendelkezéseket tartalmaz a japán alkotmány második fejezete, amelynek értelmében Japán örökre lemond a hadviselésről mint a nemzeteket már a szokásjogi idők óta megillető szuverén jogról és a jövőben nemzetközi vitái rendezésében egyéb eszközöket preferálva tartózkodik az erőalkalmazástól, valamint az azzal való fenyegetéstől. Ahhoz, hogy ez az egyébként alkotmányos szinten megkötött, a feltétel nélküli megadás következményei nélkül elképzelhetetlen, szokatlan kötelezettségvállalás kétségkívül érvényre juthasson, ugyanebben a részben az ország lemond a szárazföldi, a tengeri és a légi haderő fenntartásáról és minden egyéb hadikapacitásról is.<sup>207</sup>

Ebből nyilvánvalóan következik, hogy sem alkotmányos, sem törvényi szintjén nem ismer a japán jog hadiállapotra vonatkozó különleges jogrendi rendelkezéseket, sőt, Japán a legmagasabb jogforrási szinten lehetetlenítette el, vagy legalábbis amerikai nyomásra elfogadta a harcképesség bármikori lehetőségét. Méginkább meglepő és legfőképpen a több évszázados monarchikus jegyek kasszációjának – a maga idejében egyébként sokkoló és drasztikus – fontosságával magyarázható, hogy az alkotmány a népszuverenitás elsődlegességét olyannyira középpontba helyezi, hogy a jogforrási szinten egyéb különleges jogrendi speciális hatalmat sem kap az államfő vagy esetleg a végrehajtó hatalmat megtestesítő kormány.

A korábbiakban kifejtésre került a különleges jogrendi, illetőleg válságkezelési szabályozás teljes hiánya a japán alkotmányos keretek között, ugyanakkor ez nem jelenthette azt, hogy az ország számos olyan eseménnyel ne találta volna magát szemben akár csak az elmúlt egy évtizedben is, amelyek szükségképpen megfeszítették ezt a több mint hét évtizedes berendezkedést és hozták volna előtérbe azokat a szükségszerű folyamatokat, amelyet eddig háttérbe szorulhattak Japán lefegyverzésének és a monarchikus berendezkedés végérvényes felszámolásának szándékához képest.

Az amerikai megszállás első éveiben már nyilvánvaló vált, hogy Japán ilyen mértékű, abszolút lefegyverzése, noha előnyös volt a háború lezáráshoz, egy olyan állapotot teremtett, ami hosszútávon tarthatatlan többlet terhet ró a megszálló erőkre. Egy ilyen lépés tehát nem csak az ország korábbi, kiemelkedő katonai agresszivitását tüntette el, hanem a szuverén államterületéhez elengedhetetlen, minimumkövetelményként is értékelhető védekezőképességét is. Az optimalizáció jegyében az Egyesült Államok és Japán között 1951-ben úgynevezett „Biztonsági Szerződés” jött létre, amelynek értelmében a Japán ellen intézett külső támadások elhárítására továbbra is az állomásozó amerikai haderő telepített bázisai maradtak kijelölve, míg a belső fenyegetések és a katasztrófavédelmi szerepvállalásra Japán saját szárazföldi és tengeri erők felállítására kapott felhatalmazást, amely kétségkívül jelentős előrelépés.<sup>208</sup>

1954-ben került sor a következő jelentős fordulatra, ekkor került teljes elfogadásra az alkotmány 9. cikke szerinti „béke klauzula” azon értelmezése, amely a háborúról való alkotmányos szintű lemondás mellett továbbra is az ország inherens jogának tekinti a külső támadásokkal szembeni

<sup>205</sup> Constitutional revision inches closer in Japan, but actual change still far off. The Japan Times. 2022. július 11. Online: <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/07/11/national/politics-diplomacy/constitutional-revision-prospects/>

<sup>206</sup> Bővebben lásd: MATSUI, Shigenori. The Constitution of Japan: A Contextual Analysis. Oxford. Hart Publishing, 2011.

<sup>207</sup> Japán alkotmányának 9. cikke

<sup>208</sup> KOWALSKI, Frank: An Inoffensive Rearmament: The Making of the Postwar Japanese Army. Naval Institute Press. 2014. 72. o.

önvédelmi jogát.<sup>209</sup> Mindez összhangban van az ENSZ Alapokmány erőalkalmazási szabályaival<sup>210</sup> és ezáltal feloldja a nemzetközi jog által egyébként Japánra ki nem szabott többletkötelezettségek egyik markáns aspektusát. Az Önvédelmi Erőkről szóló 1954-ben elfogadott 165. törvény teremtett végül jogalapot Japán szárazföldi, légi és tengeri katonai erejének gyakorlati megformálásához. Az Önvédelmi Erők képességei az 1951-es amerikai-japán megállapodáshoz képest jelentős önállóságot mutattak már a kezdetekben is, létszámában és felszereltségében pedig a térség meghatározó haderejévé vált.

Az Önvédelmi Erőkről szóló törvény 78. cikke megjeleníti azt a jogkört, amely az alkotmányokban alapvetően a szükségállapot típusú vagy válságkezelési szabályok egyik jellemző eleme. A cikk értelmében a védelmi miniszter jogosult arra, hogy amennyiben a közrend és a közbiztonság szavatolása megkívánja a nem katonai típusú fenyegetések és veszélyhelyzetek vonatkozásában, feladatot szabhat a haderő számára a közreműködésre.

A nem katonai típusú fenyegetésekkel kapcsolatban általánosan kijelenthető, hogy a japán jogrendet e tekintetben a katonaihoz képest sokkalta fragmentáltabb szabályozás jellemzi. Ez akképpen értelmezhető, mint egy ágazatokra bontott veszélyhelyzeti-szükséghelyzeti háló, amelyben az ágazati törvények külön-külön biztosítanak az általánostól eltérő intézkedési jogkört a végrehajtó hatalomnak. A rendőrségről szóló 1954. évi 162. törvény 71. cikke biztosítja szükséghelyzet kihirdetését a nem katonai típusú belső konfliktusok esetére, valamint az élet- és vagyonbiztonságot ekképpen veszélyeztető eseménysorozatok kezelésére, az 1961. évi 223. számú válságkezelési 106. cikkében teremt erre jogalapot a természeti és ipari katasztrófák teljes körét illetően. A hivatkozott rendelkezések vonatkozásában a Kormány az Országgyűlésnek tartozik bejelentési kötelezettséggel, azonban annak akadályoztatása esetén a veszély elhárításához szükséges rendeletek megalkotásához biztosított joga van.

