

# DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

Dr. Mészáros Gábor

Debrecen

2017

**DEBRECENI EGYETEM  
MARTON GÉZA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI  
ISKOLA**

**KÜLÖNLEGES HELYZETEK ÉS  
BEAVATKOZÁSI LEHETŐSÉGEK AZ  
ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIÁKBAN**

*Készítette:*

**Dr. Mészáros Gábor**

*Témavezető:*

**Dr. habil. Tóth Gábor Attila**  
egyetemi docens

A doktori program címe: Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet-Európában  
A doktori iskola vezetője: Prof. dr. Horváth M. Tamás, egyetemi tanár

A kézirat lezárva: 2017. február 8.

**DEBRECEN  
2017**

## NYILATKOZAT

Alulírott, *dr. Mészáros Gábor*, büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott, *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban* című értekezésem saját önálló munkám, a benne található, másoktól származó gondolatok és adatok eredeti leőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

Tudomásul veszem, hogy amennyiben részben vagy egészben sajátomként mutatom be más szellemi alkotását, vagy az értekezésben hamis, esetleg hamisított adatokat használok, és ezzel a doktori ügyben eljáró testületet vagy személyt megtévesztem vagy tévedésben tartom, a megítélt doktori fokozat visszavonható, a jogerős visszavonó határozatot az egyetem nyilvánosságra hozza.

Debrecen, 2017. február 8.

---

aláírás

Témavezetői vélemény  
Mészáros Gábor *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos  
demokráciákban*  
című PhD értekezéséről

A dolgozat sok éves önálló kutatómunka eredménye. A szerző még igazságügyi minisztériumi kodifikátorként kezdett behatóan foglalkozni a témával, majd – a debreceni jogi kar doktori iskolájának keretei között – elméleti háttér tanulmányokkal párhuzamosan érett meg az értekezés. Az első változatokban még a hazai szabályozás doktrinális elemzése állt a munka fókuszában, később a kutatás perspektívája egyre inkább kiterjedt az alkotmányelméleti és a nemzetközi jogösszehasonlító vizsgálatokra is.

A mű igazi novum: a téma első hazai monografikus igényű feldolgozása. A nemzetközi szakirodalomban *state of emergency*, *state of exception*, *Ausnahmezustand* és más neven is ismert kategóriát a magyar alaptörvény a *Különleges jogrend* cím alatt szabályozza. Az alkotmányelmélet fő problémája ezzel kapcsolatban az, hogy kivételes és váratlan társadalmi, politikai körülmények (háborús vagy polgárháborús veszély, az alkotmányos rendszer megdöntésére irányuló kísérlet, terrortámadás stb.), természeti vagy ipari szerencsétlenségek vagy pénzügyi-gazdasági krízishelyzetek kivételes eszközöket igényelhetnek. Vajon az olyan rendkívüli időkben, amikor az alkotmányos demokrácia fennmaradása a tét, felfüggeszthetők-e alkotmányos garanciák, és ha igen, milyen eljárási és tartalmi feltételek mellett?

Az értekezés szerkezetének kialakításakor a szerző tekintettel volt az elméleti feltevések és a gyakorlati, – főként esetjogi – alkalmazások kölcsönhatására. A kutatási alapkérdéseket megfogalmazó I. és a fogalmi kereteket körüljáró II. rész után a III., alkotmányelméleti rész a főbb modern és kortárs teoretikusok elgondolásait (Dicey-től Schmitt-en keresztül Dyzenhausig) ismerteti, részben kronologikus logikát követve, részben a rivális felfogások ütközéseit is szemléltetve. A IV. rész a gyakorlati alkalmazásokat tárgyalja főképp az Egyesült Államok és Németország történelmi fordulópontjai és (alkotmány)bírói joggyakorlata, továbbá a mai európai sztenderdeket meghatározó EJEK-esetjog alapján, de számos más ország szabályozási és ítélkezési gyakorlatát is szemléltetve. Az V. rész a demokratikus rendszerváltás utáni hazai alkotmányos szabályozás problémáit járja körül az

1989-90-es alkotmány és a 2011-es alaptörvény (beleértve a kiegészítéseket és elemezve a módosítási javaslatokat is) koncepcionális eltéréseinek bemutatásával.

A dolgozat leíró és normatív elemeket egyaránt tartalmaz. Legfőbb deskriptív megállapításai közé tartozik, hogy az alkotmányos demokráciákban két nagy modell figyelhető meg: az egyik nem hoz létre önálló, speciális jogrendet a különleges helyzetekre, hanem a rendes alkotmányos jog keretei között marad, a másik a kivételes állapotot önálló rendszerként (ez nevezhető akár speciális jogrendnek is) szabályozza. A szerző ezt a kettőséget részletekbe menően elemzi, és javaslatot tesz egy némileg kifinomultabb rendszer alkalmazására.

A normatív megállapítások közül kiemelendőnek tartom azt, hogy a rendkívüli beavatkozás akkor legitim, ha a korlátozások a demokratikus közösség fennmaradását, megóvását, végső soron az ország lakosok és más emberek életének, szabadságának és javainak védelmét célozzák, és megfelelnek a szűken vett arányosság kritériumainak. Az alkotmányosság védelmében az előzetes parlamenti jóváhagyás és – különösen, ha a váratlan helyzet jellegéből adódóan nincs lehetőség parlamenti döntésre – az utólagos bírósági kontroll jelenthet eljárási garanciát.

A dolgozat tárgykörébe csak az alkotmányos demokráciának minősíthető intézményes rendszerek tartoznak, azonban felhívja a figyelmet az alkotmányos demokráciákat visszatérően fenyegető veszélyekre is: a végrehajtó hatalom – saját cselekvési lehetőségeinek kitágítása érdekében – különleges helyzetekre hivatkozva rendkívüli jogosítványokat igényelhet magának garanciák nélkül, ami az alkotmányos demokrácia sérelméhez vagy akár felszámolásához is vezethet. Így az elemzésből és a példák sokaságából az is kiviláglik, hogy miben tér el az alkotmányosságon túli autoritarianizmus és totalitarianizmus megközelítésmódja: míg az alkotmányos demokráciák optimális esetben az intézményes jogrend és a társadalom megmentése érdekében alkalmaznak kivételes jogkorlátozó eszközöket, addig a kiépülő autokráciák épp az alkotmányos demokrácia felszámolása és az önkényuralom folyamatos fenntartása érdekében vezetnek be – formálisan vagy *de facto* – különleges vagy rendkívüli jogrendet. Véleményem szerint az 1989-es alkotmány és a 2011-es alaptörvény között e tekintetben is meghatározó eltérés mutatható ki: az előbbi az alkotmányos demokrácia tökéletlen alapelvi és intézményi alapszabálya, az utóbbi a kiépülő autoritarianizmus ismérveit is tartalmazó alkotmányjogi dokumentum.

Az értekezést formai és tartami szempontból rendben lévőnek, az egyetemi és kari szabályozás kívánalmainak megfelelőnek tartom. Mészáros Gábor értekezését jó szívvel, teljes támogatással ajánlom a tisztelt kollégák figyelmébe.

2017. február 7.

Tóth Gábor Attila

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>I.</b>	<b>Bevezetés .....</b>	<b>9</b>
<b>II.</b>	<b>ALAPVETÉS.....</b>	<b>15</b>
1.	Alkotmányos vagy liberális demokrácia?.....	15
2.	A különleges helyzet.....	23
3.	Az alapvető jogok és korlátozásuk lehetőségei figyelemmel a különleges helyzetekre.....	25
4.	Egyes különleges helyzetek és kezelésük.....	30
4.1.	Terrorizmus, terrorfenyegetettség és terrortámadás .....	32
4.2.	Háború, fegyveres összeütközés .....	36
4.3.	Bűncselekmény .....	40
4.4.	Gazdasági krízis .....	42
4.5.	Természeti és közegészségügyi krízisek .....	47
5.	A kivételes állapot meghatározásának nehézségei a különleges helyzetek relációjában .....	49
6.	A kivételes állapot karakterjegyei .....	54
7.	A különleges helyzetek kezelésének lehetőségei .....	55
<b>III.</b>	<b>A KIVÉTELES ÁLLAPOT ALKOTMÁNYELMÉLETEI .....</b>	<b>60</b>
1.	A kivételes állapot és a joguralom viszonya az alapul szolgáló elméletek tükrében.....	61
1.1.	A joguralmi megközelítés alapja – Albert V. Dicey elmélete .....	62
1.2.	Joguralom helyett korlátok nélküli hatalom? – Carl Schmitt válasza a kivételes állapotra .....	66
1.3.	Schmitt kortárs kritikusa: Hans Kelsen.....	71
2.	A modern kivételes állapot filozófiai alapja Giorgio Agamben munkásságában .....	74
3.	Clinton Rossiter államközpontú irányzata.....	78
4.	A kivételes állapot fogalmi dimenziói a jelenkori terrorizmus fényében.....	81
4.1.	Bruce Ackerman: a kivételes állapot alkotmány koncepciója .....	81
4.2.	A kivételes állapot fokozatosságának kérdése Michel Rosenfeld munkájában .....	84
4.3.	Oren Gross: A jogon kívüli intézkedések modellje.....	86
4.4.	A kivételes állapot joguralmi bírósági modellje .....	89
5.	Összegzés: monista vagy dichotóm?.....	91
<b>IV.</b>	<b>KIVÉTELES ÁLLAPOT A GYAKORLATBAN - NEMZETKÖZI KITEKINTÉS.....</b>	<b>102</b>
1.	Az Egyesült Államok kivételes állapot gyakorlatának alapjai .....	102
1.1.	Az alapul szolgáló jog: Ex parte Milligan .....	102
1.2.	Az alapul szolgáló jog változásai a második világháború hatására .....	107
1.3.	A kijárási tilalom alkotmányosságának kérdése .....	109
1.4.	Paradigmaváltás: a Korematsu-éra kezdete .....	110
1.5.	Korematsu vagy Milligan? A kivételes állapot dilemmája a 2001-es terrortámadásokat követően .....	115
1.6.	Felülbírálnak-e Korematsu? .....	117
1.7.	Meddig terjed az alkotmányos jogvédelem személyi hatálya? .....	121

1.8.	Ki a végső döntésre jogosult? .....	124
1.9.	Következtetések .....	129
<b>2.</b>	<b>Németország viszonya a kivételes állapothoz a XX-XXI. században.....</b>	<b>133</b>
2.1.	A weimari alkotmány története .....	133
2.2.	A weimari alkotmánnyal kapcsolatos alkotmányelméleti viták.....	143
2.3.	Németország alaptörvényének megszületése .....	150
2.4.	A kivételes állapoti szabályok megalkotása.....	155
2.5.	Németország és a terrorizmus .....	160
2.6.	A Szövetségi Alkotmánybíróság jogértelmezése .....	168
2.7.	Értékelés .....	173
<b>3.</b>	<b>Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata.....</b>	<b>174</b>
3.1.	A derogációról általában .....	178
3.2.	Az Egyezmény 15. cikkével kapcsolatos alapvető kérdések .....	180
3.3.	A „nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot”.....	184
3.4.	A mérlegelési jogkör doktrínája és az Egyezmény 15. cikke.....	190
3.5.	A joghatóság kérdése .....	193
3.6.	Az EJEB gyakorlata a terrorizmussal összefüggésben .....	197
3.7.	Értékelés .....	200
<b>V.</b>	<b>KÜLÖNLEGES HELYZET ÉS KIVÉTELES ÁLLAPOT KAPCSOLATA A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI MAGYARORSZÁGON.....</b>	<b>203</b>
<b>1.</b>	<b>A kivételes állapot az 1989-1990-es „posztszuverén alkotmányozást” követően .....</b>	<b>203</b>
1.1.	Az alkotmányos átmenet és a „kivételes állapot” hazai megszületése .....	203
1.2.	A kivételes állapot megreformálásának kérdése az új alkotmány egy koncepciójában.....	210
1.3.	Az Alkotmánybíróság kapcsolódó gyakorlata .....	213
1.4.	A „Bokros-csomag” .....	218
1.5.	Kitekintés: Litvánia .....	225
<b>2.</b>	<b>A kivételes állapot változása Magyarország Alaptörvényének elfogadását követően .....</b>	<b>227</b>
2.1.	Az Alaptörvény keletkezése .....	228
2.2.	A hazai kivételes állapot alaptörvényi szabályai.....	231
2.3.	A különleges helyzetek alkotmánybírósági értelmezése I.: gazdasági válság .....	243
2.4.	A különleges helyzetek alkotmánybírósági értelmezése II.: „Deviza-ügyek” .....	245
2.5.	Különleges helyzetek körének bővítése: alkotmányon innen és túl.....	251
2.6.	Terrorveszélyhelyzet, avagy a hazai kivételes állapot szürke zónája .....	257
2.7.	Az alaptörvényen alapuló kivételes állapot értékelése.....	264
<b>VI.</b>	<b>ZÁRÓ GONDOLATOK .....</b>	<b>267</b>
<b>IRODALOMJEGYZÉK .....</b>	<b>272</b>	
<b>1.</b>	<b>Felhasznált irodalom .....</b>	<b>272</b>
<b>2.</b>	<b>Jogesetmutató.....</b>	<b>302</b>
<b>3.</b>	<b>Hivatkozott jogszabályok, egyezmények jegyzéke.....</b>	<b>304</b>



„Azok, akik feladnák alapvető szabadságukat egy ideiglenes biztonságért, nem érdemelnek sem szabadságot, sem biztonságot.”

**Benjamin Franklin**

## I. BEVEZETÉS

Dolgozatom témája a különleges helyzetek és az ehhez kapcsolódó intézkedési lehetőségek, valamint mindezeknek közvetlenül az alapvető jogokra, közvetetten pedig az alkotmányos demokráciára gyakorolt hatása. A különleges helyzetekre adandó válaszokat, intézkedéseket és az ezzel kapcsolatos jogkorlátozásokat összefoglalóan kivételes állapotnak, pontosabban kivételes állapot jogkorlátozásnak nevezem.<sup>1</sup> Vagyis egyszerűbben fogalmazva: a dolgozat témája a kivételes állapot, hiszen túlnyomórészt ez fejezi ki egyrészt a különleges intézkedések lehetőségét, másrészt pedig mindezeknek az alapvető jogokra és az alkotmányos demokrácia intézményeire gyakorolt hatását.

A kivételes állapot egyúttal gyűjtőfogalom is, amely nem feltételez mindenáron önálló, a rendes jogrendtől elkülönült különleges jogrendet. Megjegyzendő, hogy számos alkotmány önálló jogintézményként tekint a különleges jogrendre, így ha ezt a fogalmat használom, akkor pusztán egy chartális alkotmányos intézmény elemzését kellene elvégezni. Az írás egyik fontos kiindulópontja ugyanakkor, hogy a kivételes állapot olyan fogalom, amely kauzális viszonyban áll a különleges helyzettel, ugyanakkor magában foglalja egyes chartális alkotmányok különleges jogrendjét is. Ismert az a kiindulópont, hogy a kivételes állapot jogi vizsgálata a jog, az alkotmányjog peremterületének tekinthető. Ezzel az állítással nem értek egyet, indokomként a dolgozat egésze szolgál. A kérdés inkább az, hogy a kivételes állapotot vajon a joggal való kapcsolat, avagy a jog hiánya jellemzi-e?<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> A dolgozat a különleges helyzet és a kivételes állapot fogalmával, kapcsolatával a későbbiekben részletesen foglalkozik, ugyanakkor a probléma felvetéséhez a két fogalmat már itt indokolt használnom.

<sup>2</sup> AGAMBEN, Giorgio, *Az élet szerző nélküli műalkotás. A kivételes állapot, a káosz igazgatása és a magánszféra* – Ulrich Railff beszélgetése Giorgio Agamben olasz filozófussal, *Fundamentum*, 2005. 3. szám, 65.

Valamennyi alkotmányos demokrácia sajátja a jog és a biztonság<sup>3</sup> folyamatos összeütközése, békeidőben is. Általában ez a demokratikus társadalom oldaláról az alapvető jogok feltétlen érvényesülésének igényében, míg az állam részéről a társadalmi rend és a biztonság fenntartásának kötelezettségében manifesztálódik. Amíg a jogok garantálása az alkotmányok morális tartalmára vezethető vissza, mely az állam elsőrendű kötelezettsége is, addig a biztonság egyfajta kollektív érdek (közérdek) körébe sorolható, vagyis az emberek együttműködésének eredménye. Az alapvető jogok korlátozása a biztonság érdekében ugyanakkor politikai céloktól is befolyásolt, különösen igaz ez, ha a lakossági igények teljesítésére hivatkozással történik.<sup>4</sup> Békeidőben is érvényesül tehát a biztonság, mint állami kötelezettség és ezzel szemben az alapjogvédelem szélesebb érvényesítése, mint társadalmi igény közötti konfliktus. Az egyes emberek szeretnék jogaik gyakorlását a lehető legszélesebb spektrumban érvényesíteni, míg az állam egyéb feladatai megvalósulása érdekében sokszor kénytelen e jogok korlátozásának eszközéhez nyúlni.

Témánk szempontjából a fent említett kettősség azért releváns, mert kivételes állapotban ezek az értékek még látványosabban ütköznek össze. A kivételes állapot tehát ott válik jogi problémává, amikor az egyes emberek tulajdonát kártalanítás nélkül elvonják, vagy valakit eljárási garanciák nélkül, határozatlan ideig tartanak fogva, cenzúrázzák a sajtót, statáriumot vezetnek be, sérülnek az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó jogok, kijárási tilalmat rendelnek el, ezáltal a mozgásszabadságunkat korlátozzák stb. Abban az esetben, amikor a társadalom nagy része fél, a kivételes állapot jogkorlátozások könnyebben elfogadhatók. A probléma radikalizálódása akkor figyelhető meg, ha a kivételes állapot alapjául szolgáló különleges helyzet kevésbé látványos, vagy látens.

A kivételes állapot alkotmányos demokráciákban előforduló fenti problémájának lényegét rendkívül jól foglalta össze Nomi Claire Lazar erről szóló művében.<sup>5</sup> Lazar szerint a legtöbb alkotmányos demokrácia alkotmányi vagy speciális törvényi felhatalmazással rendelkezik annak érdekében, hogy a társadalmi és állami rend megóvása, egyúttal pedig a különleges helyzet elhárítása érdekében egyes alapvető jogok felfüggeszthetők, míg az

---

<sup>3</sup> A biztonság fogalma alatt a fenyegetésekkel, veszélyekkel szembeni hatékony védelmet értem, amely magába foglalja az állambiztonság, nemzetbiztonság és közbiztonság fogalmát is. Erről részletesen lásd: ÁDÁM Antal, *A biztonság az értékek között*, JURA, 2005. 1. szám, 33.

<sup>4</sup> TÓTH Judit, *A szabadságjogok értékvesztéséről*, [http://www.okri.hu/images/stories/OKRISzemle2009/OKRISzemle\\_2011/005\\_toth.pdf](http://www.okri.hu/images/stories/OKRISzemle2009/OKRISzemle_2011/005_toth.pdf) (2016. augusztus 4-i letöltés)

<sup>5</sup> LAZAR, Nomi Claire, *States of Emergency in Liberal Democracies*, Cambridge University Press, New York, 2009, 1-18.

alkotmányos demokrácia kontrollfunkciói ideiglenesen korlátozhatók legyenek. Azok az alkotmányos demokráciák, amelyek ilyen speciális jogköröket nem biztosítanak, különleges helyzetben a fenti intézkedéseket rögtönzött módon alkalmazzák. A kivételes állapothoz kapcsolódó intézkedések tehát úgy is felfoghatók, mint az alkotmányos demokrácia értékei elleni támadások. Az örök dilemma tehát az, hogy a kivételes állapot kapcsán szükségszerűen felmerülő, az alkotmányos demokrácia számára nélkülözhetetlen elemek korlátozása (netán elvonása) nem eredményezi-e végső soron magának az alkotmányos demokráciának a végét. Azt követően, hogy az állam feladta az alkotmányos demokrácia értékeit, vajon egy esetleges reparáció elegendő-e ahhoz, hogy ismételten ugyanarról a rendszerről beszélhessünk?

A másik oldalon viszont úgyszintén nem kevésbé elhanyagolható érvek találhatók. A különleges helyzet, jelentős anyagi veszteséget és emberi életet követelhet, amelynek megelőzése érdekében kivételes intézkedések megtétele válhat szükségessé. A kérdés tehát immáron az, hogy miként menthető meg az alkotmányos demokrácia akkor, ha különleges helyzettel szembesül?

A dolgozat tagolásakor a kivételes állapottal kapcsolatos elméletek biztosítják majd a jogfilozófiai háttérrel. Ezen a kereten belül mozogva az értekezés igyekszik a témában feltárt eredményeket részletesen bemutatni és azokat a hazai viszonyokra interpretálni. A nemzetközi jogesetek és a kapcsolódó elméleti megoldások rávilágítanak arra, hogy milyen alternatívák léteznek a különleges helyzetek demokratikus kezelésére. Sőt arra is választ kaphatunk, hogy adott esetben indokolt-e alkotmányos rendszerünk felülvizsgálata, és ha igen, mennyiben. Hazai viszonylatban mindenképpen szükséges és hiánypótló a dolgozat témáját adó a különleges helyzetek kezelésének alkotmányjogi aspektusból történő részletes, egyúttal összehasonlító elemzése. Mások hibáiból, vagy megoldásaiból csak tanulhatunk, egyúttal segítségül szolgálhatnak a hazai alkotmányjog speciális szempontú vizsgálatához is. A múlt megismerése segíthet abban, hogy a bevált módszereket felhasználjuk, a kudarcokat pedig ne ismételjük meg.<sup>6</sup>

Az írás aktualitását mutatja továbbá, hogy az utóbbi években számtalan különleges helyzettel szembesültek az alkotmányos demokráciák, amely események újra és újra megerősítik a kivételes állapot vizsgálatának szükségességét. A váratlan, erőszakos cselekmények (pl. a 2001. szeptember 11-i, a 2000-es évek elejének európai merényletei, vagy a 2015. novemberi párizsi, a 2016. március 22-i brüsszeli terrortámadások, a különböző

---

<sup>6</sup> Vö. TRIBE, Laurence H. – GUDRIDGE, O. Patrick, *The Anti-Emergency Constitution*, The Yale Law Journal, Vol. 113, No. 8, 2004, 1852.

határon belüli, vagy azokon átnyúló fegyveres konfliktusok), vagy elhúzódó válságok (pl. gazdasági, természeti krízis, jelentős számú menedékkérő nem megfelelő kormányzati kezelése, vagy éppen egy fertőző vírus világjárvánnyá eszkalálódása) olyan különleges helyzetek, amelyek a rendes jog számára kihívást jelenthetnek. Az ilyen helyzetek kezelése sokszor a hagyományos alkotmányos eszközökkel – az intézményi és az alapvető, alkotmányokban biztosított jogok jelentette korlátozások miatt – nem, vagy csak jelentős késsedelemmel lehetséges. A legtöbb különleges helyzetnél nehéz ugyanis meghatározni, hogy egyrészt a helyzet kezelése lehetséges-e a rendelkezésre álló rendes jogi eszközökkel, másrészt pedig, ha nem, akkor pontosan mikortól és meddig van lehetőség a kivételes állapoti jogkorlátozások alkalmazására. Egyértelműnek tűnik az a válasz, hogy a kivételes állapot a különleges helyzet elmúltával véget is ér, de ezzel összefüggésben kérdés, hogy az intézkedésre jogosult egyáltalán le kíván-e a mondani a többlethatalom lehetőségéről? A különleges helyzetek sokszor meglehetősen bizonytalan időtartamúak, bár egy fegyveres összeütközés időben többé-kevésbé jól behatárolható, addig például a terrorfenyegetettség, a járványveszély vagy gazdasági krízis olyan helyzetek, amelyek kezdete és vége nagyon nehezen határozható meg. Éppen ezért az ezekre történő hivatkozás, majd az ezzel kapcsolatos intézkedési mechanizmusok sokszor a rendes jogrend keretein belül kezdődnek, viszont lassan olyan intézkedéseket eredményeznek, amelyek az alkotmányos demokráciák számára egyébként nem lennének elfogadhatók. Így mosódhat el a rendes jogrend és a kivételes állapot közötti határ és szűnhet meg akár maga az alkotmányos demokrácia is. Legalább ennyire fontos továbbá az a kérdés, hogy ha a kivételes állapotot a rendes jogrend melletti speciális állapotnak (jogrendnek) tekintjük, akkor ki az, aki a kivételes állapot szükségességéről és az ennek során alkalmazandó intézkedésekről jogosult dönteni.

Az eddigiekből látható, hogy a kivételes állapotról történő alkotmányos gondolkodás több mint egy alkotmányjogi peremterület ismertetése, hiszen különleges helyzetekben az alkotmányos demokrácia végét eredményezheti a kivételes állapot nem megfelelő ismerete. A dolgozat célja, a kivételes állapot és a rendes jog közötti határ meghatározásán túl, előbbi veszélyeire történő felhívás is. Kiindulópontom az alkotmányosság eszméjének elsődlegessége, amelynek lényege a korlátlan (politikai és jogi) hatalom lehetőségének elvetése, vagyis a hatalom korlátozásának eszméje. Fontos szempont továbbá az egyes emberek uralma helyett a jogállamiság, a joguralom elsődlegessége. Itt kell hangsúlyozni azt is, hogy az alapjogvédelem szintjének korlátozásával és az állam működőképessége elsődlegességével kapcsolatos dilemma csak ott merül fel, ahol a demokrácia, a joguralom és az alapvető jogok védelme hangsúlyos. Ennek megfelelően tehát a dolgozat nem foglalkozik

az olyan nyíltan autokratikus<sup>7</sup> vagy diktatórikus berendezkedésű országokkal, amelyekben az alapjogvédelem alacsony foka, vagy az intézményes alapjogvédelem teljes hiánya miatt rendes jogrend idején sem ismert egy általános alapjogi standard. A kivételes állapot problémája így csak az alkotmányos demokráciák körében releváns. Ez persze nem jelenti azt, hogy az alkotmányos demokratikus értékeket el nem ismerő államok ne szembesülnének különleges helyzetekkel, de ezekben az esetekben fogalmilag nem értelmezhető a dolgozat egyik fontos tézise, miszerint a kivételes állapot és a kivételes állapot jogkorlátozások az alkotmányos demokrácia értékeinek elvesztését eredményezhetik.

Dolgozatomban a kivételes állapot és az alkotmányos demokrácia kapcsolatának elemzését két jól elhatárolható, de egymással sorosan összefüggő tartalmi egységre bontom: egy elméletire és egy gyakorlatira. Az elméleti egység körébe tartozik egyrészt az alapvető fogalmak bemutatása, a dolgozat szempontjából releváns elemek kiemelése, mint az alkotmányos demokrácia meghatározása vagy az alapjogok korlátozásának lehetősége. Ezek a kérdések az első fejezetben kaptak helyet (*Alapvetés*), hiszen a dolgozat egésze szempontjából releváns ismereteket tartalmaznak, amelyek egyúttal az elemzés egészének sarokpontjait is meghatározzák, vagyis azt, hogy a kivételes állapot kérdése csak az alkotmányos demokráciák számára értelmezhető, ahol az alapvető jogok védelme hangsúlyos.

A második fejezet a „*A különleges helyzet és a kivételes állapot*” címet kapta. Ebben a részben, a hazai jogirodalomban egyedi megoldásként a különleges helyzet és a kivételes állapot közötti fogalmi distinkciót végzem el azzal a céllal, hogy bemutassam: a kivételes állapot különleges helyzetet feltételez, de nem minden különleges helyzet kezelése indokolja a kivételes állapotot. Számos példa közül ez utóbbi szempontjából érdemes előzetesen is említeni a bűncselekményt, mint különleges helyzetet, amely társadalmi és jogi normákat sértő cselekmény, ugyanakkor a rendes jog eszközeivel kezelhető.

A harmadik – utolsó elméleti – fejezet a kivételes állapot rendelkezésre álló elméleteit foglalja össze azzal a céllal, hogy az utolsó két, immáron a joggyakorlattal foglalkozó fejezet számára használható modellkísérleteket csoportosítani tudjuk. A vonatkozó fejezet

---

<sup>7</sup> Az autokratikus rezsimek meghatározása meglehetősen sokoldalú, összetett jellemzők mentén ismertethető. A dolgozatban autokratikus rezsimek alatt azokat a megoldásokat értem, melyeket az önkényes, kormányzati túlhatalom és a korlátozott politikai pluralizmus, az elégtelen demokratikus intézményrendszer, az alapvető jogok tagadása, vagy érvényesíthetőségük korlátozottsága, a demokratikus fékek és ellensúlyok működésének hiánya, nem megfelelő működése, valamint a civil szervezetek elnyomása jellemez. A további szempontokról lásd részletesen: TÓTH Gábor Attila, *Authoritarianism*. In: GROTE, Rainer – LACHENMANN, Frauke – WOLFRUM, Rüdiger (eds.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Max Planck Foundation, Oxford University Press. A dolgozat kéziratának lezárásakor még előkészületben, az oldalszám megadására így nem volt lehetőség. A szöveget a szerző biztosította számomra.

tagolásában Dicey alapvetéséből indulok ki, amely tartalmilag a modern kivételes állapot egyik úttörő elméletének tekinthető. Ezt követően a huszadik század korai elméleteit ismertetem Carl Schmitt megoldását alapul véve, az ahhoz kapcsolódó kritikákkal. Ahogyan az látható lesz, ez a két elmélet (Dicey és Schmitt) az alapja a jelenkori kivételes állapoti elméleteknek is, amelyek bemutatására úgyszintén ebben a fejezetben kerül sor.

A dolgozat utolsó két fejezete tartalmilag összefügg, hiszen mindkettő a kivételes állapot gyakorlatát kívánja bemutatni (erre utal a negyedik fejezet címe is). Itt foglalkozom az Egyesült Államok kivételes állapoti gyakorlatával az első precedens értékű döntéstől (*Ex parte Milligan*) a második világháborúval kapcsolatos kiemelkedő döntéseken át egészen a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követő bírósági gyakorlatig. Ebben a fejezetben kapott helyet a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságának releváns esetjogát bemutató rész is. A strasbourgi gyakorlat az, amely egyfajta egységes európai alapjogi esetjogként is felfogható, függetlenül attól, hogy az egyes döntések direkt jogalkotási kötelezettséggel nem járnak valamennyi részes állam számára. A strasbourgi bíróság gyakorlatának vizsgálata egyfajta összeurópai alapjogi mérleg meghatározása érdekében azért indokolt, mert az kizárólagosan alapjogi bíráskodást végez, míg az ebből a szempontból esetlegesen felmerülő Európai Unió alapjogvédelmi mechanizmusa kevésbé jelentős. Ráadásul az Emberi Jogok Európai Egyezményének hatálya szélesebb az Európai Unió tagállamainak körénél. Bár a dolgozat az európai kivételes állapoti joggyakorlatot az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogán keresztül kívánja bemutatni, mégis egy európai ország, Németország önálló címet kapott. Ennek oka egyrészt az, hogy így egy történelmi példa alapján szemléltethető az alkotmányos demokrácia kivételes állapot útján történő diktatúrává válásának veszélye, másrészt pedig a hazai kivételes állapot elemzése szempontjából rendkívül tanulságos a németországi fejlődés a második világháborútól napjainkig.

A dolgozat utolsó fejezetében kapott helyet a magyar kivételes állapot értékelése, ennek keretében pedig a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (vagyis a rendszerváltó alkotmány), valamint a 2011-es alaptörvény szabályozása és az Alkotmánybíróság kapcsolódó gyakorlatának bemutatása határozza meg az elemzés menetét. Miként az olvasó látni fogja, az egyes gyakorlati megoldásokat a harmadik fejezet összefoglalásában ismertetett elméleti csoportokba fogom besorolni, ezáltal is biztosítva a dolgozat egészének koherenciáját.

## II. ALAPVETÉS

### 1. Alkotmányos vagy liberális demokrácia?

A bevezetésben utaltam rá, hogy a kivételes állapot az alkotmányos demokrácia értékeit veszélyeztetheti. Fontos hangsúlyozni, hogy a szakirodalomban az alkotmányos demokrácia mellett a liberális demokrácia fogalmát is használják, mint amely értékendetet a kivételes állapot szükségszerűen veszélyeztethet. A fogalmi egységesítés érdekében a következőkben Kis János elméletét veszem alapul a liberális és alkotmányos demokrácia kapcsolatának vizsgálata során,<sup>8</sup> amely elmélet nemcsak a modern demokratikus államok jogrendjének általános körülírása (deskriptív), hanem a jogrendeket igazoló politikai elvek és értékek számba vétele (normatív) is. Kiindulópontját tehát meghatározott politikai elvek és értékek együttese képezi, ez gyakorlatilag a szabadság és az egyenlőség értékét jelenti, valamint azt a jogot, hogy mindenki önállóan dönthet saját életéről. Ezzel összefüggésben érdemes visszautalni Locke-ra, aki szerint a szabadság, pontosabban a tökéletes szabadság állapota az, amelyben az *„emberek természettől fogva”* léteznek, melyben szabadon dönthetnek cselekedeteikről, rendelkezhetnek javaikkal és személyükkel, a *„természeti törvény határian belül”* anélkül, hogy *„egy másik embertől engedélyt kérnének vagy akaratától függnének.”* Az egyenlőség állapota pedig az, amelyben *„minden hatalom és hatáskör kölcsönös, és senkinek sincs nagyobb hatalma, mint a másinak: hiszen mi sem természetesebb, mint hogy ugyanazon fajú és rendű teremtmények [...] egyenlők legyenek egymás között, minden alárendeltség alávetettség nélkül.”*<sup>9</sup> Ronald Dworkin számára az egyenlőség már a kormányzat legitimitásával összefüggő kérdés, hiszen az egyenlőséghez kapcsolódó két alapelv hiányában a kormányzat nem tekinthető legitimnek. Az első alapelv, hogy valamennyi ember számára egyenlő elbánást kell biztosítani. A második pedig, hogy tiszteletben kell tartani valamennyi ember azon jogát, hogy életét maga számára értékessé tegye.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> KIS János, *Alkotmányos demokrácia - Három tanulmány*, Indok, Budapest, 2000, 6-9.

<sup>9</sup> LOCKE, John, *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljairól*, Gondolat, Budapest, 1986, 41.

<sup>10</sup> Vö.: DWORKIN, Ronald, *Justice for Hedgehogs*, Belknap Press, Cambridge, London, 2011, 351-363.

Ezzel összefüggésben a liberális demokrácia olyan politikai értékeket és elveket jelöl, mint a közügyek gyakorlásában való egyenlő részvétel, a szabadság, az egyes emberek közötti egyenlőség vagy az önkormányzatiság elve. Ha tehát liberális demokráciáról beszélünk, akkor az alatt normatív eszméket, követendő ideálokat és betartatandó tilalmakat értünk. Itt kell felhívni a figyelmet az ellentmondásra, miszerint a liberális demokrácia egymást kizáró értékeket egyeztet össze.<sup>11</sup> Az úgynevezett kompromisszum-tézis szerint ugyanis semmilyen politikai rendszer nem lehet egyszerre teljesen liberális és demokratikus is, hiszen amíg a demokráciát a többség uralma jellemzi, addig a liberalizmus az egyéni szabadságot helyezi előtérbe.<sup>12</sup> Ha ezt a konfliktust a kivételes állapot korábbiakban röviden ismertetett problémájára vetítjük, akkor azt láthatjuk, hogy a liberális demokrácia kompromisszum-tézise különleges helyzetekben is érvényesül. Általánosságban ugyanis a demokráciából eredő többségi érdekre vezethetjük vissza az állami, társadalmi rend megóvásának szükségességét, míg ezzel szemben az egyéni jogvédelem, az egyéni szabadság tekinthető a liberalizmus szempontjából védendő érdekeknek. A kompromisszum-tézis kivételes állapottal összefüggő alkalmazása még inkább rámutat a liberális demokrácia két komponensének összeütközésére. A demokráciából adódó többségi érdek, az állam és társadalom megóvása érdekében a biztonság növelése irányába hat, amely szükségszerűen a liberalizmus egyik legfontosabb értékének, az egyén szabadságának korlátozását eredményezi.

Kis János kiindulópontja – a tézis cáfolata során<sup>13</sup> – az, hogy legalább ennyi az esélye a liberalizmus és a demokrácia abbéli felfogásának, amely szerint az egyik a másikból ered, szemben a kompromisszum-tézis kiindulópontjával, amely a liberalizmust és a demokráciát egymástól függetlennek tekinti. Ha pedig ebből a kiindulópontból vizsgáljuk a kettő kapcsolatát, akkor azt lehet megállapítani, hogy a liberalizmus alapvető politikai értékeket foglal össze, míg a demokratikus értékek az előbbi leszármazottai. A liberalizmus és a demokrácia így nem egyszerűen értékegyüttesek, a politikai értékek ugyanis intézmények közvetítésével realizálódnak. Ehhez pedig az szükséges, hogy a létező intézményes szabályok, valamint eljárások úgy hangolják össze az egyéni döntéseket, hogy az eredmény közelítsen az értéként meghatározott célhoz. A fenti kérdéseket részletesen (az intézményi rend figyelembevételével) vizsgálva jut el a szerző arra a megállapításra, amely a tézis

---

<sup>11</sup> Kis *i.m.* 57.

<sup>12</sup> A kompromisszum-tézisről lásd: BERLIN, Isaiah, *A szabadság két fogalma*. In: BERLIN, Isaiah, *Négy esszé a szabadságról*, Európa, Budapest, 1990. (ford.: Erős Ferenc és Berényi Gábor)

<sup>13</sup> A tézis részletes cáfolatát lásd: Kis János, *Liberális demokrácia - A kompromisszum-tézis ellen*. In: Kis *i.m.* 57-103.



cáfolatának tekinthető. A modern államok az alkotmányos elvek tekintetében koherensek, vagyis az az állam, amely nem liberális, nem is lehet demokratikus. A szerző álláspontját a kivételes állapotra vonatkoztatva úgy is tovább gondolhatjuk, hogy a demokrácia mindaddig megfelel a liberalizmus értékeinek, amíg kivételes állapotban is kellő garanciát biztosít önvédelme érdekében. Eljuthatunk tehát arra a következtetésre is, hogy ha kivételes állapotban a liberalizmus eszméje elvész, akkor az a demokrácia végét is eredményezi. Összefoglalva tehát az eddigieket: a kompromisszum-tézis és annak cáfolata elméleti alapként szolgálhat a kivételes állapot demokratikus értelmezéséhez azzal, hogy ha a kompromisszum-tézisből indulunk ki, akkor annak eredményévé válhat a liberalizmus „kizárása” a demokrácia védelme érdekében, míg a tézis cáfolata ezt a kettősséget nem ismeri, vagyis, ha a kivételes állapot nem ismeri el a liberalizmust, akkor nem csak a liberális demokráciát, hanem magát a demokrácia létét is kétségbe vonja.

Látható tehát, hogy a liberális demokrácia, a demokrácia egyik politikai elvekre és értékekre fókuszáló formájára utal. Ha viszont az alkotmányos demokrácia fogalmat használjuk, akkor azon mindenképpen politikai intézményeket kell értenünk.<sup>14</sup> Vagyis a liberális és az alkotmányos demokrácia a demokrácia ugyanazon formáját jelöli, azonban amíg az első eszmékre, értékekre és elvekre utal, addig az utóbbi a politikai intézményekre. Ezen túl továbbá demokratikusnak tekintünk egy rendszert, ha „*a törvényhozói tisztségeket periodikus választás útján töltik be, ha az ország felnőtt lakosságának túlnyomó része választó és választható, ha több - egymástól független és egymással versengő - jelölt között lehet választani, ha törvényt csak választott képviselők alkothatnak...*”<sup>15</sup>

A demokrácia viszont önmagában még nem tekinthető alkotmányosnak. Az alkotmányos demokrácia ugyanis már a politikai intézményrendszer sajátos rendjére utal, amelyben magát a törvényhozást szabályozó rendelkezéseket nem lehet a törvényhozás szokásos rendjében módosítani, hiszen ezeknek a módosításához különleges eljárási követelményeknek kell teljesülniük. Ebből az elvből kiindulva tehát a demokrácia alkotmányos jellegét az adja, ha van chartális alkotmány, amelynek a módosításához különleges feltételek szükségesek. Chartális alkotmány hiányában is alkotmányosnak tekinthető egy demokrácia, ha az íratlan alkotmányos szokások rendes törvényhozási többséggel nem változtathatók meg.<sup>16</sup> A demokrácia alkotmányos jelzője tehát – bár a

---

<sup>14</sup> KIS *i.m.* 7.

<sup>15</sup> Uo.

<sup>16</sup> Vö. KIS *i.m.* 7, 13.

liberális demokrácia értékrendjét és elveit veszi alapul – sokkal inkább a politikai intézmények, a politikai hatalomgyakorlás rendjére vonatkozik. Az alkotmányos demokrácia egyúttal a demokrácia intézményes, alkotmányos korlátait is magában foglalja.

Mivel a különleges helyzetre adandó válaszok, az ehhez kapcsolódó eljárások sok esetben éppen az alkotmányos demokratikus intézményrendszer alapvető működése ellen hatnak (hatalomkoncentráció, hatalommegosztás helyett, alapvető jogok szélesebb korlátozásának lehetősége stb.), ezért a dolgozatban az alkotmányos demokrácia fogalmát használom, azzal, hogy mindvégig szem előtt tartom a liberális demokrácia fogalmát, az abban foglalt elveket és értékeket. Következésképpen, ha a dolgozatban alkotmányos demokráciára utalok, akkor annak keretében a liberális demokrácia értékrendjét, elveit is érteni kell.

Az alkotmányos demokrácia – miként arra Petrétei József a témával foglalkozó művében rámutatott<sup>17</sup> – a ma létező demokratikus államok alapvető jellemzője. Az alkotmányos demokrácia végső soron a „*demokrácia modern, jogállami formája*”<sup>18</sup>, olyan hatalmi berendezkedés, melynek intézményrendszerét az alkotmány határozza meg. A demokrácia akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a hatalom gyakorlásának szabályait az alkotmány határozza meg, és ezen felül az abban foglaltaknak érvényt is lehet szerezni.<sup>19</sup> Az alkotmányos demokráciában az alkotmány, pontosabban a jog elsődlegessége érvényesül, egyúttal a jog gátolja a korlátlan politikai hatalmat is. Vagyis az alkotmányos demokráciát a jog uralma hatja át. Petrétei szerint az alkotmányos demokráciát az alábbi elvek jellemzik, amely ismérvek együtt és egyszerre érvényesülnek: a társadalmi és politikai pluralizmus érvényesülésének elve, a demokratikus döntéshozatali technikák alkalmazásának elve, képviseleti és közvetlen demokrácia elve, a legitimitás elve, valamint az alapvető jogok érvényesülésének elve.<sup>20</sup> A társadalmi és politikai pluralizmus érvényesülésének elve értelmében az alkotmányos demokráciában nincsen olyan közérdek, amely nem az érdekek konfliktusos-kompromisszumos vitájában alakulna ki. A pluralizmus, pontosabban a pluralista demokrácia fontos eleme, hogy a politikai folyamatokat a kompromisszumok, a tárgyalási, egyeztetési és alkufolyamatok jellemzik, vagyis egyetlen politikai szereplő sem kerülhet olyan hatalmi pozícióba, amelynek eredményeként a hatalmat kizárólagosan birtokolná. Az

---

<sup>17</sup> PETRÉTEI József, *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2008, 13-15.

<sup>18</sup> PETRÉTEI [2008] *i.m.* 18.

<sup>19</sup> Uo.

<sup>20</sup> PETRÉTEI [2008] *i.m.* 19.

alkotmányos, pluralista demokráciára a legnagyobb veszélyt így a hatalomkoncentráció, a hatalom kizárólagos birtoklása jelenti.<sup>21</sup>

Az alkotmányos demokrácia következő fontos összetevője a demokratikus döntéshozatal. Ennek egyik aspektusa a konszenzusos elv érvényesülése, amely a döntéseket egyetértésre törekvéssel kívánja meg elérni, de minimális célja, hogy kompromisszumra törekedjen.<sup>22</sup> Petrétei ezzel összefüggésben a konszenzusos eljárás nehézségére hívja fel a figyelmet, valamint arra, hogy az elv keretében elfogadott vétójog intézménye visszaélésekre adhat okot.<sup>23</sup> A nehézkes, hosszadalmas eljárás és a vétójog visszaélészerű alkalmazása miatt, ezért szélesebb körben alkalmazott a többségi elven működő demokrácia, amelynek értelmében a többségi döntés mindenkire nézve kötelező. A másik aspektus a többségi döntés ugyanakkor nem eredményezne önmagában demokráciát, ehhez ugyanis az szükséges, hogy a többségi elvet a kisebbségi jogok kompenzálják, ezáltal biztosítva a kisebbség esetleges többséggé válását, vagyis a két pozíció felváltását. A szerző ezzel összefüggésben arra is felhívja a figyelmet, hogy az alkotmányos demokrácia nem jelenthet abszolút többséget, hiszen a többségi döntés, a többségi uralom legitimitását mindenki szabadsága, egyenlősége és méltósága adja, így a kisebbségé is. Éppen ezért a többségi elven alapuló demokrácia csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a többségi elv alkotmányos elvek által korlátozott. Ilyen elv elsődlegesen a jogállamiság (vagy joguralom) elve,<sup>24</sup> az államhatalmi ágak elválasztásának elve és az alapvető jogok érvényesítése, mint a többségi elv intézményes korlátja.<sup>25</sup>

Ezzel az elmélettel hozható összefüggésbe Ronald Dworkin demokráciával kapcsolatos felfogása is.<sup>26</sup> Álláspontja szerint a demokráciának két alapvető felfogása, megközelítése létezik: a többségi és a partnerségi demokrácia. Előbbi arra utal, hogy a

---

<sup>21</sup> PETRÉTEI [2008] *i.m.* 21-23.

<sup>22</sup> PETRÉTEI [2008] *i.m.* 23.

<sup>23</sup> PETRÉTEI [2008] *i.m.* 24.

<sup>24</sup> A dolgozatban a jogállam és a joguralom fogalmakat szinonimaként használom. A német jogi kultúra hatására a magyar nyelvben használt jogállamiság kifejezés (Rechtstaat) az angol-amerikai terminológiában joguralomként szerepel (rule of law). A dolgozat nagy hangsúlyt fektet továbbá az amerikai jogirodalomra, ezért értelemszerű, hogy a joguralom kifejezést gyakrabban használom. Ráadásul ez utóbbival jobban kifejezhető annak a kivételes állapottal való kapcsolata. A joguralom és a jogállam kérdéséről lásd részletesen: TAKÁCS Péter (szerk.), *Joguralom és jogállam*, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1995, 9-17. A két fogalmat hasonlóan szinonimaként kezeli: TÓTH Gábor Attila, *Túl a szövegen - Értekezés a magyar alkotmányról*, Osiris, Budapest, 2009, 149-151.

<sup>25</sup> A többségi elv demokráciával összefüggésben részletesen lásd: PETRÉTEI [2008] *i.m.* 24-25.

<sup>26</sup> Vö.: DWORKIN, Ronald, *What is Democracy?*. In: TÓTH Gábor Attila (ed.), *Constitution for a Disunited Nation - On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Central European University Press, Budapest, 2012, 25-34. Lásd még: DWORKIN [2011] *i.m.* 385-395.

demokrácia nem jelent többet, mint a nép többség általi kormányzását. Ezt a megközelítést Dworkin eljárási természetűnek<sup>27</sup> tekinti, hiszen a többségi kormányzás igazságtalan lehet a kisebbséggel szemben. Utal arra is, hogy bár lehetséges megoldás az igazságtalan többségi döntés bírói felülvizsgálata,<sup>28</sup> így korrigálása, de ez azt jelentené, hogy az eredmény igazságosabb lenne, ugyanakkor elveszne a legitimitás, hiszen a legitimitás forrása maga a demokrácia. Dworkin a demokrácia egy másik formáját, a partnerségit javasolja, amely értelmében mindenkire úgy kell tekinteni, mint akinek egyenlő érdekeltsége van a döntésben. Ez a megállapítás a legitimitás egy fontos aspektusán, a politikai egyenlőségen alapul. Ugyanis a politikai folyamatokban az egyenlőség megsértése a méltósággal szembeni támadás, ezért elfogadhatatlan.<sup>29</sup>

Az eddigiekkel áll szoros összefüggésben az a tétel, hogy az „*alkotmányos demokrácia nem működhet legitimitás nélkül.*”<sup>30</sup> Az alkotmány legitimitása alatt az adott alkotmányos berendezkedés elfogadottságát, igazoltságát értjük. Miként Tóth Gábor Attila rámutat, a legitimitásnak ebből a szempontból két jelentését szokás megkülönböztetni: egy leíró, szociológiai és egy normatív jelentést.<sup>31</sup> A szociológiai jelentése az, hogy a lakosok elfogadják az alkotmányt, ezzel összefüggésben pedig érvényesül az állampolgári elfogadáson (és nem a kényszeren, megfélemlítésen stb.) alapuló engedelmesség. A legitimitás normatív jelentése pedig arra utal, hogy a politikai berendezkedés megfelel-e bizonyos morális elveknek, amelyek nem pusztán korlátozzák a hatalmat, hanem egyúttal igazolják is. Ilyen elveknek tekintjük az alkotmányos demokrácia számára is elengedhetetlen népszuverenitást, demokratikus képviseletet, hatalommegosztást és joguralmat, az emberi jogokat és a mindezeket összekapcsoló országlakosok egyenlőségét. Ezen túl az alkotmányos legitimitás feltétele, hogy megfeleljen a globális legitimitás elvárásainak, vagyis az alkotmányos rendszer nemzetközi jogba és politikába történő integrálódása követelményének.<sup>32</sup> A legitimitás ezen

---

<sup>27</sup> A megállapítás arra utal, hogy az emberek fair-nek tekintik azt, ha vitatott szituációban a többség döntése érvényesül. Dworkin ezzel a sztereotípiával szemben hangsúlyozza, hogy bár a többségi döntés tekinthető a fair eljárás manifesztumának, ugyanakkor ez a döntés morális aspektusból elfogadhatatlan is lehet. Egy klasszikusnak tekinthető példával világítja meg a helyzetet, mely szerint a túlterhelt mentőcsónak megmentése érdekében a feláldozandó egyénről való döntés lehet többségi. Viszont ha ezt elfogadjuk, akkor nem számolunk azzal az eshetőséggel, hogy ez a döntés vélhetően faji megkülönböztetésen, népszerűtlenségen stb. alapulna, amely ekként a legrosszabb megoldás lenne.

<sup>28</sup> A bírói felülvizsgálat kérdéséről lásd: DWORKIN [2011] *i.m.* 395-399.

<sup>29</sup> Ehhez kapcsolódik pl. a társadalmi csoportok, nemek stb. közötti megkülönböztetés a választójog tekintetében. Vagyis a nők kizárása a választójogból a politikai egyenlőség kizárásának volt tekinthető.

<sup>30</sup> PETRÉTEI [2008] *i.m.* 27.

<sup>31</sup> TÓTH Gábor Attila, *A jogok törvénye - Értekezések az alkotmányos szabadságról*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2014, 47.

<sup>32</sup> TÓTH [2014] *i.m.* 47-48.

túl feltételezi a jogszabályok erkölcsi megalapozottságát. A legitimitás tehát nemcsak objektív kritériumokat, hanem szubjektív komponenseket is magában foglal, mint a hatalomgyakorlás polgárok általi támogatottsága, elismertsége, egyetértése.<sup>33</sup> A fenti elvek nem csak a hatalom birtokosával, hanem egy új alkotmánnyal is kapcsolatba hozhatók, vizsgálhatók, tehát egy új alkotmánynak is rendelkeznie kell legitimitással. Petrétei rámutat arra is, hogy a formális legalitás, vagyis a törvényeknek való megfelelés nem eredményez egyértelműen legitim hatalomgyakorlást, hiszen *„a formális törvényesség [...] könnyen eredményezhet önkényességet akkor, ha azok a jogi előírások, amelyekhez az állami szervek kötve vannak, és amelyre a hatalom gyakorlásakor hivatkoznak, nem igazolhatók a társadalom többségének erkölcsi meggyőződésével és értékfelfogásával.”*<sup>34</sup>

Az eddigiekhez kapcsolódó fogalom a legalitás, vagyis a törvények betartatása,<sup>35</sup> amely már a hatalomgyakorlás legitimitásának következménye. Az alkotmány relációjában legalitásról tágabb és szűkebb értelemben beszélhetünk.<sup>36</sup> Tágabb értelemben használjuk a fogalmat, ha a jogfolytonosság fennállására utalunk, vagyis arra, hogy a jogrend érvényben maradt, a nemzetközi kapcsolatokban ugyanaz az „entitás” van jelen. Szűkebb értelemben akkor beszélhetünk legalitásról, ha az alkotmányozásra érvényes felhatalmazás alapján került sor. Tóth a legalitást három szempont, formális, procedurális és tartalmi alapján határozza meg. A legalitás formális aspektusa a szabályozás kiszámíthatóságát, előreláthatóságát jelöli, vagyis azt, hogy a társadalmi viszonyok, a vitás kérdések békés eldöntésének módozatai kiszámíthatóak, a döntések meghozatalára és kikényszerítésére jogosult intézmények pedig nyilvánosan működnek. A procedurális legalitás az előbbinél több annyiban, hogy a jogbiztonság, a kiszámíthatóság elvárásával összefüggnek eljárási kívánalmak is, de ezen túl az alkotmány eljárási szabályai mögött tartalmi megfontolások is meghúzódnak.<sup>37</sup> Végül pedig a legalitás tartalmi szempontja azt jelenti, hogy a jogrend nem csak formálisan legalis (nyilvános és előrelátható szabályok), hanem a *„maga egészében az emberek javát szolgálja, vagyis méltányosan szabályozza szabad és egyenlő polgárok közösségét.”*<sup>38</sup>

Az alkotmányos demokrácia témánk szempontjából egyik legfontosabb összetevője az

---

<sup>33</sup> A kérdésről részletesen lásd: PETRÉTEI [2008] *i.m.* 27-28.

<sup>34</sup> PETRÉTEI [2008] *i.m.* 28.

<sup>35</sup> PETRÉTEI [2008] *i.m.* 27.

<sup>36</sup> A legalitással kapcsolatban bemutatott csoportosítást lásd részletesen: TÓTH Gábor Attila, *A jogok törvénye – Értekezés az alkotmányos szabadságról*, Gondolat, Budapest, 2014, 236-240.

<sup>37</sup> TÓTH [2009] *i.m.* 164-185.

<sup>38</sup> TÓTH [2014] *i.m.* 240.

alapvető jogok érvényesülésének elve, amely az alkotmányos rendszer fundamentális eleme.<sup>39</sup> Alkotmányos demokráciáról ugyanis nem beszélhetünk ott, ahol az alapvető jogokat nem ismerik el, érvényesülésük nem biztosított. Az „*alapvető jogokat még a legkiterjedtebb demokratikus eljárásban született döntések sem szüntethetik meg, lényeges tartalmukat nem korlátozhatják, az alapvető jogokat semmilyen demokratikus elvre való hivatkozással sem lehet negligálni.*”<sup>40</sup>

A különleges helyzetek éppen az alkotmányos demokrácia előbbieken ismertetett elemeit veszélyeztethetik. Ilyenkor az alkotmányos demokrácia olyan kihívással szembesül, amikor az egyébként biztosított alkotmányos keretek között nem minden esetben hatékony és gyors az állam működését fenyegető közvetlen veszélyt.<sup>41</sup> Szükségessé válhat olyan szabályok létrehozása, vagy alkalmazása, amelyek éppen a hatékonyság érdekében lazítanak az alkotmányos kötöttségeken, ugyanakkor védelmet is nyújtanak e lazításokkal való visszaélésekkel szemben.<sup>42</sup> Ezt az intézkedési kötelezettséget, függetlenül attól, hogy az speciális szabályozásra utal-e vagy sem, nevezem a továbbiakban kivételes állapotnak. Az intézkedésre jogosult a különleges helyzetre adandó válasz, vagyis a kivételes állapot során a hatékonyság érdekében a hatalom koncentrációjára törekszik. Ezért a hagyományos értelemben vett, normál demokratikus döntéshozatalt mellőzheti, tehát figyelmen kívül hagyja a többségi, esetleg konszenzusos döntési elvet, mindenekelőtt pedig a kisebbségi jogokat. Mellőzi továbbá a közvetlen, közvetett demokrácia elvét is azáltal, hogy a legfontosabb döntéseket szinte kizárólag egymaga hozza meg. Kivételes állapotban azonban felértékelődik a legitimitás elve, ennek hiányában ugyanis az állam hatalma megkérdőjeleződik. Ezzel szemben a legalitás elve az államhatalmat gyakorló intézkedésre jogosultat kevésbé köti. Itt kell hangsúlyozni, hogy a joguralom elve háttérbe szorul, miként az alapvető jogok érvényesülése is. A legtöbb esetben ugyanis az alapjog-korlátozás kivételes állapoti kontrollja nem ismert, vagy az ilyen fékek alkalmazása háttérbe szorul. A különleges helyzetek így az alkotmányos demokráciákban a legsúlyosabb jogkorlátozásokat lehetővé tevő legitim célokká válhatnak, amelyek ugyanakkor visszájára is fordulhatnak: a különleges helyzet kezelése

---

<sup>39</sup> PETRÉTEI [2008] *i.m.* 28-29.

<sup>40</sup> TAKÁCS Albert, *Demokrácia és alkotmányosság*. In: TÓTH Károly (szerk.), *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*, Szeged, 1996, 594, Idézi: PETRÉTEI [2008] *i.m.* 29.

<sup>41</sup> JAKAB András, *A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalma tükrében - Érvélségi minták a terrorizmus elleni küzdelem jogi problematikájának megoldásához*, Jogtudományi Közlöny, 2007. 1. szám, 40.

<sup>42</sup> Vö. KOJA, Friedrich, *Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog*. In: TAKÁCS Péter, *Államtan-Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 797-817, (ford.: JakabAndrás).

helyett éppen az alkotmányos demokráciákban ismert hagyományos jogkorlátozási mechanizmusokat lebontva végül magának az alkotmányos rendnek a végét eredményezhetik. Tekintettel arra, hogy témám szempontjából a különleges helyzeteknek kiemelt jelentősége van, ezért a következőkben röviden érdemes összefoglalni, hogy mit is értek ez alatt.

## 2. A különleges helyzet

A kivételes állapottal kapcsolatos alkotmányjogi kérdés alfája és omegája, hogy mi az a helyzet, amely ehhez a rendkívüli intézkedéseket és jogkorlátozásokat magában foglaló állapothoz vezethet. Ezeket a helyzeteket összefoglalóan különleges helyzeteknek nevezem, ugyanakkor már ezen a ponton fel kell hívni a figyelmet arra, hogy nem minden különleges helyzet eredményez egyúttal kivételes állapotot. Ehhez kapcsolódó fontos kérdés továbbá az is, hogy ki az, aki a különleges helyzet fennálltát megállapíthatja és egyúttal a kivételes állapotról dönthet.<sup>43</sup> A dolgozat ebben részben a kérdés első felével foglalkozik.

Legáltalánosabb szinten megkülönböztethetjük az erőszakos jellegű különleges helyzeteket (ebbe a kategóriába tartozik a háború, a nemzetközi fegyveres összeütközések, lázadások és a terrortámadások is), a gazdasági és társadalmi krízist, valamint a természeti és ipari katasztrófákat.<sup>44</sup> Az egyes kategóriák közötti határozott cezúra megvonása sok esetben nehézkes. Előfordulhat ugyanis például, hogy egy gazdasági krízishelyzettel szembeni védekezés végül erőszakos krízishelyzetbe torkollik.<sup>45</sup> A legjelentősebb alapjog-korlátozások a leggyorsabb időintervallumban főszabály szerint az erőszakos jellegű különleges helyzetekben fordulnak elő. Ezek a különleges helyzetek tipikusan azonnali válaszreakciót igényelnek. Az azonnali válasz igénye miatt az erőszakos jellegű különleges helyzetekhez a természeti katasztrófa áll a legközelebb. A gazdasági, egyéb társadalmi krízisek ugyanakkor

---

<sup>43</sup> POSNER, Eric A. – VERMEULE, Adrian, *Terror in the Balance – Security, Liberty, and the Courts*, Oxford University Press, New York, 2007, 45.

<sup>44</sup> GROSS Oren, *Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always be Constitutional?*, The Yale Law Journal, Vol. 112, No. 5, 2003, 1011, 1025.