Az egészségügyi típusú veszélyhelyzeti szabályozásánál a területen a jogalkotás reaktivitása teret nyert a preventív elgondolásokkal szemben, aminek a legfőbb oka a közelmúlt globális és Japánt egyénileg is érintő (elég csak az ipari és természeti csapások sorára gondolni) eseményei adhattak okot. Ennek eredmény az is, hogy ezen a területen a jogrend sokkalta fragmentáltabb szabályozást mutat: nincs átfogó egészségügyi típusú különleges jogrendi szabályozás, csupán az új típusú influenzával szembeni fellépésről szóló 2012. évi 31. törvény tartalmaz releváns rendelkezéseket. Túl azon, hogy a koronavírus világjárvány okán a törvényben felsorolt betegségeket egy gumiklauzulával hidalta át a jogalkotó,<sup>211</sup> tartalma javarészt a 2009-es madárinfluenza járvány

<sup>209</sup> A későbbiekben ez az önvédelmi jog egyéni és kollektív tartalma teremtett arra lehetőséget, hogy Japán külföldön is alkalmazza a haderejét akár az ENSZ felkérésére Kambodzsában, akár japán állampolgárok halála okán a Közel-Keleten jelenleg is folyó terrorizmus elleni nemzetközi fellépésben. Lásd: SLAVIN, Erik: Japan enacts major changes to its self-defense laws. *Starts and Stripes*. 2015. szeptember 18. Online: <https://www.stripes.com/news/pacific/japan-enacts-major-changes-to-its-self-defense-laws-1.368783>; „Japan set to expand SDF role in Sudan from May under new laws” *Nikkei Asian Review*. Kyodo. 2015. szeptember 22.

<sup>210</sup> Az ENSZ Alapokmánya a 2. cikk (4) bekezdésében az erőszak általános és átfogó tilalmát fogalmazza meg, amivel szemben kivételként két lehetőséget hagyott meg. A 39. cikk értelmében a kollektív biztonság rendszerében a Biztonsági Tanács határozata alapján nyílik lehetőség a jogszerű fegyveres erőalkalmazásra. Az 51. cikk értelmében minden állam természetes joga az ellene intézett fegyveres támadással szemben egyéni vagy kollektív önvédelmet gyakorolni mindaddig, amíg a nemzetközi béke és biztonság védelme érdekében a Biztonsági Tanács a szükséges határozatokat meg nem hozza. A téma vonatkozásában lásd: SULYOK Gábor: Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-Atlanti Szerződés tükrében. *Állam- és Jogtudomány* 2002/1–2, 111. o.; KAJTÁR Gábor: A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban. In: ELTE Jogi Kari Tudomány 29., Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.; SPITZER Jenő: Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2019.

<sup>211</sup> A 2020. évi 4. törvény módosított az új típusú influenzával szembeni fellépésről szóló törvényt úgy, hogy a törvény alkalmazásában adekvát megbetegedésekhez minden influenza típusú fertőzés hozzátartozik.

tapasztalatai alapján épül fel. A 32. cikk értelmében a miniszterelnök, mint a Kormányzati Egészségügyi Ellenintézkedési Központ vezetői hatáskörét gyakorló az, aki veszélyhelyzetet rendelhet el, meghatározva annak időtartamát, területét. A veszélyhelyzet az európai átlaghoz képest meglepően hosszú ideig, legfeljebb kétéves időtartamra rendelhető el, meghosszabbítani legfeljebb egy évvel lehet. A 45. cikk rendelkezései a prefektusok részére teremtenek jogkört a lakosság kijárázásának korlátozására, kifejezetten nevesítve a közhasználatban lévő létesítmények működésének visszaszorítását vagy akár felfüggesztését is. A jogszabály számol azzal, ha egészségügyi létesítmények kialakítása válna szükségessé, a prefektus ekkor a korábban eltérő – adott esetben magáncélú – felhasználású épületeket vehet igénybe és jogköre arra is kiterjed, hogy ott az átmeneti egészségügyi szolgáltatások megteremtésére adjon ki utasítást. A nem teljesítés esetére a kormányfőt hatalmazza fel a 45. cikk (3) bekezdése felszólítást és utasítást is intézhet a megtagadókkal szemben. Fontos leszögezni azonban, hogy jogsértő magatartásnak csak az utasítással szembeni kifejezett engedetlenség számít és hogy hiányoznak a kikényszeríthetőség hatékonyságát garantáló rendelkezések azáltal, hogy szankcionálásra vonatkozó szabályokat nem határoz meg a törvény.

### 9.3. Koreai Köztársaság (Dél-Korea)

Az ország hatályos alkotmányát 1987. október 25-én fogadták el egy olyan időszakot követően, amikor az ellenzék és a kormány között sokadik alkalommal alakultak ki éles csatározások az elnök közvetlen nép általi megválasztásával és így legitimációjának súlyával kapcsolatban. Az alkotmány szövege hozta meg végül a konszenzust: 67. cikke értelmében az elnököt a nép általános, egyenlő, titkos és közvetlen úton választja meg. Ez a nyitánya lett egy olyan alkotmányos revízióknak, amely egyfelől jelentősen csökkentette az állam autoriter jellegét, a nép részvételét erősítve nyitott új fejezetet az ország modernkori demokratizálódásában. Az elnöki hatalomgyakorlás mögötti népképviselési vonás és egyben elvárás értelemszerűen felerősödött.

Míndez a vizsgált témakör tekintetében azért is kardinális, mert a Koreai Köztársaság alkotmánya a különleges jogrend felhatalmazásait az elnöki jogköröknél részletezi. A korábbiakban taglalt példákhoz nézve sajátos megoldásként mutatkozik, hogy alapvetően egyetlen, minden esetkört magába foglaló veszélyhelyzetet ismer. A megállapítás annyiban kiegészítésre szorul, hogy az okot adó körülmények eskalációjának esetére, valamint egyéb katonai természetű fenyegetések kezelésére az alkotmány biztosítja az elnöknek a katonai jogrend bevezetését is.

Az alkotmány 76. cikke értelmében belső zavargások, külső fenyegetés, természeti katasztrófa, valamint súlyos pénzügyi és gazdasági krízis esetén biztosítottak az elnök számára rendkívüli intézkedési jogkörök, annak érdekében, hogy a nemzetbiztonság, a közrend és a közbiztonság érdekében a sürgősen eszközölendő intézkedéseket meg tudja hozni, ha a Nemzetgyűlés összehívására nincs elég idő. Az alkotmány az elnököt erre az időre törvényi erővel bíró rendeletek kiadására jogosítja fel, amelyeket a Nemzetgyűlés jóváhagyásához köti. A Nemzetgyűlés azonnali tájékoztatása és az általuk történő jóváhagyás hiányában a rendelet – függetlenül a fennálló fenyegetésre adandó válasz szükségességére – haladéktalanul hatályát veszti. A demokratikus értékek veszélyektől független megőrzésének fontossága abban is megnyilvánul, hogy a Nemzetgyűlés tájékoztatása mellett a nyilvánosságra hozatal azonnali kötelezettsége is köti az elnököt. A (2) bekezdés a rendeletalkotási jogkört határozottan célhoz köti, a nemzetbiztonságot fenyegető, jelentősebb ellenségeskedés esetében hozott csak a nemzeti integritás védelme érdekében meghozni szükséges intézkedésekre és kizárólag a Nemzetgyűlés akadályoztatása esetére szól. A részletesebb felhatalmazási kérdésekről már nem alkotmányi szinten rendelkezik a

jogalkotó, azt a fenyegetéssel kapcsolatos feladat- és hatáskörében érintett ágazati szabályzók rendezik.<sup>212</sup>

Az alkotmány 77. cikke rendelkezik a fentiekben már megemlített katonai jogrend tartalmáról. Az elnök minden olyan esetben kihirdetheti, amikor az országot háború, fegyveres konfliktus vagy azokkal egyenértékű, belső nemzeti veszély fenyegeti. A katonai jogrendet a (2) bekezdés két altípus szerint rendezi: egy védelmi felkészülést lehetővé tevő megelőző, valamint egy már fokozott, hadiállapot jellegű altípusra. Fontos sajátosság, hogy valójában nem a külföldi vagy belföldi fenyegetés elhatárolása dönt e jogrend bevezetéséről, hanem tisztán a fenyegető veszély katonai természete, ez pedig jelentős lépéselőny lehet a koreai jogrendszer számára a hibrid hadviselés korában, amikor a fenyegetés kiindulópontja és a nemzetközi jogilag is adekvát válaszadás megítélése, a katonai vonatkozás megállapítása vagy elvetése komoly kihívást jelentő, jogilag, politikailag és diplomáciailag is következetes, eseti megoldásokat igényel. A koreai alkotmányos szabályozás e tekintetben különösen reakcióképesnek tekinthető.

Az elnöknek a kihirdetést követően e döntésére nézve is azonnali tájékoztatási kötelezettsége van a Nemzetgyűlés felé, amelynek abszolút többsége elutasíthatja a kihirdetést és a fenyegetések fennálltától függetlenül bármikor jogosult ilyen módon a különleges jogrend megszüntetésére is.

## 10. Összegzés

A górcső alá helyezett különleges jogrendi szabályok azt igazolták vissza, hogy a különleges jogrend jogállami intézmény, amely kizárólag a jogállam keretei között értelmezhető, amely esetében a történeti tapasztalásokból kiviláglik, hogy bár vannak azonos jellemzői a különleges jogrend szabályozásának, azonban a konkrét, mélységekbe menő szabályozás minden esetben az adott korszak történeti realitásaihoz, biztonsági környezetéhez, biztonsági kihívásaihoz igazodik, valamint szükségszerűen leköveti az adott társadalmi realitásokat is. Pontosan ezekből adódóan nem lehetséges egy korszakokon átnyúló határvonalat húzni abban a kérdésben, hogy hol húzódik a határvonal a normál és a kivételes között, és ezért nem lehet korszakokon átnyúló állami intézményi kereteket kijelölni és eszközparkot meghatározni.<sup>213</sup>

Ennek megfelelően szükségszerűen nem találoztunk univerzális megoldásokkal, vagy univerzális rendszerekkel, de találoztunk olyan rész intézményekkel, amelyek megfelelő értelmezésével irányt tudunk mutatni a hazai szabályozás fejlesztése során. Ilyennek tekinthető, hogy a modern különleges jogrend lépcsőzetes, vagyis szükségképpen találkozhatunk olyan intézményekkel, amelyek az eszkálcio alacsonyabb fokán kívánják feloldani a kialakulóban lévő válságokat. Szintén látható elmozdulás annak irányába is, hogy nem taxatív kereteket húzunk a különleges jogrend köré, hanem általános felhatalmazások mentén kívánjuk növelni a felhatalmazott mozgáskörét. Az is általánosnak hat, hogy a végrehajtó hatalmat ruházzuk fel a különleges jogosítványokkal, mert a hétköznapi hatalomgyakorlói effektívebb válságreakálásra képesek, mint az ad hoc végrehajtó szervek. Emellett számos mintát láttunk arra is, hogy „békeidős” szervezet hoznak létre az egyes államok, hogy már ekkor ki tudják alakítani azokat a mechanizmusokat, amelyek ennek hiányában a vészidőszakban, éles körülmények között, szakmai előszűrés nélkül tudnának csak megalkotni.

<sup>212</sup> Példaként hozható a 2009-ben kihirdetett, a fertőző betegségek megfékezéséről és megelőzéséről szóló 9847. sz. törvény, amely többek között az új típusú koronavírus okozta 2020-as pandémia időszakában az egyik leghatékonyabb jogi keretet biztosította a szükséges intézkedések megtételéhez.