<sup>45</sup> Ezeket a különleges helyzeteket - amelyek egy korábbi különleges helyzet következményei - hívja a szakirodalom második generációs különleges helyzeteknek. Vö.: KOUROUTAKIS, Antonios, *The Emergency Constitution of Greece: Ideal in Paper, Inefficient in Reality*, Blog of the International Journal of Constitutional Law and ConstitutionMaking.org, [http://www.iconnectblog.com/2016/03/the-emergency-constitution-of-greece-ideal-on-paper-inefficient-in-reality/?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed%3A+I-CONnect+%28I-CONnect+Blog%29](http://www.iconnectblog.com/2016/03/the-emergency-constitution-of-greece-ideal-on-paper-inefficient-in-reality/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+I-CONnect+%28I-CONnect+Blog%29) (2016. március 30-i letöltés)

általában hosszabb válaszadási lehetőséget biztosítanak.<sup>46</sup>

Chowdhury helyesen mutat rá arra, hogy a különleges helyzetek sok esetben olyan súlyúak, hogy a rendes jog által rendelkezésre álló hagyományos intézkedési lehetőségek már alkalmatlanok azok kezelésére.<sup>47</sup> Általánosságban egyébként három különleges helyzetet különböztet meg: a szélsőséges politikai krízist (például fegyveres konfliktus vagy zavargás), a vis maiort, illetve a különleges gazdasági körülményeket (gazdasági krízist).<sup>48</sup> Az általa megalkotott tipizálás mellett érdemes megemlíteni egy másikat is. Ez a megoldás szintén három különleges helyzetet különböztet meg akként, hogy a kategorizálás középpontjában az emberi ráhatás mértéke áll. Ennek értelmében megkülönböztethetjük a közvetlen emberi ráhatás eredményeként bekövetkező különleges helyzetet (fegyveres összeütközés, terrorcselekmény stb.), azokat, amelyeket bár emberi tevékenység eredményez, ugyanakkor maga a különleges helyzet már nem az emberi cselekvés közvetlen következménye (pl. gazdasági krízis, vagy ipari katasztrófa). Végül pedig önálló csoportot képeznek a kizárólag természeti jellegű események, mint például a természeti katasztrófák.<sup>49</sup>

Összegezve az eddigieket látható, hogy a különleges helyzeteknek számos formájuk lehet. Már itt hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy nem minden különleges helyzet indokol rendkívüli intézkedéseket és jogkorlátozásokat, vagyis a modern demokráciák a különleges helyzeteket sok esetben a rendes jog eszközeivel képesek kezelni. Ilyenkor sok esetben a jogalkotás eszközéhez nyúlnak, így értelemszerűen meg kell felelniük az alkotmányosság rendes jogrenddel kapcsolatban támasztott követelményeinek. Ezekben az esetekben ugyanakkor felmerül annak veszélye, hogy pl. a rendes jogalkotás során kivételes, avagy rendkívüli szabályok, jogkorlátozások válnak a rendes jogrend részévé. Tipikusan ebbe a körbe tartozhatnak az egyes terrorizmussal kapcsolatban elfogadott rendes törvények,<sup>50</sup> amelyek megalkotására értelemszerűen a rendes jogalkotási eljárási szabályok betartásával

---

<sup>46</sup> GROSS, Oren – NI AOLÁIN, Fionnuala, *Law in Times of Crisis – Emergency powers in theory and practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 5.

<sup>47</sup> CHOWDHURY, S. R., *The Rule of Law in a State of Emergency – The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, Printer Publishers, London, 1989, 26.

<sup>48</sup> CHOWDHURY, *i.m.* 15-16.

<sup>49</sup> ELSTER, John, *Comment on the Paper by Ferejohn and Pasquino*, International Journal of Constitutional Law, Oxford University Press, Oxford, 2004, 240.

<sup>50</sup> Erre láthatunk példát az Egyesült Királyságban a 70-es évektől napjainkig: Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act of 1974, Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act of 1976, Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act of 1984, Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act of 1989, Criminal Justice and Public Order Act of 1994, Anti-terrorism, Crime and Security Act of 2001. Ide sorolható még az amerikai Patriot Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001, Pub.L.No. 107-56, 115 Stat. 272) vagy hasonló antiterrorista törvényt fogadott el Németország és Olaszország is az 1970-es és 1980-as években.



kerül sor, egyúttal pedig a hagyományos alkotmányos kontrollmechanizmus általi korlátozásoknak is alá vannak vetve. Sok esetben ezek a jogszabályok ráadásul időlegesek, valamint a(z alkotmány)bíróságok által felülvizsgálhatók.<sup>51</sup> A különleges helyzetekre adott állami válaszreakció (legyen szó rendes jogrendi vagy kivételes állapotú intézkedésekről) tipikusan az alapvető jogokat, az emberi jogokat korlátozza. Témám szempontjából kiemelt jelentősége van az ezzel kapcsolatos kérdéseknek, ezért a következő pontban az ehhez szükséges alapvetést fogom megtenni.

### **3. Az alapvető jogok és korlátozásuk lehetőségei figyelemmel a különleges helyzetekre**

Dolgozatomban az alapvető jogok fogalmát fogom használni, szemben az emberi jogok vagy alanyi jogok, egyébként a témámmal összefüggésben is alkalmazott terminológiájával. Legfőbb érvem az egységes, következetes fogalmi apparátus alkalmazása, ugyanakkor ez önmagában nem alapozza meg a választásom feltétlen indokoltságát az alapvető jogok fogalma mellett. A rövid válaszhoz mindenekelőtt érdemes vázlatosan tisztázni a fogalmi distinkciót az alanyi jogok, emberi jogok, és alapvető jogok között.

Az alanyi jog nem más, mint az egyén jogosultsága, esetleg lehetősége, amely másokra nézve kötelezettséget ró. A jogok és kötelezettségek tehát kapcsolatban vannak az alanyi jog relációjában, hiszen a jogosultság egyszerre kétféle szabályt tartalmaz: egy megengedőt és egy kötelezettséget.<sup>52</sup> Az alanyi jog tehát maga a jogosultság kifejezése, amely ugyanakkor nem alkot önálló, a jog számára ismert kategóriát.

Az emberi jogok olyan jogosultságok, amelyek az embereket emberi mivoltuknál fogva illetik meg, és amelyeket az állam köteles elismerni, tiszteletben tartani, és amely jogok minden embert egyenlően megilletnek. Az emberi jogok legfontosabb szerepe, hogy az egyének számára védelmet biztosítsanak az állami beavatkozással szemben, az államtól pedig emberhez méltó, önkénytől mentes bánásmódot kíván meg. Az emberi jogok egyszerre negatív és pozitív kötelezettséget várnak el az államtól, hiszen az egyéni cselekvés

---

<sup>51</sup> FERREJOHN, John – PASQUINO, Pasquale, *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, International Journal of Constitutional Law, Vol. 2, No. 2, 2004, 215.

<sup>52</sup> HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila, Bevezetés – Alapfogalmak. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.), *Emberi jogok*, Osiris, Budapest, 2003, 26-27.

lehetőségét az állami beavatkozástól való mentesség, vagy annak korlátozott volta biztosítja, az államot ráadásul számos tevőleges kötelezettség is terheli.<sup>53</sup>

Az emberi jogok elismerése és jogrendszerbe történő beemelése viszont már az alkotmányos demokráciák jellemzője, hiszen a legtöbb alkotmányos demokrácia alkotmányban, alkotmányerejű vagy egyszerű törvényben sorolja fel a valamennyi embert megillető jogokat. Így az egyes államok által jogalkotási tevékenységük során elismert és nemzetközi emberi jogi egyezményekben felsorolt emberi jogokat alapvető jogoknak (alapjogoknak) nevezzük.<sup>54</sup> Az alkotmányos demokráciákban tehát az alapvető jogok azok, amelyek alkotmányos tartalommal rendelkeznek, így a dolgozat során ezt a fogalmat használom.

Az alapvető jogok korlátozásának kiindulópontjaként a kantiánus és a haszonelvű megközelítést szeretném megemlíteni. Bár az alapvető jogok korlátozása szempontjából több rivális nézet is megtalálható<sup>55</sup>, témám szempontjából pusztán a probléma jelzése érdekében erre a kettőre tartom indokoltnak leszűkíteni a problémafelvetést. A kantiánus szemlélet szerint léteznek olyan jogok, szabadságok, amelyeket az állam semmilyen körülmények között sem sérthet. Képviselői racionális érvekkel próbálják igazolni az alapvető jogok létét és érvényességét, egyúttal pedig azt, hogy ezeknek a jogoknak az elismerése nem a közhaszon függvénye.<sup>56</sup>

Ezzel szemben az emberi jogok korlátozásának haszonelvű felfogása értelmében az egyén a közösségi célok eszközévé válhat.<sup>57</sup> Ez az ún. utilitarista jogfelfogás a konzekvencialista (következményelvű) szemléletmód körébe sorolható. Utóbbi megközelítés szerint az emberek számára biztosított jogoknak nem önmagukban van értéke, hanem valamely társadalmilag hasznos (kívánatos) cél elérése érdekében. Szerintük az egyetemes emberi jogok, mint természetes jogok léte tudományosan nem bizonyítható fikció.<sup>58</sup> Vagyis az egyéni jogok elismerése attól függ, hogy az a társadalom többségének hasznára (közjó) válik-e.<sup>59</sup> E szemlélet szerint valamely személy jogainak korlátozása, kisebb

---

<sup>53</sup> HALMAI – TÓTH. In: HALMAI – TÓTH (szerk.) *i.m.* 28-29.

<sup>54</sup> HALMAI – TÓTH. In: HALMAI – TÓTH (szerk.) *i.m.* 29.

<sup>55</sup> Többek között ehhez kapcsolódnak a különböző jogkorlátozási tesztek, melyekről részletesen lásd: POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán, *Alapjogok mérlegen – Az általános alapjogi tesztek dogmatikája*, HVG-ORAC, Budapest, 2016.

<sup>56</sup> TAKÁCS Péter, *Emberi jogok*. In: SZABÓ Miklós (szerk.), *Jogbölcseleti előadások*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 1998, 235.

<sup>57</sup> HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila, *Az emberi jogok korlátozása*. In: HALMAI – TÓTH (szerk.) *i.m.* 109-110.

<sup>58</sup> HALMAI – TÓTH. In: HALMAI – TÓTH (szerk.) *i.m.* 42.

<sup>59</sup> HALMAI – TÓTH. In: HALMAI – TÓTH (szerk.) *i.m.* 46.

probléma, mint az ezzel járó nagyobb haszon (pl. lázadás kitörése és az ennek keretében bekövetkező tömeges halálesetek). A morális emberi jogi érvelés ugyanakkor nem fogadja el ezt a megközelítést.<sup>60</sup>

Fontos hangsúlyozni, hogy kivételes állapotban is ismert a fenti dilemma, az ún. ketyegő bomba filozófiai modellproblémája illusztrálja a különleges helyzet sürgős jellegét, az azonnali intézkedési kötelezettséget és a haszonelvű vagy éppen kantiánus elveken nyugvó korlátozás igazolását. Az alapszituáció, hogy egy időzített bomba nyilvános helyen való elhelyezésével alaposan gyanúsított személyt a rendőrség kihallgat. A szükségszerűséget, az azonnali intézkedési kötelezettséget, mint a különleges helyzetek egyik fontos jellemzőjét az időzített bomba testesíti meg, míg az intézkedésre jogosultat az eljáró rendőr. Az alapjogi kérdés az, hogy a gyanúsított személy megkínózható-e az információ megszerzése érdekében (a bomba pontos helyének meghatározásához), pusztán az alapos gyanú alapján, a társadalom többi tagjának biztonsága érdekében.<sup>61</sup> A haszonelvű igazolás a közösség számára remélt előny érdekében biztosítja az alapvető jogok általánosan elfogadottnál szélesebb korlátozását is, az egyéni jogvédelemmel szemben. Az érvelés alapja, hogy kevesebb személy jogainak korlátozása, a többség számára előnyt jelenthet. A kantiánus alapú igazolás ezt az érvelést elveti, ugyanis a haszonelvű megoldás nemcsak embertelen, hanem célját sem éri el.<sup>62</sup> Ez nem azt jelenti, hogy ne lehetnének korlátozható jogok, pusztán azt hangsúlyozza, hogy az

---

<sup>60</sup> HALMAI – TÓTH. In: HALMAI – TÓTH (szerk.) *i.m.* 110.

<sup>61</sup> A ketyegő bomba filozófiai modellproblémája egy modellkísérlet, amelyet a kínzás jogszerűségével kapcsolatos etikai viták során használnak. Erről lásd részletesen: POSNER, Eric A. – VERMEULE, Adrian, *Should Coercive Interrogation Be Legal?*, Michigan Law Review, Vol. 104, No. 4, 2006, 671-676; DERSCHOWITZ, Alan M., *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to Challenge*, Yale University Press, New Haven and London, 2002, 142-163., ACKERMAN, Bruce, *Terrorism and the Constitutional Order*, Fordham Law Review, Vol. 75, No. 2, 485. Magyar nyelven megjelent: ACKERMAN, Bruce: *A terrorizmus és az alkotmányos rend*, Miskolci Jogi Szemle, III. évf., 2008. 2. szám, 131-147., GINBAL, Yuvar, *Why not Torture Terrorists – Moral, Practical and Legal Aspects of the „Ticking Bomb” Justification for Torture*, Oxford University Press, New York, 2008, 20-30 és 357-65, valamint a kínzás eseteiről: 165-267.

<sup>62</sup> Erre példaként szolgálhat többek között a strasbourgi bíróság 2010. június 1-jén hozott *Gäfgen kontra Németország ügyben* hozott ítéletében foglalt következtetései. Az ügy alapjául az szolgált, hogy a panaszost kiskorú elrablásáért és megöléséért életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték. Az elkövetéskor joghallgató Gäfgen, annak nővérén keresztül ismerte meg a kiskorú áldozatot, akit valamilyen ürüggyel lakására csalt, majd ott megölte. Ezt követően váltságdíjat követelt a családtól annak érdekében, hogy az általa elrabolt gyermeket szabadon engedje (a szülőkkel nem közölte, hogy a gyermeket azóta már megölte). Ekkor tehát a szülők és a rendőrség is abban a hiszemben voltak, hogy a gyermek még él és valahol élelem nélkül van fogvatartva. Kihallgatásakor a panaszost azzal fenyegették meg, hogy ha nem tesz vallomást, akkor fájdalmas kínzásoknak vetik alá. Bár a kérelmező a kínzással történő fenyegetés hatálya alatt beismerő vallomást tett, ezt követően, annak tudatában, hogy a kényszer hatására tett nyilatkozata a bírósági eljárásban semmisnek tekinthető, megismételte azt. A bűnösségét egyébként a vallomástól függetlenül, más bizonyítékok alapján is meg lehetett állapítani. A strasbourgi bíróság megítélése szerint egyébként a kínzással való egyértelmű fenyegetés is kiemlítheti a kínzást abszolút tilalmazó rendelkezést. Egy másik modernkori példaként említhetők a guantánamói táborban történő kínzások, amelyek szintén végül alkalmatlanok voltak a célok eléréséhez (terrorista vezérek felkutatása, vagy akár a terrorizmus „felszámolása” stb.).

alapjogvédelem akkor is fontos tényező, ha ez egyébként a közhaszonnal szemben álló érvként is jelenik meg. Ennek nagyon fontos aspektusai például a korlátozhatatlan jogok nemzetközi egyezményekben vagy alkotmányokban történő szabályozása. Ebből a logikából következik például az, hogy nem lehet olyan helyzet egy alkotmányos demokráciában, amikor például egy gyermek megkínzása bármilyen módon megengedhetővé válna.

Hasonló példa lehet az a tézis, amely a 2001. szeptember 11-i terrortámadások elkövetési formáját veszi alapul. A jogkérdés ebben az esetben az, hogy vajon egy hasonló terrorcselekmény elkövetésének egyértelmű veszélye esetén (pl. repülési magasság változása, iránya, a pilótával való kapcsolatfelvétel ellehetetlenülése) a polgári légi jármű lelőhető-e pusztán azon feltevés alapján, hogy ezáltal az egyébként is biztos halálnak kitett utasok életének elvételével számos más ember élete megmenthető?<sup>63</sup>

A kantiánus, morális alapokon nyugvó emberi jogi megközelítés lesz a kiindulópontja az alapvető jogok korlátozásával kapcsolatos megoldásoknak. Az a tény, hogy a haszonelvűség az emberi jogok számára nem ideális formula, még nem jelenti azt, hogy az emberi jogokat tilos lenne korlátozni. Ismerünk úgynevezett abszolút jogokat, amelyek semmilyen körülmények között nem korlátozhatók (pl. emberi méltósághoz való jog), de ezzel összefüggésben az állam részére tilalmak is meghatározásra kerülnek (pl. kínzás, rabszolgaság, kényszermunka tilalma).

Röviden indokolt egyes elemeiben utalnom a jogkorlátozási módokra, melyekkel összefüggésben megkülönböztethetjük a jogkorlátozások formai és tartalmi követelményeit. A jogkorlátozás formai követelményei között találhatunk olyanokat, mint a szabályozási szint meghatározása, az alapjog-korlátozásra vonatkozó meghatározott eljárás követelménye. A formai kritériumok tehát azt határozzák meg, hogy egy adott alapvető jog korlátozásához milyen eljárási, formális követelményeknek kell megfelelni.<sup>64</sup> Tekintettel arra, hogy a jogkorlátozás formai követelményei bár elengedhetetlenek, ugyanakkor nem jelentenek elégséges garanciát az alapvető jogok korlátozására, ezért nélkülözhetetlen az alapvető

---

<sup>63</sup> A téma nemzetközi jogi és alapvető jogi aspektusaival részletesen foglalkozott többek között: SÜLYOK Gábor, *A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének nemzetközi jogi és alkotmányjogi megítélése*, Fundamentum, 2005. 3. szám, 30-56. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a hivatkozott elemzés nem pusztán hipotézis. A német Szövetségi Alkotmánybíróság a 2005-ben elfogadott légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdése alkotmányossági vizsgálata során már foglalkozott a kérdéssel.

<sup>64</sup> Az alapjog-korlátozás formai követelményeiről a legtöbb szakirodalom ugyanazokat a követelményeket állapítja meg. Erről részletesen lásd többek között: HALMAI – TÓTH. In: HALMAI – TÓTH (szerk.) *i.m.* 114-123. BALOGH Zsolt, *Általánosrész*. In: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.), *Alkotmányjog – Alapjogok*, PPKE JÁK, 2011, 51-58. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit, *Magyar alkotmányjog III. - Alapvető jogok*, Dialóg Campus kiadó, Budapest-Pécs, 2010.

jogokat érintő jogszabályok tartalmi alkotmányossági vizsgálata, avagy a korlátozás tartalmi követelményeinek meghatározása. Ennek gyakorlati megvalósulása a különböző alapjogi jogkorlátozási tesztek, az intézményvédelmi jogkorlátozások, a korlátozás alkotmányos céljai, vagy éppen az általános és speciális klauzulák alkalmazása.<sup>65</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy az alapjogok korlátozásával kapcsolatos döntésekről, azaz a korlátozás megengedhetősége kérdésében, a különböző bírói fórumok szerepe hangsúlyos, még akkor is, ha ezekben a kérdésekben a jogviták eldöntésére vonatkozó hagyományos megközelítéstől eltérő módszerek alkalmazására kerül sor.<sup>66</sup>

Az alapjog-korlátozási klauzuláknak a modern alkotmányos rendszerekben három szabályozási megközelítési módját ismerhetjük. Az első az alapjogok deklarálásán túl nem ismer általános vagy speciális formulákat az alapjogok korlátozására. Az ilyen alkotmányi szabályozás ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az alapjog-korlátozás céljára és mértékére vonatkozóan ne lennének alkotmányos mércék. Ez utóbbiak ugyanis a bírósági jogértelmezés keretében kristályosodnak ki. A másik megoldás úgynevezett általános klauzulákat alkalmaz, amely általános szempontokat határoz meg az alapjogok korlátozására. Végül a harmadik típus meghatározott jogokhoz kapcsolódóan határoz meg jogkorlátozási szempontokat.<sup>67</sup>

A korlátozás legitim célja és a megfelelő korlátozási tesztek együtt képezhetik a korlátozás tartalmi követelményeit. A jogkorlátozás legitim célja elsődlegesen tehát valamely másik alapjog érvényesülése, védelme, vagy az alkotmányból következő államcélok, alkotmányos célok és értékek, valamint közérdekek. Témánk szempontjából külön meg kell említeni a különleges helyzeteket, mint az alapjog-korlátozás egyik legitim célcsoportját. Egyetértek azzal a megközelítéssel, miszerint a különleges helyzetek speciális jogkorlátozást valósíthatnak meg, vagyis a jogkorlátozás speciális legitim célja, amely egyes alkotmányos demokráciákban többet jelent, mint korlátozás, hiszen – meghatározott korlátozhatatlan jogok kivételével – a jogok időleges felfüggesztését is lehetővé teszi, az egyének számára elzárja bizonyos alapjogok gyakorlását.<sup>68</sup> Itt kell utalni arra, hogy az alapjog államhatalom általi felfüggesztése az alapjog legsúlyosabb korlátozásának minősül,<sup>69</sup> vagyis a korlátozhatóság és

---

<sup>65</sup> Erről részletesen lásd: HALMAI – TÓTH. In: HALMAI – TÓTH (szerk.) *i.m.* 123-125.

<sup>66</sup> POZSÁR-SZENTMIKLÓSY *i.m.* 11.

<sup>67</sup> POZSÁR-SZENTMIKLÓSY *i.m.* 22-23.

<sup>68</sup> CHRONOWSKI – DRINÓCZI – PETRÉTEI – TILK – ZELLER *i.m.* 30-31.

<sup>69</sup> ÁDÁM Antal, *Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei*. In: ÁDÁM Antal (szerk.), *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 1994, 35.

a felfüggeszthetőség fokozati különbséget is jelöl.<sup>70</sup> A különleges helyzetek tehát speciális alapjog-korlátozási legitim célt biztosítanak. A különleges helyzetekre hivatkozással történő alapjog-korlátozás veszélye éppen abban áll, hogy ezeknek a helyzeteknek a meghatározása rendkívül nehéz, így sok esetben alapul szolgálhatnak – egyébként indokolatlan – rendkívüli jogkorlátozásokra.

A fentiekhez kapcsolódó meghatározott konkrét példaként említhető Tóth Gábor Attila megállapítása, aki a személyi szabadság garanciái kérdésében arra a megállapításra jutott,<sup>71</sup> hogy a korábban hatályos Alkotmányunk szövege alapján nincs kettős mérce. Vagyis a személyi szabadság alkotmányos garanciái nem hagyhatók figyelmen kívül különleges helyzetekben sem. A megállapítás azért fontos, mert a kivételes állapot egy sarkalatos problémája, a biztonság vagy alapjogvédelem dilemmája kérdésében az utóbbi elsődlegességét hangsúlyozza. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az alapjogvédelem feltétlen érvényesülése érdekében fel kell áldozni a biztonságot, hanem arra utal, hogy a vélelmezett biztonság nem igazolja az alapjogvédelmi garanciák feladását. Például ilyenkor is mindenkinek biztosítani kell a bíró elé állításhoz való jogot, de a „lehető legrövidebb időn belül” kitélt már a helyzet sajátosságainak megfelelően kell értelmezni. Vagyis kivételes állapotban a különleges helyzetre tekintettel bevezetett személyiszabadság-korlátozások alkotmányosságának megítélése nem kizárólag a kivételes állapot fennállásától függ, hanem attól is, hogy a szabadságkorlátozás szükségesnek és arányosnak minősül-e az adott körülmények között.<sup>72</sup>

#### **4. Egyes különleges helyzetek és kezelésük**

Ebben az alcímben arra kívánok rámutatni, hogy egy alkotmányos demokráciában a kivételes állapot és a kapcsolódó speciális jogkorlátozások alkotmányos alapja egy legitim cél, amelyet összefoglalóan különleges helyzetnek nevezünk. Miként láttuk, a különleges helyzeteknek számos formája létezik, ugyanakkor nem minden különleges helyzet tekinthető

---

<sup>70</sup> GÁRDOS-OROSZ Fruzsina, *Alapjogok korlátozása*. In: JAKAB András (szerk.), *Az Alkotmány kommentárja I.*, Századvég, Budapest, 2009, 432.

<sup>71</sup> A korábban hatályos Alkotmány 8. § (4) bekezdését és az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5) AB határozatát elemezve.

<sup>72</sup> TÓTH Gábor Attila, *A személyi szabadsághoz való jog*. In: JAKAB András (szerk.), *Az Alkotmány kommentárja II.*, Századvég, Budapest, 2009, 1957. Lásd még: TÓTH Gábor Attila, *A személyi szabadsághoz való jog az Alkotmányban*, Fundamentum, 2005. 3. szám, 9.

a kivételes állapot jogkorlátozást megalapozó legitim célnak. Ráadásul mint majd látni fogjuk a kivételes állapot lehetősége az adott alkotmányos berendezkedés politikai, társadalmi és szabályozási háttérétől függ. Sőt, bizonyos különleges helyzetek más típusú jogkorlátozásokat hívnak életre, egyúttal pedig redukálják a kivételes állapot lehetőségét. Így például különleges helyzetnek tekinthetjük a bűncselekményt és a terrorizmust is, mégis inkább az utóbbi az, ami a rendes jogrendhez képest rendkívüli intézkedéseket igényelhet, a bűncselekményeket ugyanis a rendes jog keretében lehetséges kezelni.<sup>73</sup>

A részletes elemzés előtt megállapítható, hogy a kivételes állapot általában egy különleges helyzetre adott válaszreakció az állam részéről, amelynek egyik célja a rendes állapot, jogrend minél előbbi teljes helyreállítása. Az egyik legnagyobb nehézség az adott szituáció olyan különleges helyzetként történő beazonosítása, amely kivételes állapothoz vezethet. Abban az esetben pedig, ha ezt a helyzetet sikerül is felismernünk, úgy kérdéses annak tartalma, időtartama, végül pedig annak a legkevésbé korlátozó intézkedésnek a megválasztása, amely egyszerre szolgálja az államszervezet rendjének és a lakosság életének, egészségének, javainak megóvását és az alapvető jogok – adott helyzethez képesti – legteljesebb védelmét. Vagyis: a rendes jogvédelem már elért szintjének a kivételes állapot végével történő reparációját. A kivételes állapot ugyanis egy meglehetősen összetett fogalom,<sup>74</sup> hiszen valamennyi különleges helyzetet egyedileg kell mérlegelni, figyelembe véve az alkotmányos demokrácia fenntarthatóságával kapcsolatos aggályokat is.<sup>75</sup> Ezzel összefüggő probléma, hogy a különleges helyzetek akár rendes jogrendi akár kivételes állapoti kezelése, az alkalmazott intézkedések révén tipikusan az alapvető jogokat sértik.<sup>76</sup>

Az alábbiakban bemutatott példák segítségével arra kívánok választ kapni, hogy vajon egy különleges helyzet kezelése során mi lehet az a pont, amikor a rendes jogrend által biztosított eszközöket a kivételes állapot válthatja fel? Ráadásul ez a kérdés jelentős mértékben az olyan különleges helyzeteknél merül fel, amelyek kezelhetők a rendes jog eszközeivel is, mégis sok esetben előbb-utóbb a kivételes állapoti mechanizmus is

---

<sup>73</sup> Itt kell utalni arra a nem elhanyagolható tényre, hogy a terrorizmus fogalmával összefüggésben ráadásul a bűncselekmény és a háború (vö.: terrorizmus elleni háború) fogalma is relációba hozható. A terrorizmus tehát olyan különleges helyzet, amely változatos válaszlehetőségeket biztosít az egyes államok számára. A terrorizmus témám szempontjából történő részletes elemzése azért is fontos, mert rámutat a különleges helyzet kivételes állapoti avagy rendes jogrendi kezelésének problémájára.

<sup>74</sup> H. P. LEE, *Emergency Powers*, Law Book Company, Sydney, 1984, 4.

<sup>75</sup> ORAA, Jaime, *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1992, 31.

<sup>76</sup> TUSHNET, Mark V., *Defending Korematsu?: Reflections on Civil Liberties in Wartime*, <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1260&context=facpub>, 2003. (2013. március 9-i letöltés), 2003, 274.

alkalmazásra kerül (pl.: terrorizmus vagy gazdasági krízis). A következtetések előtt az egyes, relevánsnak vélt különleges helyzetek tematikus bemutatását végzem el.

#### 4.1. *Terrorizmus, terrorfenyegetettség és terrortámadás*

„A legrégebbi móltra visszatekintő és azóta is folyamatosan jelen levő akarat- és érdekérvényesítő eljárások a nyers erőszakon alapulnak.”<sup>77</sup> A jelenkori tipologizálás az akcióhatalmat ugyanazokkal a kifejezésekkel definiálja, mint amelyek a terrorizmus kapcsán is megfogalmazódnak: „fizikai erőszak aktusán vagy az azzal történő fenyegetésen alapul”<sup>78</sup>. A terrorizmus jelensége azért is rendkívüli, mert egy nagyobb létszámú hadsereg helyett, akár egyetlen fő vagy kisebb csoport, esetleg csoportok képesek az emberek mindennapi életterének színhelyén pusztítást okozni, anélkül, hogy arra fel lehetne készülni.<sup>79</sup> Ráadásul az elkövetők kilétét is sok esetben homály fedi, az esemény megisméltésének lehetősége miatt kialakuló pánik pedig tovább fokozhatja a különleges helyzet súlyát. További problémát jelent, hogy a terrortámadások általában lokalizáltak, adott helyre összpontosítanak, ahol egyebekben a várható áldozatok száma elég nagy ahhoz, hogy az adott terrorszervezet számára megfelelő visszhangot keltsen, egyúttal demonstrálhassa annak erejét, jelezve a célország sebezhetőségét is.

A terrorizmus fogalmának meghatározására számtalan próbálkozást találhatunk, úgy mint például a terrorizmus az erőszak kiszámított alkalmazása vagy erőszakkal való fenyegetés a félelem felkeltésének, a kormányzat és a társadalom megszarolásának, illetve megfélemlítésének céljából.<sup>80</sup> Egy másik, a terrorizmus definiálására tett kísérlet szerint a terrorizmus személyek vagy anyagi javak elleni súlyos erőszak alkalmazása vagy az azzal való fenyegetés valamely politikai, vallási vagy ideológiai cél elérése érdekében.<sup>81</sup> A terrorizmus különleges helyzeti jellegét a bizonytalanság adja, vagyis az, hogy nem látható előre, hogy lesz-e folytatása, és ha igen, mikor következik be a következő támadás. A pánik, a bizonytalanság és az állami, társadalmi rendet veszélyeztető ismételt támadás lehetősége

---

<sup>77</sup> TARJÁN G. Gábor, *A terrorizmus*, Rendőrtisztviselői Főiskola, Budapest, 2007,4.

<sup>78</sup> BAYER József, *A politikatudomány alapjai*, Napvilág, Budapest, 1999, 68.

<sup>79</sup> ACKERMAN, Bruce, *The Emergency Constitution*, The Yale Law Journal, 2004, 1029.

<sup>80</sup> CRENSHAW, Martha, *Current research on Terrorism: the Academic Perspective*, Studies in Conflict and Terrorism, Vol. 15, No. 1, 1992, 1-11.

<sup>81</sup> TOWNSHEND, Charles, *A terrorizmus*, Magyar Világ, Budapest, 2003, 11.



önmagában megalapozza a terrorizmus, pontosabban a terrortámadás vagy a terrorfenyegetettség különleges helyzetként történő elismerését. A probléma az, hogy a hatalom birtokosa ismerve ezt a félelmet, ki is használhatja ezt hatalmának biztosítása és megerősítése érdekében. A félelem fenntartásával ráadásul a társadalom számára is elfogadhatóvá válnak a jogkorlátozások. Ezzel összefüggésben érdemes idézni George W. Bush amerikai elnököt: „*A mi (ti. a politikusoké, megjegyzés tőlem: M. G.) legnagyobb felelősségünk az amerikai emberek hatékony védelme. Huszonnyolc hónap telt el 2001. szeptember 11. óta – több mint két év anélkül, hogy az amerikai földet támadás érte volna –, amely könnyen arra a gondolatra visz bennünket, hogy a veszély már mögöttünk van. Ez a remény bár érthető, hiszen megnyugvást kelt, ugyanakkor elhibázott ... A terroristák ugyanis folytatják az összeesküvést Amerika és a civilizált világ ellen.*” Ez a retorika gyakorlatilag a folyamatos terrorfenyegetettséget vizionálja, ugyanakkor nem beszél az ezzel szükségképpen együttjáró jogkorlátozásokról.

A terrorizmus, mint különleges helyzet és – ezzel összefüggésben a kivételes állapot – egyik legnagyobb problémája tehát az időbeli végének a meghatározása. Miként problémás lehet a különleges helyzetre történő felkészülés, avagy az előreláthatóság, a megelőzés kérdése. Az idézett szöveg félrevezető módon a terrorizmus elleni háborúról beszél, de lehet-e háború a terrorizmussal szembeni fellépés, tágabb értelemben pedig a háború vajon különleges helyzetnek tekinthető-e? Ezzel az utóbbi kérdéssel a következő alcímben foglalkozom, ugyanakkor már itt érdemes megjegyezni, hogy például „*az Egyesült Államok politikai gyakorlatában érvényt nyert az az elv, miszerint a terrorizmussal összefüggésbe hozható személyek tekintetében nem a bűnüldözés és a büntetőeljárás, hanem a háború szabályai irányadók.*”<sup>82</sup> A terrorizmus elleni háború fogalma bár pontatlan és inkább hatásvadász semmint jogilag értelmezhető, mégis egy-egy terrortámadást követően, vezető politikusok hibásan gyakran alkalmazzák a terrorizmussal szembeni háború fogalmát.<sup>83</sup> A

---

<sup>82</sup> MIKLÓSI Zoltán, *A terrorizmus elleni „háború” és az emberi jogok*, Fundamentum 2004. 3. szám, 43.

<sup>83</sup> Az Egyesült Államok elnöke, George W. Bush 2004. január 20. napján országértékelő beszédében (State of the Union) az alábbiakat mondta a 2001. szeptember 11. utáni eseményekkel kapcsolatban:

„*Tudom, hogy sokan megkérdőjelezték azt, hogy Amerika háborúban áll-e. Ezek a személyek a terrorizmusra bűncselekményként tekintenek, olyan problémára tehát amelyet bűnüldözéssel és vádiratokkal lehet megoldani ... A káosz és vérontás, amely szeptember 11-et követett, nem orvosolható azzal, ha az ellenségeinket jogi dokumentumokkal látjuk el. A terroristák és támogatóik háborút üzentek az Egyesült Államoknak, és viszonzásként háborút kaptak.*” [http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/transcripts/bushtext\\_012004.html](http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/transcripts/bushtext_012004.html), 2014. július 14-i letöltés. Hasonló retorikát alkalmazott Francois Hollande francia elnök 2015. novemberében: <http://www.wbrz.com/news/hollande-france-is-at-war-against-terrorism>, 2016. augusztus 8-i letöltés. Sőt, a menekültkérdés és a terrorizmus elleni háború súlyos, megalapozatlan összemosására is láthattunk példát a közelmúltból: [33](http://hirtv.hu/ahirtvhirei/orban-</a></p></div><div data-bbox=)

terrorizmus fogalmának meghatározásával összefüggésben arra is utalni kell, hogy a terrorizmusnak nincsen nemzetközileg elfogadott jogi dokumentuma.<sup>84</sup> Ennek egyik további oka, hogy a terrorizmus elkövetési módjában, jellegében, céljait tekintve meglehetősen komplex, eseti jelleggel változó cselekmény. Tény, hogy a terrorizmus előkészületének és végrehajtásának pönalizálása az egyes emberek vagy kisebb csoportok esetében a büntetőjog területe, de a terrorizmus megmutatta, hogy a legtöbb esetben – tekintettel például a tettesek halálára – ez olyan mértékű felkészültséget igényel, amelyet a büntetőeljárás résztvevői nem feltétlenül képesek akceptálni. Egy bizonyos ponton túl a folyamat túlbúrjázása, vagy a cselekmény súlyos jelleg miatt a probléma a büntetőjog hagyományos eszközrendszerével kezelhetetlenné válik. Jelen dolgozat keretein túlmutat a terrorizmus fogalmának további részletes meghatározása, éppen ezért a terrorizmus fogalmának adekvát meghatározása helyett elegendőnek tekintem a definíciós problémák okainak bemutatását. Ennek keretében a mindenkori politika céljának meghatározását tartom relevánsnak, elismerve a definiálásban rejlő bizonytalanságot, valamint a terrorizmus összetettségét is. A „*terrorizmus elleni politika célja, hogy megelőzze a terrortámadásokat, legyőzze a terroristákat, és végső soron felszámolja a terrorizmust.*”<sup>85</sup> Amennyiben a terrorizmus által az emberi életre jelentett veszély bizonyítottan, számottevő mértékben megnőtt, akkor e veszély visszaszorításának jogos igénye igazolhatóvá teszi bizonyos szabadságjogok átmeneti vagy tartós korlátozását, feltéve, hogy e cél más, szabadságkorlátozást nem igénylő eszközökkel nem érhető el.<sup>86</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy önmagában a terrorfenyegetettség növekvő mértéke nem feltétlenül eredményez olyan különleges helyzetet, amely a rendes jog számára megengedhetetlen jogkorlátozásokat tartalmazó különleges intézkedéseket von maga után. A terrorizmus fogalmának meghatározásával kapcsolatos bizonytalanság, felveti a terrorizmus különleges helyzeti jellegét, valamint azt, hogy ha ekként elismerjük, akkor vajon ez olyan különleges helyzet-e, amely potenciálisan kivételes állapotot eredményezhet.

A korábbiakban már hivatkoztam a különleges helyzet alapvető ismérveire, amelyek a következők: olyan emberi ráhatással, vagy annak hiányában bekövetkezett esemény, amely az állam és a társadalom normális működését veszélyezteti és az állam, a társadalom védelme

---

[magyarország-is-haboruban-all-1314235](#), 2016. augusztus 4-i letöltés.

<sup>84</sup> TÁLAS Péter, *A nemzetközi terrorizmus és a szervezett bűnözés hatása a nemzetközi biztonságra és Magyarország biztonságára*, Budapest, 2007, 5, <http://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/904.pdf> (2009. január 7-i letöltés).

<sup>85</sup> VADAI Ágnes, *A terrorizmus elleni fellépés és az emberi jogok tiszteletben tartása*, Fundamentum, 2004. 4. szám, 134.

<sup>86</sup> MIKLÓSI *i.m.* 47.

megkívánhatja a hagyományos jogrend által nem biztosított intézkedések alkalmazását is. A fentiek értelmében a terrorizmus megfelel ennek a jellemzésnek, vagyis olyan különleges helyzet, amely potenciálisan a rendes jogrendben nem biztosított jogkorlátozásokhoz, vagyis kivételes állapothoz vezethet. A terrorizmus, pontosabban egy terrorcselekmény tehát a különleges helyzet kategóriájába tartozik, ráadásul a rendes jogrenden túlmutató, azonnali, súlyos jogkorlátozó intézkedésekhez vezethet, így kivételes állapotot hívhat életre.<sup>87</sup>

Végezetül meg kell említeni, hogy a terrorizmus a modernkori Európában is végig jelen volt, vagyis egyáltalán nem tekinthető kizárólag a 21. század problémájának. Ezt támasztja alá, hogy az első terrorizmussal szembeni nemzetközi egyezmény létrehozására Sándor jugoszláv király meggyilkolását követően tettek kísérletet már 1934-ben.<sup>88</sup> Az európai radikális aktivista csoportok közül meg kell még említeni az 1969-ben alakult olaszországi Vörös Brigádokat, a 70-es években alakult nyugat-német Vörös Hadsereg Frakció (RAF)<sup>89</sup> és a Június 2-a Mozgalmat, az Ír köztársasági Hadsereget, vagy éppen a baszk szeparatista ETA-t. A terrorizmus, mint politikai fogalom megszületését pedig az államhatalom birtokosainak, az 1793-94-es francia forradalmi Konvent cselekedeteihez kapcsolhatjuk.<sup>90</sup> Ezt követően is megfigyelhető az a tendencia, hogy a terrorista erőszak legbuzgóbb közvetlen vagy közvetett alkalmazói sok esetben a kormányzatok voltak.<sup>91</sup>

A történelem azt is megmutatta, hogy az államhatalom képviselői nem félnek bizonyos csoportokat potenciális terroristaként megbélyegezni politikai céljaik elérése érdekében. Több esetben ennek a megbélyegzésnek a katolikusok lettek kárvallottjai, mint például a 19. századi USA-ban, ahol a tömeges bevándorlást végső soron az európai katolikus egyház kitervelt és összehangolt akciójának tekintették.<sup>92</sup> Az előbbi példánál jóval

---

<sup>87</sup> ACKERMAN, Bruce, *Before the Next Attack – Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*, Yale University Press, New Haven – London, 2006, 58-100.

<sup>88</sup> TOWNSHEND *i.m.* 30.

<sup>89</sup> Nyugat-Németországban az 1970-es években érte el csúcspontját a politikai terrorizmus, amely gyújtogatásokkal, folyamatos robbantgatásokkal és erőszakos cselekményekkel volt jellemezhető. Az egyik leghíresebb terrorista szervezet volt a szélsőbaloldali RAF, amely az alkotmányos rend megdöntésére szerveződött fegyveres szervezet volt. Vö. SZENTE Zoltán, *Európai alkotmány - és parlamentarizmus történet 1945-2005*, Osiris, Budapest, 2006, 235.

<sup>90</sup> TOWNSHEND *i.m.* 31.

<sup>91</sup> A terrorizmus, mint az államhatalom birtokosainak kezében lévő (ön)megfélemlítés rendszerére lehet példa az olyan radikális forradalmi rendszer, mint az orosz polgárháború alatt a bolsevikoké, de ugyanígy az állami „tűrés” volt a jellemzője az Egyesült Államokban a Ku-Klux-Klan működésével kapcsolatos passzivitásnak. Vö.: TOWNSHEND *i.m.* 50-51.

<sup>92</sup> Az ún. „nativizmus” (amely az eredeti tizenhárom amerikai kolónia fehér, protestáns lakosságára utalt) megalapítója és az ismertett elmélet megalapozója Samuel Morse volt, és az elmélet akkor vált politikai tényezővé, amikor az általuk létrehozott pártok beolvadtak az amerikai Republikánus Pártba. A 19. század elején és közepén az amerikai katolikusok száma elenyésző volt, így a „bűnbakkeresés” könnyű célpontjává vált a

direktebbnek tekinthető az Angliában 1605-ben Guy Fawkes elfogásával kezdődött „lőpor-összeesküvés” (Gunpowder Plot). Fawkes és társai célja a gyanú szerint I. Jakab protestáns angol király és a parlament felrobbantása volt. A tervezett merényletért a katolikusokat tették felelőssé, amely feltételezés alaposnak is bizonyult, igaz, mint kiderült a merényletet nem Fawkes tervezte ki, hanem egy katolikus nemes, Robert Catesby. Mivel pedig az államügyész Catesby és a jezsuita rend között kapcsolatot vélt felfedezni, ezért a katolikusok ellen hajtóvadászat indult. I. Jakab visszaállította a korábban eltörölt és a katolikusokat sújtó intézkedéseket, amelyek végső soron súlyos büntetéseket, börtönt és halálbüntetést eredményeztek a katolicizmus hívei számára, egyúttal szavazati joguktól is megfosztotta őket.<sup>93</sup> Az eddigiek alapján azt állapíthatjuk meg, hogy a terrorizmus az egyik legösszetettebb különleges helyzet, amely kezelése a rendes jogrend (büntetőjog) mellett felvetheti a kivételes állapot lehetőségét is.<sup>94</sup> A „terrorizmus elleni háború” továbbá felveti annak a kérdését is, hogy vajon lehetséges-e a háború, a fegyveres összeütközés fogalmát alkalmazni a terrorizmussal összefüggésben. A következő részben többek között erre keresem a választ.

#### **4.2. Háború, fegyveres összeütközés**

Az előző alcímben megállapítottam, hogy a terrorizmus különleges helyzet, ráadásul olyan, amelyik potenciálisan kivételes állapothoz vezethet. A fogalmi ellentmondás feloldása érdekében – kapcsolódva az előző alcímhez – röviden igyekszem bemutatni a „terrorizmus elleni háború” kifejezés ellentmondásos jellegét, egyúttal pedig választ kívánok adni arra, hogy a háború, mint különleges helyzet vajon olyannak tekinthető-e, amely kivételes állapotot eredményez. Ennek hiányában viszont azt kell feltételeznünk, hogy a háború olyan különleges helyzet, amely speciális sui generis kvázi jogrendet feltételez.<sup>95</sup>

A legnehezebb talán a háború jogi fogalmának meghatározása, ráadásul egyes szerzők

---

katolikus egyház. Lásd: RÉV István, *A pápista konspiráció – Katolikus bevándorlók Amerikában*, <http://magyarnarancs.hu/kulpol/a-papista-konspiracio-97597/?orderdir=&pagenr=2> (2016. január 15-i letöltés)

<sup>93</sup> Az ügy részleteiről és a következményeiről lásd: TARJÁN M. Tamás, *1605. november 5. Lelepleződik a „lőpor-összesküvés” – Guy Fawkes elfogása*, [http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1605\\_november\\_5\\_leleplezodik\\_a\\_lopor\\_osszesekuves\\_guy\\_fawkes\\_elfogasa/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1605_november_5_leleplezodik_a_lopor_osszesekuves_guy_fawkes_elfogasa/) (2016. január 15-i letöltés)

<sup>94</sup> A franciaországi szükségállapot erre a legaktuálisabb példa, amelyet 2015. november 23-án hirdettek ki, majd 2016. februárjában, májusában, majd a júliusi nizzai terrortámadást követően is meghosszabbítottak.

<sup>95</sup> A háború (hadiállapot) és kivételes állapot kapcsolatára, illetőleg különbözőségére érzékletesen mutat rá egy konkrét történelmi példa alapján: MITROVITS Miklós, *Hadiállapot Magyarországon?*, Élet és Irodalom, LX. évfolyam 3. szám, 2016. január 22.

szerint ez a törekvés hiábavaló.<sup>96</sup> A háború fogalmának meghatározása helyett ezért indokolt a nemzetközi jogi terminológiában elfogadott, és használt fegyveres összeütközés, vagy fegyveres konfliktus fogalmának használata. Ez a megközelítés azért is célravezető, mert a fegyveres összeütközés fogalma szükségképpen magában foglalja a jelen alcím szempontjából releváns háborút is.

A fegyveres összeütközések eseteit két nagy kategóriára oszthatjuk: a nemzetközi és a nem nemzetközi fegyveres összeütközésekre.<sup>97</sup> Az összefoglalás alapjául az 1899. évi és 1907. évi hágai egyezmények, valamint az 1949. évi Genfi Egyezmények, illetőleg az 1949. évi Genfi Egyezmények kiegészítő I. és II. Jegyzőkönyvek szolgáltak. Nemzetközi fegyveres konfliktusnak tekinthető a háború, illetve a megüzent háború. A háborút *per definitionem* nem határozták meg a hágai egyezmények, azonban a háború egyértelműen szuverén államok közötti fegyveres összeütközésekre vonatkozik, amelynek feltétele a hadüzenet, vagy ultimátum formájában tett értesítés megtétele, az ellenségeskedések előtt.<sup>98</sup> Nemzetközi fegyveres összeütközésnek minősül továbbá minden egyéb fegyveres összeütközés, valamint a megszállás, még akkor is, ha ez nem ütközik semmilyen katonai ellenállásba.<sup>99</sup> Végül ide tartozik valamennyi olyan fegyveres összeütközés is, melynek keretében a népek az önrendelkezési joguk gyakorlása során a gyarmati uralom, az idegen megszállás és a fajüldöző rezsimek ellen harcolnak.<sup>100</sup> Nem nemzetközi fegyveres összeütközésnek minősül,<sup>101</sup> ha a fegyveres összeütközés az egyik állam területén, annak fegyveres erői és olyan kormányellenes fegyveres erők, illetve más szervezett fegyveres csoportok között alakul ki, amelyek felelős fegyveres parancsnokság alatt állnak és ellenőrzést gyakorolnak az ország területének egy része felett, egyúttal folyamatos és összehangolt harci tevékenységet hajthatnak végre. Ez alól kivételt képeznek az olyan belső zavargások és feszültségek, mint például a zendülés, elszigetelt vagy szórványos erőszakos és egyéb hasonló természetű cselekmények.<sup>102</sup> Ebbe a körbe tartoznak továbbá az egy állam területén a kormányzati

---

<sup>96</sup> Vö. többek között: HAJDU Gyula, *A semlegesség*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1958, 134.

<sup>97</sup> Erről részletesen lásd: VITÉ, Sylvian, *Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situations*, International Review of the Red Cross, 2009, Vol. 91, No. 873, 90, valamint BYRON, Christine, *Armed Conflicts: International or Non-International*, Journal of Conflict & Security Law, 2001, Vol. 6, No. 1, 63-90. Mindkettőt idézi: SZALAI Anikó, *A fegyveres összeütközések hatása a nemzetközi szerződésekre*, Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2012, 34-35.

<sup>98</sup> SZALAI *i.m.* 34.

<sup>99</sup> 1949. évi I. Genfi Egyezmények, 2. cikk

<sup>100</sup> 1949. évi Genfi Egyezményeket kiegészítő 1977. évi I. Jegyzőkönyv, 1. cikk

<sup>101</sup> 1949. évi I. Genfi Egyezmények közös 3. cikke.

<sup>102</sup> 1949. évi Genfi Egyezményeket kiegészítő II. Jegyzőkönyv 1. cikk (1)-(2).

szervek és szervezett fegyveres csoportok, illetőleg ilyen fegyveres csoportok egymás között folyó fegyveres összeütközései.<sup>103</sup>

Témánk szempontjából a fentiek mellett elengedhetetlen utalni arra is, hogy a nemzetközi jog nem csak a fegyveres konfliktusok jogára tartalmaz szabályozást, hanem a fegyveres konfliktusok (nemzetközi és nem nemzetközi) idején az emberi jogok speciális védelmére is. A nemzetközi humanitárius jog – szemben az emberi jogok védelmének hagyományos nemzetközi jogi védelmével<sup>104</sup> – szabályozza azokat a jogviszonyokat, amelyek az állam és az egyén között alakulnak ki a hadviselés, avagy a fegyveres konfliktus eredményeként.<sup>105</sup>

Az eddigiekből mindenképpen levonható az a konklúzió, hogy a háború (fegyveres összeütközés) szuverén államok relációjában értelmezhető, vagy pedig nem nemzetközi fegyveres összeütközés esetén egy szuverén állam és olyan beazonosítható csoportok között, akik az ország egésze, vagy meghatározott része felett ellenőrzést gyakorolnak. A fegyveres összeütközés fogalma ugyanakkor a terrorizmussal összefüggésben zavart kelthet, hiszen például egy terrorszervezet a nyugati államfelfogás alapján nem tekinthető önálló, szuverén államnak.<sup>106</sup> A terrorizmussal szembeni állami fellépés háborúként történő aposztrofálása így jogi aspektusból lehetetlen vállalkozásnak tűnik. Ackerman ezzel összefüggésben megállapítja, hogy szemben a legtöbb alkotmányban szabályozott háborús, polgárháborús szabályokkal, a terrortámadások nem az állam létét fenyegetik.<sup>107</sup> Élesen elhatárolja

---

<sup>103</sup> A Nemzetközi Büntetőbíróság Statútuma, 8. cikk 2 (f), idézi: SZALAI *i.m.* 35.

<sup>104</sup> A nemzetközi jog emberi jogi védelmével kapcsolatban bővebben: HALMAI – TÓTH vagy SHAW, Malcolm N., *Nemzetközi jog*, Complex Kiadó, Budapest, 2008, 248-290.

<sup>105</sup> LATTMAN Tamás, *Fegyveres konfliktusok és az emberi jogok – miért nehéz kérdés?*. In: GUILD, Elspeth, *Mikor Bűncselekmény a háború? – Biztonság és európai emberi jogok: az egyéni jogok védelme szükséghelyzet és fegyveres összeütközés idején*, L'Harmattan, Budapest, 2009, 11.

<sup>106</sup> Takács Péter az „Iszlám Állam” államiságának kérdését vizsgálva arra a megállapításra jut, hogy bár a nyugati államfelfogás szerint nem tekinthető államnak, mégis számtalan aspektusa alapján – így a terület, népesség vagy a gazdaság – a hagyományosan elfogadott államdefiníciós követelményeknek megfelel. Ráadásul – bár ez nem kapcsolódik szorosan az állam definíciós eleméhez – a *saría* normarendszere, amelyet valamennyi elfoglalt területen bevezetnek, sajátos hatalmi és jogi szervezetnek is tekinthető. Tanulmányában azt is kiemeli, hogy az Iszlám Államnak nem csak az állam jellegét vitatják, hanem iszlám jellegét is. Az államiság nyugati értelemben vett egyes kritériumainak (terület, népesség, önálló gazdaság, állandó hatalmi rendszer) tehát megfelel a szervezet, ugyanakkor nem része az államközi rendszereknek és nemzetközi elismertséggel sem rendelkezik. A szerző végső megállapítása az, hogy az Iszlám Állam az államok és nem államok közötti átmeneti fogalmi térben helyezhető el, mint államtöredék-szerű entitás. Takács Péter részletes elemzése az egyik legkiterjedtebb, az államiság számos követelményének megfelelő terrorszervezetre vonatkozik, ezért ezek a megállapítások (vagyis, hogy nem államról beszélünk) úgy gondolom általánosan alkalmazhatók valamennyi jelenkori terrorszervezetre. Más kérdés, hogy miként a szerző is hangsúlyozza, ez nem jelenti azt, hogy a jövőben nem lesz állam a szervezetről, legalábbis ennek megállapítására a tudomány eszköztára már nem elegendő. Erről részletesen lásd: TAKÁCS Péter, *Az „Iszlám Állam” államiságának problémái – Államnak tekinthető-e az ISIS, bármilyen értelemben is?*, Jog - Állam - Politika, VIII. évfolyam, 2015. 4. szám, 47-77.

<sup>107</sup> ACKERMAN, Bruce: *The Emergency Constitution*, The Yale Law Journal, Vol. 113, No. 5, 2004, 1037-1041.

egymástól a háború és a bűncselekmény fogalmát, amelyek közül egyikkel sem azonosítható a terrorizmus. A háborút tradicionálisan úgy definiálhatjuk, mint a szuverén államok közötti ellenségeskedés állapota. A terrorizmus elleni háború jogi relevancia nélküli metafora, akárcsak a „kábitószerek elleni harc” vagy általánosságban a bűnözés elleni háború, amely a büntetőjog számára szintén nehezen megragadható.<sup>108</sup> A terrorizmus tehát semmi esetre sem lehet a háború fogalmának alternatívája, tekintettel arra, hogy a háborút leginkább a szuverének közötti konfliktusként lehet deklarálni, amely jelző a terrorista csoportokra nagyon nehezen alkalmazható. A háború és a terrorizmus megkülönböztetésére lehetőség továbbá, ha azt mondjuk, hogy a háborúkat államok vívják, míg a terrorizmus azok eszköze, akik gyengék ahhoz, hogy nyíltan háborút viseljenek egy állammal szemben. Nem szabad azonban elfelednünk, hogy a háború és a terrorizmus hasonlóságai egyúttal nyilvánvalók is. Az erőszak alkalmazása, a társadalom tagjainak megfélemlítése, így a félelem vagy az adott állam erejének meggyengítése, mind olyan elemek, amelyek a háborút és a terrorizmust egyaránt fémjelelik.

A terrorizmus és a háború, pontosabban fegyveres összeütközés kapcsolata kérdésében meghatározónak tekinthető az amerikai Legfelső Bíróság *Hamdi kontra Rumsfeld*<sup>109</sup> ügyben kifejtett többségi véleménye. A döntés szerint bár a második világháború során az ellenséges hadviselők<sup>110</sup> letartóztatásának ideje határozatlan volt, de ez a határozatlanság csak addig tartott, amíg a harcok véget nem értek. Ezzel szemben a terrorizmus és a hozzá kapcsolódó jogkorlátozás a konkrét ügyben (ti. fogvatartás) ténylegesen is határozatlan ideig tartana, amelyet a bíróság nem támogathat, hiszen a határozatlan ideig tartó fogvatartás tilalma és a jogi eljárás befejezése alkotmányos kötelezettség is. A különleges helyzet végét ebben az esetben ugyanis nem lehet egyértelműen meghatározni. Miként a döntés fogalmaz – utalva immáron a kivételes állapot és a háború különbözőségeire is – a konkrét esetben valószínűtlen, hogy a terrorfenyegetettségnek tűzszünettel legyen vége.<sup>111</sup>

A háborús jog tehát speciális jogrend, amely elsődlegesen a szuverén államok közötti fegyveres összeütközést szabályozza. A fegyveres összeütközés, mint különleges helyzet így

---

<sup>108</sup> ACKERMAN [2004] *i.m.* 1032-1037.

<sup>109</sup> *Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 507, 518 (2004).

<sup>110</sup> Az „enemy combatant” (ellenséges hadviselő) kifejezést bár az amerikai jogi terminológia korábban is ismerte, a 2001. szeptember 11. utáni eseményekkel összefüggésben újabb értelmezést nyert. A fogalom újraértelmezése lehetővé tette, hogy civilek letartóztatása, valamint eljárás alá vonása során katonai tanácsokat alkalmazzanak, megkerülve ezzel annak jogi vizsgálatát, hogy az adott személyek ügyében rendes bíróságok eljárhatnak-e, vagy a nemzetközi fegyveres összeütközések joga alkalmazható-e. Vö.: POSNER – VERMEULE [2007] *i.m.* 252.

<sup>111</sup> *Hamdi opinion of O'Connor i.m.* 12.

kivételes állapotá csak akkor válhat, ha a rendes jog szabályrendszerének alkalmazására már nincsen ésszerű lehetőség. A háborús jog is speciális jogrendnek tekinthető, ugyanakkor annak szabályai elsődlegesen szuverén államok vonatkozásában érvényesülnek. Ebben a kontextusban kivételes állapot jelleget csak akkor ölthet, ha a háborús jogon túl egy adott állam belső jogában, a területén élő személyekre vonatkozóan kíván speciális, a rendes jog által nem biztosított jogkorlátozásokat alkalmazni. Ezzel összefüggésben utalnék még arra is, hogy a háború joga ismeri a fegyveres összeütközések során garantálandó alapjogi minimumot is a humanitárius jog intézményével. Vagyis fegyveres összeütközések idején az egyéni jogkorlátozások lehetősége így előre ismert, rendkívüli jellegük korlátozottan érvényesül. A kivételes állapot egyik fontos aspektusa, hogy nem csak a különleges helyzet és így a kivételes állapot időtartama bizonytalan, hanem az erre vonatkozó speciális alkotmányi szabályok hiányában a jogkorlátozás alá vonni kívánt alapvető jogok és a jogkorlátozás mértéke, időtartama is kérdéses lehet.

A háború tehát olyan különleges helyzetnek tekinthető, amelyre a nemzetközi jog részletes szabályokat állapít meg, tehát egy sui generis jogrendet alakít ki, a háborús jogot, amely nem azonos a kivételes állapottal. Ez nem jelenti azt, hogy háború idején ne lehetne kivételes állapot is a belső jogban, ugyanakkor ebben az esetben nem a klasszikus értelemben vett nemzetközi jog által szabályozott fegyveres összeütközés tekinthető különleges helyzetnek, hanem ennek a belső jogra gyakorolt hatása.

### **4.3. Bűncselekmény**

A következőkben arra keresem a választ, hogy vajon különleges helyzete-e, és ha igen, akkor a kivételes állapot szempontjából van-e relevanciája a bűncselekmény fogalmának. Mivel a büntetőjogilag releváns tényállások számosak, így az általam alkalmazott bűncselekmény fogalma akár túlzottan általánosító is lehet. Éppen ezért a részletesebb elemzést megelőzően indokolt kihangsúlyozni, hogy az alcímben szereplő általános fogalom számunkra nem a büntetőjogi jellegű dogmatikai vizsgálat szempontjából tűnik relevánsnak, hanem abból az aspektusból, hogy ezáltal könnyebben értékelhető a különleges helyzetek rendes jogrendi, valamint kivételes állapoti kezelésének különbözősége. Nem vitás, hogy a bűncselekmények kezelésének anyagi jogi (büntetőjog) és eljárási jogi (büntetőeljárásjog) aspektusait a rendes jogrend keretén belül kell értelmeznünk. Vagyis azt is mondhatjuk, hogy a bűncselekményeket, mint különleges helyzeteket az alkotmányos demokráciák a rendes



jogrend keretein belül képesek kezelni.<sup>112</sup> Ismerünk azonban olyan különleges helyzeteket, amelyek túlmutatnak a rendes jogrend védelmi mechanizmusán és indokolhatják akár a kivételes állapotot is. A már bemutatott terrorizmus mellett ilyennek tekinthetjük a szervezett bűnözéssel összefüggő helyzeteket, amikor a bűncselekmények számának jelentős növekedése vezethet kivételes állapothoz. A lehetséges példák felsorolása helyett célszerű inkább arra utalni, hogy a bűncselekmények kezelése akkor eredményezhet kivételes állapotot, ha a rendes jogrend szerinti büntető anyagi és eljárásjog nem jelent hatékony megoldást a problémák kezelésére. Ennek magyarázathoz ismételten a terrorizmust veszem alapul, hiszen egyes elméletek szerint lehetséges kizárólag a hagyományos büntetőeljárás eszközével kezelni a problémát. Ennek kiindulópontja az, hogy mivel a terrorizmussal összefüggésben nem beszélhetünk háborúról, ezért a kormányzat sem alkalmazhatja a speciális háborús jog eszközeit a jogok korlátozására. Az egyetlen megoldás a terroristákkal szembeni büntetőjogi fellépés, amely megoldást „büntetőeljárás modellnek” is nevezünk.<sup>113</sup> A kérdés, hogy vajon a büntetőjog eszközszerével megelőzhető-e, kezelhető-e a terrorizmussal összefüggő különleges helyzetek. Abban az esetben ugyanis, ha a büntetőjog alkalmas jogi eszközökkel rendelkezik a terrorizmussal szemben, akkor nincs szükségünk egy új fogalom, a kivételes állapot bevezetésére.