Ennek kapcsán lásd: KIM, Brian J.: Lessons for America: How South Korean Authorities Used Law to Fight the Coronavirus. Lawfare blog. 2020. március 16. <https://www.lawfareblog.com/lessons-america-how-south-korean-authorities-used-law-fight-coronavirus>

<sup>213</sup> KELEMEN Roland: A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022, 178. o.



A totális kihívások korában,<sup>214</sup> ahol az egyénig hatóan kell kialakítani ezeket a rendszereket egyértelműen szükségszerű olyan intézmény működése, amely a totális kihívásokhoz igazodó totális biztonság alapjait lerakja, annak immanens részeként alakítva a társadalmi rezilienciát is.<sup>215</sup>

## Irodalom és forrásjegyzék

BALÁZS István: A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2018.

BARTKÓ Róbert – FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei, In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 115–132. o.

BARTKÓ Róbert: Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban, Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.

Brennan Center for Justice: A Guide to Emergency Powers and Their Use, p. 3., New York University School of Law, 2019. [https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-10/2019\\_10\\_15\\_EmergencyPowersFULL.pdf](https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-10/2019_10_15_EmergencyPowersFULL.pdf)

CSEMÁNNÉ Váradi Erika: Ausztria: 150 éves gyökerek, 21. századi megoldások. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 197. o.

DORNFELD László: Fokozatosság elve és átfogó védelem: a különleges jogrend Észtországban. Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021.

FARKAS Ádám – RESPERGER István: Az úgynevezett „hibrid hadviselés” kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 132–149. o.

FARKAS Ádám – SÜLYÖK Gábor: Az ENSZ Biztonsági Tanácsának lehetőségei és szerepe a terrorizmus elleni küzdelem és a hibrid konfliktusok kezelése terén, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 26–45. o.

FARKAS Ádám: A kibertér műveleti képességek kialakításának és fejlesztésének egyes szabályozási és államszervezési alapvonalai, Jog Állam Politika, 2019/1. szám, 63–79. o.

FARKAS Ádám: A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolat kísérlete. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.

FARKAS Ádám: Az állam fegyveres védelmének alapvonalai, Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

HAUTZINGER Zoltán: A migráció dinamikája és társadalmi hatásai, In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A XXI. század biztonsági kihívásai, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2018, 297–300. o.

---

<sup>214</sup> FARKAS Ádám: A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolat kísérlete. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.

<sup>215</sup> KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: Társadalmi hálózatok és reziliencia. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzási Műhelytanulmányok, 2022/13. szám, 1-31.o.

HAUTZINGER Zoltán: A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban, In: DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 265–280. o.

HOFFMAN István – KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/2. szám, 15. o.

HOJNYÁK Dávid – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Csehországban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021.

JÁNY János: Jogi kultúrák Ázsiában – Kultúrtörténet, jogtudományi, mindennapok. Budapest, Typotex, 2016.

Justin DEPLATO: American Presidential Power and the War on Terror, Palgrave MacMillan 2015.

KAJTÁR Gábor: A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban. In: ELTE Jogi Kari Tudomány 29., Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.

KELEMEN Roland – FARKAS Ádám: To the Margin of the Theory of a New Type of Warfare: Examining Certain Aspects of Cyber Warfare, In: SZABÓ Marcel – GYENEY Laura – LÁNCOS Petra Lea (szerk.): Hungarian Yearbook of International law and European Law (2019), Den Haag, Eleven International Publishing, 2020, 203–226. o.

KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése, In: FARKAS Ádám (szerk.): Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 147–169. o.

KELEMEN Roland – Németh Richárd: Társadalmi hálózatok és reziliencia. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/13. szám, 1-31. o.

KELEMEN Roland – Simon László: A kibertérben megjelenő fenyegetések és kihívások kezelésének egyes nemzetközi jogi problémái, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl – intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 150–170. o.

KELEMEN Roland: A kivételes hatalom kontinentális modelljének eredeti rendszerei – A német és az osztrák kivételes hatalmi struktúra kialakulása és fejlődése az első világháborúig. Honvédségi Szemle, 2021/3. szám, 126-134. o.

KELEMEN Roland: A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban? Acta Humana, 2016/2. szám, 95-116. o.

KELEMEN Roland: A 92agyar kivételes hatalmi struktúra kialakulása: Út az 1848/49-es válságkezeléstől az első jogállami kivételes hatalmi törvény rendszeréig. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/5. szám, 4-35. o.

KELEMEN Roland: A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a 92agyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig). In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): Székely és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 113-147. o.

KIM, Brian J.: Lessons for America: How South Korean Authorities Used Law to Fight the Coronavirus. Lawfare blog. 2020. március 16. <https://www.lawfareblog.com/lessons-america-how-south-korean->

authorities-used-law-fight-coronavirus KELEMEN Roland: A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.

KOWALSKI, Frank: An Inoffensive Rearmament: The Making of the Postwar Japanese Army. Naval Institute Press. 2014. 72. o.

MARINKÁS György: Különleges felhatalmazás különleges jogrend kihirdetése nélkül, avagy járványkezelés holland módra. NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021.

Matsui, SHIGENORI. The Constitution of Japan: A Contextual Analysis. Oxford. Hart Publishing, 2011.

MÉSZÁROS Gábor: A „szabályozatlan” kivételes állapot amerikai modellje: tévút vagy követendő példa? Fundamentum, 2016. 2-4. szám, 37. o.

MÉSZÁROS Gábor: Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban, p. 102-107., PhD-értekezés, Debreceni Egyetem

NÉMETH Zoltán: A különleges jogrendi szabályok Lengyelországban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021.

NÉMETH Zoltán: Spanyolország, ahol a különleges jogrend valóban különleges. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 554. o.

Peeter KENKMANN: “Universal Means of Governance”: the State of National Emergency in the Republic of Estonia in 1938–1940. Tuna, 2018/1. szám (<https://www.ra.ee/tuna/en/universal-means-of-governance-the-state-of-national-emergency-in-the-republic-of-estonia-in-1938-1940/>).