A megoldáshoz közelebb vezet, ha egy másik, a büntetőjog eszközszerével kezelhető helyzetet, a szervezett bűnözést és az ehhez kapcsolódó cselekményeket vesszük alapul.<sup>114</sup> Mind a szervezett bűnözésnek, mind pedig a terrorizmusnak súlyos hatásai lehetnek. A társadalom többsége a fenyegetéssel arányos fellépést várja el a kormányzattól. A kérdés ebben az esetben az, hogy meddig kell, meddig mehet el a kormány például a büntető törvénykönyv szigorításával?<sup>115</sup> Abban az esetben tehát, ha a támadás nem látható előre, vagyis időközönként megismétlődhet, akkor az intézkedésre jogosulttal szembeni társadalmi elvárás egyre inkább a biztonság, ezáltal a jogkorlátozás irányába hat. Ha feltételezzük, hogy

---

<sup>112</sup> Érdemes jelezni persze azt is, hogy a bűncselekmények számának jelentős mértékű növekedése elméletben felvetheti a különleges helyzet kivételes állapoti kezelését is.

<sup>113</sup> Vö. POHLMAN, H. L., *Terrorism and the Constitution: the post-9/11 cases*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2008, 4.

<sup>114</sup> A szervezett bűnözéssel összefüggő, a bűncselekmények kivételes állapottal való összehasonlításának eredeti ötletét lásd: ACKERMAN, Bruce: *Before the Next Attack – Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*, Yale University Press, New Haven – London, 2006, 39-57.

<sup>115</sup> A dolgozat mondanivalóján túlmutatna a fenyegetettség kérdésének társadalmi-politikai aspektusból történő részletes bemutatása. A tömeges pánik és annak társadalmi-politikai hatásának kérdést ugyanakkor részletesen dolgozta fel: SUNSTEIN, Cass R., *Terrorism and Probability Neglect*, 2003.

[http://www.researchgate.net/publication/5152352\\_Terrorism\\_and\\_Probability\\_Neglect/links/0c96051f52dfbd2d79000000](http://www.researchgate.net/publication/5152352_Terrorism_and_Probability_Neglect/links/0c96051f52dfbd2d79000000) (2014. október 30-i letöltés)

a hagyományos büntetőjog adekvát védelmi eszköz a folyamatos fenyegetettségre, akkor azt várjuk el a jogalkotótól, hogy akár újabb és újabb büntetési tételekkel, szigorúbb jogkövetkezményekkel próbáljon meg védekezni. A büntető törvények végletekig történő szigorítása azonban éppen azt eredményezné, ami ellen egy demokratikus társadalomnak küzdenie kell: az alapjogok, a jogvédelem, a jog uralmának lebontását, az alkotmányos demokrácia katonai vagy rendőrállammal történő felváltását, esetleg diktatúrává, autokráciává alakulását.<sup>116</sup> Vagyis a büntetőjogi szankciórendszer folyamatos szigorításával a jogalkotó gyakorlatilag a rendes jogrendbe épít bele olyan szabályokat, amelyek egyébként kivételes állapothoz kapcsolódnának. Ha feltételezzük, hogy cél az alkotmányos demokrácia értékeinek megóvása, de egyúttal értelemszerűen kezelni kell a fenyegetettséggel járó problémákat is, akkor a jogállami kereteken belül a büntetőjog nem minden különleges helyzetben hatékony eszköz. A büntetőjogi normarendszer szigorítása ugyanis a rendes jogrend alkotmányos garanciáinak leépítését is eredményezheti. Ezt a veszélyt figyelembe véve, a bűncselekmény olyan különleges helyzet, melynek kezelése a legtöbb esetben a rendes jogrend keretei között kell, hogy működjön, ugyanakkor előfordulhat, hogy a bűncselekmények súlya, vagy számának jelentős növekedése miatt a rendes jogi (büntető anyagi és eljárási jogi garanciák figyelembevételével) eszközök nem alkalmasak a helyzet kezelésére. Az eddigiekből tehát arra lehet következtetni, hogy bár a bűncselekmény fogalma a rendes jog (büntetőjog) által determinált, ennek ellenére elképzelhető, hogy a rendes jogrend képtelen kezelni ezeket a helyzeteket.

#### **4.4. Gazdasági krízis**

Az eddigiekben bemutatott különleges helyzetek azért kerültek kiválasztásra, mert egyrészt olyan speciális tulajdonságuk van, amely miatt elemzésük és a különleges helyzetek köréből való kiemelésük elengedhetetlen, másrészt pedig jellemzőik alapján alkalmasak arra, hogy megkülönböztethessük az általános különleges helyzeteket az olyan különleges helyzetektől, amelyek legitim célként jelölhetők meg a kivételes állapoti intézkedések során. Azaz kivételes állapotot eredményezhetnek, vagy pedig rámutatnak a kivételes állapot és a rendes jogrend közötti nagyon vékony határvonalra azáltal, hogy kijelölik a különleges

---

<sup>116</sup> Vö. ACKERMAN [2004] *i.m.* 1035-1036.

helyzetek még hagyományos jogrend szerinti kezelhetőségének határát. Az eddigiekben ismertetett különleges helyzeteknek azonban van egy nagyon fontos közös jellemzőjük: jelesül az, hogy valamennyien erőszakos jellegű különleges helyzeteknek, tágabb értelemben politikai krízisnek tekinthetők.

A különleges helyzettel foglalkozó jogirodalom hagyományosan három kategóriát különböztet meg: politikai, gazdasági és természeti krízist.<sup>117</sup> A témával foglalkozók jelentős része a politikai kríziseket veszi alapul a különleges helyzetekkel és a kivételes állapottal kapcsolatos elemzések során. A politikai krízis körébe tartoznak a fegyveres zavargások, a lázadások, de politikai krízisnek tekinthetjük a terrorizmust is. Ezekben a különleges helyzetekben általánosan elfogadott a helyzet kivételes eszközökkel történő kezelésének koncepciója. Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy vajon a kivételes intézkedések szempontjából mennyiben tekinthetők másnak a gazdasági krízisek, vagy természeti katasztrófák és az arra adandó válaszok.

Fontos hangsúlyozni azt is, hogy gazdasági krízisre hivatkozással meglehetősen kevés esetben lehet találkozni a kivételes állapot jogkorlátozások jogalapjaként. A gazdasági intézkedésekben a kormányoknak egyébként is nagy cselekvési szabadságuk van, így különleges helyzettől függetlenül is korlátozhatnak alapvető jogokat, melyekkel összefüggésben a legfőbb kérdés azok alkotmányossága. A közelmúlt ugyanakkor megmutatta, hogy a gazdasági krízisre hivatkozás legitimációs indokként, semmint jogalapként szolgált a korlátozásokra. Ennek megfelelően például az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatából nem ismerünk olyan esetet, amikor – jelen dolgozatban későbbiek során tárgyalandó – az Emberi Jogok Európai Egyezményének 15. cikke szerinti derogációs rendelkezés alkalmazására pénzügyi, gazdasági jellegű krízisre hivatkozással került volna sor.<sup>118</sup> A legtöbb esetben az államok az ilyen helyzeteket igyekeznek a rendes jog által biztosított eszközökkel kezelni. Ráadásul a nemzetközi joggyakorlatban elfogadott az a megállapítás, hogy az erőszakos jellegű különleges helyzetek sokkal inkább elfogadható érvenként szolgálnak a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek alóli mentesüléshez.<sup>119</sup> Ez persze nem azt jelenti, hogy a gazdasági krízis ne lenne különleges helyzet, ráadásul olyan,

---

<sup>117</sup> GROSS [2003] *i.m.* 1011, 1025.

<sup>118</sup> HELGADÓTTIR, Ragnhildur, *Economic Crises and Emergency Powers in Europe*, Harvard Business Law Online, 2012, 134 <http://www.hblr.org/2012/03/eu-economic-emergency-powers> (2015. szeptember 20-i letöltés)

<sup>119</sup> DESIERTO, A. Diane, *Necessity and National Emergency Clauses: Sovereignty in Modern Treaty Interpretation*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2012, 150.

amely kivételes állapotot eredményezhet.<sup>120</sup> A gazdasági világválságok mind-mind a társadalom normális életvitelét jelentős mértékben meghatározó, azt lényegében befolyásoló helyzeteknek tekinthetők. Az itt exemplifikatív módon feltüntetett helyzetek szinte minden esetben az állami, társadalmi rend normális működésére vannak hatással, sőt veszélyeztetik is azokat. Miként a különleges helyzetekről általában, úgy a gazdasági krízissel összefüggésben is elmondható, hogy számtalan formáját különböztetik meg a témával foglalkozók. Így a gazdasági krízis fogalmi elemei között beszélhetünk a fizetési mérleggel kapcsolatos krízisről, folyó fizetési mérleg kríziséről, valutaválságról, pénzügyi válságról, gazdasági sokkról, likviditási és fizetőképességi válságról.<sup>121</sup>

Mi az oka tehát annak, hogy a legtöbb, a témával foglalkozó kutató a különleges helyzet és a kivételes állapot vizsgálata során a politikai (erőszakos jellegű) kríziseket veszik alapul? A válasz leginkább abban keresendő, hogy egy fegyveres konfliktus, egy terrortámadás, vagy belső zavargás szinte kivétel nélkül egyrészt a társadalom tagjainak legfontosabb jogát, az életét veszélyeztetik, másrészt pedig ha a rend fenntartását az állam nem képes biztosítani, akkor a helyzet az állam effektív működését veszélyezteti. Egy gazdasági, pénzügyi krízis ezzel szemben nem érinti azonnal és látványosan a társadalom tagjainak legfontosabb jogait, bár hosszú távon óriási problémát jelenthet a társadalom egészére, végül pedig az államra nézve. Éppen ez a kevésbé látványos jellege adja a gazdasági krízis veszélyét: annak következményei (pl. éhezés, családok vagy egyének gazdasági ellehetetlenülése, nyomor vagy éppen egy öngyilkossági hullám) kauzális viszonyban állnak a különleges helyzettel, de sokszor a példaként említett következmények bekövetkezésekor az intézkedésre jogosult lehetősége redukálódik. A gazdasági krízis így sok esetben nem önmagában különleges helyzet, hanem olyan különleges helyzet, amely további különleges helyzetek kiindulópontja. A gazdasági krízis továbbá azért is jelent különös veszélyt az alkotmányos demokráciák számára, mert az arra történő hivatkozás, mintegy biankó csekk lehet az intézkedésre jogosult kezében, a jogkorlátozások „legitimálása” érdekében.

A kivételes állapot az alkotmányos demokráciákban kétélű fegyver: nemcsak a különleges helyzet hatékony kezelésének eszköze, hanem a kivételes állapot jogkorlátozások fenntartásának és az alkotmányos demokrácia leépülésének is akkor, ha a kivételes

---

<sup>120</sup> A gazdasági krízisre, mint a kivételes állapot jogkorlátozásokat megalapozó különleges helyzetre történő hivatkozás nem egyszerű hipotézis. Egy közelmúltbeli példa mutatja a gazdasági krízis különleges helyzeti jellegét, amelyre alapozva kívánta a venezuelai kormány elrendelni a kivételes állapotot. Vö.: <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-35329617>.

<sup>121</sup> DESIERTO *i.m.* 148-149.

intézkedések a rendes jogrend részévé válnak. Ebből a szempontból egy világjárvány, vagy súlyos természeti katasztrófa még kellően látványos, időben könnyebben behatárolható és a hétköznapi emberek számára felismerhető ahhoz, hogy az esetleges kormányzati visszaélés felismerhető legyen. De egy gazdasági, pénzügyi válság hatásai a legtöbb esetben nem azonnal érvényesülnek, a társadalom egy része nem is érzi kellően a helyzet súlyát, csak akkor, ha az időben elhúzódik és kezelése nem megfelelő. A gazdasági, pénzügyi krízis ebből a szempontból a kizárólag emberi tevékenység eredményeként bekövetkező különleges helyzet (politikai jellegű) és a természeti katasztrófák közötti helyet foglalja el.<sup>122</sup>

A gazdasági krízis különleges helyzeti jellegére és a speciális kormányzati kezelhetőség igényére számos konkrét példa hozható. 1924. januárjában egy súlyos gazdasági és pénzügyi krízis veszélyeztette a francia valutát, emiatt a kormányzat rendkívüli intézkedésekre kért felhatalmazást, amelyet márciusban korlátozott időtartamra meg is kapott. 1938-ban továbbá a kormány hasonló indokokra hivatkozással kért és kapott is felhatalmazást a rendeleti úton történő kormányzásra. Bár ez utóbbi elsődleges célja a náci Németországgal szembeni védekezés előkészítése volt, ennek ellenére a gazdasági krízis is legitimációs indokként lett megjelölve.<sup>123</sup> Érdeemes megjegyezni azt is, hogy a dolgozatban későbbiek során részletesen is bemutatásra kerülő weimari alkotmány 48. cikkének<sup>124</sup> alkalmazására 1919 és 1933 között számos esetben a márka válsága, gazdasági és pénzügyi krízis miatt került sor.<sup>125</sup>

Hasonlóan az eddigiekhez, 1933-ban Franklin D. Rooseveltt a gazdasági világválságra hivatkozással kért és kapott rendkívüli jogköröket. Ennek a felhatalmazásnak az érdekessége az volt, hogy az erre irányuló kezdeményezésében az elnök kifejezetten utalt a gazdasági krízis és az erőszakos jellegű különleges helyzet közötti párhuzamra, egyenlőségjelet téve a két helyzet súlyossága között.<sup>126</sup> Az is látható, hogy a gazdasági krízisre történő hivatkozás

---

<sup>122</sup> MEYLER, A. Bernadette, *Economic Emergency and the Rule of Law*, Cornell Law School, Ithaca, 2006, 17.

<sup>123</sup> ROSSITER, Clinton L., *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, Harcourt Brace, New York, 1948, 123-124.

<sup>124</sup> Ez lehetővé tette a birodalmi elnök számára, hogy az állam biztonságát és a társadalmi rendet veszélyeztető különleges helyzetben rendkívüli intézkedéseket tegyen (ennek keretében számos rendkívüli jogkorlátozást is), valamint ha szükséges a hadsereget is alkalmazhassa.

<sup>125</sup> AGAMBEN, Giorgio, *Stato di eccezione (State of Exception)*, The University of Chicago Press, 2005, 15. (ford. Attell, Kevin)

<sup>126</sup> „I assume ... the leadership of this great army of our people dedicated to a disciplined attack upon our common problems ... I shall ask the Congress for the one remaining instrument to meet the crisis - broad Executive power to wage war against the emergency, as great as the power would be given to me if we were in fact invaded by a foreign foe.” ROOSEVELT, Franklin D., *The public papers and addresses of Franklin D. Roosevelt - The year of crisis, 1933*, Random House, New York, 1938, 14-16.

nem minden esetben a kormányzat rendes jogrendi legitimációs indoka, hanem több esetben különleges intézkedések megtételére irányuló felhatalmazás jogalapja. A gazdasági krízis különleges helyzeti jellegére mutat rá egy 1933-as amerikai bírósági döntés, az ún. *Blaisdell* döntés.<sup>127</sup> Az amerikai Legfelső Bíróság ebben a döntésében alkotmányosnak minősített egy tagállami szabályozást, amely a jelzálogszerződésekből eredő kifizetéseket korlátozta. Minnesota államban a 30-as években több ezer háztulajdonost veszélyeztetett az ingatlan elvesztésének lehetősége, ezért a fenti módon kívánták enyhíteni az érintettek helyzetét. A döntés bár a természeti katasztrófákhoz hasonlítja a gazdasági krízist, mégis a megállapításai alapján általánosságban a különleges helyzettel való viszonyára következtethetünk. Ennek értelmében egy országot vagy akár az egész világot érintő gazdasági és pénzügyi válságnak ugyanolyan eredménye van, mint egy szárazságnak, földrengésnek, avagy bármilyen természeti csapásnak. Egy ilyen különleges helyzet milliókat foszt meg a munkájuktól és az eddig megszokott életmódjuktól. Több ezer embernek a létét jelentő tulajdonjog értéke elvész és az otthonuk elvesztésének lehetősége reális veszéllyé válik.<sup>128</sup> A gazdasági krízis tehát közvetlenül is befolyásolja az egyéneket, vagy az egyének legkisebb közösségének tekinthető családok életét, létfenntartását. A gazdasági, pénzügyi krízis olyan különleges helyzeti jellegű, amely kivételes intézkedéseket tesz szükségessé, a nagy gazdasági világválság kapcsán is megtapasztalhattuk.

A fentiekkel összefüggésben érdemes azonban hivatkozni arra, hogy a huszadik század politikai, katonai és gazdasági válságai nem választhatók el élesen egymástól. Ha például a New Deal alkotmányossági szempontból releváns intézkedéseit nézzük, akkor azt tapasztalhatjuk, hogy az az elnök számára széleskörű felhatalmazást adott a gazdasági élet szabályozására és ellenőrzésére.<sup>129</sup> Az elnöki felhatalmazásból, mint a gazdasági krízis kezelésének lehetséges gyakorlatából, általánosságban két következtetést vonhatunk le. Egyrészt, ha figyelembe vesszük, hogy az 1929-1933-as világgazdasági krízis nagyban hozzájárult az alkotmányos demokrácia bizonyos kontrollfunkcióinak lebontásához egyes országokban, valamint globális szinten kapcsolatba hozható a második világháború kirobbanásával, akkor megállapítható, hogy a gazdasági krízis nem megfelelő kezelése, politikai krízist, majd pedig fegyveres összeütközéseket, lázadásokat, egyéb erőszakos cselekményeket eredményezhet. Így olyan különleges helyzetről beszélhetünk, amely

---

<sup>127</sup> *Home Bldg. & Loan Ass'n Blaisdell*, 290 U.S. 398 (1933).

<sup>128</sup> *Vö. Blaisdell*, 290 U.S., 423 (1933).

<sup>129</sup> AGAMBEN [2005] *i.m.* 2, 22.

„súlyosabb” különleges helyzetek kialakulásához vezethet, ezt a különleges helyzeti típust nevezhetjük származékos különleges helyzetnek, avagy első és második generációs különleges helyzeteknek. Másrészt azt a következtetést is levonhatjuk, hogy szemben az erőszakos jellegű politikai krízisekkel, a gazdasági krízis elsődlegesen a társadalom tagjainak kevésbé látványos jogait veszélyezteti, mint például a tulajdonhoz való jog, az egyéb gazdasági, szociális jogok, de akár az esélyegyenlőség elvének sérelmét is.<sup>130</sup> Egy gazdasági krízis kezelése során elsődlegesen a fenti jogokat korlátozzák. Mivel tehát egy gazdasági krízisnek számos olyan eleme lehet, amely előbb-utóbb a társadalom tagjainak életét jelentős mértékben hátrányosan érintheti, ezért a gazdasági krízis különleges helyzetnek tekinthető. Már itt is hangsúlyozni kell, hogy a gazdasági krízis különleges helyzeti jellege a látens jogkorlátozás veszélye miatt releváns (vagyis amikor a rendes jogrendben a korlátozás legitím céljaként az adott gazdasági helyzet kerül feltüntetésre, végül a különleges helyzet a rendes jogba beépített állandó jogkorlátozás eszközévé válik).

A gazdasági krízist a legtöbb kivételes állapotot szabályozó alkotmány egyáltalán nem ismeri. Ez pedig azt a feltevést valószínűsíti, miszerint a gazdasági krízis olyan különleges helyzet, amely a hagyományos jog(korlátozás) eszközével kezelhető. Abban az esetben ugyanakkor, ha a gazdasági krízist nem ismerjük el olyan különleges helyzetként, amely kivételes állapotot eredményezhet, akkor szükségszerűen azt támogatjuk, hogy a rendkívüli jogkorlátozások a rendes jogrend részévé válhatnak. Miként majd látni fogjuk, a kivételes állapotnak van egy rendes jogrendet védő szerepe is, hiszen nem engedi az alkotmányos demokrácia hagyományos jogrendjének megsértését azzal összeegyeztethetetlen intézkedésekkel. Az alkotmányos demokrácia ezzel kapcsolatban azt kívánja meg, hogy a kivételes állapoti jogkorlátozások ténye egyértelmű legyen, vagyis ne fordulhasson elő az a helyzet, amikor a különleges intézkedések kivételes állapot alkalmazásának mellőzésével válnak a jogrend részévé.

#### **4.5. Természeti és közegészségügyi krízisek**

Az elmúlt évekből a Katrina hurrikán, a madárinfluenza- vagy ebola járvány mind-mind olyan különleges helyzetek voltak, amelyek kapcsolata a gazdasági krízissel és egyéb

---

<sup>130</sup> HELGADÓTTIR *i.m.* 130.

különleges helyzetekkel elvitathatatlan. Még is önálló elemzésük indokolt, tekintettel arra, hogy ezek a különleges helyzetek az adott állam szempontjából nem közvetlenül kapcsolhatók emberi tevékenységhez (a környezetszennyezés, túlnépesedés, egészségügyi, higiéniai követelmények be nem tartása miatti esetekben a közvetett emberi hozzájárulás ennek ellenére egyértelműen megállapítható). A természeti, közegészségügyi jellegű különleges helyzetek definiálása ugyanakkor meglehetősen egyszerű: mindazon előre nem látható, hirtelen bekövetkező események, helyzetek, amelyek jelentős mértékű károkozással, pusztítással és jelentős emberi szenvedéssel járnak, egyúttal pedig meghaladják a lokális kezelhetőség erőforrásait, ezért szükségessé válik nemzeti vagy nemzetközi jellegű külső segítség igénybevétele.<sup>131</sup> A természeti, egészségügyi krízisen belül továbbá az alábbi csoportok képezhetők: geofizikai (pl. földrengés, vulkánkitörés, száraz földcsuszamlás), meteorológiai (villámlás), hidrológiai (árvíz, sáros földcsuszamlás), klimatológiai (extrém magas hőmérséklet, szárazság, tűzvész), biológiai (járvány, féregfertőzés stb.) eredetű. Ezek a kategóriák mind földi eredetű problémák, de ezeken kívül megkülönböztethetjük a földönkívüli jellegű kríziseket is (meteor vagy aszteroida becsapódás).<sup>132</sup>

Ezekre a különleges helyzetekre – szemben például a gazdasági krízissel – az egyes alkotmányok már általában utalnak, ugyanakkor a politikai, erőszakos jellegű krízishelyzetekhez képest elismertségük, mint kivételes állapot jogkorlátozások alapja, háttérbe szorul. Ennek ellenére találhatunk olyan esetet, amikor a politikai krízishez hasonló gyorsasággal, a természeti krízisre hivatkozás szolgált alapul bizonyos különleges intézkedések megtételéhez. Miként arra Leslie Eaton rámutatott, a Katrina hurrikánt követően New Orleansban tapasztalt jelentős számú letartóztatás, a jogi képviselővel történő konzultáció megtagadása, a gyorsított eljárás és a habeas corpus garanciáinak bizonyos mértékű korlátozása éppen természeti jellegű krízisre volt visszavezethető.<sup>133</sup> Látható tehát, hogy a természeti (és egészségügyi) katasztrófák tekinthetők olyanoknak, amelyek különleges intézkedéseket hívnak életre. A természeti és közegészségügyi krízisre, mint különleges helyzetre történő hivatkozás az intézkedésre jogosult számára ráadásul azt a lehetőséget is

---

<sup>131</sup> A definíciót a brüsszeli székhelyű The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) alkotta meg. Az erre vonatkozó részletes tanulmány az alábbi internetes oldalon található: [http://www.gfdrr.org/sites/gfdrr.org/files/Disaster\\_Types\\_and-Impacts.pdf](http://www.gfdrr.org/sites/gfdrr.org/files/Disaster_Types_and-Impacts.pdf), 2015. október 29-i letöltés

<sup>132</sup> A felosztásról részletesen lásd: BELOW, Regina – WIRTZ Angelika – GUHA-SAPIR, Debarati, *Disaster Category Classification and peril Terminology for Operational Purposes*, Université catholique de Louvain, München, 2009, 5-8.

<sup>133</sup> EATON, Leslie, *Judge Steps In for Poor Inmates Without Justice Since Hurricane*, New York Times, 2006. május 23., vagy GARRETT, L. Brandon – TETLOW, Tania, *Criminal Justice Collapse: The Constitution After Hurricane Katrina*, Duke Law Journal, 2006, 1-25. Mindkettőt idézi: MEYLER *i.m.* 15.



biztosítja, hogy a kivételes intézkedések szükségességét teljes mértékben áthárítsa az emberi tényezőktől független, természeti okokra, ezáltal is elfogadtatva az intézkedések rendkívüli jellegét.<sup>134</sup>

## **5. A kivételes állapot meghatározásának nehézségei a különleges helyzetek relációjában**

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy a kivételes állapot különleges helyzettel való kapcsolata számos összefüggést takar, azt is mondhatjuk, hogy a kivételes állapot feltételez valamilyen különleges helyzetet. Egyúttal pedig olyan intézkedések összességére utal, amelyek rendes körülmények között nem feltétlenül lennének alkotmányosak. Ilyenkor tehát az állam olyan kihívással szembesül, amikor a fennmaradása érdekében egyes alapvető demokratikus működési elvei bizonyos mértékű feladását kell vállalnia. Az intézkedésre jogosult kivételes hatalommal való visszaélésének veszélye miatt a kivételes állapot mindazonáltal rendkívül veszélyes fegyver is lehet.<sup>135</sup>

A különleges helyzet és a kivételes állapot viszonyához kapcsolódik a megnyugtató tézise, amely szerint különleges helyzetekben az intézkedésre jogosultnak van egy megnyugtató feladata is: „nyugalom, a helyzet urai vagyunk”.<sup>136</sup> A társadalom elvárása ugyanis a gyors, hatékony és látványos intézkedések irányába mutat. Az elmélet szerint ez a feladat teremti meg a kapcsolatot a különleges helyzet és a kivételes állapot között. Azt feltételezi, hogy egy alkotmányos demokrácia számára szükséges olyan megoldás, amely egyrészt biztosítja az azonnali intézkedések lehetőségét a végrehajtó hatalom számára, ezáltal megnyugtató a társadalom tagjait, másrészt pedig sikeresen „átmenti” az alkotmányosságot a különleges helyzet közvetlen és közvetett hatásainak elmúltával.

A megnyugtató téziséhez kapcsolódóan levonható az a következtetés, hogy a különleges helyzet egyik legfontosabb további jellemzőjének az időbeliséget tekinthetjük. Az

---

<sup>134</sup> Az a politikai retorika, amely a felelősséget a politikai szereplőkről a természetre kívánja hárítani, ezáltal a társadalom számára mintegy megkönnyíteni a kivételes állapoti jogkorlátozások elfogadását egyre inkább elfogadottá válik. Vö.: Center for Progressive Reform Publication, *An Unnatural Disaster: The Aftermath of Hurricane Katrina*, 2005, [http://www.progressivereform.org/articles/Unnatural\\_Disaster\\_512.pdf](http://www.progressivereform.org/articles/Unnatural_Disaster_512.pdf), 2015. november 1-ei letöltés.

<sup>135</sup> SCHELPELE, Kim Lane, *Law in Time of Emergency*, Scholarship at Penn Law, 2004, 4, [http://lsr.nellco.org/upenn\\_wps/55](http://lsr.nellco.org/upenn_wps/55) (2012. szeptember 6-i letöltés).

<sup>136</sup> ACKERMAN [2006] *i.m.* 44-45.

időbeliség kérdésével összefüggésben a kivételes jelleggel kapcsolatos további sarokpontra mutat rá Leonard C. Feldman, aki a kivételes állapottal kapcsolatos elméletének lényegét a különleges helyzettel összefüggően a szükségszerűségre, az idő hiányára vezeti vissza: „*Nincs idő, intézkedni kell.*”<sup>137</sup> Hasonló megoldásra jut Zuckerman is, aki szerint a szükségszerűség a különleges helyzet leginkább meghatározó jellemvonás.<sup>138</sup> A sürgősség, a szükségszerűség mindent megelőző jelleggel rendelkezik, ráadásul a különleges helyzet relációjában úgy merül fel, hogy a hagyományos jog eszközeivel csak nehezen, vagy óriási idővesztéssel kezelhető. Ezekkel az elméletekkel és az időtényezővel hozható összefüggésbe immáron a kivételes állapothoz kapcsolódó úgynevezett pánik teória is, amelyet a következőkben röviden ismertetek.

A pánik teória abból indul ki, hogy a különleges helyzetek pánikot eredményeznek, amely pánik két aspektusból lehet releváns. Egyrészt a pánik, amely a társadalom részéről merül fel, és amely határozott és szimbolikus cselekvéseket hív életre, másrészt amely a politikai vezetőket érinti. Ez utóbbi eredménye, hogy vagy érdemi mérlegelés nélkül vezetnek be irracionális intézkedéseket, vagy pedig – és ez a rosszabb – igyekeznek előnyt kovácsolni a sokkból, és olyan intézkedéseket hoznak, amelyeket a társadalom rendes körülmények között elutasítana.<sup>139</sup> Az elv alapja tehát az, hogy figyelemmel a pánik keltette félelemre és így a veszély túlértékelésére, az alapvető jogok jóval nagyobb sérelmet szenvedhetnek, mint amennyi a biztonság érdekében egyébként szükséges lenne. Vagyis az eredmény: indokolatlan mértékű jogkorlátozás párosul indokolatlan mértékű biztonsággal.<sup>140</sup> A pánik teória ellenzői – vagyis azok, akik elvetik a pánik miatti nagyobb mértékű jogkorlátozást – a határozottabb kormányzati szerepvállalás mellett érvelnek, érveiket négy pontban foglalják össze.<sup>141</sup> Az első, hogy a félelem nem eredményez egyértelműen rossz, elhamarkodott döntéseket, mivel a félelem tájékoztatási kényszerrel is jár. Másodszor, ha el is fogadjuk a tételt, miszerint a félelem rossz döntést eredményez, akkor is nehezen bizonyítható, hogy jelentősebb befolyásoló tényező lenne kivételes állapotban, mint rendes jogrend idején. Harmadrészt, ha

---

<sup>137</sup> FELDMAN, Leonard C., *The Banality of Emergency*. In: SARAT, Austin (ed.), *Sovereignty, Emergency, Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 136-137.

<sup>138</sup> ZUCKERMAN, Ian, *One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception*, *Constellations – An International Journal of Critical and Democratic Theory*, Vol. 13, No. 4, 2006, 523.

<sup>139</sup> POSNER –VERMEULE [2007] *i.m.* 4-5.

<sup>140</sup> Vö.: IGNATIEFF, Michael, *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2004, 212. ACKERMAN [2004]. COLE, David, *Their Liberties, Our Security: Democracy and Double Standards*, *International J. Legal Info*, Vol. 31, No. 2., 2003, 290-311, WELLS, Christina E., *Questioning Deference*, *Missouri Law Review*, Vol. 69, No. 4, 2004, 903-949.

<sup>141</sup> Vö. POSNER –VERMEULE [2007] *i.m.* 59-86.

elismerjük, hogy a félelem hátrányosan befolyásolja a döntéshozást és feltesszük továbbá, hogy különleges helyzetekben ez a befolyásolás jelentősebb, mint normál időszakban, akkor is el kell ismerni, hogy ezek a hatások nehezen enyhíthetők a biztonság sérelme nélkül. Negyedszer pedig, ha feltételezzük, hogy a félelem szerepe különleges helyzetekben jelentősebb, ez önmagában nem jelenti azt, hogy a pánik eredményeként túlzottan „biztonságpárti” intézkedések kerülnek bevezetésre.

A különleges helyzetek tehát főszabály szerint pánikot idéznek elő, a pánik teória elismerői szerint továbbá a fenyegetés és a félelem eredményeként irracionális mértékű jogkorlátozó intézkedések kerülhetnek bevezetésre, amelyek szélsőséges esetben a különleges helyzet elmúltával is fennmaradhatnak. Többek között erre alapozható a pánik teóriához kapcsolódó ún. csúszós lejtő elmélet, amely szerint, ha a végrehajtó hatalom egyszer a kivételes intézkedések eszközéhez nyúl, akkor előbb-utóbb elkerülhetetlenül túllépi a szükséges és arányos mértéket.<sup>142</sup> Klasszikus példával megvilágítva az elmélet lényegét: amint a kényszervallatást bármilyen körülmények között lehetővé tesszük, a kínzás alkalmazása rendszeressé válik és a „kínzási kultúra” szépen lassan elfogadott lesz, végül pedig fel sem fog tűnni annak korábbi tilalmazott jellege.<sup>143</sup> A kínzás felhasználhatóságának köre növekedni fog akként, hogy a minél kisebb sérelemokozástól a kínzás egyre inkább a gyanúsított bűnelkövetők megbüntetésének eszközévé válik. Végül pedig azt a célt szolgálja majd, hogy a hagyományos bűncselekmények gyanúsítottjaitól beismerő vallomást csikarjanak ki, sőt akár a politikai ellenfelek megfélemlítésének eszköze is lehet.<sup>144</sup> A pánik teória kritikusai szerint ugyanakkor a különleges helyzet az igazi fenyegetést nem az alapvető jogokra, hanem az államra jelenti. Éppen ezért a hangsúlyt a minél eredményesebb védekezéshez szükséges leghatékonyabb intézkedésekre és annak letéteményesére (végrehajtó hatalom) kell helyezni. A végrehajtó hatalom bár korlátozza, de semmi esetre sem szüntetheti meg a jogvédelem rendszerét, és ebben a tekintetben a társadalom kontrollfunkciója jelentős. A kormányzati intézkedéseknek a törvényhozás és/vagy az igazságszolgáltatás általi felülvizsgálatára pedig csak a különleges helyzet elmúltával van lehetőség. Ez utóbbi, felülvizsgálati kitétel tekintetében két álláspont ütközik. Az egyik tagadja a „korlátlan”

---

<sup>142</sup> POSNER –VERMEULE [2007] *i.m.* 56.

<sup>143</sup> Vö. GROSS, Oren, *Are Torture Warrants Warranted? Pragmatic Absolutism and Official Disobedience*, Minnesota Law Review, Vol. 88, Research Paper No. 04-6, 2004, <http://ssrn.com/abstract=525362> (2014. augusztus 7-i letöltés); a kínzás és a kényszervallatás „csúszós lejtő” effektusáról részletesen értekeznek: GINBAL *i.m.* 111-157.

<sup>144</sup> KREIMER, Seth, *Too Close to the Rack and the Screw: Constitutional Constraints on Torture in the War on Terror*, Journal of Constitutional Law, Vol. 6, No. 2, 2003, 278.

végrehajtó hatalom lehetőségét, hangsúlyozva, hogy a bíróságoknak valamennyi rendkívüli intézkedés kontrollját el kell látniuk. Egyetlen különbség, hogy ésszerű keretek között el kell fogadniuk a jogkorlátozás szigorúbb mértékét.

A bírák számára korlátozottabb hatáskört hangsúlyoz az a megközelítés, amely a bíró alkotmányos kontrollját pusztán a végrehajtó hatalom és a törvényhozás közötti kapcsolat alkotmányos kereteinek való megfelelés ellenőrzésében látja.<sup>145</sup> Az eddig említett, a bíróságok szerepének és az alapvető jogok védelmének elsőbbségét valló irányzatot Posner és Vermeule nyomán<sup>146</sup> *liberális megközelítésnek* nevezzük. Az ettől eltérő megközelítés bár elismeri a rendkívüli intézkedések szükségességét, ugyanakkor azt az álláspontot vallja, hogy az alkalmazott bírósági felülvizsgálat nagyobb veszéllyel jár. A bíró ugyanis az egyébként jogszerű intézkedéseket is indokolatlanul felül fogja vizsgálni, ezáltal késlelteti azok hatályosulását. Ezzel összefüggésben az úgynevezett *kompromisszumos modell*<sup>147</sup> amellel érvel, hogy a kormányzatnak kell megtalálnia a biztonság és az alapvető jogok védelme közötti egyensúlyt. A bíróságok azért nem lehetnek a kivételes állapotú jogkorlátozások során akár a végleges döntésre jogosultak, mert amíg a végrehajtó hatalmat a titoktartás, a gyorsaság és a rugalmasság jellemzi, addig a bíróságok működési sajátosságukból kifolyólag sokkal merevebbek. Nyilvános működésük úgyszintén akadályozója lehet a hatékony, gyors intézkedéseknek.

Összefoglalva az eddigieket, amíg a *kompromisszumos modell* azt várja el, hogy a kormányzati intézkedések bírósági felülvizsgálata szüneteljen kivételes állapotban, addig a *liberális teória* szerint az alkotmányos jogok védelmére szolgáló mechanizmus szüneteltetése elfogadhatatlan. Hangsúlyozandó ugyanakkor: ez nem jelenti azt, hogy minden maradna a régiben, vagyis a liberális álláspont is elfogadja, hogy az alkotmány rendelkezhet bizonyos alapvető szabadságjogok korlátozásának lehetőségéről. Az irányzat hívei pusztán amellel érvelnek, hogy a történelmi példák alapján veszélyes és kiszámíthatatlan, ha a kormányzati intézkedések szükségtelen mértékű szabadságjog-korlátozásokat alkalmaznak, ezért létfontosságú a kormányzati túlkapások bírósági kontrollja.<sup>148</sup>

A kivételes állapot fogalmának definiálására, pontosabban tipikus jellemzőinek

---

<sup>145</sup> Vö. POSNER –VERMEULE [2007] *i.m.* 22-28.

<sup>146</sup> POSNER –VERMEULE [2007]. A szerzők amellel érvelnek, hogy a végrehajtó hatalom tevékenységének bármilyen kontrollja kivételes állapotban, veszélyezteti a különleges helyzet hatékony kezelését. Vagyis az intézkedésre jogosult kiterjedt kontrollja nagyobb veszélyt jelent az államra, a társadalom biztonságára, mint amennyit az alapvető jogok korlátozása elszenvedne a biztonság érdekében.

<sup>147</sup> POSNER –VERMEULE [2007] *i.m.* 5, 21-30.

<sup>148</sup> Vö. POSNER –VERMEULE [2007] *i.m.* 15-18.

bemutatására a jogirodalomban több megoldás ismert. Egyesek a fogalom egzakt meghatározására törekednek, mások az úgynevezett típusalkotás eszközével élnek. Megint mások szerint a kivételes állapot definíciójának fontos eleme annak átmeneti jellege, ugyanis az szükség szerint magában foglalja a rendes jog alkalmazhatóságának időleges felfüggesztését is.<sup>149</sup> Fontos ismerv lehet az is, hogy a kivételes intézkedések célja nem lehet más, mint a demokratikus intézményrendszer megóvása, és a hagyományos jogra való minél előbbi visszatérés.<sup>150</sup>

Olyan megoldás is létezik, amelyik nem határozza meg előre a problémakört, hanem abból kiindulva, hogy mindig egyedi sajátosságokkal rendelkező problémáról van szó, megjelöli azt a szervet, személyt, aki a konkrét helyzetben döntésre jogosult. Ez a döntési jogosultság pedig annak eldöntésére is kiterjed, hogy vajon az adott szituáció valóban olyan különleges helyzet, amely kivételes intézkedéseket tesz szükségessé. A kivételes állapot definiálásának nehézségét jól szemlélteti, hogy a hazai és a külföldi jogirodalomban használt fogalom pusztán fordítással nem feleltethető meg egymásnak. Az angol „emergency”, „states of emergency” vagy a „public emergency” meghatározások körébe sorolhatók éppúgy az állam és társadalom egészét, vagy jelentős részét fenyegető helyzetek, mint a szabályozott különleges jogrendek. Ekként tehát a „public emergency” kategória magában foglalja a rendkívüli állapotot, az ostromállapotot, a szükségállapotot, a megelőző védelmi helyzetet, a jog „felfüggesztésének” állapotát, a hadi jog állapotát, a speciális hatalomgyakorlás állapotát stb.<sup>151</sup> A külföldi szakirodalom továbbá az emergency, a state of emergency, a state of exception, a public emergency fogalmakat sokszor szinonimaként használja. Ugyanez olvasható ki a hazai megoldásokból is: különleges jogrend, rendkívüli állapot, kivételes állapot, szükségállapot, minősített időszak stb. Ebből kifolyólag tehát érdemes leszögezni, hogy a kivételes állapot fogalmába valamennyi fenti meghatározás belefoglalható. A kivételes állapot gyűjtőfogalom, amely nemcsak jogi, politikai kategória, hanem – az alkotmányi szabályozástól függően – egyúttal különleges helyzet következménye is.

---

<sup>149</sup> SINGHVI, Abhishek Manu, *The State of Emergency and Permissible Measures of Derogation*, International Bar Association of India, Lawasia, 1986, idézi: ROEPSTORFF, Kristina, *Terrorism as a Public Emergency and its Impact on Human Rights*, <http://www.lawanddevelopment.org/docs/terrorismhumanrights.pdf> (2014. január 3-i letöltés).

<sup>150</sup> Uo.

<sup>151</sup> Vö.: CHOWDHURY, *i.m.* 12.

## 6. A kivételes állapot karakterjegyei

Az eddigieket alapulvéve a kivételes állapotot leginkább két fogalom mentén lehet felismerni: a sürgősség és az arány.<sup>152</sup> A sürgősség a kivételes állapottal összefüggésben nem jelent mást, mint az azonnali fenyegetés feltételezését, méghozzá olyanét, amely a hagyományos, hosszú politikai egyeztetések, jogalkotási folyamat stb. útján nem kezelhető. A sürgősség melletti másik jellemvonás az arány, amely annak kifejezésére szolgál, hogy vajon az adott különleges helyzet a társadalom mekkora hányadát érinti, egyúttal pedig, hogy az egyes emberek, vagy a társadalom egésze szempontjából tekinthető kivételesnek. A kivételes állapot így meghatározott feltételek együtteseként képzelhető el.<sup>153</sup> Lényegi tartalma, konkrétan meghatározható tulajdonságok megléte,<sup>154</sup> mint az azonnaliság vagy a szükségszerűség. Ez utóbbi tulajdonságok az olyan különleges helyzeteket, mint a háborút, vagy a fegyveres felkelést, éppúgy jellemzi, mint akár egy járványt, vagy természeti katasztrófát. Amennyiben a különleges helyzet nem igényel speciális, a rendes jog által nem biztosított válaszadást, úgy kivételes állapotról sem beszélhetünk. A kivételes állapot tehát egy válasz, amelyet az állam a különleges helyzetre ad.<sup>155</sup> A különleges helyzet és a rendkívüli válasz a kivételes állapot további két komponensének tekinthető. A kivételes állapot olyan választ tesz lehetővé, amelyre rendes körülmények között nem lenne lehetőség. Elengedhetetlen a rendes állapot megfelelő ismerete is ahhoz, hogy valaki dönthessen a kivételes állapot kérdésében.<sup>156</sup> A kivételes állapot további jellemzője annak öngyilkos természete, hiszen ideális esetben a célja a normális állapot helyreállítása, vagyis mindvégig saját megszűnésén dolgozik.<sup>157</sup> Ez a meghatározás tehát nem veszi figyelembe azokat a helyzeteket, amikor a kivételes állapot pusztán eszköz a hatalom fenntartása, megerősítése érdekében. Bár hangsúlyozni kell, hogy ha a kivételes állapot eszközzé válik, akkor ott a jogi

---

<sup>152</sup> LAZAR, *i.m.* 7-8.

<sup>153</sup> GREENE, Alan, *Separating Normalcy from Emergency: The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, German Law Journal, Vol. 12, No. 10, 2011, 1767.

<sup>154</sup> HART, Herbert Lionel Adolphus, *Positivism and the Separation of Law and Morals*, Harvard Law Review, Vol. 71, No. 4, 1958, 593.

<sup>155</sup> GREENE *i.m.* 1767.

<sup>156</sup> GROSS, Oren, *Once More Unto the Breach: The Systematic Failure of Applying the European Convention on Human Rights to Entrenched Emergencies*, Yale Journal of International Law, Vol. 23, No. 2, 1998, 439-440.

<sup>157</sup> LILLICH, Richard, *The Paris Minimum Standards of Human Rights Norm in a State of Emergency*, American Journal of International Law, Vol. 79, 1985, 1072-73.

szempontú vizsgálat értelmetlen lesz, a kivételes állapot onnantól ugyanis az autokráciával vagy a diktatúrával azonosítható.<sup>158</sup>

A dolgozat ezen részében továbbá fontos kiemelni azt is, hogy kivételes állapotban másként érvényesülnek az alkotmányos demokrácia olyan alapvető, az intézkedések gyorsasága és hatékonysága miatt akadályozó intézményi korlátok, mint amilyen a hatalommegosztás elve, az alapvető jogok védelme vagy éppen a joguralom. Vagyis az alkotmányos demokráciák fenti alapvető értékeinek abszolút jellege feltételessé válik.<sup>159</sup> A kivételes állapotot továbbá földrajzi és időbeli elhatárolások is determinálják, amely azt jelenti, hogy időben és területileg is korlátozott lehet, vagyis egyazon állam területén belül, de más-más helyen azonos időben lehet jelen a kivételes és a normális állapot.<sup>160</sup> Ezen túl arra is szükséges utalni, hogy adott területen és időben elképzelhető, hogy azonos címzettekre nézve, egyes jogviszonyok tekintetében a kivételes állapot, míg más jogviszonyok relációjában a rendes jogrend érvényesül. Ezen túl pedig a kivételes és a normális állapot bizonyos egyedi jellemzők mentén is megkülönböztethető. A fenti elméletek alapján tehát a kivételes állapotot úgy határozhatjuk meg, hogy az: 1. különleges *helyzetre* adott 2. *azonnali* és 3. *határozott* 4. *állami válasz*, amely 5. *földrajzi*, 6. *egyedi*, valamint 7. *időbeli* jellemzők mentén különböztethető meg a normális állapottól, de a két állapot nem feltétlenül zárja ki egymást. Vagyis a kivételes állapot csak ott tér el a rendes állapottól, amely intézkedések relációjában ez feltétlenül elengedhetetlen.

## 7. A különleges helyzetek kezelésének lehetőségei

Az eddigi elemzések összefoglalásához kiindulópontunk az a feltevés lehet, hogy valamennyi államnak előbb-utóbb szembesülnie kell olyan veszélyekkel, amelyek rendes működését és biztonságát fenyegetik.<sup>161</sup> A kivételes állapot kivételes jelzője utal arra is, hogy egy állam életében az ilyen helyzetek szerencsés esetben atipikusak. A jelenség ritkaságát jól példázza, hogy az Egyesült Államok történelmének összegzésekor Adrian Vermeule és Eric A.

---

<sup>158</sup> TÓTH Gábor Attila - MÉSZÁROS Gábor, *Különleges jogrend, mi célból?* <http://szuveren.hu/jog/kulonleges-jogrend-mi-celbol> (2015. szeptember 6-i letöltés).

<sup>159</sup> ROSSITER, Clinton, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies*, Transaction Publishers, New Brunswick, 2002, 294.

<sup>160</sup> GROSS *i.m.* 1073-1082.

<sup>161</sup> EL ZEIDY, Mohamed M., *The ECHR and States of Emergency: Article 15 – A Domestic Power of Derogation from Human Rights Obligations*, San Diego International Law Journal Vol. 4, No. 1, 2003, 278.

Posner mindösszesen hat ilyen periódust említ.<sup>162</sup> A kivételes állapot vizsgálatával kapcsolatban tehát a legnagyobb problémát a joggyakorlat csekély száma, ebből következően pedig az ilyen helyzetekre való felkészülés nehézsége, valamint az a tény okozza, hogy a társadalmi, politikai és jogi utóhatásai nehezen prognosztizálhatók. Ehhez kapcsolódik az a tény, hogy az egyes alkotmányos demokráciák a különleges helyzetek kezelésére a rendes jogrendben egyébként biztosított eszközöket veszik igénybe.

Abban az esetben beszélhetünk csak kivételes állapotról, hogy ha a különleges helyzetek kezelésére a rendes jogrendben nem biztosított különleges intézkedéseket alkalmaznak. Az ezzel kapcsolatos szabályozási megoldások ilyenkor jellemzően a végrehajtó hatalom kezében összpontosítják a hatalmat.<sup>163</sup> A hatalommegosztás elvén alapuló alkotmányos demokráciák, amelyek rendes működésük során megosztják a hatalmat a törvényhozó, a végrehajtó, illetve az igazságszolgáltató hatalom között, kivételes állapotban az azonnali döntési kényszer miatt általában a mindenkori végrehajtó hatalom letéteményesét többletjogosítványokkal ruházzák föl, legtöbb esetben maguk az alkotmányok. Vagyis a hatalom megosztását a hatalom ideiglenes koncentrációja váltja fel.

A szabályozási megoldások, a többletjogosítványokkal való felruházás terén ugyanakkor kettősséget mutatnak. Egyes alkotmányok csak egy rövid utalást tartalmaznak a kivételes állapotra vonatkozóan. Ilyen generálszabályt tartalmaz többek között a francia alkotmány 16. cikke,<sup>164</sup> amely az elnök számára különleges intézkedési lehetőségeket biztosít arra az esetre, ha a köztársasági államberendezkedést, a nemzet függetlenségét, a területi integritását, a nemzetközi kötelezettségek teljesítését azonnali és komoly veszély fenyegeti. A

---

<sup>162</sup> Ide sorolható a Franciaország elleni be nem jelentett háború a 18. század végén, amelynek eredménye az 1798-as ún. Sedition Act lett. Az 1861-65 közötti polgárháború, amely során Lincoln a habeas corpus felfüggesztéséről és a hadi jog bevezetéséről döntött. Az első világháború, valamint a „vörös” fenyegetettség indukálta ún. kémkedési törvény. A második világháború, amelynek eredménye a japán származású amerikaiak internálása volt, majd a hidegháború korai szakasza, a mccarthyizmus és a kommunista „boszorkányüldözések” korszaka. Végül a 2001. szeptember 11. utáni kivételes állapot alapjául szolgáló különleges helyzetek is ebbe a körbe sorolhatók. Vö.: POSNER – VERMEULE [2007] *i.m.* 3.

<sup>163</sup> BARENDT, Eric, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 1998, 168.

<sup>164</sup> Érdemes megemlíteni, hogy a 2015. november 13-i párizsi terrortámadásokat követően Francois Hollande, francia elnök ezt a rendelkezést alkalmazta a kivételes állapot kihirdetésére. Más kérdés, hogy miként az utólag kiderült, a kivételes állapot jogkorlátozások súlyosan túllépték az arányosság követelményét, sok esetben a hatóságok diszkriminatív módon visszaéltek különleges hatalmukkal. Bár a francia kivételes állapot egyébként sem ismeri a bírói felülvizsgálat lehetőségét, mégis fontos hangsúlyozni, hogy Hollande célja az alkotmány módosítása volt akként, hogy az könnyebbé tegye a kormányzat számára a kivételes állapot bevezetését, ráadásul az ezzel kapcsolatos jogkorlátozások számára még kevesebb garanciát kívánna érvényesíteni. Vö.: [http://www.nytimes.com/2016/01/04/opinion/frances-diminished-liberties.html?smid=tw-nytimes&smtyp=cur&\\_r=3](http://www.nytimes.com/2016/01/04/opinion/frances-diminished-liberties.html?smid=tw-nytimes&smtyp=cur&_r=3)(2016. január 6-i letöltés.) Ez a példa azért is rendkívül fontos, mert rávilágít arra, hogy a komoly demokratikus hagyományokkal rendelkező államok képviselői is hajlamosak pusztán a különleges helyzet hatékony megelőzése és kezelése mellett érvelni, anélkül, hogy figyelembe vennék az alkotmányos demokráciában okozott, akár maradandó károkat.



másik megoldás értelmében az alkotmány tartalmaz egy úgynevezett különleges jogrendi fejezetet, amely nemcsak az egyes eljárási metódusokat, hanem a korlátozható alapjogok listáját és a korlátozás mértékét is meghatározza. Vagyis a korlátlan hatalom megelőzését különböző mechanizmusokkal és tilalakkal igyekeznek megakadályozni. A harmadik alkotmányos megoldás a kivételes állapotra nem vagy csak közvetett módon tartalmaz szabályozást,<sup>165</sup> ettől függetlenül ez nem jelenti, hogy ezek a megoldások ne lennének elfogadottak. Különösen azokban az országokban, ahol a különleges helyzetek kezelésére egyáltalán nem találunk szabályokat, vagy legfeljebb egy generális felhatalmazást tartalmaz az alkotmány, kérdéses, hogy az intézkedésre jogosult pontosan milyen mértékben térhet el a rendes jog szabályaitól. Mindegyik esetben felmerül ugyanakkor, hogy az ideiglenes túlhatalom birtokosa ellenében valamilyen korlátozott mértékű hatalommegosztás érvényesülhet-e. Van-e és ha igen, akkor pontosan milyen szerepe például a bírói karnak. Fontos kérdés továbbá, hogy a különleges helyzet vége – ekként a kivételes intézkedések alapjául szolgáló kivételes állapot – meghatározható-e és ki jogosult minderre. Bár a részletes alkotmányi szabályozás hívei, amely eredendően a francia ostromállapotra vezethető vissza és kontinentális gyökerű<sup>166</sup> az alkotmányban foglalt eljárási garanciák fontosságát emelik ki az alkotmányos demokrácia megóvása érdekében, mégis a történelem során számos példát láthattunk arra, hogy miként válik egy alkotmányos demokrácia autokratikus, diktatórikus rezsimmé.<sup>167</sup> A kevésbé részletes szabályozás természetesen szintén felveti a visszaélés lehetőségének kérdését.

A kivételes állapot nem minden politikai, társadalmi berendezkedés számára jelent jogi problémát. Miként erre már utaltam, a kivételes állapot jogi problémája ugyanis csak az alkotmányos demokráciák szempontjából értelmezhető, ez a kitétel a dolgozat ars poeticája is. A diktatúra vagy az autokrácia számára nem tekinthető értéknek az alkotmányos demokrácia, amely potenciálisan veszélyeztetett értékei közül kiemelkednek a rendszeres, szabad

---

<sup>165</sup> Kivételes állapotban például az amerikai alkotmány a habeas corpus alkalmazásának felfüggesztését teszi lehetővé, de ebben az esetben is biztosított a bírósági felülvizsgálat lehetősége.

<sup>166</sup> Vö. BRAGYOVA András, *Az új Alkotmány egy koncepciója*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995, 253-254.

<sup>167</sup> Erre láthattunk példát többek között 1987-ben Paraguayban, valamint Tajvanon is. 1986-ban pedig a dél-afrikai kormány a nemzetközi kritikák kivédésére élt ezzel az eszközzel, amikor is kivételes állapotban, következetesen jogkorlátozó szabályokat tett a rendes jogrend részévé. Lásd: *The Second Interim Report to the Sixty-Third Conference of the International Law Association in Warsaw in 1988.*, hivatkozik: FITZPATRICK, Joan, *The Human Rights in Crisis – The International System for Protecting Rights During States of Emergency*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1994, 19.

választások, a korlátozott kormányzati hatalom, a független igazságszolgáltatás, amely garantálja az emberi méltósághoz kapcsolódó alapvető jogokat.<sup>168</sup>

Az eddigiek összefoglalásaként azt állapíthatjuk meg, hogy az alkotmányos demokráciák számára több megoldás is kínálkozik a különleges helyzetek kezelésére. A kivételes állapotra vonatkozó szabályozás jellegétől függetlenül a legtöbb demokrácia egyrészt kezelheti a különleges helyzeteket a rendes jogrend által biztosított eszközökkel. A rendes jogrend és a kivételes állapot közötti cezúra megvonásához többre van szükségünk, mint annak megállapítására, hogy a különleges helyzetek tipikusan kivételes állapotot eredményeznek, ez az állítás ugyanis nem alkalmazható fenntartások nélkül pl. egyes terrorcselekményekkel vagy gazdasági krízissel összefüggésben. A kivételes állapot dogmatikai igényű igazolásához ezért szükségünk van egy olyan tényezőre, amely alapján egyértelműen megkülönböztethető a rendes jogrendtől. A megoldáshoz közelebb kerülhetünk, ha Carl Schmitt szuverenitás fogalmát vesszük alapul, aki szerint „*Szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt.*”<sup>169</sup> Tételének lényege a decizionizmus, amely államelméletének alapját képezi és arra utal, hogy a jog nem egyéb, mint a szuverén döntése. Bár ez a kijelentése jelentős vitákat generált – mindenekelőtt Hans Kelsen illetve jelentős kritikával – mégis rámutat arra, hogy a kivételes állapot egyik nagyon fontos aspektusa a döntési kompetencia kérdése. Schmitt szerint tehát a kivételes állapot és a különleges helyzet kapcsolatát a „döntés” hozza felszínre, amely kiindulópont jelen fejezet lezárásához is fontos tényező. A különleges helyzetek rendes jogrendi vagy kivételes állapotú kezelését ugyanis többé-kevésbé a döntés mozzanata determinálja. Bár látni fogjuk, hogy a modern alkotmányos demokráciák a gyakorlatban nem teljes mértékben azonosulnak a döntés Schmitt által kidolgozott elméletével (pl.: nem ismerik el teljes mértékben az ehhez szorosan kapcsolódó korlátlan szuverén hatalmat), mégis ez a mozzanat tekinthető megoldásnak a kivételes állapot dogmatikai célú igazolásához. A különleges helyzetek így csak akkor eredményeznek kivételes állapotot, ha a döntésre, vagyis az intézkedésre jogosult a különleges helyzetre rendkívüli, a rendes jogrendben nem biztosított intézkedéseket vesz igénybe. Vagyis a kivételes állapotról való döntés ebben a kontextusban nem jelent mást, mint a különleges helyzet nem rendes jogrendi kezelését.

---

<sup>168</sup> Vö. DERBYSHIRE, J. Denis - DERBYSHIRE, Ian, *Political Systems of the World*, Chambers, Edinburgh, 1989, 29.

<sup>169</sup> SCHMITT, Carl, *Politikai teológia*, Budapest, ELTE ÁJK, 1992, 5. (ford.: Paczolay Péter)

Ezen a ponton az egyes modellek eltérő megoldásokat alkalmaznak, így az alkotmányos demokratikus megoldások tárháza az erre irányuló alkotmányi szabályozás hiányától, az intézkedésre jogosult alkotmányi felhatalmazásán keresztül, egészen a részletes kivételes állapot szabályozásig terjedhet. A közös mindegyikben az a tény, hogy a különleges helyzet kezelésére vagy az alkotmány vonatkozó rendelkezésére való hivatkozással, vagy az erre jogosult hatalmi tényező ad hoc rendkívüli intézkedése útján, de mindenesetre a rendes jogrend által egyébként nem biztosított rendkívüli eszközök igénybevételével kerül sor.

Az egyes megoldási modellekről a későbbiekben még részletesen lesz szó, ugyanakkor még egy fontos tényezőre indokolt utalni. A kivételes állapot nem pusztán a döntési kompetenciára vagy a rendkívüli intézkedésre való jogosultságra utal. A modern kivételes állapot fogalmának meghatározásakor ugyanis figyelemmel kell lennünk a szabályozás és az intézkedésre jogosult szerepe mellett, a kivételes állapotú intézkedések kontrolljának, felülvizsgálhatóságának mértékére is. Ez utóbbi azokban a modellekben tűnik jelentősnek (de nem kizárólagosnak), ahol az alkotmány nem ismeri a kivételes állapotról vonatkozó részletes szabályozás lehetőségét. A következő fejezetben a kivételes állapottal kapcsolatos elméleti nézőpontokat mutatom be azzal a céllal, hogy a fejezet végén immáron a gyakorlati értékelés számára is hasznos modelleket mutathassak be.