PETRUSKA Ferenc – TILL Szabolcs Péter – BALOGH András József: A veszélyhelyzet katonai, honvédelmi feladatainak jogi háttere. In: Koltay András – Török Bernát (szerk.): Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021, 87-109. o.

PETRUSKA Ferenc: A lawfare tipológiája. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/16. szám, 1-12. o.

PONGRÁCZ Alex: Államkudarc és államépítés, avagy egy valós kihívás koncepcionális értelmezései és a katonai kezelés állami aspektusai, In: Farkas Ádám (szerk.) Az állam katonai védelme az új típusú biztonsági kihívások tükrében, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2019, 19–28. o.

RÁCZ András: Oroszország biztonságpolitikai törekvései a posztszovjet térségben, Védelmi Tanulmányok, 2020/3. szám, 4–52. o.

SCHMITT, Michael N.: Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations, Cambridge, Cambridge University Press, 2017

SLAVIN, Erik: Japan enacts major changes to its self-defense laws. Starts and Stripes. 2015. szeptember 18. Online: <https://www.stripes.com/news/pacific/japan-enacts-major-changes-to-its-self-defense-laws-1.368783>; „Japan set to expand SDF role in Sudan from May under new laws” Nikkei Asian Review. Kyodo. 2015. szeptember 22.

SPITZER Jenő: Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019

*Kelemen– Petrúška – Spitzner – Vikman: Nemzetközi minták vizsgálata az összehangolt válságkezelésre, az arra való felkészülésre és a különleges jogrendi szabályozására*

SULYOK Gábor: Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-Atlanti Szerződés tükrében. Állam- és Jogtudomány 2002/1–2. szám.

SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2016.

SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: A különleges jogrendi esetkörök alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Szlovákiában. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021

### III.

#### Alapvető szabályok – a Vbő. I fejezete

##### 1. Bevezetés

A magyar védelmi, illetve állam- és jogtudományi szisztémában új területet jelenített meg a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbő.), amely 2022. november 1-jével lépett hatályba.<sup>1</sup> A nóvum, amit a Vbő. jelent,<sup>2</sup> nem tekinthető azonban előzmények nélkülinek e sorok szerzőjének kutatásai<sup>3</sup> és a tágabb tudományos vizsgálódások horizontján,<sup>4</sup> illetőleg a védelmi igazgatás fogalma és működése miatt szabályozási értelemben sem. Az újszerűséget és reformértéket tehát nem az összehangoltság igénye és keretbe foglalása, hanem a védelmi igazgatás mögül hiányzó intézményi, illetve sajátos szabályozási keretek megteremtése, a korábbi védelmi igazgatási tartalomtól hiányzó elemek pótlása, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás honvédelmi igazgatástól való elkülönítése és ezzel egy összkormányzati szint létrehozása jelenti a magyar állam- és jogrendszerben.

<sup>1</sup> A törvény elfogadásakor a jogalkotó a hatálybalépést 2023. július 1-jére időzítette, azonban az Alaptörvény tizedik módosításával összefüggésben ezt a döntéshozók előre hozták a biztonsági környezet változása és a kapcsolódó védelmi intézményrendszer foganatosításának szükségessége miatt.

<sup>2</sup> Bővebben lásd: KÁDÁR Pál: A short overview of the reform of Hungarian defence and security regulations. In: *Hadtudomány* 2022/1. 61-73. o.; KÁDÁR Pál: Gondolatok a védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről. In: *Honvédségi Szemle* 2022/1. 3-19. o.; KESZELY László – VARGA Attila: A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének elemzése. In: *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/28.; KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében. In: *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/21.

<sup>3</sup> A komplex biztonsághoz igazodó szabályozási reform előzményi kapcsán lásd: LAKATOS László: A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása. *MTA Law Working Papers* 2014/49.; KESZELY László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4., 77-89.; CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare* 2017/4., 7-16.; CSINK Lóránt – SÁBJANICS István: A különleges jogrend alkotmányjogi és igazgatási értékelése. In: CSINK, Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017, 261-285.; FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. *Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban*. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4., 17-29.; TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4., 55-75.; MÉSZÁROS Gábor: Uralhatja-e a jog a kivételes állapotot? *Iustum Aequum Salutare* 2017/4., 31-41.; TORDAI Csaba: A közjog határai a járványveszély idején. (<https://igyirankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-kozjog-hatarei-a-jarvanyveszely-idejen/>); FARKAS Ádám – KELEMEN Roland: *Szkülla és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.; TILL Szabolcs: *Freedom of European national constitutions to regulate emergencies: Comparative study on the Hungarian structure of special legal orders*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.; SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers* 2020/9.; KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/4., 7-33.; KELEMEN Roland: Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2017/1-2., 37-68.

<sup>4</sup> Lásd: FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! In: *Pázmány Law Working Papers* 2015/18.; FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel a Magyarország katonai védelmére*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.; FARKAS Ádám: *Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez*. In: *Honvédségi Szemle* 2017/1. szám, 44-58. o.; FARKAS Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához. In: *Vélemények a katonai jogi világból* 2018/3.; FARKAS Ádám: *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól*. In: *Honvédségi Szemle* 2018/4. szám, 20-32. o.; FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

Témánk kapcsán fontos már itt rögzíteni, hogy nem véletlen az állam- és jogrendszer megfogalmazás alkalmazása. A jogrendszer kifejezés bevett fogalomnak tekinthető, Szigeti Péter megfogalmazásával élve „*formális értelemben a jogrendszer egy adott államban, egy adott időpontban hatályban lévő jogszabályok összessége.*”<sup>5</sup> Ehhez a mélyebb megértés céljával további kiegészítések tehetők és teendők. A jogrendszer állapotát vizsgáló munkában Jakab András és Gajduscheck György szerkesztők ezt úgy fogalmazták meg, hogy a „*jogászai tárgyalásmód rendszerint megelégszik a szabályozás dogmatikai nyelvezetű bemutatásával, mi azonban úgy véljük, hogy ez elégtelen a jogrendszer állapotának érdemi megértéséhez, ezért a társadalmi környezetet [...], a vélhető hatásokat, a szabályozások célját, valamint társadalmi elfogadottságát is vizsgáljuk.*”<sup>6</sup> Ez már egy másik véglet, ami a szabályok működését helyesen, multidiszciplináris mércével, ám számos esetben olyan kritériumokkal közelíti meg, amelyek objektív mérése, értékelése kérdéseket hagyhat nyitva. Ehhez képest az államrendszer értelmezési tartományát Szigeti Péter a következőkkel határozta meg: „*Az államformák általánosítási szintje az államtípus általánosságához képest a különös síkján helyezkedik el, s bár bizonyos újabb tulajdonságok kiemelésével tovább rendszerez, még az államok alak- és formagazdaságának figyelembevételével sem foghatja át maradéktalanul az egyedi, konkrét államokat. Ezért utóbbiak jellemzésére alakult ki az államelméletben az államrendszer kategóriája. Ezt az egyedi, térben és időben behatárolt nemzetállam konkrét jellemzésére használjuk.*”<sup>7</sup> A konkrét és egyedi, adott időre vonatkozó sajátosságok elemzése túlmutat a normativitás kérdésén és egyértelműen rámutat a szabályozás mellett az azok által statuált intézményekre, azok viszonyrendszereire, érvényesülésére, környezeti sajátosságaira, illetőleg a politikai hatalomgyakorlás intézményesült kereteire is.

E megközelítés kiemelt fontossággal bír a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása, illetve annak alapvetései és majdani kibontakozása kapcsán, hiszen egyértelműsíti, hogy a sajátos szabályozás mellett sajátos intézményi keretrendszer, majd megfelelő működés szükséges ahhoz, hogy az új rendelkezések kellő hatékonysággal és innovativitással kerülhessenek átültetésre a valóságba és vele az állam védelmébe, biztonságának szavatolásába, ebből következően pedig a komplex biztonság minden szektorába. Jelen fejezet célja ezek alapján a védelmi és biztonsági tevékenységek alapvetéseinek oly módon történő áttekintése, hogy a Vbő. jogrendszeri szerepére<sup>8</sup> való kitekintés, illetve a Vbő. egyes rendelkezéseinek elemzése mellett megvillantsa annak államrendszeri vonatkozásait mind az előzmények, mind pedig a jövőbeni kibontakozás tekintetében, hiszen a jogszabályi rendelkezések valós hatását azok értelmezése mellett az alkalmazás, illetve a hozzá kapcsolódó további döntés-előkészítési és döntési feladatok ellátása jelentős mértékben meghatározza, utóbbiakat pedig az intézményi és működési összefüggések determinálják.

<sup>5</sup> SZIGETI Péter: Jogtani és államtani alapvonalak. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2011., 142. o.

<sup>6</sup> JAKAB András – GAJDUSCHECK György: A magyar jogrendszer állapota. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016., 5. o.

<sup>7</sup> SZIGETI Péter i.m. 44. o.

<sup>8</sup> Lásd: FARKAS Ádám: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/39.

## 2. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása történeti és összkormányzati megvilágításban

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvonalait akkor közelítjük meg helyesen, ha azt a Vbő. rendelkezéseinek értelmezése mellett egy történeti-evolúciós irányból is áttekintjük. Ahogy ugyanis kulcsfontosságú a jogrendszeri kapcsolódások mellett az államrendszeri vonatkozások figyelembevétele, úgy válik megkerülhetetlenné a korábbi törekvéseknek, hazai vonatkozásoknak az ismerete is a Vbő.-vel bekövetkezett fejlődési szakasz értelmezése és a megkezdett reform folytatása szempontjából. E tekintetben a védelmi igazgatás egyértelmű kiindulási alapot jelent számunkra.

A védelmi igazgatás hazai viszonylatban normatív és szakirodalmi tekintetben is évtizedes múltú kérdéskörként kezelhető, ami lényegében a magyar állam- és jogrendszer komplex biztonságfelfogásra adott egyik reakciójaként ragadható meg. Keszely László szerint: „*A hidegháborús időszak lezárulásával teljes átrendeződésnek lebettünk tanúi a globális és a regionális biztonságpolitikai környezetünkben. Ezzel szinte egy időben és szorosan hozzákapszólódva, a múlt század utolsó évtizede alapvető fordulatot hozott hazánk társadalmi, politikai berendezkedésében is. [...] Biztonságfelfogásunkat ebben az időszakban globális, regionális és nemzeti szinten egyaránt az egypólusú, katonai, katonapolitikai szférában történő gondolkodástól való elmozdulás jellemezte a többdimenziós biztonságpercepció irányába. Ennek oka részben a múlt század kilencvenes éveiben végrehajtott válságkezelő missziók során szerzett tapasztalatokra vezethető vissza, amelyek alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a katonai erőfeszítések önmagukban nem elegendők a válságok megoldására. Felismerést nyert, hogy a politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi szférák interdependensek, így az irányukban kifejtett, egymástól elkülönült erőfeszítések nem célravezetőek. A válságok komplex jellegükből fakadóan csak komplex módon kezelhetők, ezért a katonai erők kizárólagos alkalmazása helyett a különböző képességek teljes tárának bevonása szükséges. [...] A biztonsági környezet, és ehhez kapcsolódóan a biztonságpercepció megváltozásának tendenciáihoz alkalmazkodnia kellett a védelmi igazgatás rendszerének is, vagyis az egypólusú, katonai védelemre történő szorítkozáshoz képest óhatatlanul el kellett mozdulnia a többdimenziós, a biztonság komplex megközelítésével összhangban lévő fejlődési irányba.*”<sup>9</sup> Az idézetből jól látható, hogy a védelmi igazgatás fejlődési alapjai a honvédelmi és az annak alapját képező – polgári államiságunk történeti fejlődése során többféle elnevezéssel illetett – katonai vonatkozású igazgatásban ragadhatók meg.

Ezt a honvédelem hazai szabályozásának fejlődése is egyértelműen alátámasztja a 19-20. század dinamikus állami és társadalmi változásaiba ágyazva, amit szintén érdemes számításba venni a mélyebb szakmai gondolkodás igényével a jövőben.<sup>10</sup> A védelmi igazgatás és a honvédelmi igazgatás között ezen evolúciós folyamat miatt sajátos kapcsolódás mutatható ki. Ezt Lakatos

<sup>9</sup> KESZELY László: A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehtsége fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából. In: HORNYACSEK Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései. Budapest, Dialóg Campus, 2019., 9-10. o.