### III. A KIVÉTELES ÁLLAPOT ALKOTMÁNYELMÉLETEI

Széles körben elfogadott azon tétel, miszerint a kivételes állapot a jogállamiság számára a legnagyobb kihívást jelenti, úgy is fogalmazhatunk, hogy a kivételes állapot a legszélesebb értelemben vett jog legnagyobb tesztje.<sup>170</sup> Az egyik legfontosabb kérdés pedig ezzel kapcsolatban a döntésre jogosult megnövekedett hatalma és annak jog általi korlátozhatóságának módja és mértéke. Már John Locke is szembesült azzal, hogy különleges helyzetekben az emberek a politikai vezetőkre támaszkodnak, akik szuverén előjogaikat felhasználva cselekednek a közösség érdekében hivatkozva. Az egyetlen korlátozás az volt, hogy az intézkedéseknek a köz érdekét kellett szolgálniuk.<sup>171</sup> Egy ilyen szituációban a kormány részére biztosítani szükséges valamennyi hatáskört annak érdekében, hogy a közjó érdekében, de saját belátása szerint cselekedjen, a jog előírásai alapján, ugyanakkor bizonyos helyzetekben akár a jog ellenében is.<sup>172</sup> Locke-nál megjelenik tehát a közérdek és a jog szembenállása kivételes állapotban, amely a modern felfogásban az állami érdek – egyéni jogok összeütközésében érhető tetten. Locke ugyanakkor az egész koncepciót a későbbiekben ismertetésre kerülő Dicey jogállami, joguralmi megoldásához hasonlóan, az alkotmányos rend keretein belül képzelte el. Ennek némileg ellentmond David Dyzenhaus olvasata, aki ezzel összefüggésben hangsúlyozza, hogy Locke megoldása Carl Schmittnél radikalizálódott.<sup>173</sup>

Az intézkedési kényszer másik oldala viszont az a tény, hogy a korlátlan hatalomgyakorlás rendkívül veszélyes lehet. Ahogyan azt az amerikai Legfelső Bíróság *Hamdi-ügyében*<sup>174</sup> Sandra Day O'Connor bíró írta, a kivételes állapot nem tekinthető egy, az elnök kezében lévő biankó csekknek. Vagyis jogi korlátok nélküli hatalom, még kivételes állapotban sem létezhet.

---

<sup>170</sup> Vö. DYZENHAUS, David, *Legality and Legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*, Oxford University Press, Oxford, New York, 1999; YOO, John, *The Powers of War and Peace: The Constitution and Foreign Affairs After 9/11*, University of Chicago Press, Chicago, 2005; SARAT, Austin, *Toward New Conceptions of the Relationship of Law and Sovereignty under Conditions of Emergency*. In: SARAT (ed.) *i.m.* 1-15.

<sup>171</sup> LOCKE, John, *Second Treaties on Civil Government*, Hackett Publishing, C. B. Macpherson, Indianapolis, 1980, 159-160, idézi: SARAT. In: SARAT (ed.) *i.m.* 1., Magyar nyelven megjelent: LOCKE, John, *Második értekezés a polgári kormányzatról*, Polis, Kolozsvár, 1999, (ford.: Endreffy Zoltán)

<sup>172</sup> LOCKE [1980], idézi: DYZENHAUS, David, *States of Emergency*. In: ROSENFELD, Michel - SAJÓ András (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 443.

<sup>173</sup> Vö. DYZENHAUS, David, *Schmitt v. Dicey: Are States os Emergency Inside or Outside the Legal Order?*, *Cardozo Law Review*, Vol. 27, No. 5, 2005.

<sup>174</sup> *Hamdi v. Rumsfeld*, 542, U.S. 2004.

Ebben a fejezetben azokat a jelentősebb elméleteket kívánom bemutatni, amelyek segítenek megérteni az alkotmányos demokráciák megoldásait és diszfunkcióit. A fejezet egyúttal azzal az igénnyel lép fel, hogy az egyes elméletek alapján hasznosítható következtetéseket vonhassunk le valamennyi alkotmányos demokrácia számára anélkül, hogy az alkotmányi szabályozások nyilvánvalóan eltérő jellege befolyásolná az értékelést. Miként látni fogjuk, az alkotmányos hagyományoktól és az alkotmányi szabályozás jellegétől függetlenül, az alapul szolgáló elméletek ismeretében általános standardok állapíthatók meg, amelyek értelemszerűen az egyes országok megoldásaira is hatással lehetnek.

## **1. A kivételes állapot és a joguralom viszonya az alapul szolgáló elméletek tükrében**

Egyes szerzők szerint a normák csak rendes jogrend idején értelmezhetők. Egész egyszerűen azért, mert a rendes jogrend idején alkalmazható szabályok nem érvényesek kivételes állapotban. A kivételes hatalom birtokában eljárók a hagyományos normák felett állnak, ugyanis a – rendes jog szempontjából – nem érvényes szabályokat nem is lehet megsérteni. Ez a megközelítés az elvi kiindulópontja azoknak a modernkori elméleteknek, amelyek a kivételes állapotot jogon kívüli jelenségnek tekintik.<sup>175</sup>

A másik irányzat hívei szerint a jog uralma nemcsak rendes körülmények között érvényesül, hanem különleges helyzetekben is. Az a jog, amely megalkuszik, nem csak morálisan, hanem jogilag is kompromittálódik, vagyis amint a jog teret enged a kivételességnek, maga is elveszíti jog jellegét. Ezen elmélet követői tehát jórészt a joguralom érvényesülése mellett ismerik el (ha egyáltalán elismerik) a kivételes állapotot. A kivételes állapot jogon kívüli jellegét erősítő irányzatot pedig azért támadják, mert ha a jog teret enged a jogon kívüliségnek, akkor egy jogi fekete lyukat (*legal black hole*) hozna létre, amely biztosítja az intézkedésre jogosult számára a jogi kötöttségektől mentes cselekvés lehetőségét. Vagyis a kivételesség a jogrend részévé válna, az alapvető alkotmányos demokratikus értékek

---

<sup>175</sup> Vö.: GROSS *i.m.* 1011, 1025; GROSS, Oren, *Stability and flexibility: A Dicey business*. In: V. RAMRAJ, Victor – HOR, Michael – ROACH, Kent (ed.), *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, 90-106.; GROSS, Oren, *Extra-legality and the ethic of political responsibility*. In: RAMRAJ, V. Victor (ed.), *Emergencies and the Limits of Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008. 60-95.; SCHMITT, Carl, *Politische Theologie*, DUNCKER & HUMBLOT, MUNICH – LEIPZIG, 1922.; A dolgozat során felhasználva és hivatkozva: SCHMITT, Carl, *Political Theology, Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Chicago, University of Chicago Press, 2005. (ford.: Schwab, George)

semmbevételét, éppen a kivételes állapot jogi jellegűvé tétele erősítené. Ennek megakadályozása érdekében az irányzat hívei a bíróságok szerepét hangsúlyozzák.<sup>176</sup> Előzetesen tehát ez a két koncepció determinálja a kivételes állapottal kapcsolatos elméleteket, melyek részletes bemutatására törekszik ez a fejezet és melynek konkrét elméletei alapvetését Dicey és Schmitt munkáiban láthatjuk.

### ***1.1. Ajoguralmi megközelítés alapja – Albert V. Dicey elmélete***

A klasszikusnak számító 19. századi angol parlamenti szuverenitás és joguralom koncepcióit foglalta rendszerbe korszakos hatású műveiben Albert V. Dicey. Mindenekelőtt a joguralom és a parlamenti szuverenitás kérdésében a parlament központi funkciójára („mindenhatósága”) és a jog uralmára hívja fel a figyelmet, mint amely kettő Anglia politikai intézményrendszerét jellemzi.<sup>177</sup> Témánk szempontjából a jog uralmával kapcsolatos téziseit érdemes részletesebben megvizsgálni, amely szoros kapcsolatban van a parlamenti szuverenitással. Dicey szerint a jog uralmának hármasszempontja van az angol jogban: egyrészt a kormányzati önkény korlátozottsága, vagyis az, hogy „*a kormánynak nincs arbitrárius hatalma*”.<sup>178</sup> Másrészt a rendes bíróságok által alkalmazott jognak minden ember alá van vetve, tekintet nélkül rangjára, állására stb.<sup>179</sup> Végül pedig ebbe a körbe tartozik az alkotmányjog sajátos jellege. Ez utóbbi arra utal, hogy a jog uralmának „túlnyomó volta” arra vezethető vissza, hogy az alkotmány általános elveit bírói döntések hozzák létre, amely döntések egyéni jogvitákból származnak, vagyis amelyekben egyéni jogok váltak vitássá. Ehhez képest a legtöbb alkotmányban az egyéni jogok az alkotmány általános rendelkezéseiben biztosítottak.<sup>180</sup> A joguralom tehát azt jelenti, hogy a közönséges jog elsőbbséget élvez az önkényes hatalommal szemben. A törvény előtti egyenlőség értelmében mindenki a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jog hatálya alatt áll, így a joguralom „*kizárja annak lehetőségét, hogy a tisztviselők vagy mások kivétessenek a többi*

---

<sup>176</sup> DYZENHAUS, David, *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 7.; DYZENHAUS, David, *The state of emergency in legal theory*. In: RAMRAJ – HOR – ROACH (ed.) *i.m.* 65-89.; DYZENHAUS, David, *The compulsion of legality*. In: RAMRAJ (ed.) *i.m.*, 33-59.

<sup>177</sup> DICEY, Albert Venn, *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1902, 173.

<sup>178</sup> DICEY [1902] *i.m.* 177.

<sup>179</sup> DICEY [1902] *i.m.* 182-183.

<sup>180</sup> DICEY [1902] *i.m.* 185.

*polgárokat kötelező jog iránti engedelmesség, vagy a rendes bíróságok illetékessége alól.*”<sup>181</sup>  
Végül pedig az alkotmányjog – szemben a chartális alkotmányi megoldásokkal – nem forrása, hanem folyamánya a bíróság által elismert egyéni jogoknak.<sup>182</sup>

A jog uralmához kapcsolódó és témánk szempontjából nagyon fontos megállapítás az, amely az alkotmány felfüggesztésének lehetőségéről szól. Dicey szerint – szemben például a kivételes állapot jogon kívüliségét valló későbbiekben ismertetett nézetekkel – az alkotmány a jog uralmán alapul, ezért alkalmazásának felfüggesztése egyenesen forradalmat jelentene, vagyis az alkotmányos berendezkedés forradalmi megdöntését.<sup>183</sup> Az angol alkotmányos berendezkedés a parlamenti szuverenitáson alapul, tehát kedvez a jog országos uralmának, hiszen a parlament törvényeket hoz, amely egyúttal a bíróságok hatalmát is erősíti.<sup>184</sup> Az angol bíróságok ugyanis nem ismernek más értelmezési eszközt, mint a „törvény szavát”.<sup>185</sup> A jog fenségét támogatja, hogy a parlament, mint szuverén nem úgy szuverén, miként a szuverén fejedelem, aki a törvényhozás mellett a kormányzásba is beavatkozhatott. A parlament, mint szuverén sohasem használhatta fel a kormányzati hatalmat a törvényalkotás folyamatában.<sup>186</sup> A parlament szuverén jellegét adja továbbá az a tény, hogy a bírák minden hatalomtól függetlenek, ugyanakkor elmozdításukról a parlament dönthet.<sup>187</sup> Ez a bírói függetlenség a garancia arra, hogy a bíróság megelőzze a kormányzat hatalomra való törekvését, különösen, ha mindez a személyes szabadság korlátozására irányul.<sup>188</sup> Dicey ezen a ponton utal arra, hogy zavargás, vagy külső támadás idején a jogszerűség későbbi helyreállítása érdekében kell megsérteni a szabályokat, vagyis törvényesé kell tenni a törvényteleniséget. Ilyen helyzetekben azonban csak a felmentő törvény<sup>189</sup> az egyetlen lehetőség a megtett diszkrecionális intézkedések miatti felelősségre vonás alóli mentesülésre. Ez az utólagos felelősség alóli mentesülés pusztán egy bizonytalan lehetőség, amellyel a parlament élhet, ugyanakkor ennél fontosabb jelentése is van: a kormány még a legönkényesebb hatalmat is a jog alapján gyakorolhatja csak, vagyis a bírói felülvizsgálat a legszélesebb jogkörrel eljáró kormányzatot is korlátozza. Még különleges helyzetben is

---

<sup>181</sup> DICEY [1902] *i.m.* 191.

<sup>182</sup> DICEY [1902] *i.m.* 193.

<sup>183</sup> Vö. DICEY [1902] *i.m.* 191.

<sup>184</sup> DICEY [1902] *i.m.* 326.

<sup>185</sup> DICEY [1902] *i.m.* 327.

<sup>186</sup> DICEY [1902] *i.m.* 327.

<sup>187</sup> Vö. DICEY [1902] *i.m.* 328.

<sup>188</sup> DICEY [1902] *i.m.* 331.

<sup>189</sup> Az ún. „indemnity act”, vagy felmentő törvény a gyakorlatban egy parlamenti határozat, amely valamely állami érdekre tekintettel felmenti, utólagosan felmenti a felelősség alól a jogsértőt. Lásd: TAKÁCS [1995] *i.m.* 48.

pusztán egy rendkívüli jogkörrel rendelkező, de nem korlátlan hatalmat gyakorló kormányzatról beszélhetünk, amely működése a bíróságok törvényértelmezése, vagyis a jog által korlátozott és az esetleges jogsértések megállapítása esetén kizárólag a parlament utólagos felmentésében bízhat.<sup>190</sup>

Dicey rámutatott arra is, hogy kivételes állapot (megfogalmazásában: hadi jog, *martial law*) – abban az értelemben, hogy az a rendes jog alkalmazásának ideiglenes felfüggesztését és a katonai törvényszékek működését az ország egésze, vagy egyes területei vonatkozásában is érvényesíti –, ismeretlen az angol jogban.<sup>191</sup> Ez a tény pedig a jog abszolút felsőbbrendűségének félreérthetetlen bizonyítéka az angol alkotmányos rendben.<sup>192</sup> Dicey elismerte azt is, hogy az angolszász jogban – szemben például a franciával – ismeretlen a kivételes állapot kihirdetésének jogi aktusa.<sup>193</sup> A kivételes állapot nem más, mint a korona, a király és alattvalóinak szokásjogon alapuló azon joga, hogy erővel hárítsák el az inváziót, a lázadást, a felkelést, vagy valamennyi, a jogrendet fenyegető erőszakot.<sup>194</sup> A jog által biztosított erő, a jogot fenyegető veszéllyel szemben. Fontos hangsúlyozni, hogy ez a jog egyúttal kötelezettség is. A gyakorlatban persze a végrehajtó hatalom és a katonai, fegyveres szervek lesznek az eljárók. A cél ebben az esetben is a közrend fenntartása, ahogyan Dicey fogalmaz „*bármilyen áron*”.<sup>195</sup>

A kontinentális kivételes állapot felfogáshoz képest számottevő különbség a bíróságok szerepének felértékelődése. A kivételes állapot tehát része az angol (szokás)jognak, ezért a különleges intézkedéseket tevőnek mindig szem előtt kell tartania azt a tényt, hogy az alkalmazott erőszak szükségességének megítélése előbb-utóbb bírói, esküdtszéki megítélés alá esik. Figyelembe kell venni azt is, hogy a különleges helyzet elmúltával a biztonságos környezetben meghozott bírósági döntés jelentős mértékben eltérhet attól, melyet egy parancsnok, vagy akár hivatali tisztségviselő hoz meg különleges körülmények között.<sup>196</sup>

Dicey az angolszász jogfelfogás további, jelentős sajátosságára is felhívja a figyelmet. Kiindulási alapként a francia alkotmány szabályozásához fordul, amely kivételes állapotban lehetővé teszi egyes alkotmányi szabályok alkalmazásának felfüggesztését. A rendes jog

---

<sup>190</sup> Vö. DICEY [1902] *i.m.* 332-333.

<sup>191</sup> DICEY, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Classics, Indianapolis, 1982, (8. kiadás, MacMillan, London, 1915. újryomtatása) 182.

<sup>192</sup> DICEY [1982] *i.m.* 183.

<sup>193</sup> DICEY [1982] *i.m.* 182-183.

<sup>194</sup> DICEY [1982] *i.m.* 183.

<sup>195</sup> DICEY [1982] *i.m.* 185.

<sup>196</sup> Uo.



ebbéli felfüggesztése az angol alkotmány alapján ismeretlen, miként a speciális katonai tanácsok, a statáriális bíróságok felállítása is. Vagyis szembeállítható egymással az angol jogban érvényesülő, a joguralom primátusát hirdető megoldás a francia jog kivételeket engedő perspektívájával. A katonák bár harcolhatnak a lázadókkal, ugyanúgy miként tennék azt külső fenyegetettség esetében, sőt akár meg is ölhetnek állampolgárokat, de ez a jog nem terjedhet ki arra, hogy a lázadásért büntetést szabjanak ki. Ez a korlátozás egyúttal azt is jelenti, hogy valamennyi katonai tanács által kiszabott halálbüntetés jogellenes és gyilkosságnak tekintendő.<sup>197</sup>

Dicey szerint a bírói felülvizsgálatnak kivételes állapotban is zavartalanul működnie kell. Ez ugyanakkor nem jelenti az igazságszolgáltatás kivételes állapoti szuverén jellegét. Dicey ugyanis egyértelműen nem állít ilyet, sőt az angol jogi hagyományoknak megfelelően a parlamenti főhatalom álláspontját képviseli. A bírák a parlament törvényeit minden helyzetben kötelesek alkalmazni, de a szokásjogi alkotmány alapvető elveivel összhangban.<sup>198</sup> A kérdés ebben az esetben az, hogy ha a parlament a jogalkotás legfőbb főhatóságával rendelkezik, és ezt felhasználva határoz a kivételes állapotról, netán visszaél a jogalkotási szupremáciájával és a szokásjogi alkotmány részévé tesz bizonyos korlátozásokat, akkor vajon a bíróságok kötelesek-e ezen új alkotmányjog alkalmazására? Ha nem, akkor pedig visszatérhetnek-e a korábbi alapvető elvekre és mondhatják-e azt, hogy az új, alkotmány részévé váló kivételes állapot szemben áll a korábbi szokásjogi alkotmánnyal, ezért az nem alkalmazható? A parlament szuverén hatalma akár arra is kiterjedhet, hogy az alkotmány alapvető elveit módosítsa, de ebben meg kell különböztetni a parlamenti szuverenitást és a hatalom gyakorlásának jogkörét, amely a jog által korlátozott felhatalmazáson alapul.<sup>199</sup> Így bár a parlament hatalma korlátlan, de annak gyakorlása szükség szerint korlátolt. A hatalom (főhatalom) gyakorlására vonatkozó jogi felhatalmazás ugyanis megszűnik, ha a törvényesség alapvető rendjét, a jog uralmát az államszervezet bármely szereplője megsérti. Ez a megközelítés tehát még kivételes állapotban is végső célként, ha úgy tetszik szuverénként nem valamely személyt, vagy szervet határoz meg, hanem a legalitást, illetve a joguralmat helyezi valamennyi intézkedés vezérelvévé. A joguralom, az alkotmányosság őreként pedig a független bíróságok és a hivatásánál fogva független bíró áll. Dicey szerint továbbá a jogrend döntő jellemzője nem az, hogy kié a döntési jogkör a legalitás kérdésében, hanem az, hogy

---

<sup>197</sup> Vö. DICEY [1982] *i.m.* 186-187.

<sup>198</sup> DYZENHAUS [2010]. In: SARAT (ed.) *i.m.* 17.

<sup>199</sup> DYZENHAUS [2010]. In: SARAT (ed.) *i.m.* 18.

ennek a döntésnek milyen a jogrendbeli minősége. Ebben a felfogásban így a kormányzat a hatalmát kizárólag a jog uralmával összhangban gyakorolhatja.<sup>200</sup>

## ***1.2. Joguralom helyett korlátok nélküli hatalom? – Carl Schmitt válasza a kivételes állapotra***

Carl Schmitt német jogtudós kiindulópontja, hogy a kivételes állapot nem kodifikálható a rendes jog rendszerében, az ugyanis az államot veszélyeztető extrém különleges helyzeten vagy ehhez hasonló egyéb, tehát a rendes jog számára mindenképpen ismeretlen, előre nem látható helyzeten alapul.<sup>201</sup> Éppen ezért részletes kidolgozása nem lehetséges, mivel az sem jósolható meg pontosan előre, hogy mi is történik egy ilyen különleges helyzetben. A különleges helyzet ismeretlen a jogtudomány előtt, hiszen számára csak a „normál állapot” értelmezhető.<sup>202</sup> A kivételes állapot meghatározása különösen nehéz akkor, amikor egy extrém különleges helyzet következik be, és az azzal szembeni hatékony fellépés azonnali intézkedést kíván meg.<sup>203</sup> Az egyetlen dolog, amit az alkotmány biztosíthat, az annak meghatározása, hogy ki legyen a különleges helyzetben cselekvésre jogosult. Kivételes állapoti modelljének kiindulópontja, hogy nincsen olyan létező norma, amely alkalmazható lenne a káoszra.<sup>204</sup> Éppen ezért a szuverén döntési kompetenciáját tartja a legfontosabbnak.

Ki a szuverén? Teszi fel a kérdést. Szuverén az, aki különleges helyzetben döntésre jogosult.<sup>205</sup> A tézis fordítva is igaz lehet: a kivételes állapot az, amely a szuverén kérdését relevánssá teszi. Kivételes állapot nélkül ugyanis nem kérdéses a döntésre jogosult letéteményesének szerepe. Az alkotmány számára így egyetlen feladat adott: annak meghatározása, hogy ki cselekedhet ilyen helyzetekben. A szuverén lesz az, aki dönt arról, hogy valóban fennáll-e a különleges helyzet, valamint arról is, hogy milyen intézkedéseket

---

<sup>200</sup> DYZENHAUS [2010]. In: SARAT (ed.) *i.m.* 22-23.

<sup>201</sup> SCHMITT [2005] *i.m.* 6.

<sup>202</sup> SCHMITT [1992] *i.m.* 5.

<sup>203</sup> SCHMITT [2005] *i.m.* 6-7.

<sup>204</sup> SCHMITT [1992] *i.m.* 5., valamint SCHMITT [2005] *i.m.* 7.

<sup>205</sup> SCHMITT [2005] *i.m.* 5. Ezzel összefüggésben indokolt megjegyezni azt is, hogy Carl Schmittnél a kivételes állapot kategóriájába valamennyi gazdasági és politikai krízis értendő, amely rendkívüli intézkedések alkalmazását teszik szükségessé.

kell megtenni annak elhárítása érdekében.<sup>206</sup> Rá kell ugyanakkor mutatni arra, hogy ez a döntési jogkör ellentmondáson alapul. A döntési jogosultság forrása ugyanis az alkotmányon kívülről származik, de mindeközben a szuverén az alkotmányos (jog)rend része is. Erre Schmitt maga is rámutat, amikor arról értekezik, hogy a „szuverén kívül áll az általánosan érvényes jogrenden, ám mégis hozzá tartozik, mert ő illetékes az alkotmány teljeskörű felfüggesztése kérdésében dönteni.”<sup>207</sup> Tézise egyúttal azt is feltételezi, hogy a politikai hatalom nem a jog által alapított hatalom.<sup>208</sup> Vagyis a politikai és a jogi hatalom ebben a felfogásban szétválik és Schmitt arra keresi a választ, hogy vajon ki dönthet, ki rendelkezik hatáskörrel akkor, amikor a jogrend éppen a hatáskör kérdését nem tisztázza. Felfogásában ugyanis a kivételes állapot alkotmányosan nem szabályozott, azaz a jogrend szempontjából értelmezhetetlen. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a kivételes állapot ne ismerne el semmilyen „jogi értelemben vett” rendet, hanem a rendes jogrend hiányára utal, így a kivételes állapot nem azonos az anarchiával vagy a káosszal.<sup>209</sup>

Ezzel összefüggésben veti el a különleges helyzetek alkotmányi szabályozásának szükségességét, ugyanis „a kivételes állapot esetére szóló jogosítványok körülírása”<sup>210</sup> a szuverenitás kérdését degradálná. Ez pedig ahhoz vezetne, hogy nem lenne olyan, aki végső soron döntene a normális állapot helyreállításáról. A szuverén lesz ugyanis az, aki az adott helyzetben érvényesülő jogról is dönthet, ezáltal egyértelművé téve a döntés (autoritás) és a jog különválását.<sup>211</sup>

Schmitt amellet érvelt, hogy különleges helyzetben a szuverén kontroll nélkül járhat el, ugyanakkor ezen a megállapításon tovább is lép, amikor kijelenti, hogy a szuverén a jogi korlátok alól nem csak a szükséges intézkedések megtétele során mentesül, hanem ő jogosult dönteni magáról a kivételes állapotról, vagyis arról, hogy a konkrét fenyegettség elleni védekezéshez szükséges-e kivételes állapot. Ez a jogköre ráadásul nem közvetlenül az alkotmányból ered, hiszen a szuverén hatalmának eredete nem jogi, hanem politikai jellegű és ez utóbbi megelőzi az előbbi.<sup>212</sup> Bár a szuverén a jogrendszeren kívül áll, egyúttal ahhoz is tartozik, mivel az alkotmány alapján jogosult arról is dönteni, hogy az alkotmány egészének

---

<sup>206</sup> SCHMITT [1992] *i.m.* 2.

<sup>207</sup> Uo.

<sup>208</sup> DYZENHAUS [2005] *i.m.*

<sup>209</sup> Vö.: SCHMITT [1992] *i.m.* 4-5.

<sup>210</sup> SCHMITT [1992] *i.m.* 4.

<sup>211</sup> SCHMITT [1992] *i.m.* 6.

<sup>212</sup> Vö.: DYZENHAUS. In: ROSENFELD – SAJÓ (eds.) *i.m.* 442.

felfüggesztése szükséges-e.<sup>213</sup> Megállapítható tehát, hogy Schmitt szuverénje gyakorlatilag korlátlan politikai hatalommá válhat kivételes állapotban.

Schmitt kivételes állapoti modelljének kulcseleme a döntés, a szuverén döntési monopóliuma, amely két aspektusból merül fel: egyrészt a döntés arról, hogy olyan különleges helyzetről van-e szó, amely a jog felfüggesztését indokolja, vagyis kivételes állapotot keletkeztet, másrészt a döntés arról, hogy amennyiben igen, akkor milyen intézkedések megtétele indokolt a kivételes állapot kezelése érdekében.<sup>214</sup> Schmitt Politikai teológiájában a két döntési elem egyesül abban a megfogalmazásban, hogy a szuverén dönt a kivételes állapotról, ami egyidejűleg jelenti a döntést arról, hogy extrém különleges helyzet áll fenn, valamint arról, hogy mit kell tenni a vele szembeni hatékony védekezés érdekében.<sup>215</sup> Az a kifejezés, hogy a szuverén dönt a kivételes állapotról, nem jelent mást, mint hogy a két döntés egyetlen kézbe kerül, a kérdés egyszereplőssé válik.<sup>216</sup> A szuverén döntési monopóliuma továbbá kiterjed annak megállapítására is, hogy a normális állapot helyreállt-e, vagyis összességében övé a legvégső döntés monopóliuma.<sup>217</sup>

A fenti megközelítés, a kivételes állapot természetfeletti jellegére is felhívja a figyelmet,<sup>218</sup> amely mindenképpen direkt utalás annak jogon kívülségére. Ezt a jelleget Schmitt a kivételes állapot és a „csoda” fogalma közötti párhuzammal erősíti meg, amikor amellet érvel, hogy a kivételes állapot – akárcsak a „csoda” – kivételt jelent a normál életünkből. Ebből arra következtethetünk, hogy a kivételes állapotnak is létezhet olyan felfogása, amely annak természetfeletti jellegét hangsúlyozza.<sup>219</sup> Schmitt ezen a ponton a szuverén és Isten közötti tizenhetedik, tizennyolcadik századi analógiát hívja segítségül, amelynek lényege Isten világgal szembeni felsőbbrendűsége. Ezt az isten-világ közötti transzcendens, természetjogi kapcsolatot követi az akkori államjog és filozófia, amely a szuverén-állam viszonyában is ugyanezt a felsőbbrendűséget, transzcendenciát fogadta el.<sup>220</sup> Miként tehát a mindenható Isten a „csoda” eszközével felfüggesztheti a természet törvényeit,

---

<sup>213</sup> SCHMITT [2005] *i.m.* 7.

<sup>214</sup> Vö. FELDMAN *i.m.* 139.

<sup>215</sup> SCHMITT [2005] *i.m.* 5, 7.

<sup>216</sup> MCCORMICK, John, *The Dilemmas of Dictatorship: Carl Schmitt and Constitutional Emergency Powers*, In: DYZENHAUS, David (ed.), *Law as Politics: Carl Schmitt's Critique of Liberalism*, Duke University Press, Durham, 1998, 223.

<sup>217</sup> SCHMITT [1992] *i.m.* 5.

<sup>218</sup> FELDMAN *i.m.* 140.

<sup>219</sup> FELDMAN *i.m.* 140.

<sup>220</sup> Vö. SCHMITT [2005] *i.m.* 49.

úgy a szuverén ezzel analóg módon járhat el a pozitív jog terejében.<sup>221</sup> A kivételes állapot természetfeletti jellege Schmitt szerint a tizenkilencedik, huszadik századra megváltozott. Amíg tehát a tizennyolcadik századi kivételes állapot alatt a szuverénnek a hagyományos jog felfüggesztésére vonatkozó hatalmát érthetjük, addig a tizenkilencedik, huszadik századi kivételes állapot szekularizáltabb. Schmitt koncepciójában ugyanakkor a szuverén messianisztikus, természetfeletti jellege így is egyértelműen felismerhető, amely a végkövetkeztetés szempontjából is releváns. Ez a felfogás tekinthető a kivételes állapot jogon kívüli jellegét hirdető elméletek alapjának.

Carl Schmitt kivételes állapottal kapcsolatos elképzeléseit a már korábban ismertetett *Politikai teológia*<sup>222</sup> című műve mellett a *Diktatúrában*<sup>223</sup> írta meg. Ez utóbbiban kifejezésre juttatta, hogy a diktatúra bizonyos tekintetben nem más, mint egy speciális kivételes állapot, vagyis a jog felfüggesztésének egyik esetköre. Schmitt ebből a kiindulópontból a kivételesség lényegének kérdésére, mint vizsgálendő problémára mutat rá.<sup>224</sup> Miként erről már szó volt, a kivételes állapot jogi értelemben különbözik az anarchiától, mint a jog teljes felfüggesztésének állapotától, ugyanis feltételez egyfajta rendszert, még akkor is, ha ez a rendszer nem tekinthető a szó szoros értelmében vett jogrendszernek.<sup>225</sup> Miután Schmitt így a kivételes állapotot a diktatúrával összehasonlítható helyzetbe hozta, megkülönböztette a komisszár diktatúrát és a szuverén diktatúrát. Amíg a komisszár diktatúrának csak célja az alkotmány helyreállítása, addig a szuverén diktatúra, mint a kivételesség egyik formája ezt meg is valósítja. Ebben a megoldásban tehát arról van szó, hogy míg a komisszár diktatúra egy cél, addig a szuverén diktatúra már ennek a célnak a megvalósulása. A *Politikai teológiában* ez a kettéosztottság eltűnik, miként a diktatúra és a kivételes állapot fogalmi distinkciója is. Egyúttal pedig a hangsúly a kivételes állapot definíciójáról a szuverén definíciójára tevődik át.<sup>226</sup> A szuverén a legmagasabb, független, nem származtatott hatalom,<sup>227</sup> aki ennek megfelelően különleges helyzetben döntésre jogosult.<sup>228</sup> A szuverén békeidőben szunnyad, és csak különleges helyzetben ébred fel, összekötve így a normál és

---

<sup>221</sup> SCHMITT [2005] *i.m.* 46.

<sup>222</sup> SCHMITT [1922].

<sup>223</sup> SCHMITT, Carl, *Die Diktatur*, Duncker & Humblot, Munich – Leipzig, 1921.

<sup>224</sup> Vö. SCHMITT [1921] *i.m.* XVII., idézi: AGAMBEN [2005] *i.m.* 32.

<sup>225</sup> SCHMITT [1992] *i.m.* 5.

<sup>226</sup> AGAMBEN [2005] *i.m.* 32-36.

<sup>227</sup> SCHMITT [2005] *i.m.* 17.

<sup>228</sup> SCHMITT [2005] *i.m.* 5.

kivételes állapotot.<sup>229</sup> Ez a megállapítás arra utal, hogy a szuverént nem a különleges helyzet keletkezteti, hanem az egyébként létező szuverén számára a különleges helyzet teremti meg a kivételes állapot hatalom gyakorlásának lehetőségét.

Mindkét művében hangsúlyos elem, hogy a kivételes állapot kivonja magát a jog alól, ugyanakkor elengedhetetlen, hogy legyen valamilyen kapcsolata a jogrenddel. A kivételes állapot egy közös vonása így mind a komisszár diktatúrával, mind pedig a szuverén diktatúrával, hogy utóbbiaknak szintén van valamilyen kapcsolata a joggal,<sup>230</sup> vagyis nem a jog teljes hiánya jellemzi őket, mint például az anarchiát. Ez a „jogon kívül és jogon belül is” helyzet a komisszár diktatúra esetében a jogi normák és a jogi norma realizálódása közti különbséggel, míg a szuverén diktatúra esetében a konstituáló hatalom és a konstituált hatalom megkülönböztetésével írható le. A komisszár diktatúrában az alkotmány alkalmazása az alkotmány alapján felfüggeszthető, annak túlélése érdekében. A szuverén diktatúra a komisszár diktatúra adta keretekhez képest némileg többet jelent. Ebben az esetben ugyanis a hatályos alkotmány alkalmazásának felfüggesztése nem azon alapszik, hogy lehetősége az alkotmányban megtalálható. Sokkal inkább egy olyan új helyzetről beszélhetünk, amely alapján lehetővé válik egy kvázi új alkotmány megalkotása. Ebben az esetben a kapocs, amely a kivételes állapotot a jogrendhez kapcsolja, a konstituáló és a konstituált hatalom közötti különbségtétel. A Diktatúrában kidolgozott kettős rendszer egyébként a Politikai teológiában is megfigyelhető, a norma és a döntés közötti különbségtétellel. Schmitt a jog e két elengedhetetlen elemével igyekszik tovább keresni a kivételes állapot jellegét. Megállapítja, hogy a norma felfüggesztése a kivételes állapot egy speciális jogi elemére, a döntésre mutat rá.

A komisszár diktatúra alapja, hogy a *pouvoir constitué* nevezi ki a diktátort, míg a szuverén diktatúrában a felhatalmazás a néptől, mint *pouvoir constituent*-től függ. A szuverén diktatúrában továbbá az alkotmány hatályát nem pusztán felfüggesztik, hanem azt érvénytelenítik is, így a diktatúra e formájának végső célja olyan helyzet kialakítása, amelyben egy tiszta alkotmány megalkotása válik lehetővé.<sup>231</sup> Ezzel szemben a komisszár diktatúrában a diktátor időlegesen felfüggeszti, de semmi esetre sem érvényteleníti az

---

<sup>229</sup> KAMGA, Gerard Emanuel Kamden, *State of emergency, state of exception: A critical investigation*, University of Pretoria, 2010, 10-23. <http://upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-06032011-145154/unrestricted/dissertation.pdf> (2013. április 11-i letöltés), 14.

<sup>230</sup> SCHMITT [1921] *i.m.* 137-139.

<sup>231</sup> SCHWAB, Goerge, *The challenge of the exception: An introduction to the political ideas of Carl Schmitt between 1921 and 1936*, Greenwood Press, New York, 1989, 35.

alkotmányt. A végső célja pedig, hogy megvédje és a veszély elmúltával visszaállítsa azt. A komisszár diktátor feladata ekként elsődlegesen a veszély elhárítása és a fenyegetett alkotmányi „alapok” megőrzése. A szuverén által választott diktátornak viszont egy meghatározott feladatot kell ellátnia, és amint azt elvégezte, a kötelessége megszűnik.<sup>232</sup> Miként majd a későbbiekben látni fogjuk, a komisszár és a szuverén diktatúra ebbéli két koncepciója a kivételes állapot mai napig tartó vitáinak egyik legfontosabb elméleti alapja. Ha a két koncepciót kevésbé elméleti alapon közelítjük meg, akkor azt láthatjuk, hogy a komisszár diktátor kivételes állapot feladata nem csak a különleges helyzettel szembeni hatékony védekezés, hanem az alkotmányi alapok, annak időleges felfüggesztésével történő megőrzése is. Ezzel szemben a szuverén diktatúra sokkal inkább egy alkotmányi kötöttségektől mentes korlátlan hatalmat feltételez.

Összefoglalva tehát az eddigieket, Schmitt a kivételes állapotot a diktatúrával hasonlítja össze. A diktátor/szuverén a jogon belüli és kívüli szférát egyesíti, egy jogon kívüli intézkedés eszközével, de a jog erejének birtokában. Schmitt szerint az alkotmányos rendszer megőrizhető, megmenthető, még úgy is, ha az alkotmány egyes rendelkezéseinek alkalmazása egyébként fel van függesztve, ennek megoldásaként két alternatívát mutat be. Egyrészt a komisszár diktatúrát, amelyben az alkotmány időlegesen felfüggesztésre kerül, hogy megóvása érdekében később majd ismételten alkalmazható lehessen. És bár az alkotmány nem alkalmazható, de hatással van a kivételes állapotra, azáltal, hogy biztosít egyfajta jogi háttér alkalmazásának felfüggesztésére. Másik alternatíva pedig a szuverén diktatúra, amelyben semmilyen biztosítékot, kötöttséget nem ad az alkotmány, pusztán a szuverén kizárólagos döntési joga, mint politikai hatalom érvényesül.<sup>233</sup>

### **1.3. Schmitt kortárs kritikusa: Hans Kelsen**

Carl Schmitt szuverén koncepciójának legnagyobb hatású kortárs kritikusa Hans Kelsen volt. Kelsen mindenekelőtt az alkotmány öre kérdését vizsgálva megállapította, hogy funkciója az alkotmány megvédése, annak megsértésétől.<sup>234</sup> Szokás emiatt az alkotmány

---

<sup>232</sup> SCHWAB [1989], *i.m.* 50.

<sup>233</sup> HUMPHREYS, Stephen, *Legalizing Lawlessness: On Giorgio Agamben's State of Exception*, The European Journal of International Law, Vol. 17, No. 3, 2006, 680.

<sup>234</sup> Vö. KELSEN, Hans, *Wer soll Hüter der Verfassung sein?*, Walter Rotschild, Berlin - Grunewald, 1931. A dolgozatban felhasználva: KELSEN, Hans, *Ki legyen az alkotmány öre?* (ford.: Fodor Bea és Jakab András). In.:

garanciájának is nevezni. Kelsen Schmitt elméletének kritikájaként említi, hogy azáltal, hogy a birodalmi elnököt az alkotmány őrének tekinti, egyúttal kénytelen az alkotmánybíráskodás intézménye ellen fordulni. Többek között tagadva annak igazságszolgáltatási jellegét is,<sup>235</sup> vagyis álláspontja szerint ezzel Schmitt az ellen fordul, hogy az alkotmány garanciájának funkcióját egy független bíróság végezze.<sup>236</sup> Az alkotmánybíráskodás mellett Kelsen nem értett egyet Schmitt rendes bíróságokkal kapcsolatos álláspontjával sem. Álláspontja szerint téves Carl Schmitt azon előfeltevése, hogy az igazságszolgáltatás funkciója és a politikai funkció között lényegi ellentét van. Ebben a tekintetben a törvények alkotmányosságáról és az alkotmányellenes törvények megsemmisítéséről való döntés politikai aktus, amelyből arra következtet, hogy ez a tevékenység már nem igazságszolgáltatás.

Témám szempontjából az egyik legfontosabb kritika Schmitt azon álláspontjával kapcsolatosan fogalmazódott meg, amely szerint a birodalmi elnök az alkotmány legfőbb őre. Kelsen abból indul ki, hogy az államfő többek között azért sem a legalkalmasabb az alkotmányellenőrzésére, mert függetlenség és semlegesség szempontjából nem említhető azonos szinten az alkotmánybírással.<sup>237</sup> Kelsen aggálya nem is a birodalmi elnök alkotmány őrének való alkalmassága kérdésében rejlik, hanem sokkal inkább abban, hogy Schmitt a birodalmi elnököt egyedülként, kizárólagosan alkalmas személynek tekinti a funkció betöltésére. Amíg tehát Schmitt az alkotmány őrének a birodalmi elnököt tartja, aki a társadalmi és gazdasági hatalmi csoportok pluralizmusával szemben semleges és hatékony ellensúlyt képez,<sup>238</sup> addig Kelsen szerint csak az önálló alkotmánybíráskodás képes ellátni ezt a feladatot.<sup>239</sup>

A fenti előzmények alapján indokolt rámutatni arra, hogy Kelsen álláspontja a jog felett álló szuverén tagadásának kérdésében, pozitivista gyökereken alapul. Vitéjük alapja az volt, hogy amíg Schmitt szerint a jog immanens eleme a döntés, mely nem lehet mentes a politikai valóságtól – egyúttal az állam szuverenitását is az adja, hogy biztosítani tudja az alattvalók védelmét, így engedelmességre tarthat igényt –, addig Kelsen jogfelfogását egy az erkölcsi, politikai jellemzőktől megfosztott „tisztá” normarendszer határozta meg.<sup>240</sup>

---

TAKÁCS [2003] *i.m.* 289.

<sup>235</sup> KELSEN [1931]. In.: TAKÁCS [2003] *i.m.* 299.

<sup>236</sup> KELSEN [1931]. In.: TAKÁCS [2003] *i.m.* 316-319.

<sup>237</sup> KELSEN [1931]. In.: TAKÁCS [2003] *i.m.* 324-329.

<sup>238</sup> SCHMITT, Carl, *Der Hüter der Verfassung*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1931. A dolgozatban felhasználva:

SCHMITT, Carl, *A birodalmi elnök, mint az Alkotmány őre*. In.: TAKÁCS [2003] *i.m.* 288. (ford.: Cserne Péter)

<sup>239</sup> KELSEN [1931]. In.: TAKÁCS [2003] *i.m.* 290.

<sup>240</sup> Vö. SCHMITT [1992], Paczolay Péter előszava, *i.m.* XI.



Kiindulópontja, hogy a jog, mint rend (jogrend) jogi normák összefüggő rendszere, amelyek egységet alkotnak, és amelyek érvényességét az alapszabályhoz való viszony határozza meg. A jogrendszer egy lépcsőzetes rendszer, amelyben valamennyi norma érvényessége az alapszabályra vezethető vissza.<sup>241</sup> Az állam továbbá nem más, mint társadalmi kényszerrend (emberi magatartások meghatározott rendje), amely kényszerrend azonos a jogrenddel, vagyis az állam és a jog dualizmusa feloldódik, így minden állam szükségképpen jogállam, azaz alapszabály szerint érvényes normák összessége.<sup>242</sup> Ezt követően jut el Kelsen az azonosság téziséhez, amely szerint az állam egyetlen lehetséges igazolása a jogállam-elmélet. Tehát az állam és a jog nem kettőzódik meg mivel, ha az államfejlődés eléri a központosítás bizonyos fokát, akkor az államot jogrendnek nevezzük.<sup>243</sup> Az állami jogrend felett Kelsen szerint a nemzetközi jogrend állhat, ekkor az állami jogrend már nem fogható fel többé szuverénként, hanem mint a legmagasabb, a nemzetközi jog által határolt jogrend. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a nemzetközi jogrendet leszámítva semmilyen magasabb jogrend nem korlátozhatja az állami jogrendnek azt a képességét, hogy „*érvényességét mind területiális, mind materiális tekintetben kiszélesítse.*”<sup>244</sup> Az eddigiekből két következtetést vonhatunk le. Egyrészt, hogy az állam teljes mértékben a jog által alkotott képződmény, másrészt pedig azt, hogy ha egy politikai szereplő a jogon kívül kíván tevékenykedni, akkor az intézkedései immáron nem tulajdoníthatók az állam, mint szuverén intézkedéseinek, következésképpen érvénytelenek.

Kelsen, bár teljesen más jogi hagyományokon alapuló rendszerben, de hasonló megállapításra jutott, mint Dicey. Azt állítja ugyanis, hogy ha az intézkedésre jogosult megkerülve az alapszabályt a jog által létesített állam fölé helyezi magát, sőt azzal ellentétes intézkedéseket hoz, akkor nem tesz mást, mint kilép a joguralom/jogállam keretei közül. Ha pedig ez történik, akkor valamennyi cselekvése hatástalan lesz az adott jogállami alapokon nyugvó rendszerre.<sup>245</sup> Mint látható a jog ebbéli megközelítése gyökeresen ellentmond Schmitt azon tételének, amelynek lényege, hogy a norma csak a rendes, normális állapotot ismerheti

---

<sup>241</sup> KELSEN, Hans, *Tiszta jogtan* (ford.: Bibó István), Rejtjel, Budapest, 2001, 35-37.

<sup>242</sup> KELSEN [2001] *i.m.* 69-70.

<sup>243</sup> KELSEN [2001] *i.m.* 64-65.

<sup>244</sup> KELSEN [2001] *i.m.* 66.

<sup>245</sup> Fontos megjegyezni, hogy a rendes jogrendszer mellett érvényesülő kivételes állapot tézise nem maradt követők nélkül a későbbiekben sem. Friedrich Kojá álláspontja szerint a pozitív jog felett álló kivételes állapotra vonatkozó elmélet nyilvánvalóan téves, ugyanis a jog egésze szabályok és kivételek rendszere, és a kivételes esetek nem kevésbé szabályozandók és szabályozhatók, mint a normális esetek. Vö. KOJA. In: TAKÁCS [2003] *i.m.* 798.

fel így különleges helyzetekben a norma (jog) értelmezhetlenné válik.<sup>246</sup> Ezen a ponton érdemes utalni arra is, hogy Kelsen szuverén-ellenes felfogásának egyik fontos kiindulópontja demokráciafelfogásában gyökerezhet, melynek alapja a kompromisszum és az az elvárás a politikai rendtől, hogy az egyének számára a lehető legtöbb szabadságot kell biztosítani.<sup>247</sup> Ez a kiindulópont – bár Kelsen egyértelműen nem mondta ki – úgy gondolom a kivételes állapottal összefüggő jogkorlátozások, intézkedések során is alapvető fontosságú.

## **2. A modern kivételes állapot filozófiai alapja Giorgio Agamben munkásságában**

Az egyik legjelentősebb modernkori kritika Schmitt koncepciójával összefüggésben az úgynevezett szuverén paradoxona, amely rávilágít arra az ellentmondásra, hogy a szuverén egyidejűleg helyezkedik el a jogrenden kívül és azon belül.<sup>248</sup> Ennek a kritikai elméletnek az egyik legjelentősebb hatású képviselője Giorgio Agamben olasz filozófus. A kivételes állapotot olyan modern intézménynek tekinti, amelynek gyökerei a francia forradalomban találhatók, és amelynek már jelentősége volt az első világháborúban is. Igaz, hogy meghatározó szerepet csak a huszadik század közepére szerzett. A kivételes állapot első megjelenése egy konkrét dátumhoz köthető: az 1789-es alkotmányozó nemzetgyűlési rendelethez, amely először különböztetett a békeállapot és az ostromállapot között.<sup>249</sup> Gyakorlatilag innentől válik le a kivételes állapot a háború intézményéről, hiszen előbbit főként békeidőben alkalmazzák valamely különleges helyzet kezelésére. A modern kivételes állapot tehát elsődlegesen a demokratikus-forradalmi tradíció eredménye, és nem az abszolutizmus hatására jött létre. Másodsorban pedig feltételez egy fiktív politikai karaktert is, mivel a háborús jelleg metaforikusan fennmaradt annak érdekében, hogy a kormányzat

---

<sup>246</sup> Vö. SCHMITT [1992], Paczolay Péter előszava, *i.m.* XI.

<sup>247</sup> Kelsen demokráciafelfogásáról lásd részletesen: SÓLYOM Péter, *Jogászai módszer és politika – Fejezetek a német közjogtudomány történetéről*, Gondolat, Budapest, 2016, 150-154.

<sup>248</sup> Erre a problémára David Dyzenhaus is emlékeztet, aki a kivételes állapotot jogi fekete lyukhoz (legal black hole) hasonlítja, amelyben a kivételes hatalom gyakorlójának hatalma (uralom joga, rule by law) a jog uralmán alapszik (rule of law). A probléma tehát az, hogy éppen a rule of law eredményezi a jogi korlátok nélküli rule by law-t. Dyzenhaus szerint a kivételes állapot a jog által létrehozott, de már a jog nélküliség állapota, amelyben az intézkedésre jogosult a joguralom korlátai nélkül tevékenykedhet, ráadásul a kivételes állapoti jogkört biztosító felhatalmazás alapján tevékenységét (formálisan) jogszerűnek nyilvánítja. Vö. DYZENHAUS [2006] *i.m.* 196-220.

<sup>249</sup> AGAMBEN [2005] *i.m.* 5.

többlethatalmát igazolja.<sup>250</sup>

Agamben egyik legfontosabb eredménye Schmitt azon következtetésének cáfolata, amely úgy foglalható össze, hogy „én, a szuverén, aki a jogrenden kívül állok, kijelentem, hogy a jog (amellyel egyébként nincsen kapcsolat) nem érvényesül”.<sup>251</sup> Agamben továbbá a kivételesség és a norma kapcsolatáról ezzel összefüggésben kiemeli, hogy a kivétel végső soron nem kivonja magát a jog alól, hanem sokkal inkább a jog függeszti fel magát, ezáltal lehetőséget adva az amúgy szunnyadó kivételnek.<sup>252</sup> Mivel továbbá Schmitt szerint nincsen olyan szabály, amely a káoszra alkalmazható lenne, ezért a káoszt elsődlegesen a jogrendbe kell integrálni úgy, hogy átmeneti zónát alkotunk a kint és a bent között, a kivételesség és a normál állapot között, amelyet kivételes állapotnak nevezünk.<sup>253</sup>

Arra is utalni kell, hogy kivételes állapotban lehetetlen megkülönböztetni a jogelleneséget, a jogkövetéstől, ekként nem tudjuk megkülönböztetni a törvényszegőt a jogkövetőtől sem. Ezt a paradox helyzetet a szerző egy szemléletes példával vázolja fel. Ennek értelmében, ha kijárási tilalom alatt valaki elmegy sétálni, azzal a kivételes állapot szabályába ütköző magatartást tanúsít, ugyanakkor nem követ el olyan súlyú vétséget, ami a józan ésszel, és legfőképpen a rendes joggal összeütközésbe kerülne. Ezzel szemben a másik oldalon a kivételes szabályok betartásáért felelős katona magatartása áll, aki az illetőt emiatt a „szabályszegésért” lelövi. A jogfilozófiai kérdés ebben az esetben, hogy az a személy, aki kijárási tilalom alatt elmegy sétálni, mennyivel tanúsít jelentősebb jogellenes magatartást annál a katonánál, aki emiatt lelövi?<sup>254</sup> Schmitt válasza erre az, hogy a katona tevékenysége a jogszerű, hiszen a kivételes állapot „szabályok” betartását kívánta csak kikényszeríteni, még akkor is, ha ezzel egyébként mást életétől megfosztott. Ezzel szemben áll az az érv, miszerint a katona magatartása nemcsak a rendes joggal, hanem a jog morális tartalmával is ellentétes.

Agamben szerint Schmitt kivételes állapotról vallott koncepciója egy jogi vákuumot hoz létre a jogrendszeren belül, amely pusztán egyetlen érdeket tart szem előtt: a szuverénét.<sup>255</sup> A tézis cáfolatát egyébként Walter Benjamin erőszak kritikájára alapozza.<sup>256</sup> Ebben az olvasatban Schmitt kivételes állapot fogalma nem más, mint egy olyan

---

<sup>250</sup> AGAMBEN [2005] *i.m.* 15.

<sup>251</sup> Vö. AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer. Il potere sovrano e la nuda vita (Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life)*, Stanford University Press, Stanford, California, 1998, 17. (ford. Daniel Heller-Roazen)

<sup>252</sup> AGAMBEN [1998] *i.m.* 18.

<sup>253</sup> AGAMBEN [1998] *i.m.* 19.

<sup>254</sup> AGAMBEN [1998] *i.m.* 38.

<sup>255</sup> HUMPHREYS *i.m.* 23.

<sup>256</sup> BENJAMIN, Walter, *Critique of Violence*. In: DEMETZ, Peter (ed.), *Walter Benjamin, Reflections, Essays, Aphorisms, Autobiographical Writings*, Schocken Books, New York, 1986., 277-300. (ford. Edmund Jephcott)

jogintézmény, amelyet annak érdekében hoztak létre, hogy „megszelídítse” a tiszta erőszakot. A kivételes állapot *fictio iuris*, amely a jog fenntartásának igényével lép fel annak felfüggesztése alatt, ugyanakkor ennek ellenére olyan erőszakot generál, amely miatt elveszíti minden kapcsolatát a joggal.<sup>257</sup> Álláspontja szerint valamennyi megoldás, amelynek célja a jogon kívüli bevezetése a jogba, ezáltal létrehozva egy jogi vákuumot, nem jelent mást a jogon kívüliség elutasítását, vagyis a fennálló jogrend totálissá válását.<sup>258</sup> Agamben végül a római jogi *auctoritas* (a jog felfüggesztésének, vagy újbóli alkalmazhatóságának hatalma) és *potestas* (a magisztrátus azon hatalma, hogy a jogot végrehajthassa) kapcsolatával összefüggésben arra a megállapításra jut, hogy amíg ez a két elem csak fogalmilag kapcsolódik össze, együttműködésük vitathatatlan. De abban az esetben, ha egy személy kezében egyesülnek a két hatalom önálló értékelhetősége gyakorlatilag megszűnik. Ez az eredmény pedig a jogi-politikai rendszert egy gyilkológéppé változtatja, vagyis a kivételes állapot válik általánossá.<sup>259</sup>

Schmitt szerint a kivételes állapot jellemzője annak politikai jellege, hiszen a kivételes állapot nem ismeri a jogot. Agamben a korábban bemutatott példájából tehát arra a következtetésre jut, hogy a jogi korlátok nélküli politikai hatalom valójában a rendes jogrend végét, így anarchiát, vagy diktatúrát jelent. Ezért Schmitt tézisének cáfolataként megállapítja, hogy a kivételes állapot jogon kívüli (politikai) vagy jogon belüli jellege szerinti megosztás helyett, annak is-is jellegére kell koncentrálnunk. Vagyis nála a kivételes állapot a kettő közötti határon található, azaz jogi és nem jogi (politikai) jellege is érvényesül. Ennek konkrét példája a tábor metafora. Véleménye szerint a modern korban a kivételes állapot, mint alapvető politikai struktúra, egyre inkább előtérbe helyeződik és fennáll annak tényleges veszélye, hogy végül maga válik a szabállyá. Éppen ezért a modern kivételes állapotot a táborhoz hasonlítja, amely a kivételes állapot állandóvá válásának veszélyére vonatkozó szimbólum is egyben. A kivételes állapot ugyanis a jog uralmának ideiglenes felfüggesztését jelenti és a tábor térben jeleníti meg ezt. A tábor tehát egy új jogpolitikai paradigma, amelyben a norma megkülönböztethetetlené válik a kivételtől: az ugyanis a jog és a jog nélküli politikai valóság keveréke, amelyben immáron a kettő egymástól nem választható el.

A kivételes állapot tehát egy rejtett, de lényeges kapcsolatot létesít a jog és a „nemjog”

---

<sup>257</sup> AGAMBEN [2005] *i.m.* 57.

<sup>258</sup> HUMPHREYS *i.m.* 682.

<sup>259</sup> AGAMBEN [2005] *i.m.* 86.

között, amely így szintén a jogrendszer alkotóelemévé válik.<sup>260</sup> A legfontosabb feladat a kivételes állapot teóriájával kapcsolatosan tehát nem pusztán annyi, hogy egyszerűen tisztázzuk, van-e a kivételes állapotnak jogi természete avagy sem, hanem, hogy meghatározzuk jelentését, helyét és módszereit a joggal való viszonyában.<sup>261</sup> A kivételes állapot nem a jog egy speciális fajtája (miként a háborús jog), hanem sokkal inkább – mivel magát a jogot függeszti fel – a jog ütközőzónájaként, vagy határáként definiálható (threshold).

Agamben rámutatott arra is, hogy egyes megközelítések szerint a kivételes állapot a szükségszerűség teóriájából eredeztethető. Vagyis abból az igényből, hogy az alkotmányos demokrácia hosszú távú fennmaradása érdekében szükséges lehet akár a jogrend egészének ideiglenes felfüggesztése is különleges helyzetekben. A szükségszerűség teóriája<sup>262</sup> így nem más, mint a kivételes állapot elméleti alapja.<sup>263</sup> A szükségszerűség kérdése a rendelkezésre álló idő szempontjából releváns, mintegy kényszerítő erőként hat, végül megkérdőjelezhetetlen tényé teszi az azonnali intézkedés igényét.<sup>264</sup> A kivételes állapot ugyanebből a sajátosságából következik, hogy a jogrend egészét veszélyezteti, azon az alapon, hogy azonnali és gyors választ tesz szükségessé, erre pedig a hagyományos jog a legtöbb esetben nem alkalmas.<sup>265</sup> A kivételes állapottal való viszonyában a szükségszerűség egy alapvető elvként funkcionál, amelyre hivatkozással jogszerűvé válhat mindaz, ami normális körülmények között jogszerűtlen lenne.<sup>266</sup> A modern jogirodalomban így a szükségesszerűséget sokszor a kivételes állapottal azonosítják.<sup>267</sup> Az egyik elmélet szerint, mivel a szükségszerűség nem tekinthető a rendes jog részének, viszont hatással van rá, ezért végső soron az elsődleges és igazi forrása magának a jognak. Ennek az elméletnek a prominens képviselője Santi Romano.<sup>268</sup>

---

<sup>260</sup> Vö. AGAMBEN, *Az élet... i.m.* 65-69.

<sup>261</sup> AGAMBEN [2005] *i.m.* 8.

<sup>262</sup> Miként azt Agamben megállapította: a szükségszerűség teóriája lényegében nem más, mint a kivételes állapot teóriája. *Necessitas legem non habet*, avagy a szükségszerűség nem ismeri a jogot, hanem önálló rendet alkot. Ebben a formában tehát egyszerre tartalmazza a kivételes állapottal kapcsolatos elméleti tézisek valamennyi jellemzőjét. A *necessitas legem non habet* elvének értelmezése kettős, amely ráadásul a kivételes állapot megértéséhez is közelebb vihet. Az egyik értelmezés szerint ugyanis az elv jelentése, hogy a szükségszerűség nem ismer el semmilyen jogot, míg a másik szemben álló interpretáció szerint a szükségszerűség saját jogot hoz létre, mivel ha nincsen jog, amely ilyenkor irányadó lenne, akkor magának kell azt megalkotnia.

<sup>263</sup> AGAMBEN [2005] *i.m.* 24.

<sup>264</sup> FELDMAN. In: SARAT (ed.) *i.m.* 139.

<sup>265</sup> ZUCKERMAN *i.m.* 523.

<sup>266</sup> GROSS – NI AOLÁIN [2006] *i.m.* 47.

<sup>267</sup> FELDMAN *i.m.* 136.

<sup>268</sup> Santi Romano szerint a kivételes állapot – mint a szükségszerűség egyik megjelenési formája – a rendes jogtól idegen jelenség, amely saját normái szerint működik. Szerinte a törvény a legáltalánosabb és legmagasabb szintje a hagyományos jogi szabályozásnak, azonban nem támasztható olyan követelmény vele szemben, hogy

Végül a szuverén hatalom kérdésével összefüggésben megállapította, hogy az a kivételes állapotról való döntés és a rendes jog egészéből bizonyos elemek kivételének, felfüggesztésének hatalmát jelenti. Ez a megoldás első ránézésre Schmitt szuverén felfogására utal, vagyis arra, hogy a különleges helyzet olyan gazdasági vagy politikai krízis, amely az állam létét fenyegeti, ezért a kezelése érdekében szükségessé válhat a rendes jog felfüggesztése.<sup>269</sup> Miként már láthattuk, Schmitt elméletében ez a felfüggesztés periódusa nem más, mint maga a kivételes állapot. A két szerző megoldásában közös, hogy a kivételes állapot szuverénjének lényegét egyikük sem a szabályozás, vagy a korlátozás monopóliumában, hanem a döntés monopóliumában látta.<sup>270</sup> Agamben azonban rámutat arra is, hogy ami a rendes jogból felfüggesztésre kerül, az egyúttal nem veszíti el teljesen a joggal való kapcsolatát. Ha tehát a szuverén a kivételes állapotban egy jogelemet kizár a jogrend egészéből, ez még nem jelenti azt, hogy megszűnne a jogrend része lenni. Sokkal inkább arról van szó, hogy a kivételes állapot során is fenntartja a joggal való viszonyát, de már felfüggesztett szabály formájában.<sup>271</sup> Amíg tehát Schmitt esetében a szuverén kivételességről való döntése, a kivételes állapotot a jog terrénumán kívülre helyezi, addig Agamben, elismerve a szuverén kivételes hatalmát, amellet érvel, hogy a döntés jogi jellege vitathatatlan. Vagyis a szuverén akként dönthet a kivételes állapotról, majd a kivételes állapotban, hogy amit kivételesként jelöl meg, annak jogi jellege is megmarad. A kivételes állapot ebben a kontextusban így némi jogi jelleget mutat, vagyis az abszolút jognélküliség és a jogrend közötti zónában helyezkedik el.<sup>272</sup> Ebből pedig levezethető a szuverén részbeni jogi kötöttsége, szemben annak korlátlan politikai hatalmával.