<sup>10</sup> Lásd: FARKAS Ádám: A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.; KELEMEN Roland: A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig). In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020., 113-147. o.; KELEMEN Roland: A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 43-79., KELEMEN Roland: A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.

László 2019-es szabályozási környezethez igazodó megfogalmazása a következőkkel összegezte: „Az általános, a honvédelem megszervezéséért és a honvédelmi felkészítés irányításáért viselt feladatkörében a honvédelmi igazgatás fogalmát – ezen keresztül funkcióit – a Kormány határozta meg. Ennek megfelelően: »b) honvédelmi igazgatás: a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. CXIII. törvény (Hvt.) 1. § (3) bekezdésében meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel, és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat.« A fogalom értelmezése feltételezi a honvédelmi igazgatásnak (mint állami védelmi funkciókban érvényesülő részterületnek) a védelmi igazgatással (mint az állami védelmi funkciók egészét jelentő területtel) való kapcsolati értelmezését is. Ez azt jelenti, hogy a honvédelmi igazgatás maga csak (bár kiterjedésében legnagyobb) részterülete a védelmi igazgatásnak: »n) védelmi igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, rendvédelmi, védelemgazdasági, lakosságellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.”<sup>11</sup> Ez a megfogalmazás jól összekapcsolja a viszonyulásokat és a rész-egész kérdéskört, jelzi emellett azt is, hogy ebben a szabályozási modellben, amely a honvédelmi szabályozáson belül jelenítette meg a védelmi igazgatást, jelentős átfedések mutatkoztak – Keszely László gondolataira visszautalva evolúciós okokból is – a két igazgatási terület között. Lakatos László gondolatainak lejegyzése óta e tekintetben – a Vbő. megalkotásáig legalábbis – a jogalkotó jelentékeny változtatást rendszertani értelemben nem eszközölt ezen a kettősségen.

Ezt a fajta történelmi-evolúciós összekapcsoltságot, illetve a biztonságfelfogás változását a jogalkotó is egyértelműen megfogalmazta a Vbő. általános indokolásban, amit a törvény megalkotásának céljaival összekapcsolva egyértelműen az alapvetések körébe emelt, mint részint meghaladni kívánt korábbi fejlettségi-szint azonosítását, másrészt pedig az elérni kívánt hatékonyabb és a biztonság környezethez jobban alkalmazkodó fejlettségi szintet. „A magyar állam jogfejlődése a védelem és a biztonság területét érintően mérföldkövhöz érkezett. Az Alaptörvény kilencedik módosításának, a 21. századra jellemző új típusú válságok, hibrid fenyegetések hatékony kezelésének és az alapvető jogok minél szélesebb körű védelmének hármas feltételrendszere szükségessé tette a védelmi és biztonsági feladatok és a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések jogi szabályozásának megújítását. A jelen törvény e három szempontnak egyszerre kíván eleget tenni. Elfogadása egyedülálló módon járulna hozzá az egyéni és az állami biztonságtudat erősítéséhez, a biztonságérzet fokozásához, és végső soron a tényleges biztonság minél nagyobb mértékű szavatolásához. [...] Az arab tavasz, majd a tömeges illegális migrációs hullám, az Ukrajnában kialakult konfliktusok és az azokat megelőző hibrid események, az újabb európai terrorhullám, továbbá az információs technológia fejlődéséből következően a kibertérben megjelenő bűnözési lehetőségek egy újabb korszakváltást jelentettek, azonban az egymást követő és térségünkben jelenlévő fenyegetések folytán a konkrét válságok kezelésével párhuzamosan, esetről-esetre reagált a jogalkotó. A megváltozott biztonsági környezet ugyanis egyrészt szükségessé tette a fegyveres szervek és szervezetek közti együttműködés fokozását, másrészt pedig a

<sup>11</sup> LAKATOS László: A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgatási rendszerében betöltött helye és szerepe. In: HORNYACSEK Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései. Budapest, Dialóg Campus, 2019., 91-92. o.



*nem fegyveres tevékenységek körében a védelmi és biztonsági célú felkészülési és intézkedési lehetőségek megerősítését. [...]*

*E törvénnyel a jogalkotó az eddigi ágazati működést kiegészíti az összkormányzati koordináció és az ágazati elhatárolást felváltó hatékony együttműködés kereteivel, kiemelt területté téve a társadalom felkészültségének és biztonság tudatosságának erősítését, továbbá a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tételét.”<sup>12</sup>* – rögzíti a Vbő. általános indokolása, egyértelműsítve, hogy a Vbő. nem felváltja a korábbi intézményi és szabályozási kereteket, hanem ráépítkezik azokra, de immár önálló keretrendszerként alkotva. Ez alapvetési szempontból azért kiemelt fontosságú, mert egyértelművé teszi, hogy a védelmi-biztonsági tevékenységek összehangolása hatékonyan nem valósítható meg, szabályai és törekvései pedig helyesen nem értelmezhetők a kapcsolódó intézményi és szabályozási keretek, működési tapasztalatok figyelembevétele és szintetizálása nélkül.

Fontos újítás tehát, hogy míg korábbi szabályozásunk a védelmi igazgatást államrendszeri oldalról egészen a Vbő. megalkotásáig a honvédelmi ágazathoz nem csak szorosan hozzá kötötte, hanem lényegében azt a honvédelmi igazgatással átfedésbe is hozta szervezeti, működési és közpolitikai tekintetben, addig a Vbő. önállósítja azt és helyesen nem egy új ágazati igazgatási keretként, hanem az ágazati igazgatási szisztémákat összekapcsoló hálóként építi fel. Ilyen irányú törekvés korábban a politikai-kormányzási megoldások körében már korábban is felmerült<sup>13</sup>, azonban ez a kísérlet<sup>14</sup> és annak gyermekbetegségei jól mutatják a Vbő. újszerűségének azon oldalát, hogy az új területként, funkcióösszességként jelenik meg és sajátos intézményi kereteket irányoz elő, nem korlátozva a honvédelmi és más ágazati sajátosságokat, de lehetőséget teremtve azok koordináltabb működtetésére és ez által a rendszerszerűség egészében rejlő többletek kiaknázására. A rövid és fókuszált történeti-evolúciós áttekintésből azonban azt a következtetést is le kell vonnunk a következő megállapításokra – és jelen kötet, illetve a mögötte álló szabályozás egészére nézve –, hogy mindez egy fejlődési folyamat adott állomását tükrözi, amely adaptív evolúciós eredményeket akkor tud a jövőben felmutatni, ha mögött mélyebb, átgondoltabb, rendszerszerűbb elemzések és törekvések állnak, amelyeket mind a szakmai-tudományos közeg, mind pedig az intézményi vezetők megfelelően tudnak transzformálni a gyakorlati és politikai működés területeire. Ha akár az innovatív elméleti bázis, akár a megfelelő és megújulni képes gyakorlati működés, illetve a befogadó és védelmet erősíteni akaró társadalmi-politikai közeg hiányzik vagy ezek között az egyensúly megbillen, akkor a korszerű védelem lehetősége és képességei szenvednek csorbát.<sup>15</sup> A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapjait tehát elsősorban funkcionális

<sup>12</sup> Kiemelés a Vbő. általános indokolásából.

<sup>13</sup> A téma kapcsán lásd: KESZELY László: A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei. In: Honvédségi Szemle 2020/4. 24-48. o.; KESZELY László: A nemzeti ellenállóképesség fejlesztésének trendjei. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzási Műhelytanulmányok 2021/6.; MOLNÁR Ferenc: A reziliencia kérdése és a NATO. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzási Műhelytanulmányok 2021/15.; FEJES Zsolt – MOLNÁR Ferenc – RAFFAY Bálint: Egészségügyi kérdések és kihívások a nemzeti és szövetségi szintű reziliencia megvilágításában. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzási Műhelytanulmányok 2023/3.

<sup>14</sup> KESZELY László i.m. 12-13. o.

<sup>15</sup> A téma kapcsán lásd: FARKAS Ádám: A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. In: Közjogi Szemle 2021/4., 22-28. o.; FARKAS Ádám: A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022.; FARKAS Ádám: A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzási Műhelytanulmányok 2022/1.

kapcsolódásaiban kell helyesen értelmezni ahhoz, hogy aztán az egyes szabályhalmazok megfelelő értelmezése és alkalmazása megnyílhasson előttünk.

### **3. A Vbő. alapvetéseinek és hagyományos védelmi és biztonsági funkciókhoz való kapcsolódásainak áttekintése**

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései alatt jelen fejezet azokat a Vbő.-ben és annak indoklásában megjelenő jogalkotói megnyilatkozásokat érti, amelyek a Vbő. szabályösszességének egységként való jellemzés, ha úgy tetszik a Vbő. rendeltetése és irányultsága felől nézve alapvető fontosságúak. Ezek részben biztosan átfedést mutatnak azokkal az elemekkel, amelyek a Vbő. jogrendszerben betöltött helye és szerepe felől közelítve bírnak kimagasló szereppel, de jelen kerek között más az értelmezési irányultság, illetve okkal feltételezhető, hogy a szóban forgó szövegrészek tekintetében is van differencia.

#### **3.1. A Vbő. elvi, rendszertani alapvetései**

A rendeltetés talán legalapvetőbb kérdése az, hogy a törvényelőkészítést végző szakértők, a tervezetet szükségképpen formáló majd jóváhagyó szakmai és politikai vezetők, majd a Kormány és végezetül az Országgyűlés képviselői miért, milyen céltól vezérelve döntöttek a törvényi keretek ilyen képet mutató kialakítása mellett. Ennek megválaszolásában kiemelkedő szerepe van a törvény preambulumnak, amely a megalkotás fő okaként a következőket rögzíti:

- a) Magyarország és a magyar nemzet védelme, biztonságának fenntartása, fejlesztése és ezekkel összefüggő érdekeinek érvényesítése alapvető célként jelenik meg. E körben már kiemelendő, hogy a nemzet védelme túlmutat a hagyományos területi elvű védelmi megközelítésen, ami Magyarországon – főként politikai felhangok miatt – jellemzően kritikai megközelítés tárgyát képezi, miközben a tagságunkkal működő Észak-Atlanti Szerződés Szervezetének számos tagállamában alapvetően elfogadott fogalmi és szemléleti megközelítés a nemzet biztonságára fókuszáló perspektíva. A területi elvű – ha úgy tetszik: országvédelmi alapú – megközelítés mellett azonban fontos tétel a biztonság fenntartása, fejlesztése és a kapcsolódó érdekek érvényesítése. Ez ugyanis egyértelműsíti, hogy az alapvetés nem csak egy helyzet tevőleges, biztonság-szavatolással és védelemmel való ellátása, hanem egy olyan keretrendszer kialakítása, ami a biztonságot jelzők nélkül, tehát a maga teljességében kíván fejleszteni. Ez azért fontos kitétel, mert a biztonság fejlesztése szükségképpen túlmutat a biztonság fenntartását funkcionálisan szavatoló képességek működésén és működtetésén, azaz megnyit egy nehezen behatárolható együttműködési és cselekvési dimenziót, aminek már a koordinálása, azonosítása, döntés-előkészítésbe kapcsolása is rendkívüli igazgatási perspektívát nyit meg. Ez egyébként paradigmaváltást is megalapozhat.
- b) Az első kör realizálására hivatott képességek összehangolt és hatékony irányítása és működtetése jelenik meg következő célként, ami azért fontos, mert a biztonság fenntartásában megkülönböztetett szerepe van a katonai karakterű szervezeteknek a közgondolkodásban, de a jelző nélküli biztonság a maga komplexitásában áthatja az állami és társadalmi működés egészét és könnyen fókuszterületté teheti például a válságkezelésben is a nem fegyveres dimenziót, ahogy ezt a COVID-19 világjárvány