### 3. Clinton Rossiter államközpontú irányzata

Egyes szerzőknél az állam védelme kiemelt szerepet kap kivételes állapotban és azt hangsúlyozzák, hogy az államnak természetéből adódó joga az önvédelem, melyet

---

kiterjedjen a rendes jogrenden túlra is. A szükségszerűség (akárcsak a kivételes állapot) tehát független a rendes jogtól, melyet mindaddig figyelmen kívül lehet hagyni, amíg az őket életre hívó különleges helyzetek bekövetkeznek. Ezeket a különleges helyzeteket Romano „*status necessitatis*”-nak nevezi. Vö.: AGAMBEN [2005] *i.m.* 27-31, valamint KAMGA *i.m.* 11.

<sup>269</sup> HUSSAIN, Nasser, „*Thresholds: Sovereignty and the Sacred*”, *Law and Society Review*, Vol. 34 No. 2., 2000, 495.

<sup>270</sup> Vö. SCHMITT [2005] *i.m.* 13.

<sup>271</sup> AGAMBEN [1998] *i.m.* 17-18.

<sup>272</sup> SARAT *i.m.* 3.

valamennyi rendelkezésére álló eszközzel érvényesíthet.<sup>273</sup> Az irányzat egyik fontos képviselője Clinton Rossiter,<sup>274</sup> aki szerint különleges helyzetekben az alkotmányos demokrácia a rendes jogrendhez képest változásokon eshet át, még hozzá olyan mértékben, amely lehetővé teszi a különleges helyzet elhárítását. Ehhez ugyanakkor az szükséges, hogy a kormánynak több hatalma, az embereknek pedig kevesebb joga legyen.<sup>275</sup> Rossiter szerint a demokratikus intézményrendszer működési mechanizmusa rendes körülmények között túlzottan nehézkes. Ennek oka a jogállami rendszer joghoz kötöttsége, vagyis a jogforrási hierarchia, a hatalommegosztás elve, az alapvető jogok és szabadságok intézményes védelme, amelyek az alkotmányos demokrácia fontos értékei. Bizonyos különleges helyzetekben ugyanakkor ezek a demokratikus intézmények és mechanizmusok az állam biztonsága és az emberek életének megóvása érdekében szükséges intézkedések érvényesülésének akadályát képezik.<sup>276</sup> Az elmélet végül eljut arra a megállapításra, hogy „*semmilyen áldozat nem lehet túl nagy a demokrácia hosszú távú megóvása érdekében, legkevésbé pedig magának a demokráciának az ideiglenes korlátozása*”.<sup>277</sup>

A kivételes állapottal kapcsolatos elmélete az alkotmányos diktatúra elméletében csúcsosodott ki, amelynek előképe a római diktatúra<sup>278</sup> volt. Mivel a demokratikus berendezkedés hatékony működése csak rendes körülmények között biztosított, így különleges helyzetben a kormányzat alkotmányos helyzetét ideiglenesen, a szükséges mértékben meg kell változtatni. Ki kell ugyanakkor emelni, hogy ez a változtatás a veszély elhárítása mellett a normális állapothoz való visszatérést is szolgálja.<sup>279</sup> Az alkotmányos

---

<sup>273</sup> Itt érdemes utalni arra, hogy egyes szerzők szerint a kivételes állapot csoportosításának módja annak céljától függ, vagyis az állam megmentése (államközpontúság) vagy az alkotmány megóvása (alkotmányközpontúság). Ha az előbbiekre úgy tekintünk, mint az osztályozás két szélső pólusára, akkor megkülönböztethetjük a klasszikus, illetőleg a mérsékelt államközpontú irányzatot, valamint a klasszikus és a nyitott alkotmányközpontú irányzatot. Az irányzatok bemutatását lásd: JAKAB András – TILL Szabolcs, *A különleges jogrend*, In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.), *Bevezetés az alkotmányjogba*, HVG-ORAC, Budapest, 2013, 469-472.

<sup>274</sup> Vö. ROSSITER *i.m.* 297-314, idézi: AGAMBEN [2005] *i.m.* 8-9.

<sup>275</sup> ROSSITER *i.m.* 5.

<sup>276</sup> KAMGA *i.m.* 12.

<sup>277</sup> ROSSITER *i.m.* 9.

<sup>278</sup> A *senatus* különleges helyzetben ún. „*senatus consultum ultimumhoz*” folyamodhatott, amely a rendkívüli magistratusoknak teljhatalmat biztosított. Kivételes állapotban – mint legjelentősebb rendkívüli magistratust – az egyik konzul a *senatus* egyetértésével *dictator* jelölt ki, amellyel szemben konzultársa nem élhetett *intercessio*val, vagyis tiltakozással. A *dictator* legfeljebb hat hónapra *summum imperium*, a főhatalom teljessége illette meg. Vö.: FÖLDI András – HAMZA Gábor, *A római jog története és intézményei*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996, 23, 34.; valamint GROSS – NI AOLÁIN [2006] *i.m.* 17-18.

<sup>279</sup> ROSSITER *i.m.* 5.

diktatúrát és a nem alkotmányos diktatúrát az alábbi tizenegy pont különbözteti meg egymástól, egyúttal ez az alkotmányos diktatúra tizenegy ismérve is.<sup>280</sup>

1. Első és legfontosabb ismérv, hogy az állam és az alkotmányos rend megóvása, mint alapcél nélkül fel sem merül az alkotmányos diktatúra kérdése. 2. Az alkotmányos diktatúráról való döntés jogosultja nem lehet azonos azzal, aki egyúttal a diktátor személyéről is dönt. 3. Nem kezdeményezhető alkotmányos diktatúra anélkül, hogy gondoskodnának jövőbeli befejezésének lehetőségéről. 4. Az alkotmányos diktatúrát megelőzően, illetve az alatt a kormányzat által bevezetett rendkívüli intézkedések meg kell, hogy feleljenek az alkotmányos követelményeknek. 5. Az intézkedések nem léphetik túl a különleges helyzet elleni védekezés szükséges mértéket. 6. Az alkalmazott intézkedéseket nem az állandóság igényével alkotják meg. 7. Az alkotmányos diktatúrát a társadalom lehető legszélesebb rétegeiből származó személyeknek kell működtetni, akik elsődlegesen az alkotmányos rendszer megőrzését tartják szem előtt. 8. Valamennyi, az alkotmányos diktatúra során tett intézkedés esetében érvényesülnie kell az utólagos felelősség elvének. 9. Miként az alkotmányos diktatúra bevezetéséről való döntésnek, úgy a megszüntetéséről való döntésnek a joga sem lehet azé, aki a diktátor személyéről is dönteni jogosult. 10. Az alkotmányos diktatúra célja a különleges helyzet elleni védekezés, ezen a korláton nem léphet túl az intézkedésre jogosult. 11. Végül pedig a különleges helyzet megszűnését haladéktalanul követnie kell egy lehetőség szerinti teljes reparációnak mind a társadalmi viszonyok, mind pedig a politikai, jogi rendszer tekintetében. Ez utóbbi elem gyakorlatilag az alkotmányos demokrácia visszaállítását szorgalmazza úgy, hogy a szinte korlátlan jogi és politikai hatalom gyakorlásától a végrehajtó hatalom visszalép, egyúttal ismételten érvényesül a hatalommegosztás elve is.<sup>281</sup>

Érdeemes megemlíteni, hogy az alkotmányos diktatúra koncepcióját Carl Schmitt szuverén diktatúra és komisszár diktatúra közötti distinkciója ihlette. Az alkotmányos diktatúra nem jelent mást, mint az alkotmány nem alkotmányos eszközökkel történő megvédését, amelynek előzményeként az Ókori Róma *dictator* intézményét említhetjük.<sup>282</sup> Ez az elmélet – amely a kivételes állapotot alkotmányos diktatúraként azonosítja és célja az alkotmány (egyúttal az állam és a társadalom) akár nem alkotmányos eszközökkel történő megvédése – a modernkori elméletek időszakában meghaladottá vált. Ennek oka, hogy az

---

<sup>280</sup> ROSSITER *i.m.* 3, 15-28.

<sup>281</sup> ROSSITER *i.m.* 298-306.

<sup>282</sup> BRAGYOVA *i.m.* 258.



alkotmányos diktatúra nem fordít kellő figyelmet az alkotmányos demokrácia esetleges felszámolásának veszélyére, egyúttal pedig éppen azt eredményezheti, ami ellen küzdeni szeretne. Vagyis az alkotmány védelmének alkotmányon kívüli eszközökkel történő megóvása az alapvető alkotmányos értékeket, így végső soron magát az alkotmányt számolja fel.

## **4. A kivételes állapot fogalmi dimenziói a jelenkori terrorizmus fényében**

### **4.1. Bruce Ackerman: a kivételes állapoti alkotmány koncepciója**

A fenti elméletek alapján megállapítható, hogy a kivételes állapottal kapcsolatos egyik legfőbb kérdés, hogy azt vajon a joggal való kapcsolata, avagy annak hiánya jellemzi-e? Ez determinálja azt a kérdést is, hogy vajon a rendkívüli intézkedésekre van-e bármilyen hatása a jog uralmának? Abban az esetben ugyanis, ha az intézkedések kikerülnek a joguralom kontrollja alól, akkor azzal a dilemmával szembesülünk, hogy vajon hosszabb távon megmenthető-e az alkotmányos demokrácia annak tudatában, hogy egy vagy több alkalommal már kikapukat nyitottunk az alkotmányosság zárt rendszerén? Erre a dilemmára kívánt megfelelő választ adni Bruce Ackerman az úgynevezett kivételes állapoti alkotmány koncepciójával.<sup>283</sup>

Ackerman munkája elsődlegesen nem a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követő kormányzati jogkorlátozó intézkedések összefoglalására és kritikájára, vagy a biztonsági intézkedések veszélyeinek bemutatására irányult,<sup>284</sup> hanem sokkal inkább az alapvető jogok tartós korlátozásának megelőzésére. Munkájának egyik fontos ars poeticája, hogy indifferens a különleges helyzet, vagy az általa gerjesztett pánik nagysága az alapvető jogok minél szélesebb védelméhez képest.<sup>285</sup> Helyesen állapította meg, hogy különleges helyzetben a döntésre jogosult számára a pánik leküzdése az elsődleges szempont, és irreális elvárás, hogy az alapvető jogok védelmére ilyen helyzetben tekintettel legyen. Az egyes intézkedéseknek az alapvető jogok korlátozását eredményező hatásait nem veszik figyelembe.

---

<sup>283</sup> ACKERMAN [2006] és ACKERMAN [2004] (A tanulmány magyar nyelvű recenzióját lásd: MÉSZÁROS Gábor, *Bruce Ackerman: The Emergency Constitution*, Közjogi Szemle, 2011. 2. szám, 59-60.)

<sup>284</sup> Ez utóbbit részletesen mutatja be: COLE, David – DEMPSEY, James X., *Terrorism and the Constitution: Sacrificing Civil Liberties in the Name of National Security*, The New Press, New York, 2006.

<sup>285</sup> ACKERMAN [2004] i.m. 1030.

Sőt, az alapvető jogok védelmezőinek érveit egyszerűen gyakorlatiatlannak tekintik. A megoldás így egy speciális alkotmányi szabályozás lehet, amely biztosítja egyrészt az azonnali intézkedések lehetőségét és a biztonságot, másrészt pedig korlátokat is tartalmaz az intézkedésre jogosult számára az alapvető jogok és az alkotmányos demokrácia védelme érdekében.

Ackerman javaslatával kapcsolatban mindenekelőtt szem előtt kell tartani, hogy azt az amerikai alkotmányos berendezkedésre alapította,<sup>286</sup> ugyanakkor több alkotmányt is segítségül hívott a kidolgozáshoz (így mindenekelőtt a francia, a német, a kanadai, a dél-afrikai, sőt többek között a magyar alkotmányt). Kiindulópontja az a feltételezés, hogy a 2001. szeptember 11-i terrortámadáshoz hasonló eseménysor az elkövetkezendő évtizedekben többször is előfordulhat, és az ezekre adott megelőző célú válaszok a jelenlegi szabályozási környezetben olyan destruktív folyamatot eredményezhet, amely az alapvető jogok teljes eróziójához, és végül az alkotmányos demokrácia bukásához vezetne.<sup>287</sup> Elismeri ugyanakkor, hogy egyetlen demokratikus kormányzat sem maradhat hatékony anélkül, hogy határozott lépéseket tenne a különleges helyzetek kezelése érdekében. A társadalmi rend és az állam biztonságának megőrzése ráadásul megkívánhatja az alapvető jogok ideiglenes, ugyanakkor a rendes jogrend által biztosított mértéknél szigorúbb korlátozását is.

A fentieket alapulvéve, Ackerman egy ún. „háromdimenziós megközelítést”<sup>288</sup> ajánl megoldásként. Elsődlegesen egy innovatív megoldást dolgozott ki a „*checks and balances*” rendszerére alapozva. Ennek lényege, hogy olyan alkotmányos mechanizmusokat kell kialakítani, amelyek rövidtávú válaszokat biztosítanak anélkül, hogy a kivételes állapot permanensé válhatna. Ebben a rendszerben Ackerman a végrehajtó hatalomnak, jelen esetben az elnöknek kíván rendkívül erős pozíciót biztosítani. Megfontolásának fontos eleme az a felvetés, amely a „*checks and balances*” rendszere helyébe az utasítás és ellenőrzés („*command and control*”) rendszerét ajánlja.<sup>289</sup> Ennek lényege, hogy egyrészt meghatározza a kivételes állapot feltételeit, másrészt pedig azt, hogy mely állami szervek feltétlen működése indokolt kivételes állapotban is. A „*command and control*” inkább kiegészítése a „*checks and balances*” rendszerének, semmint annak helyettesítése.

---

<sup>286</sup> Ebben a koncepcióban a kivételes állapotra vonatkozó speciális szabályok az alkotmány (és a kapcsolódó törvények) szintjén nem ismert. A különleges helyzetekre adott válaszok tekintetében tehát az alkotmány nem, vagy csak rendkívüli kevés megoldási alternatívát ajánl.

<sup>287</sup> ACKERMAN [2004] *i.m.* 1029-1030.

<sup>288</sup> ACKERMAN [2004] *i.m.* 1031.

<sup>289</sup> ACKERMAN [2004] *i.m.* 1056.

Ezzel kapcsolatos további probléma a hatalom megosztásának kérdése, amellyel összefüggésben két jellemzőt emel ki.<sup>290</sup> Egy pozitívot, amely az egyes többlethatalommal felruházott hatalmi ágak között különböztet, és egy negatív utat, amely a korlátozás alól kivett egyes alapvető jogokra utal. A kormányzatnak egyúttal fontos legitimációs szerepe is van a közvélemény meggyőzésére azáltal, hogy feladatát a szakszerűséget szem előtt tartva látja el. Ez egyrészt a bekövetkezett katasztrófa következményeinek elhárítását, másrészt pedig egy esetleges későbbi hasonló esemény megelőzését is jelenti. A kivételes állapot általánossá válásának megelőzése érdekében a szerző további ajánlásokat tesz. Mindenekelőtt amellett érvel, hogy a törvényhozás többségének szavazata szükséges a kivételes állapot meghosszabbításához.<sup>291</sup> Az idő múlásával egyre hangsúlyosabb szerep jutna az úgynevezett kisebbségnek azáltal, hogy a kivételes állapot fenntartásának indokoltságát a törvényhozás egyre rövidebb időintervallumokban felülvizsgálná. Az erről történő szavazásnál pedig a kivételes állapot kezdetéhez képest egyre nagyobb többség szükséges a kivételes állapoti jogkorlátozások fenntartásához.<sup>292</sup> Ackerman ezzel a megoldással olyan lépcsőzetes rendszert valósítana meg, amelyben a politikai kontrollt a politikai többség önmagával szemben gyakorolná. Hangsúlyozni kell azonban, hogy bár a kivételes állapot fenntartásáról a törvényhozás dönt, az intézkedések címzettje a mindenkori végrehajtó hatalom.

A kivételes állapoti alkotmány második dimenzióját a gazdaság élénkítése és az áldozatok kártérítése képezi.<sup>293</sup> Az első dimenzióban kifejtett rendszer áldozatai lehetnek például az ártatlanul letartóztatott emberek. Ezzel kapcsolatban a végrehajtó hatalom felelőssége, hogy a kisebbségekkel szembeni visszaéléseket visszaszorítsa, miként arra is figyelemmel kell lennie, hogy a kizárólag bosszúból származó feljelentések száma is megnövekedhet. Nem csak a kivételes állapoti jogkorlátozások áldozatait, hanem a különleges helyzet túlélőit és az áldozatok családtagjait is megfelelő kártérítésben kell részesíteni.

A harmadik dimenzió a jog uralmának és a bíróságok szerepének kérdésével foglalkozik.<sup>294</sup> Ackerman elveti annak a lehetőségét, hogy a bíróságok a kivételes állapot legjelentősebb intézményeivé váljanak. Ugyanakkor elvülhetetlen a szerepük a kivételes állapot kezelésében, mivel ők az ellenőrzési funkció fő letéteményesei.<sup>295</sup> A kivételes állapoti

---

<sup>290</sup> ACKERMAN [2004] *i.m.* 1057.

<sup>291</sup> ACKERMAN [2004] *i.m.* 1047-1049.

<sup>292</sup> ACKERMAN [2004] *i.m.* 1051.

<sup>293</sup> ACKERMAN [2004] *i.m.* 1062-1066.

<sup>294</sup> ACKERMAN [2004] *i.m.* 1066-1076.

<sup>295</sup> ACKERMAN [2004] *i.m.* 1066.

alkotmány a bíróságok számára biztosítja a hatékony beavatkozás lehetőségét a végrehajtó hatalom túlkapásai, visszaélései megelőzése érdekében anélkül, hogy a bírákra indokolatlan nyomást helyezne. Vagyis el kell kerülni annak a látszatát, hogy a társadalom tagjai bennük lássák az alapvető jogok kizárólagos megmentőit. Az első dimenzióban megismerhető lépcsőzetes rendszer a bíróságok vonatkozásában is érvényesül. Minél hosszabb a kivételes állapot, annál nagyobb szükség van az intézkedések bírói kontrolljára. Az ellenőrzés mértéke így egyre növekvő tendenciát mutat. Amíg kezdetben például az őrizetbe vétel esetén a bírói beavatkozás lehetősége minimális, úgy a későbbiek során a bírák felülvizsgálati jogköre erőteljesebbé válik.<sup>296</sup> Minél hosszabb ideig tart a kivételes állapot, annál szélesebb a jogkorlátozások bírói felülvizsgálatának lehetősége. A joguralom ebbéli biztosítása nélkül a kivételes állapotú hatalom gyakorlójának túl könnyű lenne egy rendőrállamba történő átmenet megvalósítása. Ezért a kivételes állapot egésze és a kivételes állapotban eljáró szervek is a jog uralma alatt állnak.<sup>297</sup> Bár a joguralom a kivételes állapot kezdetén meglehetősen csekély jelentőséggel bír, viszont ahogy a kivételes állapot egyre hosszabb ideig tart, úgy tér vissza fokozatosan a jog uralma is a rendes jogrend idején ismert szintre. A joguralom fokozatos erősödésével pedig a kivételes állapot lassú elmúlását tapasztalhatjuk, amely folyamat során kitüntetett szerepe van a bíróságoknak.

#### **4.2. A kivételes állapot fokozatosságának kérdése Michel Rosenfeld munkájában**

A 2001-es eseményeket követő jogirodalomban nem Ackerman az egyetlen szerző, aki egy többszakaszos kivételes állapotú mechanizmust alkalmaz. Michel Rosenfeld szerint a kivételes állapot és rendes állapot közötti distinkció nem elegendő a kivételes állapot definiálásához. Tanulmányában<sup>298</sup> a két állapot mellett egy harmadikat is megkülönböztet, a feszültség állapotát. Rosenfeld tehát a kivételes állapotot kettőzi meg úgy, hogy a krízishelyzet, vagy a krízis állapota alatt azokat a helyzeteket és az arra adandó reakciókat érti, amikor egy különleges helyzet következményeként az alkotmányos rend egészét komoly veszély fenyegeti.<sup>299</sup>

---

<sup>296</sup> ACKERMAN [2004] *i.m.* 1070.

<sup>297</sup> ACKERMAN [2004] *i.m.* 1071-1072.

<sup>298</sup> ROSENFELD, Michel, *Should Constitutional Democracies Redefine Emergencies and the Legal Regimes Suitable for Them?* In: SARAT (ed.) *i.m.* 240-272.

<sup>299</sup> ROSENFELD *i.m.* 252.

A krízis állapotában a kormányzatnak lehetősége van kivételes hatalom gyakorlására, amely akár alkotmányos jogok felfüggesztését is eredményezheti. Ebben a helyzetben elsődleges az állam rendjének megőrzése és az emberek életének védelme, minden más aggály háttérbe szorul. Ezzel szemben áll a normál állapot, amikor a politikai és egyéb alkotmányos jogok lehető leghatékonyabb védelme biztosított.<sup>300</sup>

A feszültség állapota elsődlegesen a fenyegetés súlya, intenzitása és időtartama alapján különbözik a krízis állapottól. A kettő közötti határ meghatározása meglehetősen nehéz. Alapvető jellemzőit tekintve, amíg a kevésbé súlyos és csekélyebb intenzitású, ugyanakkor hosszabb fenyegetés a feszültség állapotát, addig a súlyosabb, intenzívebb de rövidebb ideig tartó fenyegetés a krízis állapotát jellemzi. Rosenfeld egy konkrét példával is illusztrálja a kettő közötti különbséget. A 2001-es terrortámadásokat alapul véve arra a megállapításra jut, hogy a terrortámadás első napja, amely rengeteg emberáldozattal járt és reális volt egy újabb támadás bekövetkezése, a krízis állapotával jellemezhető. A váratlan sokkhatás elmúltával, a támadást követő hetekben viszont a krízis állapota a feszültség állapotává alakult.<sup>301</sup>

Rosenfeld ezt a hármas felosztást az alkotmányos jogok aspektusából is vizsgálta. Rendes jogrendben az állampolgárok az alapvető jogok széles védelmét élvezik, a jogvédelem intézményei a legmagasabb szinten működnek. Ezzel ellentétben a krízis állapotában, amikor az állam és a társadalom léte az elsődleges és legfontosabb szempont, a jogvédelem szempontjából a másik véglet irányadó, vagyis a túlélés érdekében az alkotmányos jogok felfüggesztése sem kizárt.<sup>302</sup> A feszültség állapota a fenti két szűkebb spektrum közötti sáv teljességét jelenti. Vagyis azt az állapotot, amikor az állam közvetlen fenyegetettsége már nem áll fenn, ugyanakkor a fenyegetés mértékének csökkentése érdekében további intézkedések szükségesek. Ebben a periódusban tehát az alapvető jogok védelmének volumene a normál állapoti teljes védelem és az akkut krízis állapotának teljes felfüggesztése között található.<sup>303</sup>

A feszültség állapota szemben a krízis állapottal – amely csak a veszély elhárítását tartja szem előtt – kettős célt szolgál. Elsődlegesen a normál állapotba történő visszatérést, vagy a krízis állapotába való átmenet megelőzését, esetleg egyidejűleg mindkettőt. Másodlagosan pedig az alapvető jogok fokozatos megerősítésének igényével lép fel.<sup>304</sup>

Rosenfeld bemutatott kategorizálásának legfőbb célja, hogy az alapvető jogok

---

<sup>300</sup> ROSENFELD *i.m.* 241.

<sup>301</sup> Uo.

<sup>302</sup> ROSENFELD *i.m.* 258.

<sup>303</sup> ROSENFELD *i.m.* 259.

<sup>304</sup> ROSENFELD *i.m.* 271-272.

kivételes állapotú korlátozására a lehető legrövidebb ideig kerülhessen sor. A jogok felfüggesztésének időtartamát minimalizálja azzal, hogy a feszültség állapotában a jogkorlátozás mértéke már kevésbé súlyos, egyúttal jóval több garanciális szabályt biztosít.

A modell kritikájaként megemlíthető, hogy figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy sok esetben a feszültség állapotában az enyhébb jogkorlátozás a büntetőjog eszköztárával is megvalósítható.<sup>305</sup> A koncepció lényege annak fokozatosságában<sup>306</sup> keresendő, ugyanis jól ismeri fel a kivételes állapot időbeliségével és ezzel összefüggésben a jogkorlátozás mértékével kapcsolatos problémát. A tanulmány ugyanakkor nem számol azzal a lehetőséggel, hogy a folyamat esetleg irreverzibilissé is válhat. Abban az esetben ugyanis, ha a feszültség állapota nem kielégítő, akkor lehetőség nyílik annak krízis állapotú szigorodására. Bár Rosenfeld logikájából következtethetünk rá, ugyanakkor nem egyértelmű, hogy a háromdimenziós folyamat minden esetben végigjárandó-e – vagyis a feszültség állapotáról csak akkor lehet beszélni, ha a krízis enyhül –, avagy egyes elemek kimaradhatnak. A koncepció fontos eleme a jogkorlátozás minimális ideig történő fenntartása, ugyanakkor nem számol azzal a nyilvánvaló helyzettel, hogy tudniillik mi kényszeríti a kivételes állapotban intézkedésre jogosult szervet vagy személyt arra, hogy a relatíve korlátlan hatalmáról önként lemondjon és mintegy visszalépjön egy lépcsőfokot a feszültség állapotába.

#### 4.3. *Oren Gross: A jogon kívüli intézkedések modellje*

Oren Gross kivételes állapotú modelljének célja is az, hogy egyszerre gondoskodjon az alkotmányos demokrácia, valamint az állam, a társadalom védelméről. Ő is azon kortárs szerzők közé tartozik, akinek gondolkodását nagyban befolyásolták a 2001. szeptember 11-i események. Az általa kidolgozott *extra-legal measures model*, avagy a jogon kívüli intézkedések modelljének kiindulópontja az azonnali szükség igénye, amely leginkább a már korábban hivatkozott ketyegő bomba filozófiai modellproblémájával illusztrálható.

A modell lényege, hogy bár korlátozott ideig, de lehetővé válik a jog uralmának bizonyos mértékű ideiglenes felfüggesztése, ugyanakkor a konkrét intézkedések utólagos

---

<sup>305</sup> Vö. LEONARD, James, *Comment on Chapter 5*. In: SARAT (ed.) *i.m.* 273-288.

<sup>306</sup> A fokozatosság igénye, vagyis az, hogy a kivételes állapot és a normál állapot között legyen némi átmenet és ne hirtelen, egyedi döntés eredményén alapuljon egyik, vagy másik „megállapítása”, Ackermannál is felmerül. Vö. ACKERMAN [2004].

jóváhagyásával igyekszik megakadályozni az ún. csúszós lejtő effektust. Az említett modellproblémára vetítve a megoldást, az történe, hogy a kínzás generális tiltása minden körülmények között fennmaradna, annak érdekében, hogy az emberi méltóság és az emberi élet sérthetetlenségének elvei érvényesüljenek. Ha azonban a fenyegetettség olyan mértékű, hogy a fenti garanciális szabályok megsértése is arányos korlátozásnak tekinthető az intézkedésre jogosult megítélése szerint, akkor a vonatkozó szabályt figyelmen kívül hagyhatja azzal, hogy az intézkedés megtételére irányuló bejelentést nyilvánosságra hozza. Ezt követően pedig a társadalom utólag megítélheti a jogon kívüli intézkedések indokolatlanságát, kegyetlenségét az erre szolgáló referendum, vagy egyéb eszköz útján. A kínzást elrendelő személy pedig köteles a cselekményei jogi és politikai érveit is előadni, egyúttal igazolni azok szükségességét és arányosságát. Végül az, aki a kínzást elrendeli vagy elköveti, szembesül azzal, hogy utólag felelősségre vonható.<sup>307</sup> Gross hangsúlyozza, hogy modellje nem tekinthető teljes mértékben antidemokratikus megoldásnak, hiszen az intézkedések maguk is jogon kívüliek, vagyis nem a jogrend egyes szabályainak felfüggesztéséről van szó, hanem arról, hogy a modell biztosítja a jogon, pontosabban a jogrenden kívüli intézkedések lehetőségét. Ha az intézkedésre jogosult úgy érzi, hogy a konkrét helyzet megköveteli a szabályoktól való eltérést, akkor ezt a modell lehetővé teszi. De ezek a cselekmények ettől még jogellenesek maradnak, hiszen a jogrend egyébként nem kerül felfüggesztésre. Ráadásul számolnia kell a szabályszegés esetleges következményeivel.<sup>308</sup>

Ebben a megoldásban az intézkedésre jogosultak tehát a rendes jog által rendelkezésre álló eszközökön túl kivételes intézkedéseket is tehetnek az állam, a társadalom megóvása érdekében. A modell abból indul ki, hogy kivételes állapotban a különleges helyzetekkel szembeni hatékony fellépés egyes alapvető jogoktól, alkotmányos elvektől való eltérést, azok arányos korlátozását igényelhetik.<sup>309</sup> A modell a bíróságok szerepével nem foglalkozik különösebben, egyúttal szkeptikus a kivételes állapotban intézkedésre jogosult tevékenységével kapcsolatban is. Ezért a végső döntést a társadalom kezében hagyja, megteremtve a társadalom felelősségét, az intézkedések utólagos jóváhagyása útján. Az intézkedésre jogosult köteles a kivételes intézkedésekről a nyilvánosságot tájékoztatni, míg a

---

<sup>307</sup> Vö. GROSS [2003] *i.m.* 1098-99.

<sup>308</sup> GROSS. In: RAMRAJ (ed.) *i.m.* 62-63.

<sup>309</sup> GROSS – NI AOLÁIN [2006] *i.m.* 11.

társadalom oldaláról a felelősségi elemet az intézkedések utólagos elfogadása biztosítja.<sup>310</sup> A modell alkalmazására azonban csak a legszélsőségesebb esetekben van lehetőség. Gross is hangsúlyozza, hogy „előfordulhatnak olyan körülmények, amikor a rendkívül komoly, az állam működését veszélyeztető fenyegetettséggel szembeni arányos fellépés megköveteli a jogon kívüli eszközök alkalmazását, akár olyanokat is, amelyek az általánosan elfogadott alkotmányos elvekbe ütköznek.”<sup>311</sup> A modell kialakításának kiindulópontja a különleges helyzetekkel kapcsolatos alábbi előfeltevések voltak:

- valamennyi különleges helyzet kivételes kormányzati választ követel,
- az alkotmányos jogokat hangsúlyozó érvek a kormányokat a veszély elhárítása érdekében tett intézkedések során nem szükségképpen foglalkoztatják,
- meglehetősen nagy az esélye annak, hogy a kormány által tett rendkívüli intézkedések a rendes jogrendbe is beépülnek, ezáltal az alkotmányos demokrácia erodálódását segítve elő.

A modell mellett érvelők szerint a jogon kívüli intézkedések modellje elsődlegesen a jogállam, az alkotmányos demokrácia hosszabb távon történő megőrzését célozza. Ezen túl pedig a különleges helyzet hatékony, gyors kezelését is szolgálja azáltal, hogy a jogon kívüli tevékenység lehetősége az eljáró szervek részére biztosított. Végül pedig lehetővé teszi az egyes intézkedések társadalmi kontrollját, mint a legszélesebb utólagos felülvizsgálat lehetőségét.<sup>312</sup> Ebben a megoldásban tehát a különleges helyzettel szembeni fellépés jogon kívüli intézkedésekkel is biztosított, de az intézkedések arányosságát és az alkotmányos demokrácia megőrzését a társadalom utólagos kontrollja biztosítja. Az alkotmányos demokratikus jogrend kivételes állapot utáni megvédését pedig az biztosítja, hogy azt a kivételes állapot érintetlenül hagyja. Ezáltal tehát a jog uralma és az alapvető demokratikus értékek iránti tisztelet a kivételes állapot után (és alatt is) megmarad, ugyanakkor lehetővé válik az állam számára, hogy kivételes intézkedéseket tegyen.<sup>313</sup>

Gross elméletét számos kritika érte, amely jó része arra hivatkozott, hogy a jogon kívüli intézkedések modellje gyakorlatilag semmiben sem különbözik Carl Schmitt

---

<sup>310</sup> GROSS – NI AOLÁIN [2006] *i.m.* 11, 112.

<sup>311</sup> GROSS [2003] *i.m.* 1097.

<sup>312</sup> GROSS [2003] *i.m.* 1097.

<sup>313</sup> GROSS – NI AOLÁIN [2006] *i.m.* 9, 17. Lásd még: POSNER, Eric A. – VERMEULE, Adrian, *Accommodating Emergencies*, University of Chicago, 2003, [http://www.law.uchicago.edu/files/files/48\\_eap-av.emergency.pdf](http://www.law.uchicago.edu/files/files/48_eap-av.emergency.pdf) (2014. január 10-i letöltés).



megoldásától.<sup>314</sup> Ezzel a problémával maga Gross is foglalkozott, és a következő megállapításra jutott: Schmitt modellje és a jogon kívüli intézkedések modellje közötti legnagyobb különbség, hogy Schmitt kivételes állapota nem ismer semmilyen normát, csak a szuverén döntését. Carl Schmitt szuverénje az alkotmányos renden kívül, azon felül áll, amely elméleti síkon lehetővé teszi számára, hogy figyelmen kívül hagyjon, módosítson, hatályon kívül helyezzen vagy felfüggeszzen valamennyi alkotmányos normát. Ez a koncepció közelebb áll egy jogi kötöttségektől mentes autokráciához, semmint a jogon kívüli intézkedések kivételes állapotú modelljéhez. Ez utóbbi ugyanis a szuverén hatalmat a társadalom kezében hagyja. Gross modellje ráadásul nem teszi lehetővé az alkotmányos rend megváltoztatását.<sup>315</sup> A modell csak azt biztosítja, hogy ha szükséges, akkor a rendes jog által el nem ismert intézkedések is megtehetőek legyenek, de a végső hatalom a népnél marad,<sup>316</sup> utalva ezáltal a modern alkotmányosság népszuverenitási elemére.

#### **4.4. A kivételes állapot joguralmi bírósági modellje**

David Dyzenhaus is egy modern kivételes állapotú modell kidolgozója, akinek megoldását joguralmi bírósági modellnek nevezem, amely egyúttal az előző pontban már ismertetett jogon kívüli intézkedések modelljének kritikája is.<sup>317</sup> Ez a modell jelentős szerepet szán a bíróságok kivételes állapotú működésének, a különleges intézkedések jogi felülvizsgálatának.<sup>318</sup> Ez utóbbi szempontból Dyzenhaus gondolkodását nagyban befolyásolta Dicey korábban már ismertetett álláspontja, ugyanakkor Dyzenhaus, kortárs szerzőként már az újabb tendenciákra reflektál. Nem tagadja a kivételes állapot létét és a végrehajtó hatalom működésének fontosságát, pusztán segítségül hívja a törvényhozást és mindenekelőtt a bíróságokat annak megállapítására, hogy a kormányzati válasz megfelel-e a joguralom elvének. Dyzenhaus szerint a bíróságok azok, amelyeknek elsődlegesen felül kell vizsgálniuk a végrehajtó hatalom intézkedéseit a joguralom szempontjából. Ezzel szemben hangsúlyozott érv, hogy a bíróságok szakmai kompetencia hiányában egyszerűen nem alkalmasak arra, hogy

---

<sup>314</sup> DYZENHAUS. In: RAMRAJ – HOR – ROACH (eds.) *i.m.* 69.; ACKERMAN [2004] *i.m.* 1044.

<sup>315</sup> GROSS – NI AOLÁIN [2006] *i.m.* 169-170.

<sup>316</sup> Vö. AGAMBEN [2005] 74-85.

<sup>317</sup> Az általa kidolgozott modellt lásd részletesen: DYZENHAUS [2006] *i.m.* 12-19., 34-54.

<sup>318</sup> Mivel a modell kivételes állapotban is a joguralom fenntartását és a kötelező jellegű bírósági felülvizsgálatot tartja elengedhetetlennek, ezért nevezem ezt a modellt joguralmi modellnek.

a kivételes állapottal kapcsolatos végrehajtó hatalmi döntésekben megfelelően mérlegeljék az intézkedés és a konkrét helyzet közötti kapcsolatot.<sup>319</sup>

A joguralmi bírósági modell további nagyon fontos aspektusa a joguralom fenntartásának feladata (*rule of law project*), amely során bár a bíróságok szerepe a leghangsúlyosabb, ugyanakkor mindhárom hatalmi ágnek együtt kell működnie. Ez a követelmény pedig Dyzenhaus szerint a jog morális tartalmából vezethető le.<sup>320</sup>

Dyzenhaus a hatalom jogi kötöttsége mellett érvel, vagyis amellett, hogy a kormányzat kivételes állapotú intézkedéseit a jogrenddel összhangban gyakorolja. A jog uralma így kivételes állapotban is érintetlen,<sup>321</sup> avagy kivételes állapotban „*a joguralom általános felfogása érvényesül.*”<sup>322</sup> Biztosnak kell tehát lennünk abban, hogy a szuverén egyes intézkedései a pozitív jog terepén belül, a jog uralmára figyelemmel valósulnak meg. A kivételes állapot szempontjából nála nem a döntési monopólium, hanem a döntésnek a joggal való kapcsolata a fő kérdés.<sup>323</sup> A bírói kontroll szerepe tehát ebben a modellben emiatt kulcsfontosságú. A bírák feladata nem egyszerűen csak a joguralom speciális védelme, hanem ennél jóval több. Abban az esetben ugyanis, ha kudarcot vallanak, akkor nem lesz senki, aki a társadalom figyelmét felhívna a joguralom fenntartásának fontosságára, a felelős kormányzás követelményeire.<sup>324</sup> Dyzenhaus sem hiszi, hogy kivételes állapotban is ragaszkodni kell a hatalommegosztás szigorú szabályaihoz,<sup>325</sup> vagyis elismeri, hogy a parlament és a kormányzat kulcsszerepet játszik. Sőt hangsúlyozza, hogy a „*rule of law project*” azt sem kívánja meg, hogy a bíróságok a joguralom kizárólagos őreivé váljanak. Kivételes állapotú szerepük leginkább akkor válik hangsúlyossá, ha a törvényhozó és végrehajtó hatalom joguralommal összhangban álló együttműködése megbomlik és szükségessé válik, hogy erre a tényre felhívják a figyelmet.<sup>326</sup>

A széles bírói felülvizsgálatot biztosító megoldás kritikájaként leginkább az szolgál, hogy a különleges helyzet előzetes felismerése, definiálása nehézségekbe ütközik, sőt a legtöbb esetben jóformán lehetetlen. Éppen ezért sokkal nagyobb problémát jelent a különleges helyzet hatékony kezelése, mint az attól való félelem, hogy az alkotmányos

---

<sup>319</sup> POSNER –VERMEULE [2007] *i.m.* 20-21.

<sup>320</sup> DYZENHAUS [2006] *i.m.* 17.

<sup>321</sup> Vö. DYZENHAUS, David, *The „Organic Law” of Ex Parte Milligan*. In: SARAT (ed.) *i.m.* 16-57; DYZENHAUS [2006], lásd még: DYZENHAUS. In: RAMRAJ (ed.) *i.m.* 33-59. valamint GROSS. In: RAMRAJ (ed.) *i.m.* 60-95.

<sup>322</sup> DYZENHAUS [2006] *i.m.* 65.

<sup>323</sup> Vö. DYZENHAUS. In: SARAT (ed.) *i.m.* 53-57.

<sup>324</sup> DYZENHAUS [2006] *i.m.* 64-65.

<sup>325</sup> Ez az a pont, ahol Dyzenhaus eltér Dicey álláspontjától. Vö. DYZENHAUS [2006] *i.m.* 200-201.

<sup>326</sup> DYZENHAUS [2006] *i.m.* 201.

demokrácia a kivételes állapot segítségével végül megszűnik. A különleges helyzet hatékony kezelését viszont hátráltatja a klasszikus bírói felülvizsgálat rendszere, a joguralomhoz való feltétlen ragaszkodás.<sup>327</sup>

## 5. Összegzés: monista vagy dichotóm?

A fentiek rámutatnak a kivételes állapot alkotmányjogi dilemmájának sarkalatos kérdésére is, hogy tudniillik a különleges helyzetek kezelése lehetséges-e rendes jogi eszközökkel, vagy mindenképpen feltételez kivételes állapotot, esetleg további speciális szabályozást? Itt kell utalni arra, hogy a kivételes állapot két gyakorlati megoldás mentén determinált. Ezek kiindulópontja, hogy vajon kell-e alkotmányban szabályozni azokat a különleges helyzeteket, amelyek során az alkotmánytól való eltérés megengedett. A fő kérdés, hogy vajon a kivételes állapot csak akkor értelmezhető, ha az részletes alkotmányi szabályok mentén kodifikált? Az érvek számosak lehetnek az igen és a nem mellett is.

A „nem” melletti érvek abból indulnak ki, hogy a különleges helyzetek, valamint az arra adandó válaszok nem tervezhetők előre. Ennek a megoldásnak hagyományosan a common law országok a követői, amelyek az egyszerű felhatalmazást is elvetik. Álláspontjuk az, hogy ha a különleges helyzetben az alkotmány megóvása érdekében annak szellemiségével ellentétes lépések szükségesek, akkor azokat az intézkedésre jogosult megteszi, majd haladéktalanul kéri a felmentését a törvényhozótól, aki indemnitási törvényben (*indemnity act*) utólagosan elfogadja az intézkedéseket. Ezekben a megoldásokban kivételes állapotról akkor beszélhetünk, ha az erre jogosult (általában a végrehajtó hatalom) a különleges helyzet kezelése érdekében rendkívüli intézkedéseket alkalmaz, mindezt speciális alkotmányi szabályok nélkül. Abban az esetben ugyanakkor, ha a különleges helyzetet a rendes jog eszközeivel kezelik, úgy a változatlanság nem kivételes állapoti modelljéről beszélhetünk. Ezzel szemben az európai kontinensen sok helyen az „igen” híveinek alkotmányi megoldása érvényesül, mely francia gyökereken alapul és előzménye az elnök által bevezethető „ostromállapot” volt. Így kivételes állapotban korlátozott ideig és területen vezethetők be az alkotmánytól eltérő intézkedések, az alkotmány alapján. Ezzel kapcsolatban fontos felhívni a figyelmet arra a paradoxonra, amely a kivételes

---

<sup>327</sup> Vö. POSNER –VERMEULE [2007] *i.m.* 38-39.

állapot alkotmányi szabályozásában keresendő és amelynek lényege, hogy éppen az alkotmány ad felhatalmazást arra, hogy saját szabályai alól kivételt engedjen, vagyis olyan mintha alkotmányos felhatalmazást jelentene az alkotmányellenességre.<sup>328</sup>

A kérdés továbbgondolásához most hipotetikusán fogadjuk el Carl Schmitt azon tézisé, hogy kell lennie egy döntésre jogosultnak, egy szuverénnek. Ebben az esetben felmerül, hogy az intézkedésre jogosult pontosan milyen felhatalmazással rendelkezik, vagyis hol helyezkedik el a jogrendszerben, milyen eszközei lehetnek? A szuverén továbbá a rendes jogrenden kívül áll, ugyanakkor hozzá is tartozik, ugyanis ő az, akinek döntenie kell arról, hogy szükséges-e az alkotmány egészének felfüggesztése.<sup>329</sup> Ez nem jelent mást, mint hogy a szuverén egyidejűleg az alkotmányos renden kívül és belül helyezkedik el.<sup>330</sup>

Már utaltam a változatlanúság vagy *business as usual*<sup>331</sup> modelljére, amely mint önálló vagy mint kivételes állapotú modell mellett működő megoldás lehet. Önálló modellként is elfogadott, ennek a koncepciónak a támogatói amellet érvelnek, hogy ha a demokratikus értékeket és a jogvédelem minimális garanciáit elvetjük, – pusztán a hatékonyság és az állam önvédelmének jegyében – akkor a demokratikus értékrend jelentős sérelmet szenved. Emiatt pedig a jogállam egy olyan lefelé tartó spirálba kerül, amely hosszú távon annak teljes erózióját eredményezi. Ennek megakadályozása csak úgy lehetséges, hogy ha a különleges helyzetet a rendes jog eszközével kezeljük. Ebben a formában a jogvédelem mindenekfelett érvényesül, és a bíróságok szerepe is felértékelődik. Az irányzat kritikusai ugyanakkor joggal állítják azt, hogy, bár a jogvédelem intézményrendszere és a demokratikus értékrend teljes mértékben érintetlen marad, ugyanakkor a rendes jog eszközével nem hatékony, sőt a fenyegetéshez képest túlzottan is körülményes a védelem mechanizmusa, amely így nem csak a jogállam, hanem egyenesen az államnak a végét is eredményezheti.

Az előző megoldáshoz hasonló, ugyanakkor már kivételes állapotúknak tekinthető modell a szabályozás szintjén nem ismeri a kivételes állapotot, mégis azt láthatjuk, hogy a terminológiát alkalmazza, valamint lehetővé teszi rendkívüli intézkedések megtételét. Ez a megoldás annyiban különbözik a változatlanúság modelljétől, hogy biztosítja a különleges

---

<sup>328</sup> Erről lásd részletesen: BRAGYOVA *i.m.* 256-257.

<sup>329</sup> SCHMITT [2005] *i.m.* 7.

<sup>330</sup> Ennek a paradoxonnak a szemléletes bemutatását rendkívül hatásosan végezte el: MCNULTY, Tracy, *The Gap in the Law and the Border – Breaching Functions of the Exception*, 5-6.

<http://journals.oregondigital.org/konturen/article/view/1261/1271>, (2014. december 7-i letöltés)

<sup>331</sup> A fogalmat Oren Gross használta először a jogirodalomban és arra utal, hogy vannak olyan megoldások, amelyek a legsúlyosabb különleges helyzetben sem ismerik el a rendkívüli intézkedések lehetőségét, vagyis valamennyi különleges helyzetre a rendes jogrend által biztosított lehetőségek alkalmazását ismeri el. Vö.: GROSS [2003] *i.m.* 1043-44.

helyzetre adott rendkívüli válasz lehetőségét, de a szabályozás szintjén nem különböztet kivételes és rendes állapot között. Miként erre már utaltam, a különleges helyzet kezelése ott válik kivételes állapottá, ahol az erre felhatalmazott, vagy egyébként intézkedésre jogosultnak tekintett szerv vagy személy rendkívüli intézkedéseket alkalmaz. Ebben a megoldásban, a szabályozott garanciák hiányában a bíróságok szerepe szintén felértékelődik és olyan kivételes állapoti intézményekké válnak, amelyek kontrollfunkciót töltenek be a kivételes állapotban eljáró hatalom és a jogvédelem között.

Az eddigieket összefoglalva azt láthatjuk tehát, hogy az alkotmányos demokráciák számára több megoldás létezik a különleges helyzetek kezelésére. Egyrészt lehetőség van arra, hogy a különleges helyzeteket a rendes jogrend által rendelkezésre álló eszközökkel kezeljék, ez az a változatlanság modellje. Ezek a megoldások ugyanakkor nem eredményeznek kivételes állapotot, amely kevésbé az alkotmányi szabályozás hiányára, semmint a különleges helyzet súlyára vezethető vissza. Bár nem beszélhetünk kivételes állapoti modellről, ugyanakkor dogmatikai szempontból különös jelentősége van a kivételes állapottal kapcsolatos további elemzéseink számára. A rendkívüli jogkorlátozások ugyanis ebben a formában épülhetnek be leginkább a rendes jogrendbe, amennyiben a bírói, alkotmánybírói vagy egyéb érdemi kontrollmechanizmus az adott országban a diszfunkcionalitás jegyeit mutatja.

Kivételes állapoti modellekről csak ott beszélhetünk, ahol a különleges helyzetekre adott válaszok során rendkívüli intézkedéseket alkalmaznak. Ezekre többségében alkotmányban rögzített szabályok útján van lehetőség, de elképzelhető, hogy az ilyen speciális szabályok hiányában a rendkívüli intézkedések bevezetésére ad hoc jelleggel kerül sor. Előbbi esetben, ha a különleges helyzetekre adandó válaszok tekintetében az alkotmányok tartalmazzak szabályokat, akkor két alternatívát különböztethetünk meg.<sup>332</sup> Az első megoldás szerint az alkotmánynak csak egy világos rendelkezése szól a kivételes állapoti intézkedésekről. A második megoldásban ugyanakkor az alkotmány a különleges helyzetekre adandó válaszok tekintetében részletes, számos garanciális elemmel kiegészített szabályokat tartalmaz.<sup>333</sup> Ez utóbbi közelebb áll az egyes szerzők által „kivételes állapot jogaként”

---

<sup>332</sup> DYZENHAUS. In: ROSENFELD – SAJÓ András (eds.) *i.m.* 442.

<sup>333</sup> Kim Lane Scheppele szerint ezzel a megoldással leginkább az újabb, modernebb alkotmányok élnek. Az alkotmányok kivételes állapoti szabályainak részletes kidolgozása, valamint garanciális szabályok lefektetése (pl.: kivételes állapotban is korlátozhatatlan alapjogok) ezeknél az alkotmányoknál a weimari alkotmány bukásával, a weimari alkotmányos rendszer eróziójával szembeni reakciónak tekinthető. Ilyen megoldást többek között a német, a magyar vagy például a dél-afrikai alkotmány tartalmaz. Vö.: SCHEPPELE [2004] *i.m.* 72.

meghatározható alkotmányos demokratikus megoldáshoz.<sup>334</sup> Ez ugyanis önálló szabályokat állapít meg a különleges helyzetek kezelésére annak érdekében, hogy egyidejűleg biztosítsa az állami és társadalmi rend hatékony védelmét. A beépített, főként eljárási jellegű garanciákkal a modell továbbá igyekszik az alkotmányos működés, az alkotmányos rend visszaállítását biztosítani. Vagyis ezek a garanciák az intézkedésre jogosult kivételes állapottal történő visszaélését kívánják megelőzni. Mivel azonban a különleges helyzeteknek számtalan formája lehet, ezért nem mindig az a jó megoldás, ha az alkotmány a kivételes állapotot részletesen szabályozza. Ezek a szabályozások részletességük miatt nem feltétlenül képesek követni a változásokat, így számos különleges helyzetnél nem alkalmazhatók a kivételes állapotra vonatkozó hatékony és garanciális rendelkezések. Ebből következik, hogy a kivételes állapot szabályok által nem ismert különleges helyzetet a rendes jog eszközeivel kell kezelni akkor is, ha az elégtelennek bizonyul mind a hatékony kezelés, mind pedig a demokrácia védelme érdekében. Így egyes különleges helyzetek nemcsak azt eredményezik, hogy a rendkívüli intézkedések észrevétlenül beépülhetnek a rendes jogrendbe, hanem hivatkozási alapként szolgálhat a hatalom kizárólagossága iránti törekvések számára. Attól függetlenül, hogy az alkotmány tartalmaz-e részletes, garanciális szabályokat, mindenképpen meg kell jegyezni, hogy a modern alkotmányos demokráciák kivételes állapotú modelljei nem nélkülözhetik a bírói felülvizsgálat lehetőségét, vagy az ehhez hasonló célt szolgáló eljárási garanciarendszereket. Vagyis a helyes alkotmányos demokratikus elveken alapuló kivételes állapotú rezsim a klasszikus hatalommegosztás elvéhez hasonló kontrollmechanizmust is ismer.

A további fejezetek során két kivételes állapotú rendszert, pontosabban modellt (*dichotóm* és *monista*) fogok használni azzal,<sup>335</sup> hogy számos esetben találunk majd példát a

---

<sup>334</sup> Vö. többek között KOJA. In: TAKÁCS [2003] *i.m.* 797-817, vagy JAKAB [2007] *i.m.* 40.

<sup>335</sup> John Ferejohn és Pasquale Pasquino közös munkájukban a kivételes állapot fogalmát hasonlóan közelíti meg. Monisztikus modelljük többé-kevésbé az általam is alkalmazott elveket vallja, azzal a lényegi különbséggel, hogy álláspontjuk szerint a monisztikus modell nem ismeri el a kivételes állapotot. Ez a megállapítás úgy gondolom nem kielégítő, hiszen így a különleges helyzetek kezelése kizárólag a rendes jog eszközeivel történhet(ne). A különbség a monisztikus modell és az általam alkalmazott monista kivételes állapotú modell között abban keresendő, hogy amíg előbbi kizárja a kivételes állapot lehetőségét, addig utóbbi azt állítja, hogy az alkotmány szabályozásának szintjén nem különböztethetünk meg kétfajta jogrendet. Egyúttal pedig utóbbi elismeri, hogy a különleges helyzetek kezelésére rendkívüli intézkedéseket vezethet be az erre jogosult, de a bíróság működésének korlátozhatósága csak nagyon szélsőséges esetben lehetséges. A szerzőpáros által dualistának tekintett modell nem elsődlegesen az alkotmányi szabályozásra, hanem a kivételes állapotú és a rendes jogrendi kormányzásra helyezi a hangsúlyt. Ez persze szinte kivétel nélkül feltételezi az alkotmányi dichotómiát, ugyanakkor a dualista (dualisztikus) és a dichotóm modell közötti legfontosabb különbség az, hogy előbbi teljesen kizárja a rendes jogrend létét kivételes állapotban. Vagyis – szemben a dichotóm modellel – elképzelhetetlen, hogy egyidejűleg érvényesüljenek a rendes jogrend és a kivételes állapotú szabályok. A

*változatlanság*, kivételes állapotot mellőző modelljére is. Ez utóbbi lényege tehát, hogy a különleges helyzetek kezelését a rendes jogrendben biztosított eszközök útján kívánja kezelni. Hangsúlyozandó, hogy a változatlanság modellje azokban az alkotmányos democráciákban is ismert, amelyek egyébként alkalmaznak valamilyen kivételes állapoti modellt, ilyenkor arról van szó pusztán, hogy a különleges helyzet nem kíván meg olyan mértékű beavatkozást, amely már rendkívüli intézkedéseket feltételez. A két kivételes állapoti megoldás ezzel szemben már leginkább arra kíván választ adni, hogy mit tehet egy legitim kormányzat akkor, amikor egy különleges helyzet az állam létét, a társadalom biztonságát fenyegeti?<sup>336</sup> Amíg a monisták mellett érvelnek, hogy a szabályozás szintjén nincs szükség önálló kivételes állapoti rezsimre, addig a dichotóm rendszer hívei feltételezik a normális-kivételes állapot közötti bizonyos mértékű cezúrát, amelyet a szabályozás lehetővé tesz.<sup>337</sup>

A *dichotóm* modell elnevezés a két állapot, vagyis a normális és a kivételes állapot közötti váltás lehetőségére utal. Az egyik jelenléte elvi szinten kizárná a másikat, vagyis a normális és a kivételes állapot jól megkülönböztethető egymástól. A gyakorlati megvalósítás szintjén, ugyanakkor nem a rendszer egésze tekintetében ismeri el a kivételes és a rendes szabályok egymást kizáró jellegét, hanem azok konkrét megvalósulása során. Ez azt jelenti, hogy a kivételes állapot nem a rendes jogrendszer egészét zárja ki, hanem pusztán meghatározott rendes jogrendi elemek alkalmazásának felfüggesztését, pontosabban alkalmazásának tilalmát biztosítja. Ezekon kívül ugyanakkor a rendes jogrendi mechanizmusok továbbműködnek azzal, hogy a kivételes állapotban felfüggesztett rendes jogrendi szabály értelemszerűen nem alkalmazható. Egy példával élve: ha különleges helyzetben a bírósági eljárással kapcsolatos garanciák közül a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését felfüggesztik, az még nem jelenti azt, hogy a szólásszabadsággal kapcsolatos rendkívüli intézkedések is automatikusan alkalmazandók. A dichotóm modellben a kivételes állapot/rendes jogrend viszonyát, így a gyakorlatban a kizárás helyett sokkal inkább az általános-speciális viszony determinálja, mert a kivételes állapotban alkalmazott szabályok mellett a rendes jogrend szabályai nem szűnnek meg, hanem alkalmazásukat – a különleges helyzet ideje alatt – részben (de csak részben, az eltérés mértékének megfelelően)

---

dualisztikus-monisztikus modellekről lásd részletesen: FEREJOHN – PASQUINO *i.m.* 210-239.

<sup>336</sup> SCHEPPELE, Kim Lane, *Legal and Extralegal emergencies*. In: WHITTINGTON, Keith E. – KELEMEN, R. Daniel – CALDEIRA, Gregory A. (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2008, 165.

<sup>337</sup> Vö. IRIZZARRY, William Vázquez, *Exception and Necessity: The Possibility of a General Theory of Emergency*, [http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/VazquezIrizarry\\_Eng\\_CV.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/VazquezIrizarry_Eng_CV.pdf) (2013. október 20-i letöltés) 5.

felfüggesztik, de ettől még léteznek. A dichotóm modell tehát azt juttatja kifejezésre, hogy a különleges helyzetekre az alkotmányoknak speciális előírásokat is kell biztosítaniuk, ugyanis ilyenkor az állami cselekvés alkotmányos eszközei nem mindig elegendők a biztonság és a hatékony védelem fenntartására. A modell elméleti alapja, hogy a jog természeténél fogva szabályok alkalmazásával operál, tehát szabályozás útján fejt ki hatását, ugyanakkor a különleges helyzeteknek éppen az a jellemzője, hogy nem láthatóak előre, így nem is mindig alkalmasak az előzetes szabályozásra.<sup>338</sup> Viszont az alkalmazkodás útján történő kezelés veszélyesebb, hiszen a rendes jog előbb-utóbb akaratlanul is kivételes állapoti joggá válhat. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az alkotmány alkalmazásának teljes felfüggesztése a modern alkotmányos demokráciákban nem elfogadható, vagyis a dichotóm modellek sem ismerik el az alkotmány egészének felfüggesztését és a korlátlan jog nélküli hatalom működését kivételes állapotban.

A *monista* modell hívei is a fentieket veszik alapul, ugyanakkor más következtetésre jutnak. Véleményük szerint különleges helyzetben a rendes jog által biztosított reakció és a rendkívüli intézkedés jog általi irányítottága tekintetében nincsen különbség.<sup>339</sup> Ha ugyanis elfogadjuk a dichotóm kivételes állapotot, akkor óhatatlanul amellet tesszük le a voksunkat, hogy az előre nem látható, de a jövőben előforduló különleges helyzetekre előbb-utóbb újabb és újabb kivételes állapoti tényállást kell kodifikálni. Ezzel a felfogással szemben pedig legalább két probléma vethető fel: az egyik, hogy a kivételes állapot idővel az élet szinte valamennyi területére behatolhatna és fennáll annak a veszélye, hogy a kivételesség uralja a jogrendet. Másrészt pedig, ha elfogadjuk, hogy a kivételes állapot csak „szabályozott” formájában értelmezhető, akkor a jogalkotó utólagos jogalkotási kényszerbe kerülhet, egyúttal pedig – a szabályozás hiányában – képtelenné válik a hatékony és gyors védekezésre. Utóbbira lehet példa a terrorveszélyhelyzetre vonatkozó szabályozás, ugyanis a közelmúlt terrortámadásait megelőzően érdemben nem merült fel a terrorizmussal kapcsolatos különleges jogrendi tényállás szabályozásának kérdése. Abban az esetben továbbá, ha

---

<sup>338</sup> Ennek az érvelésnek a klasszikus példája Carl Schmitt elméletében található meg legtisztábban. Schmitt adottnak veszi, hogy a különleges helyzetekre a rendes jog nem tartalmaz szabályokat. Kiindulópontja Robert von Mohl azon elmélete, mely szerint annak eldöntése, hogy az adott szituáció különleges helyzetnek tekinthető-e, nem lehet jogértelmezési, pontosabban jogalkalmazói kérdés. (von MOHL, Robert, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik: Monographien*, Verlag der H.Laupp'schen Buchhandlung, Tübingen, 1860, 626; idézi: SCHMITT [2005] *i.m.*, 6. Schmitt szerint az alkotmányos liberalizmus válasza, amely képtelen arra, hogy értelmezze a döntést, mint önálló jelentést, nem megfelelő. A kivételes állapotról való döntés, viszont döntés a szó legszorosabb értelmében. Ugyanis egy rendes jogi norma képtelen felismerni a különleges helyzetek valamennyi formáját, így a kivételes állapot sem függhet egy konkrét normától. SCHMITT [2005] *i.m.*, 5-6.

<sup>339</sup> SCHEPPELE [2008] *i.m.* 165.



alkotmányban nem szabályozott különleges helyzet következik be, akkor az is potenciális veszélyt jelent, ha rendes jogi eszközöket alkalmazva épülne be a rendkívüli intézkedés a rendes jogrendbe.<sup>340</sup>

Bár a dichotóm modellel kapcsolatban további számos kritika megfogalmazható, ennek ellenére a „mainstream” kontinentális alkotmányjog számára ez tekinthető a leginkább elfogadott megoldásnak, amelynek történelmi és politikai hagyományai vannak.<sup>341</sup> A kivételes állapot monista változata a szabályozás szintjén nem ismeri a dichotómiát, vagyis nem találhatunk olyan rendelkezést, amely egyértelműen különbséget tenne rendes jogrendi és különleges szabályok között. Persze a különleges helyzetek kezelése itt is fontos és nélkülözhetetlen tényező, de a különleges helyzetre adott válasz nem feltételez valamilyen speciális jogrendet. Ezen a ponton meg kell jegyezni azt is, hogy a különleges helyzetek kezelésére a modern demokráciák nem minden esetben igényelnek speciális szabályokat (kivételes állapotot). A monista modell ugyanakkor nem azonos ezzel, hiszen ebben a formában is alkalmaznak rendkívüli intézkedéseket, de mindezt speciális alkotmányi

---

<sup>340</sup> Többek között erre a veszélyre hívtam fel a figyelmet egy korábbi írásomban: MÉSZÁROS Gábor: *Egy „menekültcsomag veszélyei” – mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet?* Fundamentum, 2015/2-3, 107-119.

<sup>341</sup> A már korábban hivatkozott francia alkotmány 16. cikkéhez hasonló választott a litván alkotmány [84. cikk 16) pont], amely a köztársasági elnököt hatalmazza fel rendkívüli jogkörökkel kivételes állapotban. A lett alkotmány is ezt a megoldást követi azzal, hogy a köztársasági elnök felhatalmazása pusztán hadüzenet esetére, vagy az ország katonai védelméhez szükséges lépések megtételére vonatkozik [44. cikk]. A 62. cikk ugyanakkor már a Kormányt hatalmazza fel arra, hogy külső ellenség fenyegetése, belső zavargás esetén rendkívüli állapotot vezessen be. Fontos korlát ugyanakkor, hogy 24 órán belül értesíteni kell minderről az Elnökséget, amely haladéktalanul a Parlament elé terjeszti a kormány döntését (62. cikk). Bár nem önálló fejezetben, hanem a köztársasági elnökre vonatkozó rendelkezések között, de a kivételes állapotra részletes szabályokat tartalmaz a görög alkotmány (44 és 48. cikk). Részletes, önálló kivételes állapot fejezetet pedig többek között Magyarország Alaptörvénye (48-54. cikk) és a német alkotmány (115/A.-115/L. cikk) tartalmaz. Hasonlóan részletes szabályokat találhatunk a spanyol alkotmányban, igaz nem önálló fejezetben (116. cikk, valamint a jogkorlátozásokra vonatkozóan az 55. cikk). A magyar és a német megoldással analóg szabályokat tartalmaz a lengyel alkotmány is, amely tizenegyedik fejezete (228-234. cikk), rendkívüli intézkedések címen önálló kivételes állapot fejezet. Dichotóm de meglehetősen szűkszavú az olasz alkotmány, amely 78. cikke pusztán csak a hadiállapotról rendelkezik és arról, hogy a kamarák ilyen helyzetben megadják a kormánynak a szükséges felhatalmazást. Ez utóbbihoz hasonlóan szűkszavú a cseh alkotmány is, amely a hadiállapotról vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza, de az egyes rendelkezéseket több szakaszban szabályozza [39. cikk (3) bekezdés, 43. cikk (1) bekezdés], illetve a nemzetközi szerződésből fakadó katonai kötelezettségek teljesítésével azonos szinten rendelkezik az ipari, természeti katasztrófákkal szembeni kormányzati megelőzés feladatairól. Igaz a cseh alkotmány, ezeket az utóbbi helyzeteket nem sorolja a kivételes állapot körébe. Szintén csak a háborúra és a háborús veszélyre találhatunk szabályokat a svéd alkotmány 13. fejezetében. Hasonlóan például a francia megoldáshoz, a szlovák alkotmány is pusztán egy felhatalmazást tartalmaz a köztársasági elnök részére [102. cikk m) pont], de a hadiállapot mellett megtalálhatjuk a rendkívüli állapotot és a veszélyhelyzetet is [ez utóbbit az alkotmány 119. cikk n) pontja alapján a Kormány jogosult elrendelni és megszüntetni; igaz, hogy a hadiállapot, rendkívüli állapot kihirdetését és a fegyveres erők mozgósítását szintén a Kormány kezdeményezi]. A fenti példákhoz szükséges magyar nyelvű alkotmányszöveget lásd: TRÓCSÁNYI László - BADÓ Attila (szerk.), *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*, JJK-KERSZÖV, Budapest, 2005. A konkrét példánál, figyelemmel a hivatkozott kötet megjelenésének időpontjára, az egyes rendelkezések hatályos tartalma az országok releváns honlapjain ellenőrzésre kerültek.

szabályok hiányában, ad hoc intézkedések útján teszik. Éppen ezért a különleges helyzetre adott választ itt is nevezhetjük kivételes állapotnak, ugyanis nem arról van szó, hogy a rendes jogrendi szabályokat kívánja alkalmazni az intézkedésre jogosult a különleges helyzettel szemben. Vagyis a kivételes állapot ezekben a megoldásokban az intézkedésre jogosult ad hoc reakciójában manifesztálódik a kivételes állapotra vonatkozó speciális jogrend alkalmazása nélkül. Ez tehát nem jelent mást mint, hogy a monisták is ismerik a kivételes állapot fogalmát, de azt nem fogadják el, hogy ehhez speciális „jogrendre” (kivételes állapot, vagy különleges jogrend) lenne szükség. Mivel a különleges helyzetre adott válasz nem kapcsolódik valamely speciális, a normálistól megkülönböztethető szabályokkal operáló jogrendhez, ezért ezek a megoldások sokkal nehezebben ismerhetők fel az elemző számára. Ugyanakkor a bíróságok szerepének kiemelt jelentősége van a kormányzati intézkedések kontrollja tekintetében, hiszen részletes alkotmányi szabályozás és speciális eljárási korlátok hiányában ez az egyetlen, független alkotmányos kontroll.

A modell kritikájaként mindenképpen meg kell említeni, hogy a szabályozatlanság eredményeként az eljárási garanciák – amelyek arra szolgálnak, hogy a kivételes állapot ne állandósulhasson – hiánya súlyos következményekkel is járhat. A kontroll nélküli rendkívüli hatalom ugyanis minden körülmények között magában hordozza az alkotmányos demokrácia felszámolásának lehetőségét. A dichotóm modell mellett egyik legfőbb érv tehát az, hogy az alkotmányban lefektetett szabályokkal kontrollálható a kivételes hatalom. Jelen dolgozatban ugyanakkor a későbbiekben amellet érvelek, hogy a monista modellek is rendelkeznek jelentős kontrollmechanizmusokkal, amely végső intézményes bázisa a bíróságok jogállami kontrollja a rendkívüli intézkedések felett. Egy jól működő bírósági felülvizsgálat hosszabb távon akár eredményesebb is lehet, mint a szigorú eljárási rendet tartalmazó dichotóm megoldás. Mint majd látni fogjuk a monista modell – az ezzel kapcsolatos félelmek és a bírói mérlegelés időleges diszfunkciói ellenére – hosszú távon képes ellátni azt a feladatot, amely az alkotmányos demokrácia védelme mellett a különleges helyzetek hatékony kezelésében manifesztálódik.

A dolgozat a kivételes állapot kérdésével kizárólag az alkotmányos demokráciák aspektusából foglalkozik. Ugyanakkor az elemzés fontos részét képezik azok az alkotmányos demokratikus kivételes állapotú modellek, amelyek alkalmasak az alkotmányos demokrácia lebontására, a kivételes állapot felhasználásával. Az egyes rendszerek vizsgálatakor, tehát a változatlanság modellje és a monista vagy dichotóm kivételes állapotú modell mellett fontos kategóriaképző elem a *demokratikus* (ezek a rendszerek kiállják az alkotmányos demokrácia próbáját) és *pre-autoriter* (az ilyen kivételes állapotú rezsimek magukban hordozzák a

kivételes állapot eszkalálódását, amely az alkotmányos demokrácia végét jelentheti) jelleg is. Az alábbi táblázatban az eddigiek alapján, immáron a gyakorlati szempontú kategorizálás jegyében foglalom össze az egyes modellek jellemzőit.

A KÜLÖNLEGES HELYZETEK KEZELÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI				
		<i>KIVÉTELES ÁLLAPOTI MODELLEK</i>	<i>A VÁLTOZATLANSÁG MODELLJE</i>	
		<p><b>DICHOTÓM</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ ismeri a kivételes állapot és a rendes jogrend közötti különbséget</li> <li>☞ a kivételes állapotra speciális jogot alkalmaz</li> <li>☞ erre részletes alkotmányi szabályozást tartalmaz</li> <li>☞ a részletes szabályozás miatt kisebb szerep jut a bíróságoknak</li> </ul>	<p><b>MONISTA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ a szabályozás terén nem látható egyértelmű különbség a rendes és a kivételes állapot között</li> <li>☞ a rendszer kivételes állapoti jellegét az választja el a rendes jogrendtől, hogy a különleges helyzetekre adott válaszok rendkívüliek, vagyis túllépnek a rendes jogrendi garanciákon</li> <li>☞ az intézkedésre jogosult sokszor ad hoc, előzetesen nem szabályozott rendkívüli intézkedéseket vezet be</li> <li>☞ van intézkedésre jogosult, jelentős szerep járul a bíróságokra is</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ nem kivételes állapoti modell</li> <li>☞ a kivételes állapoti modellek mellett is működhet</li> <li>☞ az alkotmányosság rendes jogrendi szabályai érvényesülnek</li> </ul>
<b>DEMOKRATIKUS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ eljárási garanciák a kivételes állapot alkalmazása során</li> <li>☞ tilos a bíróságok működésének és az alkotmány egészének a felfüggesztése</li> <li>☞ egyéb eljárási fékek (pl.: országgyűlési kontroll, előre meghatározott határidők az intézkedések hatályára)</li> <li>☞ egyértelmű szabályozás a különleges helyzet definiálására</li> <li>☞ kivételes állapotban is korlátozhatatlan jogok</li> <li>☞ a hatalomkoncentráció az alkotmányban (vagy alkotmányerejű törvényben) intézményesítve van</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ jelentős a bírói kontroll és a jogalkotó szerepe is fellelhető bizonyos esetekben</li> <li>☞ a kormányzati intézkedések túlkapasait a bíróságok képesek kontrollálni</li> <li>☞ semmilyen korlátozás nem tapasztalható a bíróságok működésében</li> <li>☞ a „kivételes” állapotra hivatkozás, létének elismerése ettől függetlenül a rendszer fontos része</li> <li>☞ túlnyomórészt érvényesül egyfajta hatalomkoncentráció</li> <li>☞ a kormányzat, a végrehajtó hatalom jelentős szerepe is érvényesül</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ a különleges helyzetek kezelésére elsődlegesen rendes jogalkotás vagy rendes jogalkalmazás útján kerül sor</li> <li>☞ ebbe a körbe tartoznak ugyanakkor a büntetőjogi jogalkalmazás lehetőségei</li> <li>☞ bírósági, alkotmánybírósági kontroll-lehetőség</li> <li>☞ maradéktalanul érvényesül a hatalommegosztás elve</li> <li>☞ joguralom feltétlen érvényesülése</li> </ul>	

<p><b>PRE-AUTORITE R</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☛ eljárási garanciák hiánya, korlátozott volta</li> <li>☛ a bíróságok működése korlátozható és az alkotmány egésze felfüggeszthető</li> <li>☛ nincsenek egyértelmű meghatározások a különleges helyzetekre</li> <li>☛ csekély számú, bizonytalan megfogalmazású fékek a végrehajtó hatalom korlátozására</li> <li>☛ egyre növekszik a korlátozható alapvető jogok száma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☛ csekély, korlátozott bírói kontrollszerp, az intézkedésre jogosult túlhatalma</li> <li>☛ látens vagy nyílt kivételes állapot jogkorlátozások a jogrend állandósult elemeivé válnak</li> <li>☛ az ún. biztonsági célú jogalkotás jelentős növekedése, a különleges helyzetre hivatkozással</li> <li>☛ a különleges helyzetre hivatkozással az alkotmányos korlátok átlépése</li> <li>☛ a kivételes állapotra hivatkozás legalább a politikai kommunikáció szintjén megjelenik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☛ a különleges helyzetek kezelése a rendes jogalkotás mellett felveti a jogalkalmazás rendes működéséhez képesti diszfunkcionalitását</li> <li>☛ a rendkívüli szabályok, rendkívüli jogkorlátozások elsődlegesen a rendes jogalkotás révén (súlyosabb esetben alkotmánymódosítás útján) fokozatosan, így észrevétlenül épülnek be a rendes jogrendbe</li> <li>☛ súlyosabb esetben a kivételes szabályok olyan mértékben elszaporodnak, hogy észrevehetetlenné válik az alkotmányos demokrácia leépülése</li> <li>☛ a bírói felülvizsgálat formálissá, végső soron az egyéni jogvédelem szintjén diszfunkcionálissá válik</li> <li>☛ a különleges helyzet normális jogrendi kezelése, de rendkívüli eszközök útján</li> <li>☛ még a politikai retorika szintjén sem jelenik meg a kivételes állapotra hivatkozás</li> <li>☛ a különleges helyzetek, egyébként rendkívüli eszközökkel történő kezelése a társadalom számára sem egyértelmű</li> </ul>
------------------------------	---	--	--

## IV. KIVÉTELES ÁLLAPOT A GYAKORLATBAN - NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

### 1. Az Egyesült Államok kivételes állapoti gyakorlatának alapjai

Ebben a fejezetben az Egyesült Államok, az Emberi Jogok Európai Bírósága és Németország kivételes állapottal kapcsolatos legfontosabb eredményeit mutatom be, jórészt a bírósági joggyakorlat figyelembevételével. Bár látszólag könnyebb azon országok helyzete, amelyeknek alkotmánya a dichotóm megoldást követi, ugyanakkor vannak olyan alapvető paradigmák, amelyeknek jogrendszeri típusoktól függetlenül alapvető fontosságuk van. Ráadásul a kivételes állapot körébe szükségszerűen beletartozhatnak olyan különleges helyzetek is, amelyeknek nincs alkotmányi szabályozása. Az amerikai kivételes állapot bemutatása tehát nemcsak a tudományos dokumentálás igénye miatt hasznos, hanem olyan alapvető iránymutatásként szolgál, amely a gyakorlatban is hasznosítható az európai kivételes állapot elemzése során.

Végül fontos kiemelni azt is, hogy azokban az országokban, ahol a kivételes állapot – legalább részben – alkotmányi szinten szabályozott, a szabályozási hiányosságok alapvető szintű pótlására is megoldást jelent az ebben a fejezetben foglalt elemzés. A chartális alkotmányos szabályokkal nem rendelkező országok esetében gyakorlati szempontból ráadásul sokszor azonos problémával szembesülünk. Miként arra David Dyzenhaus is rámutat,<sup>342</sup> a chartális alkotmánnyal rendelkező jogrendszerekben a kivételes intézkedésekre jogosult végrehajtó hatalmi ág képviselője, tevékenysége legitimálására alkotmányi felhatalmazásra, chartális alkotmányi szabályokra hivatkozik anélkül, hogy ténylegesen egyértelmű alkotmányi szabályozás létezne a kérdésben. Ilyen helyzetekben is indokolt tehát meghatározott elvek alkalmazása, amely az intézkedések végső legitimitását adják.

#### 1.1. *Az alapul szolgáló jog: Ex parte Milligan*

---

<sup>342</sup> Erről részletesen lásd: DYZENHAUS [2006] *i.m.* 231-233.

Az Egyesült Államok Legfelső Bírósága egy meglehetősen korai döntésében már 1866-ban<sup>343</sup> foglalkozott a kivételes állapot kérdésével. P. Milligant és négy társát azzal vádolták, hogy az amerikai polgárháború idején szövetségi fegyverek ellopását, valamint szövetségi hadifogolytáborok megtámadását, legvégső célként pedig Indiana, Ohio és Michigan állam kormányainak megdöntését tervezték. Amikor tervük kiszivárgott, katonai tanács előtti eljárás keretében bűnösnek találták és elítélték őket annak ellenére, hogy Milligan és társai nem töltöttek be semmilyen tisztséget fegyveres szerveknél vagy a kormányzatban. Az ügy alkotmányjogi szempontból releváns kérdése az volt, hogy vajon alkotmányos-e különleges helyzetben az Alkotmány habeas corpus<sup>344</sup> felfüggesztésére vonatkozó klauzulájának (a továbbiakban: felfüggesztési klauzula)<sup>345</sup> alkalmazása. Ezzel összefüggő kérdés volt, hogy civilek ügyében kivételes állapotban eljárhat-e katonai tanács, vagyis a katonai tanács jogszerűen vont-e Milligant eljárás alá, figyelemmel arra, hogy nem volt lázadó államnak polgára, valamint soha nem állt a hadsereg vagy a haditengerészet szolgálatában.

Az első vizsgálendő jogkérdés az utóbbi: klasszikus értelemben vett bírói szervnek nem tekinthető katonai tanácsnak volt-e hatásköre Milligan ügyében és az így bekövetkezett korlátozások vajon alkotmányosak-e?<sup>346</sup> Milligan azt állította, hogy Indiana állam katonai tanácsa jogszerűtlenül járt el vele szemben és ítélte börtönbüntetésre, hiszen húsz éve élt az államban, és azóta sem a katonaságnak, sem pedig a haditengerészetnek nem volt tagja. Hangsúlyozta azt is, hogy amerikai állampolgárként megilleti a bírósághoz fordulás alkotmányos joga, ami a katonai tanács előtti eljárásban nem volt biztosított. A bíróság döntésében mindenekelőtt megállapította, hogy az ügy elbírálásakor a közrend helyreállt, vagyis a kérdés alkotmányossága tisztán a rendes jog alapján megítélhető.<sup>347</sup> Amikor Milligan a szabadon bocsátását kérte, akkor nem tett mást, mint a habeas corpusra hivatkozással, a jogszerű helyzet helyreállítását kezdeményezte. Ha pedig bármely fél álláspontja szerint a bebörtönzés jogszerűtlen, rendes bíróságnak kell kimondania a végső döntést.<sup>348</sup> A habeas

---

<sup>343</sup> Ex parte Milligan 71 U.S. 2 (1866)

<sup>344</sup> A habeas corpus alatt általánosságban egy olyan egyéni jogosultságot értünk, amely a fogvatartottak részére biztosítja, hogy a bíróság a lehető legrövidebb időn belül döntsön a fogvatartás jogszerűségéről vagy az érintettek szabadlábra helyezéséről. Bár a jogintézmény eredetileg kizárólag a büntetőeljáráshoz kapcsolódott, idővel kiterjesztették másfajta szabadságelvonásokra is. Erről részletesen lásd: TÓTH [2014] *i.m.* 168-171.

<sup>345</sup> Az 1. cikk 9. § 2. bekezdése értelmében: A habeas corpus-t nem lehet felfüggeszteni kivéve, ha azt lázadás vagy ellenséges támadás esetén az állam biztonsága megkívánja.

<sup>346</sup> Milligan *i.m.* 118.

<sup>347</sup> Vö. Milligan *i.m.* 111.

<sup>348</sup> Milligan *i.m.* 113.

corpus felfüggesztését engedő szabály megalkotására – a bíróság szerint – az országot fenyegető jelentős veszély során került sor. Egy fegyveres lázadás az ország függetlenségét, a mindenkori hatalmat fenyegette és a közbiztonság érdekében szükségessé vált, hogy a habeas corpus alkalmazását felfüggeszék.<sup>349</sup> A döntés kiemelte azt is, hogy a felfüggesztést az elnök rendelte el, amelynek eredményeként a gyanúsítottakat egyébként törvényes eljárás nélkül őrizetbe vették. Az indítvány alapján ugyanakkor az elnök ezen hatásköre megkérdőjelezhető, hiszen csak a Kongresszus jogosult dönteni arról, hogy a felfüggesztés szükséges-e vagy sem.<sup>350</sup>

A fenti tétellel áll összefüggésben a független bíróságok jogvédő szerepe is. Az egyes bíróságok létesítése, szervezetének meghatározása ugyanakkor nem közvetlenül az alkotmány feladata, hanem az alkotmány alapján a törvényhozóé. Ebből következik, hogy az elnöknek, mint a végrehajtó hatalom letéteményesének nincs joga arra, hogy speciális, bíróságokat helyettesítő intézményeket hozzon létre olyan területen, ahol egyébként a rendes bíróságok működnek és ellájtják feladatukat. A konkrét ügyben tehát lett volna alkotmányos lehetőség Milligan esetleges bűnösségének megállapítására.<sup>351</sup> Az ügyben eljáró katonai tanács működésének és eljárásának alapja az volt, hogy a katonaság vagy a haditengerészet állományába tartozókkal kapcsolatban felmerülő vitás kérdéseket egy speciális fórum bírálja el. Minden más esetben, ha a rendes bíróságok működnek, az eljárásra ez utóbbiak jogosultak, a bírósági eljáráshoz való jog érvényesülése érdekében.<sup>352</sup> A kivételes állapottal kapcsolatos azon felfogás, miszerint az adott területen a fegyveres erők parancsnokának jogában áll az alapvető jogok felfüggesztése, mind a katonák, mind pedig a területen tartózkodó civilek esetében azt eredményezi, hogy korlátlan jogkörét utólag sem vizsgálhatja felül a felettes szerv, vagyis az amerikai elnök. Ezek a parancsnokok valamennyi embert megbüntethetnének jogorvoslati lehetőség és irányadó eljárási szabályok nélkül, ezáltal kiüresítve valamennyi alkotmányos garanciát. Bár a különleges helyzetek indokolhatják a rendkívüli jogkorlátozások alkalmazását és katonai tanácsok felállítását, ugyanakkor a Legfelső Bíróság megítélése szerint ezek az eljárási szabályok nem alkalmazhatók akkor, amikor a rendes bíróságok zavartalanul működnek, a konkrét esetben pedig ez volt a helyzet. Ráadásul a kivételes állapoti jogkorlátozások alkalmazása szükségszerű lehet az egyik államban, de egy másikban

---

<sup>349</sup> Milligan *i.m.* 114-115.

<sup>350</sup> Milligan *i.m.* 115.

<sup>351</sup> Milligan *i.m.* 122.

<sup>352</sup> Milligan *i.m.* 123-124.



már jogszerűtlennek minősülhet.<sup>353</sup> Milligan esetleges bűnössége így kizárólag a tisztességes eljárás elvének érvényesülése keretében lett volna megítélhető. A bíróság megállapította továbbá azt is, hogy a habeas corpus alkalmazásának felfüggesztése nem jelenti magának az elvnek a felfüggesztését, vagyis annak eldöntése, hogy a felfüggesztés jogszerű volt-e, már rendes bírósági megítélés alá eső kérdés.<sup>354</sup> Abban az esetben tehát, ha Milligant Indiana állam alappal vádolja azzal, hogy az ellenséget segítette, akkor a büntetésének kiszabására rendes bíróság jogosult.<sup>355</sup>

A döntés az amerikai kivételes állapottal kapcsolatos gyakorlat mérföldkövének tekinthető a kivételes állapot és a rendes jogrend összefüggéseit illetően.<sup>356</sup> A bíróság egyértelműen megállapította, hogy a habeas corpust a konkrét ügyben alkalmazni kellett volna, Milligant – akit egyébként halálra ítélték, de elnöki kegyelemben részesült – el kellett volna bocsátani az őrizetből. A katonai tanácsnak továbbá nem volt hatásköre arra, hogy eljárás alá vonja és elítélje Milligant. Ugyanakkor a bíróság megosztott volt abban kérdésben, hogy vajon a végrehajtó hatalom oldalán fennálló alkotmányos tilalom a Kongresszusra is érvényes-e.<sup>357</sup> Az alapkérdés ugyanis az volt, hogy a katonai tanácsnak volt-e joga a Milligannal szembeni eljárás lefolytatására és ez alapján a megbüntetésére.<sup>358</sup> A többség szerint a habeas corpus Kongresszus általi felfüggesztése pusztán azt eredményezi, hogy a bíróság nem dönthet a fogvatartott szabadon bocsátásáról, de ez nem jelenti azt, hogy a letartóztatás jogszerű lenne.<sup>359</sup> A döntés szerint csak nagyon szűk körben van lehetőség a bírósági kontroll ilyen mértékű kizárására. Azokban a különleges helyzetekben tehát, amikor a bíróságok működése egyértelműen szünetel, vagyis a bíróságok nem képesek lefolytatni a büntetőeljárásokat, akkor és csak akkor szükségszerű, hogy legyen egy helyettes fórum, amely a polgári bíróságok feladatát ellátja.

Ettől lényegesen fontosabb kérdés volt annak megítélése, hogy vajon a kivételes állapot ismert-e az alkotmány számára. A többségi döntéshez írt különvélemények szerint a válasz igen, hiszen a Kongresszus jogosult arra, hogy felhatalmazza az elnököt a kivételes állapot megállapítására. A többségi döntés ugyanakkor amellettt érvelt, hogy a habeas corpus felfüggesztése során a végrehajtó hatalom válik jogosulttá annak eldöntésére, hogy valakit

---

<sup>353</sup> Milligan *i.m.* 124-128.

<sup>354</sup> Milligan *i.m.* 131.

<sup>355</sup> Milligan *i.m.* 132.

<sup>356</sup> DYZENHAUS [2010]. In: SARAT (ed.) *i.m.* 17.

<sup>357</sup> Vö. DYZENHAUS [2010]. In: SARAT (ed.) *i.m.* 25.

<sup>358</sup> Milligan *i.m.* 115.

<sup>359</sup> Vö. Milligan *i.m.* 124.

letartóztatásnak vagy őrizetbe vegyenek. Ugyanakkor ez a felfüggesztés ennél többet is jelent, hiszen nemcsak a fentiek biztosítását tartalmazza, hanem ezzel egyidejűleg kizár valamennyi alkotmányos, vagy egyéb jogi akadályt a letartóztatással összefüggésben.<sup>360</sup> A felfüggesztés tehát egy jog nélküli ürességet eredményez, egy jogi fekete lyukat, amelyben az állam korlátozások nélkül tevékenykedhet.<sup>361</sup> Dyzenhaus szerint az *Ex Parte Milligan* háttérében Albert V. Dicey kivételes állapottal kapcsolatban kifejtett álláspontja<sup>362</sup> áll, amely a bíróságok szerepét hangsúlyozza a kivételes állapottal kapcsolatos kontroll tekintetében. A döntés ugyanakkor ezt az alkotmányelméleti követelményt kiterjesztette a Kongresszusra is.<sup>363</sup> A Legfelső Bíróság Davis bíró vezetésével hozott döntésében tehát megállapította, hogy az amerikai alkotmány azonos jogot biztosít a jogalkotó és a társadalom egyes tagjai számára, függetlenül attól, hogy háború vagy béke van az országban. Az alkotmány védelme megkülönböztetésektől mentesen kiterjed valamennyi emberre, minden időben és körülmények között. Ez az alapvető doktrína abban az esetben is érvényesül, ha a különleges helyzet miatt különleges intézkedések megtétele válik szükségessé, ellenkező esetben anarchia vagy önkényuralom valósulhatna meg.<sup>364</sup>

A további elemzések előtt érdemes leszögeznünk az amerikai monista kivételes állapoti modell alapvető szabályait. Ennek megfelelően bár a habeas corpus felfüggesztése különleges helyzetekben nem kizárt, ugyanakkor ez nem járhat azzal a következménnyel, hogy az állampolgár egyúttal elveszítse azon jogát is, hogy a felfüggesztés jogszerűségét rendes bíróságok vizsgálják felül. Az a személy továbbá, aki „*máskülönben nincsen alárendelve a háborús jognak*” (*not otherwise subject to the laws of war*), nem vonható eljárás alá katonai tanács által csak ha ez feltétlenül szükséges. A feltétlen szükségesség megállapítása kérdésében ugyanakkor rendes bíróságoknak kell döntenük. A feltétlen szükségességet viszont nem lehet megállapítani abban az esetben, ha a rendes bíróságok működnek és eljárásukat nem akadályozza semmi.<sup>365</sup> Ez utóbbi tézist nyitott bíróság szabálynak (*Open Court rule*) nevezzük, amely egy objektív vizsgálati tételként funkcionál. Ez a szabály attól függetlenül alkalmazható mérce, hogy a 19. században vagy manapság

---

<sup>360</sup> Erről részletesen lásd: MORRISON, Trevor W., *Suspension and the Extrajudicial Constitution*, Columbia Law Review, Vol. 107, No. 7, 2007, 1539.

<sup>361</sup> Vö. DYZENHAUS [2005]

<sup>362</sup> DYZENHAUS [2010]. In: SARAT (ed.) *i.m.* 17.

<sup>363</sup> DYZENHAUS [2010]. In: SARAT (ed.) *i.m.* 16.

<sup>364</sup> Milligan *i.m.* 120-121.

<sup>365</sup> FRANK, John P., *Ex Parte Milligan v. The Five Companies: Martial Law in Hawaii (1944)*, Articles by Maurer Faculty, Paper 1863, <http://www.repository.law.indiana.edu/facpub/1863> (2016. szeptember 8-i letöltés)

következik be különleges helyzet. A kérdés amelyre választ kell kapnunk nem az, hogy milyen módon, esetleg milyen technikai eszköz alkalmazása (bajonett vagy repülőgép stb.) vezet a különleges helyzethez és ezzel összefüggésben kivételes állapothoz, hanem az, hogy ennek során az inkriminált területen hatáskörrel és illetékességgel rendelkező rendes bíróságok vajon megfelelően működnek-e. A nyitott bíróság szabály alól három vagylagos kivételt tehetünk: egyrészt ha nem áll rendelkezésre megfelelő létszámú munkaerő a bírósági működéshez, másrészt ha az eljárások során jelentősebb mértékű titoktartás indokolt, mint amit a civil bíróságok zárt tárgyalás útján biztosítani tudnak, harmadrészt pedig ha az adott bíróságon előreláthatólag nincs olyan eljáró bíró vagy tanács, amely a bűnösség kérdésében elfogulatlanul tudna döntené és az ügy áthelyezésére nincsen lehetőség.<sup>366</sup> Az Ex parte Milligan döntés tehát az amerikai monista modell alapvető elveit fektette le, amely teszt különösen a második világháború során jelentősen átértékelődött.

## ***1.2. Az alapul szolgáló jog változásai a második világháború hatására***

A Pearl Harbort ért 1941. december 7-i japán támadást követően Poindexter kormányzó első lépésként a Hawaii Alaptörvény 67. szakasza alapján felfüggesztette a habeas corpus, elismerve a kivételes állapotot és felkérte a katonai főparancsnokot, hogy tegyen meg minden szükséges lépést a szigetek védelme érdekében. A rendkívüli intézkedések hatálya addig tartott, amíg az országot fenyegető különleges helyzet fennáll. Ennek keretében felfüggesztették a rendes bíróságok működését és létrehozták az ideiglenes katonai tanácsokat, amelyek az igazságszolgáltatási tevékenység letéteményesei lettek. A már említett Milligan-döntés során is alkalmazott „nyitott bíróság” szabály értelmében ugyanakkor nem tekinthető alkotmányosnak a rendes bíróságok működésének felfüggesztése ott, ahol egyébként a körülmények lehetővé tennék a minimális bírósági jogszolgáltatás biztosítását. Vagyis ezzel az intézkedéssel a hatóságok alkotmányellenes helyzetet teremtettek, hiszen a konkrét esetben a rendes bíróságok effektív működése nem volt veszélyeztetve.<sup>367</sup> Ez a tény nagyban befolyásolta a Legfelső Bíróság Pearl Harbor utáni döntéseit is azáltal, hogy a Milligan döntésben lefektetett elvek alkalmazását a végrehajtó hatalom gyakorlatilag felfüggesztette.

---

<sup>366</sup> Uo.

<sup>367</sup> FRANK *i.m.* 664-666.

Ilyen alkotmányjogi háttérben bocsátották ki a 9066. számú elnöki végrehajtási rendeletet, valamint az azzal tartalmilag megegyező kongresszusi törvényt. Ezek együttesen biztosították a katonai szervek részére annak lehetőségét, hogy a japán származású állampolgárokat, a nemzetbiztonsági szempontból kockázatosnak minősített területekről kiutasítsák, vagyis ott, ahol a Japán Császárság általi kémkedés veszélye jelentős volt. A különleges helyzetre hivatkozással, az amerikai kormány valamennyi japán származású állampolgárt kémkedéssel és szabotázs elkövetésével gyanúsíthatónak tekintett, ezért velük szemben további sajátos jogkorlátozó intézkedéseket vezetett be. A jórészt 1942-ben hozott intézkedések nagyjából 110 ezer, többségében amerikai állampolgárt (egyek felmérések szerint 70 ezerre tehető az állampolgárok száma) érintettek, akik elsődlegesen a háborús szempontból kritikusan tekinthető Arizona, Kalifornia, Oregon és Washington államokban éltek. Velük szemben, a már említett kiutasítás mellett – meglehetősen érdekes módon – kijárási tilalmat is elrendeltek. Ez utóbbit 1942. március 27-én DeWitt katonai vezető alkalmazta valamennyi német, olasz és japán származású állampolgárra nézve. A legtöbb vélemény szerint ugyanakkor ez a kijárási tilalom a gyakorlatban többet is jelentett és közelebb állt a házi őrizethez azáltal, hogy este 8 és reggel 6 óra között otthon kellett tartózkodniuk az érintetteknek. Ez alól kivételt jelentett, ha a munkahelyükön voltak, de ebben az esetben sem lehettek öt mérföldnél messzebb az otthonuktól, valamint a mozgási szabadságuk is lekorlátozódott az otthon és a munkahely közötti távolságra.<sup>368</sup>

DeWitt nem sokkal ezt követően megkezdte a katonai övezetekben lakó japán származású családok evakuálását, amelynek eredményeként valamennyi, a katonai övezetekben élő olyan család, amely rendelkezett japán származású felmenőkkel, köteles volt felkeresni az ún. civil ellenőrzési állomásokat, vagy gyülekezési központokat (Civil Control Station, Assembly Center). A legtöbb esetben ráadásul a megjelenésüket követően ezeket az embereket határozatlan ideig ún. kitelepítési (internáló) táborokba (Relocation Center) helyezték el Idaho, Utah, Arkansas, Wyoming, Arizona, Colorado és Kalifornia államokban. Az eljárás gyakorlati megvalósítása alapján nem áll távol a valóságtól az a nézet, miszerint ezeket az állampolgárokat az amerikai állam gyakorlatilag „koncentrációs táborba”<sup>369</sup>

---

<sup>368</sup> Erről részletesen lásd: Public Proclamation No. 1, March 2, 1942, 7 Fed. Reg. 2320, 2321 valamint Public Proclamation No. 3, March 24, 1942, 7 Fed. Reg. 2543. Hivatkozik: GREEN, Craig, *Ending the Korematsu era: An early view from the War on Terror cases*, Northwestern University Law Review, Vol. 105, No. 3, 2011, 993-994.

<sup>369</sup> MANCHESTER, William, *The Glory and the Dream: A Narrative History of America, 1932-1972*, Little, Brown & Co. 1974, 300.

kényszerítette, melynek alapjául ténylegesen csak a származás szolgált. Az intézkedéssel érintetteket nem csak személyi- és mozgásszabadságukban korlátoztak, hanem elveszítették tulajdonuk jelentős részét anélkül, hogy idejük és lehetőségük lett volna a veszteségeik dokumentálására, így később kártérítés igénylésére. A jogkorlátozásokkal szemben az érintettek egy része bírósági jogorvoslatot is kezdeményezett, igaz meglehetősen csekély sikerrel. Még annak ellenére is, hogy sok esetben ugyanazon személyre két ellentétes tartalmú kötelezettség (kijárási tilalom és ellenőrzési állomásokon történő megjelenési kötelezettség) volt irányadó.

### **1.3. A kijárási tilalom alkotmányosságának kérdése**

A Legfelső Bíróság a kijárási tilalom alkotmányosságának kérdésével először a *Hirabayashi-ügyben*,<sup>370</sup> még a második világháború befejezését megelőzően foglalkozott. A konkrét ügy háttérében a kongresszus által 1942. március 21. napján elfogadott törvény állt, amely meglehetősen széles felhatalmazást adott arra, hogy az elnök, a honvédelemért felelős miniszter, vagy ez utóbbi által erre felhatalmazott katonai vezető végrehajtási rendeletében vagy parancsában katonai területeket vagyis katonai övezeteket jelöljön ki. A törvény egyértelművé tette azt is, hogy ezeken a területeken rendelettel, egyedi intézkedéssel (paranccsal) vagy törvénnyel ellentétes magatartás, a területre való jogosulatlan belépés vagy annak jogosulatlan elhagyása, valamint az ott tartózkodás, bűnösség megállapítását eredményezheti. A fenti szabályozási keretek között fogadták el a már hivatkozott kijárási tilalmat elrendelő határozatot is.

A *Hirabayashi-ügyben* a törvényt arra hivatkozással támadták, hogy az a jogalkotói hatalom alkotmányellenes szubdelegációját valósítja meg. Az érvelés szerint a törvényen alapuló kijárási tilalom elrendelése és az egyéb utasítások, parancsok túlterjeszkedtek a rendkívüli intézkedések megtételére jogosult kongresszusi, elnöki hatáskörökön. Hivatkoztak továbbá a kijárási tilalom személyi hatályának diszkriminatív jellegére is, hiszen az csak a japán származásúakra terjedt ki. A bíróság végül a kijárási tilalomra vonatkozó rendelkezés alkotmányosságát arra hivatkozással állapította meg, hogy a japán támadásnak potenciálisan kitett területeken a kormányzat számára biztosítani kell a megfelelő intézkedési lehetőségeket.

---

<sup>370</sup> *Hirabayashi v. United States*, 320 U.S. 81 (1943).

A korlátozás legitim céljaként megjelölt, a kémkedés és a szabotázs megelőzésének szükségessége pedig elfogadható indok a korlátozásra. Az ügy megállapításainak relevanciáját egy másik hasonló eset kapcsán vonhatjuk le egyértelműen. Az úgynevezett *Korematsu-ügy*<sup>371</sup> kapcsán ugyanis a szükségszerűség kérdése és az alapjog-korlátozás problémája sokkal direkter és némileg más kontextusban merült fel.

#### 1.4. *Paradigmaváltás: a Korematsu-éra kezdete*

Fred Korematsu amerikai állampolgár San Franciscóban született, az amerikai hadseregbe is jelentkezett, de egészségügyi okokból megtagadták a besorozását. Amerika hadba lépését követően egy hadiipari gyárnál dolgozott hegesztőként. Korematsu egy olasz-amerikai nőt jegyzett el és az erre irányuló rendelkezések ellenére nem volt hajlandó menyasszonyát és munkáját hátrahagyva gyűjtőállomásra menni. Ezért amikor megkapta az utasítást, hogy keressen fel egy ún. áthelyezési központot, ennek a kötelezettségének nem tett eleget. Ezt követően 1942. májusában az Egyesült Államok hadseregének 34. számú Civil Kiutasítási Parancsa és az 1942. március 21. napján elfogadott törvény megsértése miatt letartóztatták és öt év börtönre ítélték. Bár szabadlábra helyezték, de végül Utah államban egy gyűjtőtáborba került. Korematsu a rendkívüli intézkedéseket megtámadta arra hivatkozással, hogy az elnök és a Kongresszus a japán származású állampolgárok jogainak korlátozásával megsértették az alkotmányt.<sup>372</sup>

Az ügyben az amerikai legfőbb bírói fórum 6:3 arányú ítéletével a kormányzati álláspontot fogadta el. A Hugo Black jegyezte többség amellel érvelt, hogy a kormányzati védekezés, amely a kémkedéssel szembeni fellépést jelölte meg, közérdek jellege miatt nagyobb súllyal esik latba, mint Korematsu alapvető jogai. A bíróság szerint a korlátozások faji alapon történő megvalósítása miatt akár alkotmányos aggályok is felvethetők, ugyanakkor arra különleges helyzetben („*under circumstances of direct emergency and peril*”) került sor, amely viszont legitimálhatja a rendes körülmények között egyébként alkotmányellenes intézkedéseket is. Azt láthatjuk tehát, hogy a bíróság érvelésében megjelent a kivételes állapot speciális, a rendes jogrendi standardoktól eltérő jellege, amelyre hivatkozással akár bizonyos

---

<sup>371</sup> *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944).

<sup>372</sup> Az ügy előzményeiről részletesen lásd: WARD, Art, *Understanding Korematsu v. U.S. (1944)*, The Bill of Rights Institute, The Presidency: Constitutional Controversies, <http://billofrightsinstitute.org/wp-content/uploads/2013/06/Korematsu-v-US-DBQ.pdf>, 173-174.

jogok felfüggesztésére diszkriminatív alapon is lehetőség nyílhat.

A többségi döntés megerősítette a *Hirabayashi-ügyben* tett megállapítását kiegészítve azzal, hogy a kijárási tilalom mellett, a lakóhely elhagyásának kötelezettsége, bár alkotmányosan aggályos, ugyanakkor „*kivételes állapotban, amikor partjainkat ellenséges haderők fenyegetik, a védekezés erejének arányosnak kell lennie a fenyegető veszéllyel szemben.*”<sup>373</sup> Maga a döntés is hangsúlyozta, hogy valamennyi olyan jogkorlátozás, amelyet egy meghatározott kisebbség ellen, pusztán faji alapon rendelnek el, alkotmányossági szempontból a legszigorúbb vizsgálat alá kell, hogy essen.<sup>374</sup> Azonban a bíróság szerint más a mérce kivételes állapotban, mint rendes jogrend idején. A döntés hangsúlyos eleme tehát, hogy a Korematsuval szemben alkalmazott korlátozások nem a személye vagy a származása elleni támadáson, hanem azon a tényen alapultak, hogy az ország háborúban állt.<sup>375</sup>

Paradox módon a bíróság érvelése általánosságban az állampolgársággal kapcsolatos jogok és kötelezettségek rövid meghatározásával kezdődik, miszerint „*az állampolgársággal kötelezettségek és nem csak jogosultságok járnak, különleges helyzetekben ez utóbbi terhek súlyosabbak.*”<sup>376</sup> Az érvelés ugyanakkor ezen a ponton nem tért ki arra a kérdésre, hogy alkotmányos-e, ha ezek a háborús kötelezettségek csak az állampolgárok egy meghatározott csoportját érintik? Ezzel a többségi döntés csak az indokolás lezárásaként foglalkozott.<sup>377</sup>

A bíróság szerint a konkrét ügy értelmezhető úgy is, hogy egy állampolgár pusztán származása miatt került gyűjtőállomásra, az Egyesült Államokhoz való lojalitásának értékelése nélkül. Ebben az esetben a feladat egyszerű, hiszen pusztán annyit kellene megállapítani, hogy vajon az intézkedések alapjául kizárólag faji előítéletek szolgáltak-e? Ha tehát a konkrét esetet pusztán a faji előítéletek aspektusából vizsgáljuk anélkül, hogy figyelembe vennénk a tényleges, közvetlen fenyegetettséget, az a valós probléma szempontjából félrevezető lenne. Az igazi kérdés sokkal inkább az volt, hogy vajon a különleges helyzetre figyelemmel megengedhető-e a jogkorlátozás pusztán származási alapon? A bíróság szerint elfogadható, hogy Korematsut kiutasították a háborús övezetből, azaz lakóhelyéről, mert az Egyesült Államok harcban állt a Japán Birodalommal és az illetékes katonai szervek félték egy esetleges inváziótól a nyugati parton. Az intézkedések pedig kongresszusi felhatalmazáson alapultak, amelyek végrehajtására a védekezés, a

---

<sup>373</sup> Korematsu *i.m.* 219, 220.

<sup>374</sup> WARD *i.m.* 174.

<sup>375</sup> Vö. Korematsu *i.m.* 224-225

<sup>376</sup> Korematsu *i.m.* 219.

<sup>377</sup> Korematsu *i.m.* 223, 224.

megelőzés és az idő rövidsége miatt a katonai vezetőket hatalmazták fel. Az események távlatában, avagy ahogyan a bíróság fogalmazott, „*az utólagos ismeretek birtokában*” nem lehet azt mondani, hogy az akkori intézkedések jogszerűtlenek lettek volna.<sup>378</sup>

Frankfurter bíró a fenti érvelést kiegészítette azzal, hogy az alkotmány felhatalmazásával, a kivételes állapot jogkörükben eljáró szervek intézkedéseinek érvényességét kizárólag a kivételes állapot kontextusában lehet vizsgálni.<sup>379</sup> Ebből következik, hogy a kivételes állapot jogkorlátozások mércéje nem lehet azonos a rendes jogrendivel. Attól, hogy egy intézkedés rendes jogrend idején alkotmányellenes, nem biztos, hogy kivételes állapotban is az.<sup>380</sup> Abban az esetben tehát, ha kivételes állapotban egy katonai intézkedés nem lépi túl a különleges helyzet elhárítása érdekében szükséges és arányos mértéket, úgy ez az intézkedés ugyanúgy alkotmányosnak tekinthető, mint például békeidőben az erre illetékes hatóságnak a kereskedelem szabályozása körében tett bármely intézkedése. A konkrét ügyben releváns gyakorlat az alkotmány által biztosított jogkörön alapult, célja pedig az állam biztonságának megóvása volt. Az alkotmányban pedig nincs semmi olyan tilalom, amely a kongresszusnak megtiltaná akár annak szabályozását is, hogy egy konkrét katonai intézkedés megsértése esetén civil bíróságok járjanak el.<sup>381</sup>

A döntéshez három bíró jegyzett különvéleményt és bár valamennyien elutasították a többségi határozatot, mindezt többé-kevésbé más alkotmányjogi alapon tették. *Roberts bíró* szerint az alkotmányos jogok sérelme egyértelmű. Különvéleményében hangsúlyozta, hogy az ügyben egy állampolgárt azért ítétek el, mert nem volt hajlandó alávetni magát egy intézkedésnek, amelynek eredményeként „*koncentrációs táborba zárták volna*”. Ráadásul mindennek alapjául kizárólag származása szolgált anélkül, hogy az Egyesült Államokhoz való lojalitását megvizsgálták volna.<sup>382</sup> A különvélemény arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmező a letartóztatását megelőzően rá nézve két teljesen ellentétes, egymástól függetlenül is kötelező rendelkezés volt irányadó. Az időben korábbi szerint akkor követhetett el bűncselekményt, ha elhagyja a lakóhelyét, a későbbiek pedig amiatt szankcionálták volna, ha nem hagyja el. A bíró szerint abban az esetben, ha egy állampolgárt egyidejűleg két (ellentétes tartalmú) norma is kötelez akként, hogy az egyiknek való megfelelés szükségképpen a másik megsértését eredményezi, akkor a szabályozás a tisztességes

---

<sup>378</sup> Korematsu *i.m.* 224-225.

<sup>379</sup> Korematsu *i.m.* 224.

<sup>380</sup> Uo.

<sup>381</sup> Korematsu *i.m.* 225.

<sup>382</sup> Korematsu *i.m.* 226.



eljáráshoz való jog sérelmét a jogbiztonsággal összefüggésben valósítja meg.<sup>383</sup> Szerinte ez egy gondosan megtervezett csapda volt, amely kizárólag a katonai érdek végső céljának megvalósítására irányult, vagyis arra, hogy Korematsut és a japán származású állampolgárokat valamilyen formában elzárják.

Egy másik különvéleményt jegyző bíró, *Murphy* szerint az intézkedések túlléptek az alkotmányos felhatalmazáson, és nem jelentenek többet egyszerű rasszizmusnál.<sup>384</sup> Tekintettel továbbá arra, hogy a bírói felülvizsgálat lehetősége sem állt rendelkezésükre, így a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme ezen az alapon is megállapítható. Összességében pedig nem létezik olyan azonnali, közvetlen és nyilvánvaló veszély, amely miatt az alkotmányos jogok pusztán faji alapon történő korlátozása megengedhető lenne.<sup>385</sup> A bíró szerint az eltérő származástól függetlenül az Alkotmány által biztosított jogok és szabadságok teljes egészében megilletnek mindenkit.<sup>386</sup>

A többségi döntéssel szemben *Robert Jackson* is különvéleményt fogalmazott meg. Kiindulópontja az volt, hogy mivel Korematsu az Egyesült Államokban született, ezért az Alkotmány értelmében az Egyesült Államok állampolgára. Álláspontja szerint az egyik legfontosabb probléma a Korematsut érintő intézkedésekkel kapcsolatban éppen az, hogy a magatartását bűncselekménynek nyilvánították.<sup>387</sup> Ő is hangsúlyozta a konkrét intézkedések ellentmondásos jellegét, amely miatt Korematsu számára az egyetlen reális opció a jogsértés megelőzésére az volt, hogyha átadja magát a katonai szerveknek. Ez gyakorlatilag nem jelentett mást, minthogy önként koncentrációs táborba vonul. Fontos eleme a különvéleménynek az a megállapítás, miszerint a bűncselekmény megvalósulását pusztán az determinálta, hogy kik az illető személy szülei, illetőleg, hogy egy olyan faji, nemzetiségi kisebbséghez tartozik, amelytől értelemszerűen még saját akaratából sem tud szabadulni. A konkrét ügyben tehát a többségi döntés azáltal, hogy a kivételes állapotban tett, a rendes jogrend által egyébként alkotmányosan tilalmazott katonai intézkedést nem szankcionálta, a faji alapú megkülönböztetést nyilvánította alkotmányossá. A bíróság egy olyan alapelvet fogadott el, amely a jövőben biankó csekként szolgál majd bármely hatóság számára, amely igénnyel lép fel az azonnali intézkedési kötelezettség megalapozása érdekében.<sup>388</sup> A bíró

---

<sup>383</sup> Korematsu *i.m.* 232.

<sup>384</sup> Korematsu *i.m.* 234.

<sup>385</sup> Korematsu *i.m.* 235.

<sup>386</sup> Korematsu *i.m.* 242.

<sup>387</sup> Korematsu *i.m.* 243.

<sup>388</sup> Korematsu *i.m.* 245-246.

végül felhívta a figyelmet arra, hogy egy rendes bíróság nem kényszeríthető olyan katonai intézkedés vagy parancs elfogadására, amely alkotmányellenes korlátozásokat tartalmaz.<sup>389</sup> Az eljáró bíró kötelessége nem terjed ki arra, hogy katonai döntéseket, katonai aspektusból bíráljon felül, vagyis nem foglalkozhat azzal a kérdéssel, hogy a katonai vezető konkrét evakuálási és fogvatartási intézkedései vajon a katonai értelemben vett szükségszerűség szempontjából ésszerűek voltak-e vagy sem. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy az olyan intézkedés, amely nem tekinthető jogszerűnek az alkotmány értelmezésében, végrehajtható lenne.<sup>390</sup>

A többségi döntést összegezve két következtetésre juthatunk. Egyrészt arra, hogy a bíróság szerint a rendes jogrend idején érvényesülő alkotmányos elvek kivételes állapotban mellőzhetők, a szükségszerűség, az azonnali reakció igényére hivatkozással. Másrészt pedig megállapítható, hogy a bíróság a joguralom kérdésében is állást foglalt és azt mondta, hogy a jog uralma nem kell, hogy érvényesüljön kivételes állapotban. Az alapul szolgáló döntéshez képest tehát a bíróság elismerte a rendes jog és a kivételes állapot közötti dichotómiát, mindezt úgy, hogy nem állapított meg egyértelmű korlátokat a rendkívüli hatalom birtokosa számára. Ezáltal reális a veszélye annak, hogy az intézkedésre jogosult a különleges helyzetre hivatkozással kerülje meg az alkotmányt, mely veszély a 2001-es terrortámadásokat követő intézkedések kapcsán reális lehetőségként jelentkezett.

A döntést természetesen heves ellenérzések kísérték és kísérik a mai napig. Ez a széleskörű elutasítottság is az oka annak, hogy a bíróság a későbbiekben jóval kritikusabb szemmel vizsgálta a kormányzat rendkívüli intézkedéseit.<sup>391</sup> A Korematsu-ügyet a Legfelső Bíróság „*Hall of Shame*”-je, avagy legrosszabb döntései közé sorolják.<sup>392</sup> Nem szabad ugyanakkor megfeledkeznünk arról sem, hogy a döntés a korszak általános bírósági felfogásának is tekinthető, hiszen a Legfelső Bíróság több ügyben is kitartott a kivételes állapottal kapcsolatos ebbéli felfogása és az alapvető jogok szélesebb körű korlátozásának lehetősége mellett. A már hivatkozott Hirabayashi-ügy mellett érdemes még megemlíteni az

---

<sup>389</sup> Korematsu *i.m.* 237.

<sup>390</sup> Korematsu *i.m.* 238.

<sup>391</sup> Fontos kiemelni, hogy bár a rendelkezésre álló adatok szerint a döntést a Legfelső Bíróság hivatalosan eddig nem bírálta felül, ugyanakkor még ugyanazon a napon meghozott Ex parte Endo 323 U.S. 283 (1944) döntés bár a kiutasítást továbbra is alkotmányosnak tekintette, ugyanakkor biztosította a lojálisnak tekinthető állampolgárok szabadon bocsátását. Ez a döntés nyitotta meg a lehetőségét a japán származású amerikai állampolgárok nyugati partra történő visszaköltözésének.

<sup>392</sup> CHERMERINSKY, Erwin, *Korematsu v. United States: A Tragedy Hopefully Never to be Repeated*, Pepperdine Law Review, Vol. 39, No. 1, 2001, 172.

Ex Parte Quirin, az In re Yamashita és az Eisentrager ügyeket.<sup>393</sup> Bár utóbbival a későbbiekben még foglalkozom, az egyes ügyek részletes elemzését ehelyütt mellőzve pusztán arra kívánok utalni, hogy a Korematsu döntésben foglalt elvek több határozatban is érvényre jutottak. A veszélye mindennek az, hogy Korematsu (és a hasonló jogkorlátozással érintettek) a gyanúsítás ellenére ténylegesen semmilyen bűncselekményt vagy kémkedést nem követtek, ennek ellenére pusztán származási alapon jelentős jogkorlátozásokat kellett elszenvedniük. Az intézkedésre jogosult és a bíróság által követett gyakorlat súlyos hiba volt az alkotmányos demokrácia működésében. A Kongresszus 1971-ben észlelte a demokratikus deficitet és elfogadta az ún. „Non-Detention Act” -et, amely egyértelművé tette, hogy senkit nem lehet letartóztatni a Kongresszus erre vonatkozó törvénye hiányában. A jogtudósok egy jelentős része szerint a törvény elsődleges célja a Korematsuhoz hasonló ügyek megelőzése volt.<sup>394</sup> 1988-ban a Kongresszus továbbá elfogadta a Civil Liberties Act-et, amely kifejezte az amerikai állam részéről a bocsánatkérést azon japán-amerikai állampolgárokkal szemben, akiket a kormányzat a második világháború idején evakuált és internált. A Legfelső Bíróság ugyanakkor formálisan soha nem bírálta felül a döntését, ennek ellenére a későbbiekben elemzésre kerülő Hamdi és Padilla ügyében hozott bírósági ítéletet hozó bírák többsége (nyolcan a kilenc közül) elismerték, hogy a bíróság Korematsu ügyében rossz döntést hozott.<sup>395</sup>

A következőkben a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követő kormányzati intézkedésekkel kapcsolatban arra a kérdésre keresem a választ, hogy vajon egy 21. századi alkotmányos demokrácia számára továbbra is elfogadható-e a „Korematsu-tétel”, vagyis az, hogy a különleges helyzetre történő hivatkozással a rendes jogállami keretek egyértelműen átléphetők.

### ***1.5. Korematsu vagy Milligan? A kivételes állapot dilemmája a 2001-es terrortámadásokat követően***

---

<sup>393</sup> Ex parte Quirin, 317 U.S. 1 (1942), In re Yamashita, 327 U.S. 1 (1946), Johnson v. Eisentrager, 339 U.S. 763 (1950)

<sup>394</sup> Vö. CHEMERINSKY *i.m.* 170.

<sup>395</sup> COLE, David, *Enemy Aliens*, Sanford Law Review, Vol. 54, 2002, 993, valamint WHALIN, Sarah A., *National Security Versus Due Process: Korematsu Raises Its Ugly Head Sixty Years Later in Hamdi and Padilla*, Georgia State University Law Review, Vol. 22, No. 3, 2005, 719.

Az Egyesült Államokat ért 2001-es terrortámadásokat követően ismételten előtérbe került a kivételes állapot problémaköre. A jelenleg is tartó időszak alapvető kihívása, hogy a terrorfenyegetettség, a terrorizmus veszélye, mint speciális különleges helyzet mennyiben alapozhat meg egy bizonytalan ideig tartó kivételes állapotot, és vajon egy ilyen kivételes állapotnak lehet-e többlet jogkorlátozó jellege a hagyományos, jogállami működéshez képest. Ezzel összefüggésben merült fel az a kérdés, hogy az új körülményekre adott végrehajtó hatalmi válaszok esetleges bírósági felülvizsgálata során utóbbi vajon ragaszkodik-e a Korematsu döntésben meghatározott standardokhoz.

A 2001. szeptemberi eseményeket követően joggal támadható a Bush kormányzat azzal, hogy a terrorizmusra adott válaszok tekintetében a Schmitt-i útra lépett, vagyis azonosult azzal a tétellel, hogy mint szuverén egyedül dönthet a kivételes állapotról és arról is, hogy milyen rendkívüli intézkedésekre van szükség.<sup>396</sup> Ebben a kontextusban a joguralom, a hatalommegosztás és az alapvető jogvédelem háttérbe szorul. Levinson szerint a Bush kormányzat terrorizmusra adott válasza sokkal inkább a weimari parlamentarizmust idézi, hiszen a Kongresszus egyébként is hajlamos a sarkalatos döntéseket az elnök kezébe adni.<sup>397</sup> Írásában hangsúlyozza, hogy az amerikai gyakorlat az „amerikai utasság” aspektusából vizsgálendő és ebből a szempontból nem tekinthető alkotmányosnak.<sup>398</sup> Hogy mit értünk alkotmányosság alatt? Levinson szerint az alkotmányosság legfőbb ismérve a korlátozott hatalom, valamint a jog uralma, az emberek uralma helyett.<sup>399</sup> Ezzel szemben a Bush kormányzat igyekezett megszerezni a szuverén legfőbb tulajdonságát, vagyis azt a képességet, hogy a kivételes állapotról (és a kivételes állapotban) érdemi korlátok nélkül dönthessen. Erre a következtetésre utal Rossiter is, aki szerint egy demokrácia életében bekövetkezett különleges helyzetet könnyebben kezelhet a kormány, ha a demokratikus megoldásokat bizonyos fokig diktatórikus formák helyettesítik. Ezzel összefüggésben pedig elengedhetetlen egy a kompromisszum terheitől megszabadított erős végrehajtó hatalom, amely célt a Bush kormányzat maradéktalanul teljesítette,<sup>400</sup> mindenekelőtt az alábbi intézkedéseivel.

Nem sokkal a terrortámadásokat követően már 2001. szeptember 18-án a Kongresszus felhatalmazta az Egyesült Államok elnökét arra, hogy megtegyen valamennyi szükséges intézkedést azon államok, csoportosulások, vagy személyek ellen, akikről azt állapítja meg,

---

<sup>396</sup> Vö. LEVINSON, Sanford, *Alkotmányos normák tartós szükségállapot idején*, Fundamentum, 2005. 3. szám, 17.

<sup>397</sup> LEVINSON *i.m.* 18.

<sup>398</sup> Vö. LEVINSON *i.m.* 17.

<sup>399</sup> LEVINSON *i.m.* 18.

<sup>400</sup> Vö. LEVINSON *i.m.* 25., lásd még: ROSSITER: *i.m.* 288.

hogy terrorcselekményeket terveztek, annak elkövetésére felhívtak, elkövettek, vagy anyagilag segítettek (a továbbiakban együtt: 2001-es felhatalmazás). Ennek az általános kongresszusi felhatalmazásnak jelentős következményei lettek. Elsődlegesen az enemy combatant (azaz ellenséges hadviselő) fogalma nyert új értelmet, ezzel összefüggésben pedig az amerikai elnök 2001. november 13-án kiadott végrehajtási rendeletében gondoskodott a nem amerikai állampolgár ellenséges hadviselő letartóztatásának és katonai eljárás alá vonásának lehetőségéről. Végül több száz ellenséges hadviselőként meghatározott személy került a guantánamoi táborba. A határozatlan idejű fogvatartásukra a védelemhez való jog, az alapvető garanciális eljárásjogi szabályok alkalmazásának hiányában és a külvilággal való kapcsolattartás lehetőségének biztosítása nélkül került sor. Ennél jóval súlyosabb problémát jelentett a Bush-kormányzat azon nem titkolt szándéka, hogy a terrorista kapcsolatokkal vádolt személyek – pusztán az elnök intézkedése alapján – kikerüljenek az igazságszolgáltatás, illetőleg egyéb bírói szerv általi felülvizsgálat lehetősége alól. Az Egyesült Államok elnöke továbbá a 2001-es felhatalmazás alapján katonai erőket küldött Afganisztánba, amelynek célja az al-Kaida terrorszervezet, illetőleg az azt támogató tálib rezsim elleni katonai hadjárat lefolytatása volt. Ezen a ponton mindenképpen utalni kell arra a jogirodalomban ismert álláspontra, hogy a Bush kormányzat intézkedései nagyon közel álltak a Korematsut is érintő korábbi megoldásokhoz. Egyesek szerint direkt párhuzam vonható a Pearl Harbort ért támadás és 2001. szeptember 11-ét követő kormányzati intézkedések és kommunikációs megoldások között.<sup>401</sup> A Bush-kormányzat intézkedéseivel szemben több jogi eljárás is indult az amerikai bíróságok előtt. Ezekben az ügyekben felmerült, hogy ilyen helyzetben a nem amerikai állampolgárokat megilletik-e az alapvető eljárási jogok, miként az is, hogy a kubai területen található tábornak mi a jogi helyzete.

### **1.6. Felülbíráható-e Korematsu?**

Az első precedens értékű ügy kiindulópontjában sok tekintetben hasonlít a *Korematsu-ügy*hez, hiszen itt is amerikai állampolgárral szembeni kivételes állapotú jogkorlátozások lehetősége volt az alkotmányjogi kérdés. Yasir Esam Hamdi huszonnégy éves amerikai állampolgár, aki bár louisianai születésű volt, de Szaúd-Arábiában nőtt fel. 2001-ben az afgán

---

<sup>401</sup> GREEN *i.m.*

tálibok elleni harcok során ejtették foglyul Afganisztánban, majd a már említett kormányzati intézkedések alapján a Guantánamo-öbölbe szállították 2002 januárjában. Miután szembesültek azzal, hogy Hamdi amerikai állampolgár, átszállították Norfolkba, majd Charlestonba. Azáltal, hogy a kormányzat Hamdit ellenséges hadviselőnek minősítette, lehetővé vált a határozatlan ideig tartó fogvatartása az Egyesült Államokban bármilyen formális eljárás nélkül.<sup>402</sup> 2002 júniusában Hamdi édesapja, fia nevében habeas corpus kérelmet<sup>403</sup> nyújtott be a virginiai szövetségi kerületi bíróságon, amelyben azt állította, hogy Hamdi nem harcolt a tálibok oldalán, hanem önkéntes segítőnek ment Afganisztánba, ahol a 2001. szeptember 11-i eseményeket megelőzően kevesebb, mint két hónapig tartózkodott. A kérelem szerint az amerikai kormány megsértette Hamdi tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogát azáltal, hogy alkotmányos eljárás nélkül, határozatlan ideig tartották fogva és nem biztosították számára védőügyvédet sem. A kormány álláspontja ezzel szemben az volt, hogy a végrehajtó hatalomnak kivételes állapotban joga van nemzetiségtől, állampolgárságtól függetlenül arra, hogy az Egyesült Államok ellen harcoló embereket ellenséges hadviselőnek minősítse, és így korlátozza a bírói fórumhoz való hozzájutásuk lehetőségét. A kormányzati intézkedés alátámasztására a hadsereg egy alacsonyabb beosztású minisztériumi tisztviselőjének bizonyítékokkal alá nem támasztott feljegyzése szolgált, amellyel összefüggésben a virginiai bíróság kifejtette, hogy az önmagában nem nyújt elégséges igazolást a fogvatartás jogszerűségére. Ezért felhívta a kormányzatot olyan részletesebb adatok szolgáltatására, amelyek egyébként egy rendes büntetőeljárásban is szükségesek lennének.

Ezt követően a negyedik kerületi fellebbviteli bíróság az elsőfokú határozat megváltoztatásáról döntött, egyúttal hangsúlyozta, hogy az elnöknek alkotmányos joga a háborús területen elfogott személyeket ellenséges hadviselőkké nyilvánítani, függetlenül azok állampolgárságától. A Legfelső Bíróság hivatkozott az *Ex parte Quirin* döntésre is,<sup>404</sup> amelyben egyébként arra a megállapításra jutott, hogy állampolgárságától függetlenül ellenséges hadviselőnek tekintendő az a személy, aki az Egyesült Államokkal szemben lép fel

---

<sup>402</sup> Hamdi et al. versus Rumsfeld, Secretary of Defense, et al., 542 U.S. (2004), 2-3.

<sup>403</sup> A habeas corpus kérelem arra irányuló eljárásjogi kérelem, hogy a fogva tartók bíróság előtt igazolják a fogva tartás jogosságát. A jogintézmény angol eredetű és azt a kívánja biztosítani, hogy a fogva tartás törvényességéről független bíró döntsön. Nem pusztán arról van tehát szó, hogy valamennyi őrizetbe vett személyt rövid időn belül bíróság elé kell állítani, hanem arról is, hogy a fogva tartás törvényességéről, fenntartásának indokoltságáról a későbbiekben is bírónak kell döntenie. A habeas corpus eljárás megindítása alanyi joga az érintettnek. Lásd részletesen: BLUTMAN László: A fogva tartás bírói felülvizsgálata: a habeas corpus az európai alapjogok között, *Jogtudományi Közöny*, 8-9, 1993.

<sup>404</sup> *Ex parte Quirin*, 317 U.S. 1. (1942), 475.

külső háborús szintéren. Ebből a tételből pedig azt a következtetést vonta le, hogy a bírósági felülvizsgálat lehetősége korlátozott, méghozzá annyiban, hogy az csak a letartóztatásnak, mint kivételes intézkedésnek a törvényességére vonatkozhat. Vitathatatlan, hogy Hamdi hadműveleti területen tevékenykedett, ezért a bíróság megítélése szerint a konkrét helyzet alkotmányos értelmezése az, ha a további körülményeket nem vizsgálja.<sup>405</sup> Ebből egyenesen következik, hogy az elnöknek a haderő főparancsnokaként alkotmányban biztosított joga van bármely hadműveleti területen elfogott személy ellenséges hadviselővé nyilvánítására (így az ehhez kapcsolódó jogkorlátozások alkalmazására). Az ilyen elnöki döntés felülbírálatára egyetlen rendes bíróság sem jogosult.<sup>406</sup>

Az ügy ezt követően került a Legfelső Bíróság elé, amely kimondta, hogy bár lehet alkotmányos olvasata amerikai állampolgár ellenséges hadviselővé nyilvánításának, ugyanakkor még ebben az esetben sem fosztható meg a tisztességes eljáráshoz való jogától. A bíróság mindenekelőtt a kormányzat definícióját alapul véve tisztázta, hogy mit jelent az ellenséges hadviselő fogalma. Ellenséges hadviselőnek az a személy tekinthető, aki Afganisztánban tagja vagy segítője volt az Egyesült Államok vagy annak szövetségesei ellen harcoló erőknek és akit ezen a területen a fegyveres harcok során ejtettek foglyul. A fentieket alapul véve a bíróság előtt álló elsődleges kérdés az volt, hogy az ellenséges hadviselő fogalmába tartozó állampolgár határozatlan ideig tartó letartóztatása alkotmányos-e.<sup>407</sup> A kiindulópont jelen ügyben is a 2001-es felhatalmazás volt, amelyről a bíróság megállapította, hogy az ennek keretében elfogott ellenséges hadviselők határozatlan ideig (vagyis az afganisztáni harcok befejezéséig) tartó letartóztatása és fogvatartása olyan intézkedés, amely az adott körülmények között szükségesnek és arányosnak tekinthető.<sup>408</sup>

A bíróság szerint azonban a konkrét ügyben arról kellett döntenie, hogy lehet-e amerikai állampolgár ellenséges hadviselő. Az amerikai állampolgárság nem zárja ki, hogy valaki tagja vagy támogatója legyen ellenséges haderőnek, ekként hadműveleti területen történő foglyul ejtése ugyanúgy lehetséges, mint egy külföldi állampolgárnak. Sőt, szabadon bocsátása a még folyamatban lévő fegyveres konfliktus során a visszatérés lehetősége miatt

---

<sup>405</sup> Az előzményekről részletesen lásd: Hamdi *i.m.* 2-8.

<sup>406</sup> Ronald DWORKIN, What the Court Really Said, *New York Review of Books*, 2004, 12., [www.nybooks.com/articles/17293](http://www.nybooks.com/articles/17293), magyar nyelvű fordítását lásd: Ronald DWORKIN: Miről döntött valójában a bíróság?, *Fundamentum*, 2004. 3. szám, 35., (ford.: D. TÓTH Balázs)

<sup>407</sup> Hamdi *i.m.* 8-9.

<sup>408</sup> Hamdi *i.m.* 10.

ugyanolyan veszélyekkel jár, mint a külföldiek esetében.<sup>409</sup> Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy ezek az észrevételek egy „klasszikus” háborúban érvényesülnek, vagyis akkor, amikor a harci események vége ésszerűen előre látható, tehát egy adott eseményhez, például tűzszünet aláírásához köthető. Ezzel szemben a „terrorizmus elleni háború” nem tekinthető klasszikus háborúnak, az esemény végének bizonytalanságát ráadásul maga a kormány is elismerte.<sup>410</sup> Ezért mérlegre kell tenni az időbeli korlátozás és bírói döntés nélkül fogvatartott személy számára okozott károkat, összevetve a biztonságra gyakorolt hatással, illetőleg azzal a többletkötelezettséggel, amely a hadsereget a kötelező bírósági eljárás biztosítása miatt terhelné.<sup>411</sup>

A kérdés tehát inentől kettős: megilleti-e az ellenséges hadviselő állampolgárt a habeas corpus kérelem előterjesztésének joga, illetőleg ennek keretében lehet-e szerepe a bírósági kontrollnak a végrehajtó hatalom kivételes állapotú intézkedésével szemben? A bíróság szerint az a fogvatartott állampolgár, aki vitatja ellenséges hadviselői minőségét, jogosult arra, hogy megfelelő védelmet kapjon, illetőleg ennek keretében pártatlan döntéshozó testület bírálhassa felül a kormányzat állításait. A konkrét ügy szerinti fogvatartás pedig csak akkor jogszerű, ha az az ellenséges katonát megakadályozza a harcok folytatásában, vagyis a harcok megszűnésével egyetlen állampolgár sem tartható fogva.<sup>412</sup>

A kormány többek között amellettt érvelt, hogy a hadműveleti területen történő bírósági felülvizsgálat jelentős többletköltséget jelenthet, nem mellesleg pedig kontra-produktívá teszi az elnöki intézkedést, hiszen valamennyi fogvatartott élni fog ezzel a lehetőséggel. A bíróság szerint egy független felülvizsgálati rendszer ugyanakkor a katonai műveletek szempontjából nem eredményezhet olyan jelentős problémát, mint amely az állampolgár alkotmányos jogait érhetné az érdemi felülvizsgálat hiányában.<sup>413</sup> A bíróság végül a hatalommegosztás elvének kivételes állapotú felfogásával kapcsolatban is kifejtette álláspontját. Ennek értelmében bármilyen hatalommal is ruházza fel az alkotmány a végrehajtó hatalmat, ez a hatalom csak mindhárom hatalmi ág együttműködésével gyakorolható, főként akkor, ha az állampolgárok alapvető jogairól van szó,<sup>414</sup> a kivételes

---

<sup>409</sup> Hamdi *i.m.* 11-12.

<sup>410</sup> Vö. Hamdi *i.m.* 12.

<sup>411</sup> Vö. DWORKIN *i.m.* 34.

<sup>412</sup> Hamdi *i.m.* 26., illetve 32.

<sup>413</sup> Hamdi *i.m.* 28-29.

<sup>414</sup> Hamdi *i.m.* 29.



állapot ugyanis nem „biankó csekk” az elnök kezében.<sup>415</sup> A hatalommegosztás elvéből következik, hogy amíg a Kongresszus a habeas corpus alkalmazásának felfüggesztéséről nem rendelkezik, addig az igazságszolgáltatási hatalmi ág maradéktalanul ellátja a feladatát, fontos bírói kontrollt képezve a végrehajtó hatalom által elrendelt letartóztatások vonatkozásában.<sup>416</sup>

Azt láthatjuk tehát, hogy az állampolgárokkal szembeni jogkorlátozások kapcsán a Legfelső Bíróság szakított a Korematsu-ügyben kifejtett álláspontjával, vagyis azzal, hogy a különleges helyzet megkövetelheti az egyébként alkotmányellenes jogkorlátozások elviselését még az amerikai állampolgároktól is. Ennél jóval összetettebb kérdés volt az, hogy vajon ez a jog a nem amerikai állampolgárokat is megilleti-e?

### ***1.7. Meddig terjed az alkotmányos jogvédelem személyi hatálya?***

A Legfelső Bíróságnak nem sokkal a Hamdi ügyében hozott döntését követően arra a kérdésre is választ kellett adnia, hogy Guantánamon, vagyis az Egyesült Államok határain kívüli területen fogvatartott külföldiekkel szemben alkalmazott eljárás és bánásmód jogszerűségét felülvizsgálhatja-e az Egyesült Államok területén működő kerületi bíróságok valamelyike. A kérdés azért volt nagyon fontos, mert ezeknek a személyeknek semmilyen jogi eljárásra nem volt lehetőségük, és pusztán a terrorizmus elleni küzdelem során kerültek az amerikai hatóságok látóterébe. Az Afganisztánban hadjáratot folytató amerikai hadsereg nagyjából 640 külföldit ejtett foglyul. Az Egyesült Államok guantánamoi tevékenységének jogalapját egyébként egy Kubával kötött 1903-as bérleti szerződés képezte, amelynek értelmében elismerték a Kubai Köztársaság kizárólagos szuverenitását a terület felett, de utóbbi hozzájárult annak amerikai használatához.<sup>417</sup> 1934-ben a szerződést kiegészítették azzal, hogy a használati jog mindaddig érvényben marad, amíg az Egyesült Államok el nem hagyja a guantánamoi haditengerészeti állomást.<sup>418</sup>

A konkrét ügyek ismertetése előtt arra is indokolt felhívni a figyelmet, hogy a szövetségi habeas corpus törvény tartalmaz egy olyan rendelkezést, amely szerint a szövetségi kerületi bíróságok a habeas corpus kérelmek elbírálásáról a „*saját hatáskörükbe tartozó*

---

<sup>415</sup> Uo.

<sup>416</sup> Hamdi *i.m.* 30.

<sup>417</sup> Vö. Lease of Lands for Coaling and Naval Stations, 1903, U. S.-Cuba, Article III.

<sup>418</sup> Vö. Treaty Defining Relations with Cuba, 1934.

ügyekben döntenek.”<sup>419</sup> A Bush-kormányzat a fenti jogi háttér ismeretében hozta létre a guantánamoi fogolytábort azzal a jogértelmezéssel, hogy ez a rendelkezés kizárja a habeas corpus kérelmeket az itt fogvatartottak számára, tekintettel arra, hogy a területen a szuverenitást nem az Egyesült Államok gyakorolja, vagyis a szövetségi bíróságok joghatósága a habeas corpus törvény alapján rájuk nem terjed ki.<sup>420</sup> Ennek ellenére két ausztrál és tizenkét kuvaiti állampolgár habeas corpus kérelemmel fordult a Columbia Szövetségi Kerületi Bírósághoz, elsődlegesen szabadon bocsátásukat kérve, de egyúttal hivatkoztak a védelemhez való jogukra, valamint arra is, hogy a táborban kényszervallatásnak voltak kitéve. A kérelmeket a Legfelső Bíróság a *Rasul-ügyben* bírálta el, amely eljárás alapjául szolgáló precedenst érdemes röviden összefoglalni.<sup>421</sup>

Mindenekelőtt az eljáró kerületi bíróság a habeas corpus kérelmeket a Legfelső Bíróság *Johnson kontra Eisentrager*<sup>422</sup> döntésében megfogalmazottak alapján utasította el. Ebben az ügyben a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Egyesült Államok területén kívül foglyul ejtett külföldiek számára kizárt a habeas kérelem lehetősége. Az eljárás megindításának lehetősége ugyanis nem terjed ki azon külföldiekre, akik katonai őrizetbe vételére az Egyesült Államok szuverenitása alá nem tartozó területen került sor.<sup>423</sup> A Legfelső Bíróságot megelőzően eljáró szövetségi kerületi bíróság joghatóságának hiányát állapította meg 21 német állampolgár habeas kérelme ügyében, akiket az amerikai hadsereg Kínában fogott el, vont eljárás alá majd ítélte el háborús bűncselekmények miatt. A fellebbviteli bíróság ugyanakkor megállapította az amerikai joghatóságot azzal érvelve, hogy valamennyi embert megillet az alkotmány által biztosított habeas corpus kérelem joga, amennyiben szabadságától kormányzati felhatalmazás alapján eljáró amerikai hatóság fosztotta meg. Ennek feltétele pusztán annyi, hogy a fogvatartás körülményeiből egyértelműen lehessen következtetni az alkotmányos tilalom megsértésére.

Az Eisentrager-teszt<sup>424</sup> tehát az ilyen és ehhez hasonló ügyek elbírálásánál jelenthet segítséget. A teszt tulajdonképpen egy hat pontból álló feltételrendszer, amely valamennyi pontjának teljesülnie kell ahhoz, hogy az amerikai katonai szervek által fogvatartott személy élhessen a habeas corpus kérelem alkotmányos lehetőségével. Ennek értelmében tehát a

---

<sup>419</sup> 28 USC 2241 (a), 9 (c) 3.

<sup>420</sup> DWORKIN *i.m.* 37-38.

<sup>421</sup> Rasul et al. versus Bush, President of the US, et al., 542 U.S. (2004), 3-4.

<sup>422</sup> Johnson v. Eisentrager, 339 U. S. 763 (1950).

<sup>423</sup> Eisentrager *i.m.* 777-778.

<sup>424</sup> Eisentrager *i.m.* 777.

kérelmezőnek 1. külföldinek kell lennie, aki 2. soha nem lakott, vagy tartózkodott az Egyesült Államokban. 3. Az Egyesült Államok területen kívül fogták el és hadifogolyként tartják katonai őrizet alatt. 4. A vele szembeni eljárás lefolytatására és elítélésére olyan katonai tanács jogosult, amely szintén az Egyesült Államok területén kívül található. 5. A büntetés kiszabására pedig a háborús jog megsértése miatt került sor, amely cselekményeket az Egyesült Államok területén kívül követett el, 6. továbbá mindvégig ott is volt fogvatartva.

A Legfelső Bíróság a *Rasul-ügyben* már módosított a teszten és amellett érvelt, hogy a kérdés eldöntésekor nem az állampolgárság, hanem a tartózkodás helye az irányadó. Vagyis azt kell megválaszolni, hogy az adott személy az Egyesült Államok által ellenőrzött területen tartózkodik-e vagy sem. A többség szerint egyébként Guantánamo felett – függetlenül Kuba szuverenitásától – az Egyesült Államok teljes igazságszolgáltatási joghatósággal rendelkezett, vagyis a kérelmezők szabadon vitathatták fogvatartásuk alkotmányosságát amerikai bíróság előtt. A többségi véleményt Stevens bíró jegyezte, akihez O'Connor, Souter, Ginsburg, Kennedy, valamint Breyer bírák is csatlakoztak. A döntés az *Eisentrager-ügyet* és az abban foglalt tesztet hívta segítségül azzal a kiegészítéssel, hogy az ügy alapjául szolgáló habeas kérelmek az *Eisentrager-ügy* fogvatartottjaitól egy nagyon fontos aspektusban eltérnek. A kérelmezők szerint ugyanis ők nem az Egyesült Államokkal hadban álló ország állampolgárai, egyúttal vitatták azt is, hogy részt vettek volna bármilyen, az Egyesült Államokkal szembeni katonai cselekményben. Ráadásul úgy vélték, hogy egyikük számára sem biztosították a bírósághoz való hozzáférés lehetőségét, vagyis semmilyen formális jogi eljárást nem folytattak le velük szemben. Több mint két éve, továbbá olyan területen voltak bebörtönözve, amely felett az Egyesült Államok kizárólagos joghatósággal rendelkezett.<sup>425</sup>

A bíróság hangsúlyozta, hogy az *Eisentrager-ügy* érvelése bár a habeas corpus törvényen alapult, de azt a későbbi bírósági gyakorlat meghaladta, a teszt így nem alkalmazható a kérelmezőkre. Ezzel összefüggésben a habeas törvény „*saját hatáskörükbe tartozó esetekben*” szövegrésze nem a fogvatartás helye szerinti bíróságra utal, hanem arra a bíróságra, ahol azon állami tisztségviselők találhatók, akik a jogellenes fogvatartás elrendeléséért és fenntartásáért felelősek.<sup>426</sup> A bíróság továbbá hangsúlyozta, hogy a Kubai Köztársaság és az Egyesült Államok között fennálló szerződés értelmében Guantánamo felett az Egyesült Államokat kizárólagos igazságszolgáltatási joghatóság illeti meg. Ezzel összefüggésben pedig a hasonló helyzetben lévő amerikai állampolgárokat megilleti az a jog,

---

<sup>425</sup> *Rasul i.m.* 7-8.

<sup>426</sup> *Vö. Rasul i.m.* 10.

hogy habeas kérelmükkel szövetségi bírósághoz forduljanak. Mivel pedig a habeas törvény semmilyen különbséget nem tesz az Egyesült Államok által fogvatartott külföldiek és az amerikai állampolgárok között, ezért nem is ésszerű azt gondolni, hogy a Kongresszus a törvény hatályát a fogvatartott állampolgárságától tenné függővé. Ebből következően az itt fogvatartott külföldieket nem kevésbé illeti meg a habeas kérelem szövetségi bírósághoz történő benyújtásának joga, mint az amerikai állampolgárokat.<sup>427</sup>

A döntésből többek között az a következtetés is levonható, hogy a kormányzat közreműködésével külföldön fogvatartott személyek a habeas corpus kérelmet az Egyesült Államok azon szövetségi bíróságán nyújthatják be, amelynek az elnökkel kapcsolatos ügyekben is hatásköre van.<sup>428</sup>

A fenti megállapítás egyébként a Legfelső Bíróság nem sokkal korábban hozott határozatának kiterjesztő értelmezésén alapult. A bíróság ugyanis a *Rumsfeld kontra Padilla ügyben*<sup>429</sup> helyezkedett arra az álláspontra, hogy az alsóbb fokú bírósági eljárásokban Padilla védője nem a megfelelő helyen nyújtotta be a letartóztatás jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozó kérelmet. A habeas corpus törvény szerint ugyanis az Egyesült Államokban fogvatartottaknak közvetlenül az őket fogvatartó ellen kellene megindítaniuk az eljárást. Ez a konkrét ügyben azt jelentette, hogy Padillának a haditengerészeti támaszpont parancsnokát, mint a fogvatartást foganatosító állami tisztségviselőt kellett volna perbe vonnia. A fogvatartóval szembeni eljárást továbbá a fogvatartás helye szerint illetékes szövetségi kerületi bíróság előtt kell megindítani.<sup>430</sup>

### **1.8. Ki a végső döntésre jogosult?**

Elemzésem utolsó fontosabb periódusa a *Boumediene-ügyhöz*<sup>431</sup> kapcsolódik, melynek vizsgálata során a kivételes állapotú hatalom birtokosának kérdésére is választ kaphatunk. Ahogy az eddigiekben láthattuk, a bírósági felülvizsgálat lehetősége kivételes állapotban is biztosított. A döntések elemzése során eddig meglehetősen kevés szó esett ugyanakkor a hatalommegosztás egyik nagyon fontos eleméről, a törvényhozásról. A Kongresszus ugyanis

---

<sup>427</sup> Rasul *i.m.* 12-13.

<sup>428</sup> DWORKIN *i.m.* 38.

<sup>429</sup> Rumsfeld, Secretary of Defense, Pet., v. Jose Padilla and Donna R. Newman, 542 U. S. (2004), No. 03-1027

<sup>430</sup> Padilla *i.m.* 18-19, 23.

<sup>431</sup> Boumediene et al. v. Bush, President of the U.S, et al., 553 U. S. (2008) 06-1195 és 06-1196

jogalkotás útján képes hatást gyakorolni a végrehajtó hatalomra és az igazságszolgáltatásra is. A *Boumediene-ügy* közvetlen előzménye, hogy a *Rasul-ügyben* hozott döntésre válaszul a kormány létrehozta a Hadviselői Státusz Felülvizsgálatának Tanácsát (Combatant Status Review Tribunal, a továbbiakban: CSRT) amelynek feladata annak eldöntése volt, hogy a foglyul ejtett személyek ellenséges hadviselőknek tekintendők-e. Ezzel összefüggésben a Kongresszus 2005. december 30. napján elfogadta, majd az elnök aláírta az ellenséges hadviselő fogvatartottakkal szembeni bánásmódról szóló törvényt (Detainee Treatment Act of 2005, a továbbiakban: DTA). A DTA egyúttal kizárta a szövetségi bíróságok hatáskörét azon ellenséges hadviselőkkal kapcsolatos habeas corpus kérelmekkel összefüggésben, amelyeket a Guantánamon fogvatartott nem amerikai állampolgárok nyújtottak be. Egyúttal pedig kizárólagos hatáskörrel ruházta fel a Kolumbiai Kerületi Fellebbviteli Bíróságot a CSRT által hozott döntések felülvizsgálatára.<sup>432</sup>

A Legfelső Bíróság mindenekelőtt a *Hamdan kontra Rumsfeld*<sup>433</sup> döntésében értékelte a kialakult helyzet alkotmányosságát. Hamdant jemeni állampolgárként fogták el Afganisztánban és az eljáró katonai tanács összeesküvéssel vádolta meg, majd elrendelték a határozatlan ideig tartó fogvatartását. Ezt követően amerikai bíróság előtt nyújtott be habeas kérelmet, amelyben többek között arra hivatkozott, hogy katonai tanács nem járhatott volna el vele szemben, hiszen az összeesküvés vádja önmagában nem elegendő az eljárás lefolytatására. Hivatkozott arra is, hogy a katonai tanács eljárása a nemzetközi jogot sértette.

Az ügy végül a Legfelső Bíróság elé került, amely Hamdannak adott igazat. A testület a DTA hatáskör-kizárását előíró szabályai ellenére megállapította hatáskörét arra hivatkozással, hogy a vonatkozó DTA rendelkezés a már folyamatban lévő ügyekben nem alkalmazható.<sup>434</sup> A bíróság ezt követően rámutatott arra, hogy sem a 2001-es felhatalmazás, sem a DTA nem tette lehetővé az elnök számára, hogy katonai tanácsot hozzon létre. Így a CSRT létrehozása, valamint az ellenséges hadviselőkkal szemben folytatott eljárása alkotmányellenes volt, egyúttal pedig sértette a harmadik Genfi Egyezmény 3. cikkét.<sup>435</sup> A Kongresszus a Legfelső Bíróság *Hamdan-ügyben* hozott döntésére válaszul elfogadta a Katonai Tanácsokról szóló törvényt (a továbbiakban: MCA.)<sup>436</sup> Az MCA megerősítette a DTA-ban foglaltakat azáltal, hogy előírta: a Guantánamon fogvatartottak nem nyújthatnak be

---

<sup>432</sup> DTA X. § 1005 §. (e) (2) (A), (B)

<sup>433</sup> *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. (2006)

<sup>434</sup> *Hamdan i.m.* 584.

<sup>435</sup> *Hamdan i.m.* 567.

<sup>436</sup> Military Commissions Act of 2006.

habeas kérelmet az amerikai bíróságokon. Ez alól kivételre csak rendkívül korlátozott feltételekkel és a katonai tanács előzetes döntése nyomán van lehetőség.<sup>437</sup> A *Hamdan-ügyben* elfoglalt bírósági álláspontra reagálva a törvényhozás – mintegy együttműködve a kormányzati hatalommal – megteremtette az elnöki intézkedésekre vonatkozó kizárólagos törvényi hatáskört. A Legfelső Bíróság végül a *Boumediene-ügyben* reagált erre a sajtós, „ki a szuverén” kérdésre.

Az ügy kérelmezői Guantánamon fogvatartott külföldi ellenséges hadviselők voltak, a bíróság pedig azzal az alkotmányossági kérdéssel szembesült, hogy vajon külföldi állampolgárokat, akiket külföldön fogtak el és tartanak fogva, megilleti-e a habeas corpus alkotmányos kiváltságának joga, egy olyan időszakban, amikor az ország biztonságát súlyos veszély fenyegeti.<sup>438</sup> A kormányzat álláspontja az volt, hogy ellenséges hadviselőnek minősített nem amerikai állampolgárok, akiket határon kívül tartanak fogva, nem rendelkeznek alkotmányos jogokkal, ekként a habeas corpus sem illeti meg őket. A kérelmezők ezzel szemben amellet érveltek, hogy ez a jog megilleti őket, ráadásul a Kongresszus megsértette a felfüggesztési klauzulát azzal, hogy a habeas corpus lehetőségét ki kívánta zárni.<sup>439</sup>

A bíróság mindenekelőtt vizsgálta, hogy vajon az MCA vonatkozó rendelkezése a hatálybalépéskor folyamatban lévő ügyekben is kizárja-e a szövetségi bíróságok joghatóságát a habeas corpus kérelmek vonatkozásában. Mivel az MCA kizárja ezt, ezért abban az esetben, ha az a konkrét ügyben is alkalmazandó, úgy a kérelmeket el kellene utasítani.<sup>440</sup> A döntés előzetesen megállapította, hogy nem hagyható figyelmen kívül a tény, miszerint az MCA a Legfelső Bíróság *Hamdan-ügyben* hozott döntésére adott válasz, amely szerint a DTA bírósági joghatóság elvonásáról szóló rendelkezése a folyamatban lévő ügyekben nem alkalmazható.<sup>441</sup>

A testület a habeas corpus intézményének történeti fejlődését áttekintve két dolgot állapított meg. Egyrészt azt, hogy a habeas corpus kiváltságának (möglegzősen széles) védelme a szabadság kevés biztosítékának egyike volt egy olyan alkotmányban, amely nem tartalmazta az alapvető jogok katalógusát. Másrészt utalt arra, hogy ha vannak precedensek a kiváltság határon átnyúló hatályára, vagy külföldiekkel összefüggő alkalmazására, akkor ezek

---

<sup>437</sup> Vö. MCA SUB. VII., Sec. 5. (a) ill. Sec. 7.

<sup>438</sup> *Boumediene i.m.* 15.

<sup>439</sup> *Boumediene i.m.* 8.

<sup>440</sup> *Boumediene i.m.* 5.

<sup>441</sup> *Boumediene i.m.* 8.

a konkrét ügyben is irányadók.<sup>442</sup> A felfüggesztési klauzula létrehozásának célja megítélésük szerint az volt, hogy a kormányzati visszaéléseket megakadályozza, vagyis a formális felfüggesztés időtartamát kivéve, a bíróságnak rendelkezésére álljon egy eszköz, hogy fenntartsa a kormányzás kényes egyensúlyát, a szabadság egyik legbiztosabb garanciájával.<sup>443</sup> Boumediene és társai szerint kérelmük azért is megalapozott, mert fogvatartásuk analóg azon angol gyakorlattal, amely a joghatóságot olyan területekre is kiterjesztette, mint például a Channel Islands, vagy korábban India.<sup>444</sup> Az ellenérv szerint ugyanakkor számos különbség található Guantánamo és a hivatkozott területek között, hiszen az Egyesült Államok formálisan nem rendelkezik szuverenitással a Guantánamo-öböl felett, ahol ráadásul amerikai bíróság sem működik.<sup>445</sup> Figyelemmel az analógiára Guantánamo sokkal inkább Skóciához, vagy Hannoverhez hasonlítható, vagyis olyan területekhez, amelyek nem voltak részei Angliának, sőt amelyeket az uralkodó sem irányított közvetlenül. Ezeken a területeken pedig az angol bíróságok nem rendelkeztek a habeas kibocsátásának jogával.<sup>446</sup> A bíróság ezzel összefüggésben felhívta a figyelmet arra, hogy egyetlen kubai bíróság sem rendelkezik joghatósággal a kérelmezők kifogásainak elbírálására. Ráadásul az Egyesült Államok joghatóságán kívül nincsen másik jog, amely alkalmazható lenne a bázison, így a kormányzat által felhívott analógia nem alkalmazható jelen helyzetre.<sup>447</sup> A fentiekén túl, a kérelem elutasításának indokoltságát a kormány abban látta, hogy az Egyesült Államok nem rendelkezik szuverenitással az adott terület felett. A bíróság ugyanakkor megkülönböztette a *de jure* és a *de facto* szuverenitást, előbbi esetében Kuba, míg utóbbinál az Egyesült Államok joghatóságát állapítva meg.<sup>448</sup> A bíróság a korábbiakban már vizsgálta az alkotmány alkalmazásának ebbéli lehetőségét, és ezek az eredmények azt mutatják, hogy nem fogadható el az az álláspont, amely szerint a *de iure* szuverenitás megszűnésével az alkotmány alkalmazhatósága is szükségszerűen véget ér.<sup>449</sup> Az alkotmány előkészítői is látták, hogy az Egyesült Államok új területekre terjeszkedhet, ezért amikor a Kongresszus ezek elfogadásáról döntött, új lakosai részére törvénnyel biztosította az alkotmányos védelmet. Már számos

---

<sup>442</sup> Boumediene *i.m.* 9.

<sup>443</sup> Boumediene *i.m.* 15.

<sup>444</sup> Boumediene *i.m.* 17.

<sup>445</sup> Boumediene *i.m.* 18.

<sup>446</sup> Boumediene *i.m.* 19.

<sup>447</sup> Boumediene *i.m.* 21.

<sup>448</sup> Boumediene *i.m.* 24-25.

<sup>449</sup> Boumediene *i.m.* 25.

döntés<sup>450</sup> megállapította, hogy az alkotmány hatálya kiterjedhet olyan területekre is, amelyek nem részei az Egyesült Államoknak. Az alkotmány területi hatálya pedig nem függhet véletlenszerű jogalkotástól.<sup>451</sup> Ezekben a korábbi ügyekben nem az volt a kérdés tehát, hogy az alkotmány hatálya kiterjed-e azokra a területekre, ahová az amerikaiak eljutottak, hanem az, hogy mely rendelkezései alkalmazhatók.<sup>452</sup> A bíróság ráadásul azt is megállapította, hogy a még nem egyesült területeken a kormányzat köteles a nem állampolgár lakosok részére biztosítani az alkotmányban foglalt bizonyos alapvető egyéni jogokat.<sup>453</sup> A bíróság a fenti érvek alapján meghozott 5:4 arányú döntésében végül azt a következtetést vonta le, hogy az MCA alkotmányellenesen korlátozta a fogvatartottak független bírósági felülvizsgálatához való jogát.

A *Boumediene*-ügyben meghozott 5-4 arányú döntés az amerikai történelemben egyedülálló módon először mondta ki, hogy az Egyesült Államok által fogvatartott külföldi ellenséges hadviselőkre az amerikai alkotmány garanciális szabályai kiterjedhetnek. Joggal állítható tehát, hogy Guantánamo mérföldkő az amerikai alkotmányos gyakorlatban.<sup>454</sup> A bíróság ugyanis kivételes állapotban az alkotmányos jogok személyi és területi hatályának kiterjesztéséről rendelkezett. Az értékelésnél természetesen figyelembe kell venni a 2001. szeptember 11 utáni kormányzati és kongresszusi intézkedések, jogalkotások irányát, amely a bírói felülvizsgálat háttérbe szorítása felé mutatott. 2001 után a Bush kormányzat a „terrorizmus elleni harc” keretében újraértelmezett egy speciális fogvatartotti kategóriát, az ellenséges hadviselőket, egyúttal tábor létesített számukra egy nemzetközi jogi szempontból is kérdéses szuverenitású területen, Guantánamon. Ezen a területen a fogvatartottakat nem illették meg a klasszikus büntetőeljárás garanciái, sem pedig a nemzetközi jog alapján biztosított hadifoglyokat általában megillető jogok. Az amerikai kormányzat tehát létrehozta az Agamben által „táborhoz” hasonlítható kivételes állapotot, ahol a fogvatartottakra semmilyen jog nem vonatkozik. Ebből a helyzetből tehát a bíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy vajon van-e bármilyen alkalmazható jog e személyekre, valamint ha igen, akkor a bíróságnak van-e kompetenciája a kérdésben állást foglalni. Egy bő hét évig tartó harc végére

---

<sup>450</sup> Lásd többek között: *De Lima v. Bidwell*, 182 U.S. 1 (1901); *Dooley v. United States*, 182 U.S. 222 (1901); *Armstrong v. United States*, 182 U.S. 243 (1901); *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901); *Hawaii v. Mankichi*, 190 U.S. 197 (1903); *Dorr v. United States*, 195 U.S. 138 (1904)

<sup>451</sup> *Boumediene i.m.* 25, 26-27.

<sup>452</sup> *Boumediene i.m.* 28.

<sup>453</sup> *Balzac v. Porto Rico*, 258 U.S. 298, 312 (1922)

<sup>454</sup> DWORKIN, Ronald, *Why it Was a Great Victory*, New York Review of Books, 2008. augusztus 14., <http://www.nybooks.com/articles/archives/2008/aug/14/why-it-was-a-great-victory>, 2015. június 30-i letöltés



tett pontot a *Boumediene-ügyben* hozott döntés, amely ugyanakkor egyetlen fogvatartott szabadon bocsátásáról sem rendelkezett. Elvi élel állapította meg viszont, hogy a jogvédelem teljes kizárása kivételes állapotban sem fogadható el. Az érintettek esetleges jogellenes fogvatartásáról pedig esetről-esetre a szövetségi kerületi bíróságnak kell döntenie.

A Boumediene-ügyben hozott többségi döntés a habeas corpus alkalmazhatósága szempontjából alapvető fontosságú elveket fektetett le, az úgynevezett *funkcionális teszt*<sup>455</sup> alkalmazásával. Ennek értelmében az olyan alapvető alkotmányos jogok felfüggesztésére, mint amilyen a habeas corpus csak akkor van lehetőség, ha azok érvényesíthetősége a gyakorlatban indokolatlanná és rendhagyóvá válna, vagyis az alkotmányos jog eredeti funkciójától idegen, indokolatlan eredményhez vezetne. A *funkcionális teszt* alkalmazása egyúttal egy új kivételes állapot teszt kidolgozását is jelenti. A *Boumediene-ügyben* alkalmazott *funkcionális teszt* értelmezésével eljuthatunk arra a megállapításra is, hogy az alkotmányos jogok valamennyi amerikai fogvatartottra kiterjesztendők függetlenül a helyszíntől és a körülményektől.<sup>456</sup> Ugyanakkor nem állítható, hogy a világon bárhol fogságba ejtett külföldi személynek joga lenne arra, hogy indokolatlan költségek mellett az Egyesült Államok valamely bírósága elé állítsák. Amennyiben egy ilyen körülmény a katonai cselekmények hatékonyságát veszélyezteti, avagy indokolatlan költségekkel jár, akkor az már kimerítheti az „*indokolatlan és rendhagyó jelleg*” követelményét. Azonban a teszt következetes alkalmazásával megakadályozható, hogy az elnök „*egy térképen talált helyszínre mutatva*” az alkotmányos kötöttségek alól mentesüljön ezáltal mesterségesen kivételes állapotot hozzon létre.<sup>457</sup>

### **1.9. Következtetések**

Az amerikai kivételes állapoti esetjog elemzése elvezet minket egy rendkívül fontos megállapításhoz. A dolgozat első felében bemutattam a kivételes állapot dichotóm rendszerét, amely a kivételes állapoti paradigmára épít, és elfogadja a kivételes állapot, valamint a normál állapot között fennálló dichotómiát. Ettől határoltam el a monista modellt, amely nem

---

<sup>455</sup> Boumediene *i.m.* 29-30, 41.

<sup>456</sup> Az alkotmány határokön átnyúló „korlátlan” területi hatályának problémájára Scalia bíró is utal a Boumediene döntéshez írt különvéleményében.

<sup>457</sup> Vö. Ronald DWORKIN: Why it Was a Great Victory, *New York Review of Books*, 2008, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2008/aug/14/why-it-was-a-great-victory>

alkalmazza élesen a kivételes/normális dichotómiát. Mindkét megoldással találkozhatunk a gyakorlatban, azonban itt a hangsúly sokkal inkább az egyes esetek bírósági értékelésén múlik.

A korábbiakkal összefüggésben, figyelemmel az amerikai kivételes állapotra is, kérdés, hogy vajon a kivételes állapot dichotóm, vagy monista jellege determinálja-e az alkotmányos demokrácia különleges helyzetekkel szembeni hatékony védelmét. Úgy gondolom, hogy a kormányzati hatékonyság szempontjából lényegtelen, hogy melyik modellt alkalmazza egy demokrácia, hiszen a különleges helyzettel szembeni védekezés lehetőségét a speciális alkotmányi szabályok vagy pedig ad hoc intézkedések útján mindenképpen biztosítottak tekinthetjük. Az alkotmányos demokrácia számára nem ez a legfontosabb, hanem az, hogy vajon a különleges helyzettel szembeni védekezés és az ezzel sokszor szükségszerűen együttjáró túlhatalom mellett biztosítható-e az alapvető jogvédelem egy minimális szintje, avagy végső soron biztosított-e az alkotmányos demokrácia helyreállítása. A dichotóm modellek a beépített eljárási garanciákkal ugyanis ezt a célt kívánják szolgálni. Éppen ezért felvethető a kérdés, hogy azok a modellek, amelyek részletesen nem szabályoznak a különleges helyzetekre, vajon kiállják-e az alkotmányosság eme sajátos próbáját?

Az amerikai monista modell több mint száz éves elemzése során azt a következtetést mindenképpen levonhatjuk, hogy egyetlen relatíve rövid periódust tekinthetünk aggályosnak, legalábbis az alkotmányosság, az alapjogvédelem garanciái tekintetében. A *Korematsu-ügyben* hozott döntés rámutat a monista modell közép-vagy hosszútávú diszfunkciós lehetőségére. Ettől függetlenül összességében képes volt az önkorrekcióna és az amerikai állampolgárok nem maradnak hatékony jogvédelem nélkül. Végső soron ugyanis a rendes bírói felülvizsgálat lehetősége a legnagyobb krízis során is biztosított. Az elemzés végén megállapítható tehát, hogy a monista kivételes állapotú modell semmi esetre sem jelent csekélyebb alapjogvédelmet, mint dichotóm társa. A bírói felülvizsgálat lehetőségének széles értelmezésével az amerikai kivételes állapotú modell teljes mértékben megfelel a modern kor legújabb kihívásainak, teszi ezt úgy, hogy nem él az alkotmány módosításának eszközével, ellentétben például hazánkkal. Fel kell ugyanakkor hívnom a figyelmet arra, hogy egy a hazaihoz hasonló történelmi háttérrel rendelkező, az alkotmányos demokrácia alapvető elveit egyre inkább teherként kezelő jogalkotói és kormányzati környezetben a monista kivételes állapot, a rendelkezésre álló gyengébb bírósági modellel karöltve az alkotmányos demokrácia visszafordíthatatlan bukását jelentené. Az amerikai modell eddigi történetének rövid bemutatása meggyőző eredményt produkált: a kivételes állapot monista modellje hosszú

távon képes az alkotmányos demokrácia védelmére, egyúttal a különleges helyzetek hatékony kezelésére is, ha mindez hatékony és erős bírói felülvizsgálattal párosul.

Az amerikai Legfelső Bíróság gyakorlata alapján egy demokratikus monista modell áll előttünk. Bár az alkotmány felfüggesztési klauzulája a klasszikus kivételes állapot terminológia irányába mutathatna, azonban a hivatkozott ügyekben ez a felfüggesztés nem a jogrend egyes elemei alkalmazásának felfüggesztésére, hanem annak csupán egyik elemére, a habeas corpus kérelmezésének jogára vonatkozik, ráadásul az alkotmány utalást sem tartalmaz a dichotómiára. Az amerikai alkotmány egyebekben hallgat a kivételes állapotról, mi több nem tartalmaz a kivételes állapotra speciális eljárási szabályokat.<sup>458</sup> Ebből az amerikai Legfelső Bíróság már nagyon korán azt a következtetést vonta le, hogy különleges helyzetekben is a jog uralma irányadó. A Davis bíró által jegyzett *Ex parte Milligan* döntés arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kivételes állapot klasszikus dichotóm formájában az Egyesült Államokban nem ismert, vagyis nincsenek a végrehajtó hatalmat és az állami szerveket speciális jogosultságokkal felruházó kivételes állapot jogkörök. Mivel pedig az alapvető jogok védelme, a hatalommegosztás elve és joguralom mindennél előbbre való értékek, így értelemszerűnek tűnik a megállapítás, miszerint a kezdetektől fogva az Egyesült Államok kivételes állapot gyakorlatát a monista modell határozza meg.

Az amerikai gyakorlat jó példa a bírói aktivizmus térnyerésére és a végrehajtó hatalom bírói korlátozására is kivételes állapotban. Ettől függetlenül különleges helyzetekben a végrehajtó hatalom számára indokolt bizonyos mértékű rugalmasságot biztosítani, függetlenül az írott jog tartalmától.<sup>459</sup> Az amerikai kivételes állapot modelljét jelentős mértékben meghatározza az ún. új konstitucionalizmus,<sup>460</sup> melyet egy erős bírói felülvizsgálati konstrukció jellemez. A bíróság jogköre pedig kiterjed a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére, vagy alkalmazási tilalmának megállapítására, egyúttal pedig a bíróság alkotmányértelmezése mindenre nézve kötelező erővel bír.<sup>461</sup> Abban az esetben

---

<sup>458</sup> GREENE *i.m.* 1773.

<sup>459</sup> TUSHNET, Mark, *Controlling Executive Power in the War on Terrorism*, Harvard Law Review 18, 2005, 2673, 2675.

<sup>460</sup> A fogalommal és annak további jellemzőivel részletesen foglalkozik HIRSCHL, Ran, *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, 2004.

<sup>461</sup> Az erős hatáskörrel rendelkező bírói felfogásról és annak alkotmányos lehetőségeiről lásd: GYÖRFI Tamás, *A „gyenge” alkotmánybíráskodás: modellek és kilátások*, Fundamentum, 2015. 2-3. szám, 5-17. A bírói felülvizsgálat erős jellegére és a bíróságok kiemelkedő politikai-hatalmi szerepére már Tocqueville is felhívta a figyelmet. Erről lásd többek között: de TOCQUEVILLE, Alexis, *Democracy in America* (trans. Geroge Lawrence), Harper Perennial, New York, 1988, 99-100. Archibald Cox ennek alapjául azt a tényt jelöli meg, hogy amíg az elnök, a Kongresszus, vagy a kormány választás útján kerül hatalomra, addig a Legfelső Bíróság tagjait (és a szövetségi bírákat) életük végéig nevezik ki. COX, Archibald, *The Court and the Constitution*, Houghton Mifflin

ugyanakkor, ha egy rosszul felfogott rugalmasság veszi át a jog szerepét, akkor olyan helyzet áll elő, amely az amerikai alkotmány szellemiségével lenne ellentétes, vagyis önmagában a kivételes állapot normálissá válásához vezetne.<sup>462</sup> Ennek megakadályozásában a bíróság szerepe jelentős, miként azt a *Boumediene-ügy* kapcsán is láthattuk. A *Korematsu-ügyben* a bíróság viszont arra hívta fel a figyelmet, hogy vannak döntések, amelyeket a tárgyalóteremből kevésbé lehet megérteni, mint hadműveleti területen, ahol az intézkedések meghozatalára és a mérlegelésre rendkívül kevés idő áll rendelkezésre. Meg kell jegyezni, hogy a nyilvánvalóan rossz döntésnek ez a kiindulópont volt az egyik súlyos előzménye. Az amerikai gyakorlat szinte mindvégig egy demokratikus monista modell jelenlétére utal, amely alól egyetlen kivételként a *Korematsu-ügy* említhető. A döntés ugyanis a különleges helyzetre hivatkozással nemcsak egyszerű jogkorlátozások bevezetését fogadta el, hanem mindezeknek a faji, származási alapon történő jellegét is. Ezzel pedig a legszomorúbb európai eseményekre emlékeztetett, vagyis a döntés megalapozta egy pre-autoriter monista modell érvényesülését. Igaz, miként azt láthattuk, a bírósági gyakorlat a továbbiakban már nem követte ezt az utat.

Ez a gondolatmenet elvezet minket ahhoz, hogy vajon a kivételes állapotról való döntés jogi vagy politikai kérdés. Vitathatatlannak tűnik, hogy a kivételes állapotról, vagy a rendkívüli válaszadás szükségességének kérdéséről való döntés a végrehajtó hatalomhoz, így a politikai szférához kapcsolható probléma.<sup>463</sup> Hangsúlyozni kell ugyanakkor azt is, hogy az amerikai kivételes állapot a jog által korlátozott, így az alkotmány által determinált. Normál állapotban is látható, hogy a jogalkotás hosszadalmasabb folyamat, a bíróságok pedig nem rendelkeznek a megfelelő képzettséggel az ilyen kérdések eldöntésére.<sup>464</sup> A bíróságok szerepe így a már meghozott intézkedések alkotmányossági vizsgálatára terjed ki. Ez a megoldás pedig feltételez egy széles értelemben vett mérlegelési lehetőséget a végrehajtó hatalom számára.<sup>465</sup> A mérlegelési lehetőség és az utólagos bírósági felülvizsgálat veti fel végső soron azt a kérdést, hogy tulajdonképpen kié a kivételes állapot végső döntési kompetenciája, vagyis, hogy valóban politikai döntés-e a kivételes állapotról, vagy a kivételes állapotú intézkedésekről való döntés?<sup>466</sup> A vita megoldására három javaslat fogalmazható meg. Az egyik a kivételes állapot jogi jellegét, egyúttal pedig a bírósági felülvizsgálat fontosságát

---

Company, Boston, 1987, 45.

<sup>462</sup> ZUCKERMAN *i.m.* 532-533.

<sup>463</sup> POSNER – VERMEULE [2007] *i.m.* 45.

<sup>464</sup> Vö. ACKERMAN [2004] *i.m.* 1029.

<sup>465</sup> de LONDRA, Fiona - FERGAL, Davis, *Controlling the Executive in Times of Terrorism: Competing Perspectives on Effective Oversight Mechanisms*, Oxford Journal of Legal Studies 30, 2010, 19.

<sup>466</sup> DYZENHAUS [2006] *i.m.* 18-19.

hangsúlyozza. A másik teljesen elveti a bírói felülvizsgálat szükségességét és a kivételes állapotra politikai döntésként tekint.<sup>467</sup> Egy harmadik út, pedig a kivételes állapotról való döntést nem egy politikai döntésnek, hanem a legfőbb politikai döntésnek tartja.<sup>468</sup> Miként az amerikai esetjog is megmutatta, a gyakorlatban a három változat vegytiszta megjelenése nem reális. Jelen rész szempontjából inkább az állítható, hogy az amerikai megoldás a kivételes állapot jogi jellegét erősíti azzal, hogy elismeri annak politikai jellegét is, miként azt leginkább a *Korematsu-ügyben* láthattuk. Még egy fontos kérdésre kell választ adni: mi a különbség a demokratikus (vagy pre-autoriter) monista és a változatlanság hasonló modelljei között. Ennek megválaszolásához és ezzel kapcsolatban a dichotóm modellek eltérő jellegének bemutatásához ugyanakkor elengedhetetlennek tartom Németország 20-21. századi különleges helyzetek kezelésével kapcsolatos gyakorlatának elemzését.

## **2. Németország viszonya a kivételes állapothoz a XX-XXI. Században**

### **2.1. A weimari alkotmány története**

Az itt következő pontban a weimari alkotmány megszületését és a korszak alkotmányos demokráciák számára újítást jelentő eredményeit, valamint azt a folyamatot kívánom bemutatni, amely a demokrácia bukásához és egyúttal a diktatórikus átmenethez vezetett. Bár a fejezet következő pontja is a weimari korszakot öleli át, ennek ellenére didaktikai szempontok miatt önálló pontban foglalkozom az alkotmányelméleti vitákkal, melyek szoros kapcsolatot mutatnak a birodalmi elnök alkotmányos helyzetével is.

A két világháború közötti Németországot a legtöbb szerző szimbolikus demokráciának tekinti.<sup>469</sup> Pontosabb a megfogalmazás, ha azt állítjuk, hogy a weimari köztársaság idején volt Németország demokrácia, hiszen a szerzők jelentős része egyetért abban is, hogy a köztársasági korszak kezdetének 1919. augusztusát célszerű megjelölni, ugyanis az Alkotmányozó Nemzetgyűlés – az akkor kevésbé biztonságos Berlin helyett Weimarban – ekkor hirdette ki a köztársaság működését megalapozó alkotmányt. Az 1918. novemberében

---

<sup>467</sup> HENKIN, Louis, *Is there a „Political Question” Doctrine?*, Yale Law Journal 85, 1976, 597.

<sup>468</sup> SCHMITT [2005] *i.m.* 5.

<sup>469</sup> Vö.: MEZEY Barna - SZENTE Zoltán, *Európai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet*, Osiris, Budapest, 2003, 393.

kormányfői tisztséggel felruházott Friedrich Ebert által vezetett kabinet csak pár napig tevékenykedett érdemben, a köztársaság kikiáltását követően ugyanis forradalmi szervezetek alakultak (elsődlegesen munkás- és katonatanácsok), amelyek nem mutattak hajlandóságot a végrehajtó hatalom gyakorlására felruházott Népmegbízottak Tanácsával való együttműködésre. A forradalmi szervek közötti egyetlen közös nevező a monarchia megdöntése iránti igény volt, ugyanakkor egyéb kérdésekben (pl. az Alkotmányozó Nemzetgyűlés feladatát illetően) nem sikerült maradéktalanul megegyezniük. Az ellentétek több esetben fegyveres konfliktushoz vezettek és állandósulni látszódtak a szociáldemokraták és radikális baloldaliak közötti ellentét. Utóbbiak az új alkotmány elfogadását csak átmeneti helyzetnek tekintették a proletárdiktatúra bevezetésének folyamatában. Az ellentétek végül ahhoz vezettek, hogy a radikális baloldali nézeteket valló küldöttek kiléptek a Népmegbízottak Tanácsából, akik helyére szociáldemokratákat választottak. Ezzel a lépéssel ugyanakkor a radikális szárny megnyitotta az utat az Alkotmányozó Nemzetgyűlés összehívása előtt. Amellett, hogy a korábbi ellentétek nyílt, fegyveres konfliktusokhoz vezettek, az új összetételű tanácsban további vita alakult a Poroszországot érintő kérdésekben. Vagyis van-e porosz ügyekben hatásköre a Népmegbízottak Tanácsának? A porosz hadügyminiszter, majd a radikális (vagy függetlennek nevezett) baloldali berlini rendőrkapitány felmentésével egyértelművé vált a helyzet: a radikálisok nem érhetnek célt alkotmányos eszközökkel, így végül kitört a berlini felkelés, amelyet a hadsereg 1919. január 14-én sikeresen lever, több kommunista vezetőt pedig őrizetbe vettek. Másnap kettejüket, Karl Liebknechtet és Rosa Luxemburgot a vizsgálati fogságban az őrizetet felügyelők meggyilkolták. Ilyen körülmények között egyértelművé vált, hogy az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megtartására Berlinben nincsen lehetőség, így 1919. február 6-ára Weimarban hívták azt össze.<sup>470</sup> A köztársaság végének meghatározása már nem ennyire egyértelmű. Bár célszerű lenne a második világháború kezdetével azonosítani a weimari alkotmányos demokrácia végét, de az alkotmánytörténet vizsgálata alapján ilyen következtetésre nem juthatunk. Ennek legfőbb oka, hogy a weimari alkotmány formális hatályon kívül helyezésére, avagy formális érvénytelenítésére soha nem került sor, éppen ezért célravezetőbb az 1919-es alkotmány „csendes elhalásáról” beszélni.<sup>471</sup> Egyetérttek azzal a megközelítéssel, amely

---

<sup>470</sup> Az eseményekről részletesen lásd: SZABÓ István, *Az államfő jogállása a weimari köztársaságban*, Osiris, Budapest, 2000, 33-48.

<sup>471</sup> VAN CAENEGEM, R.C., *Bevezetés a nyugati alkotmányjogba*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 380.

szerint a weimari köztársaság végét az az időpont determinálja, amikor a választópolgárok, vagyis a „nép” végleg elveszítette hitét a köztársaságban, hiszen mi sem bizonyítja jobban a demokrácia bukását, mint a demokráciába vetett hit elvesztése. Ez az időpont 1932. július 31-e, amikor a Reichstag-választásokon két szélsőséges, a köztársasági eszmével nyíltan szembeforduló párt (a nemzetsocialisták és a kommunisták) együttesen többséget szereztek a parlamentben.<sup>472</sup> Bár az ezt követő hónapok eseményeiről és az ún. felhatalmazási törvényről még lesz szó, de ez utóbbi időszak bemutatása már az alkotmányos demokráciával szemben elkövetett puccs végjátéka, semmint a köztársaság jellemzőinek bemutatása miatt lesz fontos. Más szerzők ugyanakkor amellet érvelnek, hogy a weimari köztársaság bukása az a dátum, amikor Hindenburg birodalmi elnök Adolf Hitlert nevezte ki kancellárrá, vagyis 1933. január 30-a.<sup>473</sup> A dolgozat mondanivalóján messze túlmutatna valamennyi álláspontnak a bemutatása, ugyanakkor az eltérő nézőpontok is azt mutatják, hogy célszerű egy meghatározott időpont helyett időintervallumot megjelölni a köztársaság „elhalására.” Ez az időtartam pedig 1932. július 31-1933. január 30-ig terjed.

A weimari köztársaság ebben az időszakban vitathatatlanul azzal az igénnyel lépett fel, hogy érvényre juttassa a jogállamiság elvét, vagyis az állami hatalomgyakorlás jogi szabályozottságát, garantálva a legfontosabb alkotmányos jogokat, és meghatározva az alapvető állampolgári kötelezettségeket. Fontos kiemelni azt is, hogy korát megelőzve az alapvető politikai szabadságjogok mellett a szociális jogok katalógusa is bekerült az alkotmányba.<sup>474</sup> Az alkotmány elfogadása a monarchiát parlamentáris köztársasággal felváltó folyamat fő állomásának tekinthető, amely fenntartotta a föderációt<sup>475</sup>, egyúttal pedig a korszak egyik legfontosabb alkotmányos demokratikus vívmánya volt. Ennek ellenére az utókor számára leginkább az alkotmányos demokrácia bukásának ténye, valamint az

---

<sup>472</sup> VAN CAENEGEM *i.m.* 381.

<sup>473</sup> MEZEY – SZENTE *i.m.* 401.

<sup>474</sup> MEZEY – SZENTE *i.m.* 395.

<sup>475</sup> Mint majd látni fogjuk, a föderáció közvetlenül hozzájárult ahhoz, hogy a válságok állandósuljanak és a birodalom, valamint a szövetségi államok közötti összeütközések, összefüggésben a birodalmi elnöknek a weimari alkotmány híres, hírhedt 48. cikkének alkalmazásával, végső soron az utolsó szöveget verték a köztársasági alkotmány koporsójába. A dolgozat későbbi részében ezzel a kérdéssel is részletesen foglalkozom, itt csak annyit szükséges megjegyezni, hogy egyes szerzők szerint – amely álláspontot jómagam is teljes mértékben elfogadok – az 1932 októberében zajló és még ebben a hónapban ítélettel záródó ún. Preussenschlag per jelentette a fordulópontot a demokráciából diktatúrába történő átmenetben. Vö.: SZILÁGYI Péter, *A weimari rendszer államelmélete, különös tekintettel Hermann Hellerre – doktori értekezés eredeti, 2013 augusztus végén lezárt, a kényszerű rövidítések előtti változata*, 2013, <http://www.szilagypeter.hu/sites/szilagypeter.hu/files/A%20WR%20%20%C3%A1llamelm%C3%A9lete,%20k%C3%BCI%C3%B6n%C3%B6s%20tekintettel%20Hermann%20Hellerre.pdf>, 2016. szeptember 16-i letöltés, 176. Lásd még: SZILÁGYI Péter, *Köztársasági eszme és államelmélet – a Weimari Köztársaság államelméleti vitáiról*. In: FEITL István (szerk.), *Köztársaság a modern történelem fényében*, Napvilág, Budapest, 2007, 122.

államhatalom és az alkotmány elsőbbsége közötti konfliktus maradt meg.<sup>476</sup>

Mint már említettem az állam továbbra is megtartotta föderális jellegét, sőt az alkotmány 61. §-a fenntartotta annak lehetőségét is, hogy Németország egyesülhessen Ausztriával. A weimari törvényhozást kétkamarás parlament jelenítette meg. Az alkotmány olyan kormányformát hozott létre, amelyben a végrehajtó hatalmat (szövetségi szinten) a Birodalom Elnöke és a Birodalmi Kormány gyakorolta.<sup>477</sup> A weimari alkotmány értelmében az államfőt közvetlenül választották hét évre. A diktatórikus átmenethez önmagában a birodalmi elnöki funkció természetesen nem lett volna elegendő, az ahhoz társuló hatáskörök viszont már annál inkább, nem beszélve az egyéb társadalmi és politikai együttathatókról. A szakirodalom meglehetősen egységes abban a kérdésben, hogy a szövetségi (birodalmi) elnök hatáskörének meghatározása a legrosszabbul sikerült megoldása az alkotmánynak.<sup>478</sup> A birodalmi elnök az állam képviselője mellett a fegyveres erők főparancsnoka is volt. Kiemelendő a széles körű kivételes állapotok jogköre, valamint az, hogy – az alsóház közreműködése nélkül – elmozdíthatta a szövetségi kancellárt és a minisztereket. Legsúlyosabb hatáskörrel tehát akkor rendelkezett, ha az alkotmányos rendet komoly krízis, különleges helyzet fenyegette. A birodalmi elnök különleges helyzetekben bekapcsolódhatott a törvényhozásba, s annak normális menetét megszakíthatta, akár az alsóház feloszlatásával – ugyanazokkal az indokkal csak egyszer – és a vitás kérdésekben népszavazás kezdeményezésével. A birodalmi elnököt egyébként az alkotmányozók ellensúlyként tervezték az alkotmányt megsértő vagy esetlegesen semmibe vevő parlamenttel szemben.<sup>479</sup>

A gyakorlatban azonban speciális jogkörökkel rendelkezett arra az esetre, ha különleges helyzet állt elő.<sup>480</sup> Különleges helyzetekben lehetett ugyanis alkalmazni az alkotmány 48. cikkelyét, amely rendkívüli jogalkotás lehetőségét biztosította a birodalmi elnöknek. Miként arra Szabó István rámutat, az alkotmány 48. cikkéből eredő államfői kivételes hatalom két elkülönülő jogterületi csoportra osztható. Amíg az első bekezdés a

---

<sup>476</sup> SÓLYOM Péter, *Alkotmánymódosítás mint alkotmányértés? A Verfassungsdurchbrechung problémája a német alkotmányos hagyományban*. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.), *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 152.

<sup>477</sup> CSINK Lóránt, *Az államfő szerepe Európában, különös tekintettel a magyar köztársasági elnök jogállására*, PhD. értekezés, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2007, 57.

<sup>478</sup> Vö. KISTELEKI Károly – LÖVÉTEI István – NAGYNÉ Szegvári Katalin – POMOGYI László – RÁCZ Lajos, *Egyetemes Állam- és jogtörténet Polgári kor*, HvgOrac, Budapest, 2002, 244.

<sup>479</sup> MEZEY – SZENTE *i.m.* 396.

<sup>480</sup> NÉMETH István, *Weimar. A köztársasági berendezkedés mintája?* In.: *Republikánizmus és köztársasági gondolat a Monarchia utódállamaiban*, konferencia-előadás, Habsburg Intézet, [http://www.habsburg.org.hu/files/hti\\_konferenciak/2010\\_repkozt\\_nemeth\\_istvan.pdf](http://www.habsburg.org.hu/files/hti_konferenciak/2010_repkozt_nemeth_istvan.pdf) (2011. május 8-i letöltés)



tagországokra vonatkozott és a birodalmi végrehajtást tartalmazta, addig a második bekezdés szerinti felhatalmazás a közrend, közbiztonság rendkívüli mértékű megzavarására vonatkozott.<sup>481</sup> Ez utóbbi szűkebb értelemben a rendészeti jog körébe tartozó fogalom volt és arra szolgált, hogy ha az ország területén olyan rendzavarás történik, amelyet a rendőrség már nem tud kezelni, akkor a birodalmi elnök a hadsereg segítségével beavatkozhatott. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy ezt az értelmezést nem fogadták el általánosan, vagyis a gyakorlatban lényegesen nagyobb hatáskört jelentett egy rendészeti, közigazgatási jellegű intézménynél. Ez a felfogás eredményezte azt, hogy a bekezdés alkalmazására akkor is sor kerülhetett, ha a különleges helyzet a kormányzás zavarában manifesztálódott.<sup>482</sup>

A 48. cikk első fele tehát a birodalmi elnöknek olyan különleges hatáskört biztosított, amely alapján, ha egy tagállam, vagy tartomány nem volt hajlandó teljesíteni a birodalmi törvényekből reá hárul kötelezettségét, akkor akár haderő alkalmazásával is ki lehetett kényszeríteni. A (2) bekezdésre hivatkozással pedig a közrend és a közbiztonság helyreállítása érdekében átmenetileg teljesen vagy részlegesen fel lehetett függeszteni a személyes szabadságra vonatkozó garanciákat, a lakás sérthetlenségének alkotmányos követelményét, a levél-, táviró-, telefon- és postatitkot, a véleménynyilvánítás szabadságát, a gyülekezési jogot, az egyesülési jogot vagy a tulajdonjog védelmét biztosító cikkelyeket.<sup>483</sup> Igaz, ha a birodalmi elnök az egyes alapvető jogok felfüggesztéséről nem rendelkezett, akkor az azt is jelentette, hogy a jogok felfüggesztésére vonatkozó jogkörét nem kívánta gyakorolni.<sup>484</sup> A Reichstag a korlátozásokat megvalósító kivételes állapotú rendeleteket ellenlépésként ugyan hatályon kívül helyezhette, de ennek „kivédésére” az alkotmány biztosította a birodalmi elnöknek a Reichstag feloszlatásával kapcsolatos jogkörét is, amely, bár nem ilyen alkotmányozói céllal született, mégis hatékony eszköz lehetett az elnök kezében a Reichstag „deregulációs” tevékenységének korlátozásában.

Az elnök meglehetősen széles jogkörei ellenére sem vált a végrehajtó hatalom kizárólagos birtokosává, sőt a napi politika irányítója nem a birodalmi elnök, hanem a kormányfő, a kancellár volt.<sup>485</sup> Egyes vélemények ezt az észrevételt igyekeznek alátámasztani

---

<sup>481</sup> SZABÓ István, *Német alkotmányfejlődés 1806-1945*, Szent István Társulat, Budapest, 2002, 196. A két bekezdés viszonyáról, értelmezési lehetőségeiről, az ezzel kapcsolatos alkotmány- és jogelméleti vitákról a későbbiekben még részletesen lesz szó.

<sup>482</sup> SZABÓ [2002] *i.m.* 202-203.

<sup>483</sup> SZABÓ [2002] *i.m.* 204.

<sup>484</sup> SZABÓ [2002] *i.m.* 205.

<sup>485</sup> SZABÓ [2002] *i.m.* 185, 191.

azzal, hogy a végrehajtó hatalomnak nem az elnök, hanem a kormány volt a feje.<sup>486</sup> A birodalmi elnök hatalmának teljességét különleges helyzetben érthette el, ugyanakkor ez a meglehetősen széles jogkör a mai alkotmányos demokráciákban szinte elképzelhetetlennek tűnik. Az alkotmányozó célja mindezzel egyébként az volt, hogy az elnök hatásosan ellensúlyozhassa a parlament alsóházának hatalmát.<sup>487</sup>

Mint láthattuk a birodalmi elnök kisebb túlsúlya érvényesült az államszervezet felépítésében, mégis ez alapján aligha lett volna predesztinálható, hogy a korszak legdemokratikusabbnak tűnő alkotmányos rendszere lényegében tizennégy év alatt diktatúrává erodálódik. Mindezért elsősorban a makrogazdaságban bekövetkezett változások és az ezt követően megnövekedett társadalmi elégedetlenség, valamint az ehhez szorosan kapcsolódó szélsőséges csoportok megjelenése okolható, és kevésbé a weimari alkotmány maga.<sup>488</sup>

Ahhoz, hogy a nagyjából másfél évtizednyi folyamat végét objektíven megítélhessük, nem tekinthetünk el az 1919-1933 közötti periódus kevésbé jogi semmint gazdasági, társadalmi folyamatainak áttekintésétől. Célszerűnek tartom azt a módszert követni, amely ezt a korszakot három részre osztja.<sup>489</sup> Az első 1919-1923-ig terjedő korszakot a válságok jellemezték. Már az alkotmány megszületésekor is válsághelyzet uralkodott Németországban (tanácsköztársaság, berlini „forradalom”, egy bolsevik típusú forradalom fenyegető réme),<sup>490</sup> ráadásul mindez egy vesztes háború árnyékában történt. Bár a szélsőbaloldali fenyegetettség ténylegesen is veszélyeztette a fiatal köztársaság működését, már ebben a periódusban elkezdte bontogatni a szárnyait a szélsőjobboldali nemzetszocialista párt, melynek vezetője Adolf Hitler és amely nevéhez az 1923-as müncheni sörházi puccs fűződik. Mindkét szélsőséges politikai csoportosulásban közös volt, hogy kezdetektől elvetették a köztársaságot, egyúttal azt téve felelőssé a háborús vereséget elismerő békeszerződésért, majd a későbbiekben a gazdasági problémákért is.<sup>491</sup> A köztársaság kezdeti válsága, az azt elutasító politikai erők rányomták a bélyegét az egész korszakra.

A köztársaság már a kezdetekben is bukásra volt ítélve ugyanakkor abban, hogy ez a

---

<sup>486</sup> DEZSŐ Márta – BRAGYOVA András, *A köztársasági elnök a parlamentáris rendszerekben*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1989, 22.

<sup>487</sup> MEZEY – SZENTE *i.m.* 396.

<sup>488</sup> Ellentétes álláspont is megfogalmazódott, a hazai jogirodalomban. Sólyom Péter például ezzel kapcsolatban arra mutat rá, hogy az ellentmondások, konfliktusok eredője elsődlegesen az alkotmánynak a szövege volt. Vö.: SÓLYOM Péter *i.m.* 152.

<sup>489</sup> MEZEY – SZENTE *i.m.* 398-401.

<sup>490</sup> KISTELEKI – LÖVÉTEI – NAGYNÉ – POMOGYI – RÁCZ *i.m.* 245.

<sup>491</sup> MEZEY – SZENTE *i.m.* 399.

fejlemény csak később következett be óriási szerepe volt a korszak második periódusának tekinthető gazdasági politikai stabilizációs éveknek, amely nagyjából a 20-as évek közepétől a világgazdasági válságig tartott. Ebben a korszakban az ország rendkívüli gazdasági fejlődésen ment keresztül, amely magával hozta a demokratikus pluralizmust, a sokpárti politikai rendszert. A korábbiakhoz képest jelentősen csökkent a feszültség a szövetségi köztársaságban, ezért jóval kevésbé kellett a kivételes állapotú kormányzás, egyébként meglehetősen gyakori eszközével élni. A politikai konszolidáció ugyanakkor nem jelentette a szélsőséges nézetek eltűnését a közéletből, sőt a sokpárti jelleg segítette azok a nyílt politikai szintéren való fellépését.

A weimari köztársaság utolsó, végső korszaka az 1929-ben kirobbant világgazdasági válsággal kezdődött, amely ismételten felszínre hozta a korábbi sérelmeket. Gazdasági prosperáció hiányában a gazdasági hanyatlás a szélsőséges pártok számára lehetőséget biztosított a választópolgárok tömegeinek megnyerésére, amelyet ki is használtak. 1930-ban lemondott Müller szociáldemokrata kancellár (hosszú ideig a szociáldemokraták számára ez a politikai hatalomgyakorlás végét is jelentette), akinek utódja a katolikus Centrum párt – amelynek nem melleleg jogi tanácsadója volt Carl Schmitt – új kancellárja (Heinrich Brüning) képtelen volt a szétaprózódott parlamenti többséget megszerezni stabilizációs programjához.<sup>492</sup> Az 1930-as évektől egyébként is állandósulttá vált, hogy kormányzóképes többséget képtelenség volt kialakítani, ez pedig egyúttal a parlamentarizmus válságát is jelentette.<sup>493</sup> Brüning ebben a helyzetben arra kérte Hindenburg birodalmi elnököt, hogy az alkotmány 48. cikke alapján elnöki rendelettel hirdesse ki a gazdasági stabilizációs rendelkezéseket. A parlament válaszul követelte a rendeleti kormányzás visszavonását, a kormányfő pedig ezt követően a parlament felosztatását kérte. Ez a helyzet egyértelművé tette, hogy az adott formájában az alkotmányos demokratikus intézményrendszer képtelen kezelni a gazdasági válságot, ennek pedig az lett az eredménye, hogy a populista eszközöktől egyáltalán nem ódzkodó szélsőséges pártok egyre jobb eredményeket értek el a korszak parlamenti választásain, amelynek betetőzéseként 1930. szeptemberében a Hitler vezette

---

<sup>492</sup> Ezzel összefüggésben Takács Péter arra hívja fel a figyelmet, hogy a konstruktív parlamenti politikát ellehetetlenítő végtelenül töredezett pártrendszerhez jelentősen hozzájárult egy alkotmányos konstrukciós hiba is, jelesen a parlamenti küszöb intézményének a hiánya, melynek következtében a parlamentbe bármely párt bekerülhetett, sőt a korszakban a jelentősebbnek tekinthető ilyen pártok száma a tízet is meghaladta. Ennek egyenes következménye volt, hogy a weimari köztársaság tizennégy éve alatt nem kevesebb, mint húsz kormány váltotta egymást. TAKÁCS Péter, *A weimari köztársaság korának államelmélete – Államelmélet a XX. században* (2) <http://docplayer.hu/6037585-A-weimari-koztarsasag-koranak-allamelmelete.html>, 2016. augusztus 24-i letöltés

<sup>493</sup> MEZEY – SZENTE *i.m.* 401.

Német Nemzetsocialista Párt (NSDAP) a szociáldemokraták mögött a második legnagyobb parlamenti párt lett. Végül az 1932-ben ismételten megtartott választásokat a náci párt már megnyerte. Ez volt az utolsó még demokratikusnak tekinthető választás, amelyet követően Hitler a kancellári kinevezés igényével lépett fel, igaz ekkor még nem kapta meg. Válaszul pártja nem vett részt a koalíciós kormányzásban, amely ezáltal bukásra lett ítélve.

Hindenburg végül 1933. január 30-án Adolf Hitlert nevezte ki kancellárrá, amely kabinet bár még koalíciós volt, de biztossá vált, hogy a köztársaság napjai végérvényesen meg vannak számlálva. A márciusi választásokat megelőzően a nácik elérték, hogy legfőbb ellenfelük, a kommunisták intézményes lehetőségeit korlátozzák azáltal, hogy szükségrendelet tiltotta a kommunista gyűléseket. Februárban került sor a Reichstag egyébként zavaros háttérű felgyújtására, melynek következtében Hitler elérte a weimari alkotmány felfüggesztését és a kivételes állapotú kormányzást.<sup>494</sup> Ennek közjogi alapja Hindenburg szükségrendelete volt „*A nép és az állam védelméről*” szóló, amely az állam biztonságára hivatkozással függesztette fel az alkotmány alapvető szabadságjogokat garantáló fejezeteit és megadta a felhatalmazást a kormánynak arra, hogy amennyiben szükséges, a tagállamokban is átvegye a hatalmat.<sup>495</sup> Egyúttal Hitlernek sikerült bűnbakként a kommunistákat beállítania, ami végül a kommunista párt betiltásához és a potenciális ellenzék felszámolásához vezetett. A Reichstag felgyújtásának szimbolikus jelentősége továbbá abban állt, hogy az nemcsak az épület megsemmisülését, hanem az alkotmányos demokrácia végét is jelentette.

Az 1933-as megnyert választások után a nemzetsocialisták számára immáron az volt a cél, hogy a hagyományos parlamenti fékek és ellensúlyok nélküli korlátlan kivételes hatalmat szerezzenek, amely a 48. cikk szerinti lehetőségektől is szélesebb szükségrendeleti felhatalmazást eredményez. Ennek manifesztuma volt az ún. felhatalmazási törvény, amely ugyanakkor kétharmados többséget igényelt, de ezzel a nemzetsocialista párt nem rendelkezett. Ezért Hitler a Centrum párttal kívánt egyezséget kötni, melynek értelmében, ha elfogadják a felhatalmazási törvényt, cserébe megmarad a szabad vallásgyakorláshoz való joguk és továbbra is fenntarthatnak katolikus iskolákat. Az alku eredményeként elfogadott felhatalmazási törvény minden korábbi felhatalmazásnál szélesebb jogkört biztosított, így a

---

<sup>494</sup> A hivatalos álláspont szerint a német parlament épületét 1933. február 27-én, egy holland kommunista, Marinus van der Lubbe gyújtotta fel, a későbbi események miatt ugyanakkor nehéz elvonatkoztatni attól az elmélettől, amely a nemzetiszocialisták általi felgyújtást tartja valószínűnek.

<sup>495</sup> MEZEY – SZENTE *i.m.* 429.

birodalmi kormány a törvényalkotás mellett, az alkotmánymódosítás, a költségvetés elfogadásának és nemzetközi szerződések megkötésének jogkörét is megkapta. Ez a felhatalmazási törvény amellelt, hogy a korábbiakkal ellentétben meglehetősen hosszú időre szólt (1937. április 1-ig) és nem korlátozódott meghatározott területre, lehetővé tette, hogy a birodalmi törvényeket az alkotmányban előírt eljáráson kívül a kormány is megalkothassa, amelyeket az államfő helyett a kancellár írt alá. Így a kormány önálló törvényhozó szervvé vált, a törvény ráadásul az alkotmány módosításának lehetőségét is biztosította.<sup>496</sup>

Bár a felhatalmazás eredetileg négy évre szólt, azt a már említettek szerint 1937-ben, 1939-ben és 1943-ban is meghosszabbították. 1934-ben Hindenburg halálát követően a felhatalmazási törvény adta hatáskörrel élve az alkotmányi szabályokat felülírva egyesítették a birodalmi elnöki és a kancellári funkciókat. Az így megszerzett korlátlan hatalom birtokában Hitler, mint kancellár, birodalmi elnök és a hadsereg főparancsnoka, addig a korszakban nem látott mértékű hatalomra tett szert, melyhez hozzájárult az is, hogy 1933-ban valamennyi politikai pártot megszüntettek, vagy feloszlataásra kényszerítettek, végül a parlament is egypártivá vált.<sup>497</sup>

Miként erre már utaltam, a weimari korszakban 1933-at megelőzően is alkalmaztak felhatalmazási törvényeket, valamilyen különleges helyzettel összefüggésben, ugyanakkor számos különbséget láthatunk az 1933-ashoz képest. 1920 és 1923 között öt felhatalmazási törvényt fogadtak el, ugyanakkor ezt követően az 1933-as törvényig ilyen jogforrást nem alkalmaztak. Ezek a felhatalmazások messze nem delegáltak az 1933-ahoz hasonló mértékű hatásköröket, ráadásul pusztán néhány hónapra szóltak. Nagyon fontos különbség továbbá az is, hogy a kormány egyik esetben sem vált törvényhozóvá,<sup>498</sup> vagyis nem történt meg a hatalmi ágak ilyen mértékű egyesítése. Carl Schmitt a korábbi törvények és az 1933-as közötti különbségeket az alábbiakban foglalta össze: egyrészt felhívta a figyelmet arra, hogy a kormány önálló törvényhozó szervvé vált, szemben a korábbiakkal, amelyek pusztán azt engedték meg, hogy a kormány rendeletében ideiglenesen eltérjen a törvényektől. Másodsorban releváns fejlemény volt, hogy a felhatalmazás immáron az alkotmány módosítására is lehetőséget adott. Végül pedig korlátlan felhatalmazásról volt szó, vagyis nem lettek meghatározva azok a jogterületek, amelyekkel összefüggésben a kormány kivételes

---

<sup>496</sup> SZABÓ [2002] *i.m.* 242-243.

<sup>497</sup> MEZEY – SZENTE *i.m.* 431.

<sup>498</sup> SZABÓ [2002] *i.m.* 250-251.

rendelkezőkkel élhetett.<sup>499</sup>

A törvény legalitása sem volt egyértelmű, ebben a kérdésében Sólyom Péter álláspontját tartom irányadónak, amely abból a jogirodalomban széles körben elterjedt jogtörténeti mítoszból indul ki, miszerint ez a törvény biztosította a náci hatalomátvétel legalitását. Sólyom szerint, bár a rezsim működésének jogalapja valóban ez a törvény volt, ugyanakkor sem a legalitás sem a jogfolytonosság követelményeinek nem felelt meg, mivel az eljárás során számos jogsértést követtek el. Ezek alapján azt lehet megállapítani, hogy annak megalkotására formálisan és tartalmilag sem a weimari alkotmánynak megfelelően került sor. A választásokat követően nem az az összetételű parlament ült össze első alkalommal, amelyet a választások eredménye tükrözött, ugyanis a kommunista párt tagjai meghívót sem kaptak az alakuló ülésre. A szociáldemokraták lehetséges képviselőinek pedig nem sokkal több, mint tíz százaléka jelent meg. A felhatalmazási törvény elfogadáshoz ugyanakkor nemcsak kétharmados jelenlétre lett volna szükség, hanem a jelenlévők kétharmados szavazatára is. A „kétharmados” jelenléte végül a házszabály módosításával érték el úgy, hogy jelenlévőnek kellett tekinteni azt is, aki önhibáján kívül nem vett részt az ülésen. Ráadásul annak megállapításához, hogy ki számít jelenlévőnek, az alkotmány módosítására lett volna szükség, amelyre nem került sor. Az egyébként elfogadott házszabály-módosítás így nyilvánvalóan alkotmányellenes volt. A szavazás során az NSDAP mindenféle nyomásgyakorlással élt (SS egyenruha, Hitler utalása arra, hogy ha nem fogadják el a képviselők a törvényt, akkor ez a cselekedet a kormánnyal szembeni hadüzenetnek tekinthető, amelynek értelemszerűen következményei lehetnek stb.). A törvény elfogadásához ráadásul a birodalmi tanács (Reichsrat) kétharmados döntése is kellett volna, ugyanakkor a Reichsratként összeült grémium nem felelt meg az alkotmány szerinti követelményeknek.<sup>500</sup> A formai hiányosságok mellett ugyanakkor a felhatalmazási törvény a weimari alkotmány tartalmi koncepciója elleni támadásnak is tekinthető, hiszen szakított a hatalommegosztás elvével.<sup>501</sup>

---

<sup>499</sup> SCHMITT, Carl, *Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*, Deutsche Juristen-Zeitung, 38. Jahrgang, 1933, 455-458. Idézi: SZABÓ [2002] *i.m.* 251-252.

<sup>500</sup> A Tanácsban a tartományok választott képviselőinek kellett volna helyet foglalniuk, ugyanakkor a 26 porosz tartományi képviselőből 13-at Göring kormány megbízottként nevezett ki.

<sup>501</sup> Az eddigiekről részletesen lásd: SÓLYOM Péter [2014] *i.m.* 156-159.

## 2.2. *A weimari alkotmánnyal kapcsolatos alkotmányelméleti viták*

Az előző pontban ismertetett folyamat nem csak történelmi, alkotmány- és államtörténeti aspektusból tartalmaz fontos ismereteket, hanem a korszak számos elméleti vitájával együtt megismerhetők az alkotmányos demokrácia válságával kapcsolatos álláspontok. A korszak államelméleti vitái természetesen időben is igazodnak a weimari köztársaság előző pontban röviden ismertetett történetéhez. Tekintettel arra, hogy a későbbiek során többször is hivatkozom a weimari alkotmány 48. cikkelyének egyes elemeire, ezért célszerűnek tartom ehelyütt szövegszerűen is bemutatni a vonatkozó rendelkezést:

*48. cikkely.*

*(1) Ha egy tagállam a birodalmi alkotmány vagy a birodalmi törvények szerint ráháruló kötelességeit nem teljesíti, akkor a birodalom elnöke a fegyveres erők segítségével erre rászoríthatja.*

*(2) Ha a Német Birodalomban a közbiztonságot és a közrendet jelentős mértékben megzavarják vagy veszélyeztetik, a birodalmi elnök a közbiztonság és a közrend helyreállításához szükséges intézkedéseket tehet, szükség esetén fegyveres erővel léphet föl. Ebből a célból átmenetileg az alkotmány 114., 115., 117., 118., 123., 124. és 153. cikkelyeiben megállapított alapvető jogokat egészben vagy részben hatályon kívül helyezheti. [személyes szabadság, magánlakás sérthetetlensége, levéltitok, véleménynyilvánítás szabadsága, gyülekezési jog, egyesülési jog, tulajdonjog].*

*(3) Ezen cikkely (1) és (2) bekezdése alapján foganatosított minden intézkedést a birodalmi elnök haladéktalanul köteles a birodalmi gyűlés tudomására hozni. Az intézkedéseket a birodalmi gyűlés kívánságára hatályon kívül kell helyezni.*

*(4) Késedelem veszélye esetén a tagállam kormánya saját területén a (2) bekezdésben meghatározott jellegű ideiglenes intézkedéseket hozhat. Az intézkedéseket a birodalmi elnök vagy a birodalmi gyűlés kívánságára hatályon kívül kell helyezni.*

*(5) A részleteket birodalmi törvény határozza meg.<sup>502</sup>*

Az itt röviden bemutatásra kerülő elméleti vita egyik eleme az alkotmányos rendet áttörő kivételes törvények és intézkedések, vagyis az ún. nem formális alkotmánymódosítások

---

<sup>502</sup> A magyar nyelvű szöveget lásd: SZABÓ [2000] i.m. 282.

elfogadhatóságáról szolt.<sup>503</sup> Ez utóbbi (kétharmados) törvényeknek az alkotmány szövegének formális módosítását mellőző, de azt felülíró jellegét az biztosította, hogy – egyes elméletek szerint<sup>504</sup> – az alkotmány kifejezetten rendelkezett saját maga törvényhozás általi módosíthatóságáról azáltal, hogy a 48. cikk (5) bekezdése értelmében a részletes szabályokról birodalmi törvénynek kellett volna rendelkeznie, amely törvényt a parlament nem alkotta meg.<sup>505</sup> Ennek oka részben abban keresendő, hogy az alkotmányozó a kivételes elnöki hatalmat nem akarta korlátozni alkotmányi vagy törvényi szinten, viszont ennek lehetőségét sem akarta elvenni a későbbi parlamentektől. Mivel pedig ahhoz alkotmánymódosításra lett volna szükség, ezért belekerült az (5) bekezdés az alkotmányba, amelynek köszönhetően a parlament egyszerű törvénnyel korlátozhatta volna a kivételes elnöki hatalmat.<sup>506</sup> Ez biztosította az alkotmány tartalmát az alkotmányszöveg változtatása nélkül átmenetileg felfüggesztő törvények elfogadását támogató elméletek igazolását.

A fenti állásponttal szemben helyezkedett el többek között Loewenstein és Jacobi, akik szerint az alkotmányt áttörő kivételes szabályok csak az alkotmányszöveg kifejezett módosításával együtt fogadhatók el. Az alkotmány felülírása így csak az alkotmány formális módosításával lehetséges.<sup>507</sup> Ehhez a vitához kapcsolódott Carl Schmitt álláspontja, aki szerint a *Verfassungsdurchbrechung* gyakorlata<sup>508</sup> nem érinti az alkotmány érvényességét, ugyanis nem egy jogállami értelemben vett törvény, alkotmánytörvény alkalmazásáról van szó, hanem egy olyan intézkedésről, amelynek szükségességét csak az adott helyzetben lehet megítélni és ilyen különleges helyzetekben csak a szuverén képes és tud cselekedni.<sup>509</sup>

A vita tágabb értelmezésben kapcsolódott az alkotmány 48. cikkének a birodalmi elnök hatáskörével kapcsolatos polémiához. Szilágyi Péter rámutatott arra, hogy a birodalmi elnök alkotmányos jogkörével kapcsolatos vita kezdete és lezárása nagyon pontosan meghatározható. Az 1920-as évek legelejét ugyanis a 48. cikkely gyakori alkalmazása

---

<sup>503</sup> SÓLYOM Péter [2014] *i.m.* 153.

<sup>504</sup> Erről részletesen a későbbiekben lesz szó.

<sup>505</sup> SZABÓ [2002] *i.m.* 216-217.

<sup>506</sup> SZABÓ [2002] *i.m.* 218.

<sup>507</sup> A két irányzatot bemutatja és röviden elemzi: SÓLYOM Péter [2014] *i.m.* 153-154. Hasonló érvekkel szolgált Hans Kelsen és Hermann Heller is.

<sup>508</sup> A német jogfejlődésben ez a nem formális alkotmánymódosításnak egy sajátos esetét jelenti, azt, amikor rendes törvénnyel olyan kivételes szabályokat fogadtak el, amelyek meghatározott helyzetekben bizonyos átmeneti időre felfüggesztették az alkotmány egyes rendelkezéseit az alkotmány szövegének megváltoztatása nélkül. HUFELD, Ulrich, *Die Verfassungsdurchbrechung. Rechtsproblem der deutschen Einheit und der europäischen Einigung. Ein Beitrag zur Dogmatik der Verfassungsänderung*, Duncker und Humblot, Berlin, 1997, 25. Idézi: SÓLYOM Péter [2014] *i.m.* 148.

<sup>509</sup> SÓLYOM Péter [2014] *i.m.* 154.



jellemezte, amellyel összefüggésben Carl Schmitt megírta a Die Diktatur című könyvét,<sup>510</sup> amely egyúttal az elméleti viták kiindulópontja is volt. A vitákat lezáró eseményt pedig az 1932 novemberében lezajló Preussenschlag perben elhangzott észrevételek jelentették.<sup>511</sup>

A korabeli jogirodalom különbséget tett a 48. cikk (1) és (2) bekezdése között. Előbbi jóval szigorúbb szabályokat jelentett<sup>512</sup>, ezt a birodalmi kényszervégrehajtásnak vagy birodalmi végrehajtásnak, utóbbit pedig a „beavatkozásnak” hívták, amelyet Carl Schmitt nyomán a későbbiekben birodalmi diktátori hatalommal azonosítottak. A birodalmi végrehajtás egy tagállammal szembeni szankciós eszköz volt a birodalom kezében arra az esetre, ha valamely törvényi kötelezettségének nem tett eleget, vagyis címzettje valamely államhatalmi szerv volt. Ehhez képest a beavatkozás alkalmazására állampolgárok meghatározott csoportjával szemben, vagy valamely államhatalmi szervvel összefüggésben akkor volt lehetőség, ha a közrendet vagy a közbiztonságot megzavarták.<sup>513</sup> Huber rámutatott arra is, hogy a két bekezdés alkalmazása a gyakorlatban összekapcsolódott.<sup>514</sup> Ez azt jelentette, hogy ha valamely tagállam az alkotmányból vagy törvényből eredő kötelezettségét nem teljesítette, akkor az sok esetben együtt járt a közrend és a közbiztonság megzavarásával is, így a birodalmi elnök ilyenkor a (2) bekezdés alapján is foganatosított intézkedéseket.

A birodalmi elnök alkotmányos szerepével összefüggő elméleti vita a 48. cikk szűkebb, valamint tágabb értelmezésével hozható kapcsolatba.<sup>515</sup> A szűkebb, vagy megszorító értelmezés hívei szerint fontosak a jogállami garanciák, ezért a rendelkezés alkalmazására csak rendkívüli körülmények között, a legszükségesebb mértékben és a lehető legrövidebb ideig van lehetőség. Ráadásul szükségesnek tartották a szélesebb garanciarendszert, valamint a bírói felülvizsgálat lehetőségét is. Ennek a megoldásnak a híve volt a már korábban hivatkozott Hans Kelsen vagy Hermann Heller. Ezzel összefüggésben érdemes utalni Heller szuverénnel kapcsolatos felfogására, aki a szuverenitás fogalma keretében egyébként hasonló megállapítást tett, mint a rivális álláspontot képviselő Carl Schmitt. Heller szerint *„szuverén tehát az, aki írott vagy íratlan alkotmány révén a normálállapotról dönt és azáltal, hogy azt*

---

<sup>510</sup> SCHMITT [1921]

<sup>511</sup> SZILÁGYI [2007] *i.m.* 115.

<sup>512</sup> A 48. cikk (1) bekezdés alkalmazására összesen négy alkalommal került: Thüringiában 1920-ban két alkalommal, Szászországban 1923-ban, majd végül 1932-ben Poroszországban. Ezekről részletesen lásd: SZABÓ [2000] *i.m.* 144-151.

<sup>513</sup> SZILÁGYI [2007] *i.m.* 115-116, valamint ANSCHÜTZ, Gerhard, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. (Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis)*, 14. Auflage, Berlin, 1933, 270. Idézi: SZABÓ [2000] *i.m.* 137.

<sup>514</sup> HUBER, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1957-1990, 6. kötet, 738, 739. Idézi: SZABÓ [2000] *i.m.* 143.

<sup>515</sup> SZILÁGYI [2007] *i.m.* 116.

akarátlagosan érvényben tartja, folyamatosan továbbra is döntéseket hoz. Csak aki az alkotmányos normálállapotról dönt, az dönt jogilag a kivételes állapotról is, esetenként *contra legem*. Csak őt illetheti meg a végső döntés arról, hogy a törvénynek pillanatnyi szükségszerűségekkel szemben háttérbe kell-e szorulnia. Ha két egymástól független akaratgyiséget tételeznék föl, amelyek közül az egyik kivételes, a másik pedig a normálállapotról döntene, akkor ugyanabban az államban két szuverén föltételezéséhez jutnánk el.”<sup>516</sup> Schmitt szuverén fogalmával összehasonlítva ugyanakkor jelentős különbségeket tapasztalhatunk a két szerző között. Amíg ugyanis Schmitt a szuverenitás fogalmát a normálállapottal szemben ragadja meg, addig Hellernél ennek értelmezési térréuma a normálállapotban van. Ami pedig a szuverenitás szubjektumát illeti, az Hellernél a népet jelenti, míg Schmitt – bár egyértelműen ezt soha nem mondta ki – a birodalmi elnököt tekinti szuverénnek. Ebből pedig az következik, hogy Hellernél a birodalmi elnök fölött nem csak a Reichstag áll, hanem a hosszabb kivételes állapotról való végső döntést a népnek kell meghoznia.<sup>517</sup>

A kiterjesztő értelmezést követők szerint a rendelkezést csak rugalmasan lehet értelmezni, hiszen a különleges helyzet sem határozható meg precízen. Ebből következően pedig a döntésre helyezik a hangsúlyt (decizionizmus), egyúttal pedig a bírói felülvizsgálat és az eljárási garanciák számára kevés teret engednek. Az irányzat talán legjelentősebb és legkitartóbb képviselője Carl Schmitt volt, aki Heller szerint a világgazdasági válságot követően a demokráciával szemben eljutott a diktatúrába vetett „csodahitig.”<sup>518</sup> Schmitt már 1921-es Diktatúra című művében megalapozta a jogállami rendben működtethető diktatúra koncepcióját, amelyet az alkotmány 48. cikkére alapított. Birodalmi elnökkel kapcsolatos álláspontját, azaz az elnöki hatáskör kiterjesztő értelmezését 1924. április 14-16-án Jénában fejtette ki részleteiben az államjogász egylet második tudományos tanácskozásán, amelynek témája „*A birodalmi elnök diktatúrája az Alkotmány 48. cikkelye szerint*” volt.<sup>519</sup> A vita alapját az alkotmány vonatkozó rendelkezésének (5) bekezdése és (2) bekezdésének kapcsolata képezte. Schmitt kiindulópontja ugyanis az volt, hogy a 48. cikkely (5) bekezdés szerinti birodalmi törvény hatálybalépéséig a birodalmi elnök gyakorlatilag korlátlan

---

<sup>516</sup> HELLER, Hermann, *Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts*, Walter de Gruyter & Co., Berlin und Leipzig, 1927, 104. Idézi: SZILÁGYI [2013] *i.m.* 148.

<sup>517</sup> SZILÁGYI [2013] *i.m.* 148-149.

<sup>518</sup> SZILÁGYI [2013] *i.m.* 174.

<sup>519</sup> A dolgozatban itt szereplő összefoglalás Szilágyi Péter részletes feldolgozásán alapul. Lásd: SZILÁGYI [2007] *i.m.* 114-123.

hatalommal (diktátori hatalommal) jár el és valamennyi olyan intézkedést megtehet, amely a közrend, közbiztonság érdekében szükséges. Ez a hatásköre korlátlan és a kivételes állapot természetéből adódóan természetesen *contra legem*. A (2) bekezdés második mondatában szereplő korlátozás<sup>520</sup> pedig valójában nem korlátozás, hanem hatáskört kiegészítő szabály. Ez Schmitt olvasatában nem jelent mást, mint azt, hogy különbséget kell tenni a norma formális hatályon kívül helyezése és az egyéb rendkívüli intézkedések között. A birodalmi elnök kivételes állapotban bármilyen intézkedést meghozhat és a második mondatban szereplő alapjogok esetében pedig a formális hatályon kívül helyezés eszközével is élhet. A korlátozás tehát pusztán annyiban releváns, hogy csak a második mondatban meghatározott alapvető jogokkal összefüggésben élhet a formális hatályon kívül helyezés jogával. A birodalmi elnök fenti hatásköre ugyanakkor csak addig terjed, amíg az (5) bekezdés szerinti kivételezési törvényt el nem fogadják, ezt nevezzük provizórium tételnek.

Az ismertetett tézis alapján Schmitt később eljutott annak a felismeréséig, hogy a birodalmi alkotmány 48. cikke alapján a birodalmi elnök a Német Birodalom államéletében a harmadik (rendkívüli) törvényhozó<sup>521</sup>, a parlament és a nép mellett.<sup>522</sup> Ennek alapja szerinte az, hogy a weimari korszakban elfogadott gyakorlattá vált a birodalmi elnök „*birodalmi törvényt helyettesítő jog elrendelésének joga*”<sup>523</sup>, amely azzal az eredménnyel járt, hogy a provizóriumnak pozitív jogi tartalmat adtak. Schmitttel szemben állók (többek között Heller) értelmezése szerint ugyanakkor a (2) bekezdés második mondatában felsorolt jogok az első mondatban meghatározott hatáskört (közrend és közbiztonság helyreállításához szükséges mértékű intézkedések meghozatala) annyiban szűkítik, hogy csak az ott meghatározott alapvető jogok korlátozhatók, vagyis ezek tekintetében a birodalmi elnök intézkedési joga korlátlan, ugyanakkor minden más alkotmányos rendelkezést köteles tiszteletben tartani.

Ami pedig a provizóriumot illeti, a kritikusok szerint a (2) bekezdést nem valami jövőben elfogadandó törvénynek kell véglegesítenie, a rendelkezés befejezett, végleges alkotmányi norma. Az (5) bekezdés pusztán arra vonatkozik, hogy az egyéb részletszabályokat, vagyis az alkotmányi rendelkezést pontosító, részletező szabályokat kell birodalmi törvénynek megalkotni, nem pedig arra, hogy az (5) bekezdés szerinti birodalmi

---

<sup>520</sup> A birodalmi elnök átmenetileg a felsorolt alapvető jogokat egészben vagy részben hatályon kívül helyezhette (személyes szabadság, magánlakás sértehetetlensége, levéltitok, véleménynyilvánítás szabadsága, gyülekezési jog, egyesülési jog, tulajdonjog).

<sup>521</sup> SCHMITT, Carl, *Legalitás és legitimitás*, Attraktor, Máriabesenyő-Gödöllő, 2006, 83.

<sup>522</sup> Utóbbiakról lásd részletesen: SCHMITT [2006] *i.m.* 51-82.

<sup>523</sup> SCHMITT [2006] *i.m.* 83.

törvény lenne az, ami a „kommisszárius diktatúra” jogállami körülhatárolásáról rendelkezne. Éppen ezért a rendelkezésekből nem lehet levonni azt a következtetést sem, hogy a birodalmi elnök az (5) bekezdés szerinti törvény elfogadásáig korlátlan hatalommal rendelkezne. Schmitt elmélete alapján ráadásul eljuthatunk arra a rendkívül veszélyes következtetésre is, hogy a birodalmi elnök a 48. cikk alapján akár az alkotmány felszámolását is elvégezhetné.<sup>524</sup>

Az állam-, alkotmányelméleti vita záró momentuma az ún. Preussenschlag per volt, amely a demokráciából a diktatúrába történő átmenet döntő fordulópontjának is tekinthető.<sup>525</sup> A per alapjául két, birodalmi elnök által kibocsátott szükségrendelet szolgált. Az első értelmében a közrend és a közbiztonság helyreállítása érdekében Franz von Papen birodalmi kancellár átvette a porosz miniszterelnök hivatalát (a porosz belügyminiszter pedig az esseni főpolgármester lett).<sup>526</sup> A második rendelet pedig az alkotmány 48. cikk (2) bekezdésében felsorolt szabadságjogok felfüggesztéséről rendelkezett.<sup>527</sup> A szükségrendeletek alapján Poroszország szerint Papen államcsínyt hajtott végre, ugyanakkor a porosz kormány ellenállás helyett jogi útra terelte a konfliktust és az alkotmánynak megfelelően a Birodalom és a tagállam közötti jogvita elbírálására jogosult Állambírósághoz fordult.

A jogvita lényegében a 48. cikk (1) és (2) bekezdése közötti viszonyról szólt.<sup>528</sup> A kormány képviselőiben Carl Schmitt amellet érvelt, hogy a két bekezdés nem választható el egymástól, ezért pusztán a (2) bekezdésben foglaltak megvalósulása (közrend, közbiztonság jelentős mértékű megzavarása vagy veszélyeztetése) önmagában lehetővé teszi az (1) bekezdés alkalmazását (amennyiben a tagállam nem teljesíti kötelezettségét, akkor a birodalmi elnök erre a fegyveres erők segítségével rászoríthatja). Ezzel szemben a szociáldemokrata porosz kormány amellet érvelt, hogy a birodalom nem megfelelően alkalmazta a 48. cikket, ugyanis az (1) bekezdés szerinti tagállami köteleességszegés nem valósult meg, a porosz alkotmányos autonómia felfüggesztése így a birodalom részéről elkövetett puccsnak tekinthető. Heller ezzel összefüggésben arra hívta fel a figyelmet, hogy a birodalmi elnök nem az alkotmányos céljával összhangban alkalmazta a kényszervégrehajtást (birodalmi végrehajtást). Az ugyanis olyan helyzetekre lett kitalálva, hogy ha szükséges,

---

<sup>524</sup> SZILÁGYI [2007] *i.m.* 121-124.

<sup>525</sup> BRACHER, Karl Dietrich, *Der 20. Juli 1932*, Zeitschrift für Politik, 1956, 243-251; SOLLEIS, Michael, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 3. Staats- und Verwaltungswissenschaft in Republik und Diktatur: 1914-1945*, Beck, München, 1999, 122. Mindkettőt idézi: SZILÁGYI [2013] *i.m.* 176.

<sup>526</sup> NÉMETH István, *Németország története. Egységtől az egységig (1871-1990)*, Aula, Budapest, 2002, 173.

<sup>527</sup> SZILÁGYI [2013] *i.m.* 176.

<sup>528</sup> Az ügyről szóló elemzést, különösen Schmitt és Heller álláspontjának kifejtésével lásd részletesen: SZILÁGYI [2013] *i.m.* 176-194.

akkor a birodalmi elnök beavatkozzon egy tagállami folyamatba, annak érdekében, hogy az alkotmányellenes állapotot fől számolja. A konkrét szükségrendelet azonban arra szolgált, hogy az alkotmányellenes állapotot minél tovább fenntartsák.<sup>529</sup> Az érvelésük a (2) bekezdés kérdésében az elválasztás tézisének alapult, vagyis azon, hogy ennek alkalmazásánál nem volt feltétel a tagállami kötelezettségzegés, ráadásul ez alapján az autonómia felfüggesztésére nincsen lehetőség, hiszen a (2) bekezdés a lakosság bizonyos részével szemben lett volna alkalmazható.

A felek között abban nem volt vita, hogy Poroszországban a közbiztonságot és a közrendet jelentős mértékben megzavarták. Az ellentét abban a kérdésben bontakozott ki, hogy ilyen helyzet nem pusztán Poroszországban, hanem más tagállamokban is fennállt, vagyis alkalmazható lett volna a 48. cikk máshol is, ennek ellenére az egyenlő elbírálás sérelmét megvalósítva azt csak Poroszország relációjában alkalmazták. A porosz kormány szerint egyetlen tagállam kiragadása és a vele szemben alkalmazott rendkívüli intézkedések motivációja nem a közrend és a közbiztonság helyreállítását, hanem valami más célt szolgált. Schmitt ezzel összefüggésben azonban arra hívta fel a figyelmet, hogy abban az esetben, ha a (2) bekezdés szerinti tényállás megvalósul, vagyis objektíve fennáll különleges helyzet, akkor a birodalmi elnök szuverén döntésén áll, hogy alkalmazza-e a rendelkezésben foglaltak, avagy sem. Heller szerint ugyanakkor ez az érvelés nem támasztja alá azt, hogy ugyanilyen erővel más tagállamokban miért nem került sor a rendelkezés alkalmazására? Az objektív veszély viszont Schmitt szerint jelentősebb egy nagyobb tagállamban, mint egy kisebbben. Az Állambíróság végül 1932. október 25-én meghozott döntésében visszaállította a porosz kormány működését, igaz korlátozott hatáskörrel, egyúttal a birodalmi biztos kinevezését önmagában nem tartotta alkotmányellenesnek, pusztán a ráruházott hatáskörök egy részét.<sup>530</sup> Az érdemi kérdésekben ugyanakkor elutasító döntés született, egyúttal pedig nem foglaltak állást a 48. cikk alkalmazhatóságának jogi kérdéseiről, ezáltal burkoltan elfogadták a birodalmi kormány álláspontját.

A weimari köztársaság 1933-ban voltaképpen saját alkotmányos keretei között csúszott át diktatúrába, igaz az előbbieken ismertettek alapján ehhez durva alkotmányos puccsorozat is hozzájárult. Ez a történelmi példa is mutatja, hogy a korlátlan hatalmi célok megvalósítása érdekében egyesek készek akár a kivételes állapotú eszközöket is igénybe venni, hogy az alkotmányos intézményrendszer korlátaitól szabaduljanak, vagyis eltérjenek a

---

<sup>529</sup> SZILÁGYI [2013] *i.m.* 189.

<sup>530</sup> SZABÓ [2000] *i.m.* 186.

rendes jogrendtől. Kivételes állapotban ugyanis a végrehajtó hatalom tevékenységét jóval kevesebb alkotmányos korlát köti. A fenti példa azt is szemlélteti, hogy a félelem, a kiábrándultság és a társadalmi elégedetlenség eredményeként az alkotmányos demokrácia először permanens kivételes állapottá,<sup>531</sup> majd autokráciává vagy diktatúrává alakulhat át.

### 2.3. Németország alaptörvényének megszületése

A második világháborút követően egyre inkább kiéleződött Németország<sup>532</sup> (és Berlin) keleti és nyugati részeinek szembenállása,<sup>533</sup> amelyhez az a megfontolás kapcsolódott, hogy Németországot minél előbb be kell kapcsolni a nyugati védelmi rendszerbe. Az ország NATO tagságával immáron visszafordíthatatlanná vált a korábban egységes Németország kettészakadása, egyúttal pedig a nyugati rész alkotmányos demokratikus átalakulása.<sup>534</sup> Az új alkotmány kidolgozásával kapcsolatban az egyik legfőbb szempont a weimari alkotmány meglehetősen széles elnöki jogköreinek megszüntetése, egyúttal a kormány és a parlament jogköreinek kiszélesítése volt.

A háború utáni Németország számára a weimari köztársaság bukása miatt két dilemma együttes érvényesülését láthattuk. Egyrészt biztosítani kellett az ország biztonságát, másrészt pedig folyamatosan ott volt a kérdés, hogy meddig lehet elmenni a demokrácia megóvása érdekében? Egyes szerzők nagyon találóan „weimar-komplexusnak”<sup>535</sup> nevezik azt az egyébként hosszú ideig húzódó ideológiai, politikai és alkotmányjogi vitát, amely arra kereste a választ, hogy mit kell tennie egy demokratikus kormánynak annak érdekében, hogy elkerülje a múlt megismétlődését. Az alkotmány kivételes állapothoz való viszonyát két ellentétes politikai, szakmai diskurzus determinálta. A Karl Loewenstein által fémjelzett nézet szerint különleges helyzetekben egy erős végrehajtó hatalomra van szükség, amely korlátozott ideig, de határozott intézkedéseket tehet a védekezés érdekében. Karl Mannheim ugyanakkor

---

<sup>531</sup> Több, a kivételes állapot kérdésével foglalkozó kortárs szerző figyelmeztet arra, hogy mivel a különleges helyzetek jelentősen megsaporodtak, ezért fennáll a veszélye annak, hogy a kivételesség állandóvá válik, vagyis a kivételes állapot permanens lesz. Erről lásd többek között: ACKERMAN [2006], AGAMBEN [2005]

<sup>532</sup> Figyelemmel arra, hogy a dolgot az alkotmányos demokráciák különleges helyzetek kezelésével kapcsolatos kérdéseivel foglalkozik, ezért ebben a részben a kelet és nyugat újraegyesítéséig terjedő periódusban Németország alatt a Németországi Szövetségi Köztársaságot értem.

<sup>533</sup> A folyamatról részletesen lásd: SZENTE *i.m.* 86-90.

<sup>534</sup> SZENTE *i.m.* 89.

<sup>535</sup> Lásd mindenképp: SEBASTION, Ulrich, *Der Weimar-Komplex: Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik, 1945-1959*, Wallstein, Göttingen, 2009.

nem az alkotmányos szabályozásban látta a weimari köztársaság megismétlődésének elkerülését, hanem a társadalom demokráciával kapcsolatos ismereteinek fejlesztésében, a tudatos társadalomépítésben.<sup>536</sup> Mindkét szerzőnél már jóval korábban felmerült az alkotmányos rend megőrzésének igénye azokkal szemben, akik a demokráciát, pontosabban a demokratikus berendezkedés toleráns jellegét a rendszer lebontására kívánták volna felhasználni.<sup>537</sup> Mint majd a későbbiekben látni fogjuk a két nagyobb politikai tábor számára is ezek a koncepciók határozták meg a különleges helyzetekhez való viszonyt. Amíg a szociáldemokraták Mannheim álláspontját követték, addig a konzervatívok már az alkotmányozás időszakában is a kivételes állapot dichotóm modellje mellett törtek lándzsát. Ez a vita a 70-es évekig meghatározta Németország kivételes állapothoz való viszonyát és a németországi terrorizmus tovább mélyítette a kivételes állapot alkalmazhatóságának dilemmáját.

Az alkotmány végleges megoldása egy föderalista struktúra lett kétkamarás parlamenttel, amelyben a pénzügyi jogkörök jelentős része, a szövetségi adókkal együtt szövetségi hatáskörbe került.<sup>538</sup> 1948. szeptember 1. napján egy 65 tagú parlamenti bizottság ült össze Bonnban, és két hét alatt kidolgozta egy föderális, demokratikus jogállam alkotmányának alapelveit.<sup>539</sup> A Parlamenti Tanács 1949. május 8-án elfogadta a végleges alkotmányszöveget, amely bár sokat merített a korábbi német alkotmányokból (ideértve az 1848-as vagy az 1919. évi weimari alkotmányt is), értelemszerűen teljes szakítást jelentett a náci Németország politikai és jogrendszerével.<sup>540</sup> A Grundgesetz (a továbbiakban: GG) alapelveként határozta meg a köztársaságot, a demokráciát, a szociális jogállamot és a szövetségi államot.<sup>541</sup>

Témánk szempontjából rendkívül érdekes a különleges helyzetekkel kapcsolatos alkotmányi szabályozás kérdése, amelyre az alaptörvény elfogadását követően majd húsz évet kellett várni. Ennek oka, hogy bár az alkotmányozók számára kezdetektől fontos volt, hogy

---

<sup>536</sup> HANSHEW, Karrin, *Terror and Democracy in West Germany*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 35.

<sup>537</sup> LOEWENSTEIN, Karl, *Militant Democracy and Fundamental Rights I*, American Political Science Review, Vol. 31, No. 3, 1937, 417-432; LOEWENSTEIN, Karl, *Militant Democracy and Fundamental Rights II*, American Political Science Review, Vol. 31, No. 4, 1937, 638-655; MANNHEIM, Karl, *Diagnosis of Our Time: Wartime Essays of a Sociologist – Collected works Volume Three*, Routledge, London, 1943, 8-11.

<sup>538</sup> SZENTE *i.m.* 91-92.

<sup>539</sup> TRÓCSÁNYI - BADÓ (szerk.) *i.m.* 723.

<sup>540</sup> Ezt erősíti meg a GG 139. cikke, amely a „Német nép nemzetszocializmustól és militarizmustól való mentesítésre” utal. Vö. TRÓCSÁNYI - BADÓ (szerk.) *i.m.* 777.

<sup>541</sup> HESSE, Konrad, *Grundzüge de Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Verlag C. F. Müller, Karlsruhe, 1972, 50. idézi: SZENTE *i.m.* 93.

egy olyan alkotmányt hozzanak létre, amely megfelelően képes ellátni a feladatát különleges helyzetekben és békeidőben egyaránt, azonban komoly vita alakult ki abban a kérdésben, hogy vajon hogyan őrizhető meg a demokrácia? A weimari múlt alapján vajon mi jelent nagyobb veszélyt a demokráciára: ha a kivételes állapotra vonatkozóan speciális szabályokat tartalmaz az alkotmány, ezáltal többlethatalmat biztosítva valamely hatalmi ágnek, vagy ha jelentős különleges helyzetekre egyáltalán nem szabályoz?<sup>542</sup> Ez a dilemma, mint látni fogjuk végigkísérte a németországi alkotmányos demokrácia első két évtizedét.

Az eltérő nézőpontok egyébként nem csak a kivételes állapot szabályok terejében, hanem abban a rendkívül fontos kérdésben is felszínre jutottak, hogy vajon a föderalizmus tartható-e az alkotmányos demokratikus rendszerben?<sup>543</sup> Bár a kivételes állapottal kapcsolatban nem voltak olyan mértékű ellentétek, mint a föderáció kérdésében, az alkotmány eredeti szövege ennek ellenére nem tartalmazott kivételes állapot fejezetet.

A demokrácia minden áron történő megvédése már az alkotmányos szöveg előkészítői számára is rendkívül fontos volt.<sup>544</sup> Abban a felek között egyetértés mutatkozott, hogy szükség van a demokráciát esetleg veszélyeztető különleges helyzetekkel szembeni védelemre, ugyanakkor az egyetértés már nem érhető tetten a kivételes állapot alkotmányos szabályozásának terejében. A vita három, ezzel kapcsolatos alapvető kérdés körül zajlott: miként akadályozható meg a kivételes hatalom visszaélészerű alkalmazása, ki vagy mi hozhat létre kivételes állapotot és milyen intézkedéseket lehet tenni ilyen helyzetben?<sup>545</sup> Az alkotmány tervezett 111., valamint 111a. §-ai a biztonságot és a társadalmi rendet fenyegető „közvetlen veszély” terminológiára hivatkozással képzelte el a kivételes állapot szabályozását. A legtöbben ugyanakkor ennél sokkal precízebb meghatározást szerettek volna, a szociáldemokraták például a szöveg alapján a weimari alkotmány 48. cikkéhez hasonló, visszaélészerű alkalmazhatóságra hívták fel a figyelmet, egyúttal azt javasolták, hogy sokkal világosabb okai kell, hogy legyenek egy potenciális kivételes állapotnak, így például az, hogy a parlament nem tud ülésezni.<sup>546</sup> Az alapvető kérdésekben való egyet nem értés végül ahhoz vezetett, hogy a tervezett alkotmány végleges szövegéből a vonatkozó rendelkezések

---

<sup>542</sup> Vö. HANSHEW, *Terror...*, i.m. 38.

<sup>543</sup> Erről részletesen: HANSHEW, *Terror...*, i.m. 39-43.

<sup>544</sup> Ennek egyik fontos aspektusa az antidemokratikus pártok feloszlásának lehetősége, amellyel kapcsolatos jogi vitákra a Szövetségi Alkotmánybíróságnak lett hatásköre.

<sup>545</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 44.

<sup>546</sup> WERNER, Wolfram (ed.), *Der Parlamentarische Rat 1948-49: Akten und Protokolle, Ausschuss für Organisation des Bundes/Ausschuss für Verfassungsgerichtigkeit und Rechtspflege*, Harald Boldt, München, 2002, 592. Idézi: HANSHEW, *Terror...*, i.m. 44.



kimaradtak.

Egyes álláspontok szerint a szövetséges katonai erők szerepe és véleménye döntő volt abban, hogy elmaradt az alkotmány kivételes állapot szabályainak megalkotása.<sup>547</sup> A korszak számos elméleti megoldást kínált a kivételes állapot kérdésére. A konzervatívok már kezdetektől az erős végrehajtó hatalom mellett érveltek, egyúttal pedig a birodalmi elnök kivételes állapot szerepének fontosságára hívták fel a figyelmet. A liberálisabb nézőpontot képviselők az amerikai modellhez hasonló irányba vitték volna az egész alkotmányos működést, amelynek az elnök központi, politikai felelősséggel tartozó modellje értelem szerűen a különleges helyzetek kezelésére is kihatott volna.

Az erős végrehajtó hatalom koncepcióját a szociáldemokraták a kezdetektől opponálták és folyamatosan annak lehetőségét keresték, hogy a joguralom kivételes állapotban is fenntartható legyen.<sup>548</sup> Valamennyi olyan megoldást elvetettek azonban, amely lehetőséget biztosított a végrehajtó hatalomnak arra, hogy politikai erejét alkotmányi „szürke zónák” alkalmazásával visszaélve bebiztosítsa.<sup>549</sup> A legfőbb ellenvetés az volt, hogy a társadalom rendjét és a biztonságot fenyegető veszély fennállásának eldöntését nem szabad egyetlen ember kezében hagyni. Ilyen döntésre egy alkotmányos demokráciában ugyanis legfeljebb a parlament lehet jogosult. Végül formálisan egy olyan javaslatot tettek, amely szerint a kivételes állapotot a végrehajtó hatalom kezdeményezheti, de a végső döntés meghozatalára a két parlamenti kamara elnöke legyen jogosult.<sup>550</sup>

A vita nem pusztán a kivételes állapot eljárási garanciái körül merült fel, hanem az alapvető jogvédelem kérdése is jelentőssé vált. Figyelemmel a két világháború között és a második világháború alatt elkövetett alapjogsértésekre, az alkotmányozók egyértelmű célja volt ezek jövőbeni lehetőségének megakadályozása. Ennek egyik legfőbb manifesztuma lett végül az ún. „örökkévalósági klauzula”, amely nem pusztán a kivételes állapottal való visszaélést kívánta megakadályozni, hanem többek között minimálisra korlátozta a visszaélésszerű alkotmánymódosítások lehetőségét. A GG elfogadott 79. cikkelyének (3) bekezdése értelmében nem megengedett az olyan alkotmánymódosítás, amely a szövetségi állam tartományokra tagozódását, a tartományok törvényhozásban való részvételét, valamint az alaptörvény 1. cikkében (emberi méltóság védelme, emberi jogok elismerése,

---

<sup>547</sup> DREIER, Hast, *Grundgesetz Kommentar, Band III: Art. 83-146*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008, 1130.

<sup>548</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 45-46.

<sup>549</sup> HANSHEW, Karrin, *Daring More Democracy? International Security and the Social Democratic Fight against West German Terrorism*, Central European History, Vol. 43, No. 1, 2010, 122.

<sup>550</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 46.

államhatalom alapjogi kötöttsége) és 20. cikkében (szövetségi állam, köztársasági államforma, szociális állam, demokrácia elve, népszuverenitás, a hatalommegosztás elve, a három hatalmi ág alkotmányhoz, valamint a végrehajtó és bírói hatalmi ág törvényhez kötöttsége) foglalt alapelveket érinti. Az örökkévalósági klauzula megalkotásának alkotmányozói célja ugyanakkor az 1933-as felhatalmazási törvényhez hasonló alkotmányos puccs megelőzése, a nemzetszocializmus visszatérésének megakadályozása volt.<sup>551</sup>

Az alapjogvédelem kérdésében több álláspont ütközött, amelyek rendkívül jól beilleszthetők az általam a dolgozat korábbi szakaszaiban bemutatott elhatárolásokba. Carlo Schmid szociáldemokrata vezető nevéhez kapcsolódik az az elmélet, amely szerint elvetendő a kivételes állapotú rezsimek alkotmányi szabályozása, érveit az alapjogvédelemmel kapcsolatos félelemre alapozta. Abban az esetben ugyanis, ha a rendes jogi eszközök és a rendőrség működése már nem elegendő a különleges helyzet elhárítására, akkor az állami beavatkozás lehetősége számára is már túl késő. Ami pedig az alapjogkorlátozást illeti: minél kevésbé avatkozunk bele az alapvető jogokba, annál jobban érvényesülnek és annál teljesebb lesz a demokrácia. Ez az érvelés, mint látjuk gyakorlatilag a változatlanság modellje mellett teszi le a voksát.

A konzervatívok ezzel szemben azt hangsúlyozták, hogy a rendes jogi eszközök egy bizonyos ponton túl nem elegendőek a különleges helyzetek kezelésére, így az alkotmány szintjén is lehetőséget kell biztosítani a hatékony állami beavatkozás előtt. Így ők a dichotóm modell fontosságát hangsúlyozták azzal, hogy bizonyos alapvető jogok ideiglenes felfüggesztését is elfogadhatónak tartották.<sup>552</sup> Mindezen ideológiai és politikai ellentétek ellenére az alkotmány tervezetének a 111. § az utolsó pillanatig része volt, ugyanakkor az alkotmány elfogadott szövegéből végül kikerült. Ez a tényező, mint majd látni fogjuk nagyban végigkövette a német alkotmányos demokrácia első évtizedeinek életét és mindvégig egyértelmű alapot szolgáltatott a szociáldemokrata és a konzervatív oldal közötti vitákra. Mielőtt azonban ennek a folyamatnak és a terrorizmussal összefüggő különleges helyzetnek a bemutatására sor kerülne, célszerű röviden ismertetni az alkotmány 1968-ban elfogadott, azóta gyakorlatilag változatlan formában működő kivételes állapotú szabályait.

---

<sup>551</sup> HALMAI Gábor, *Alkotmányos alkotmányvédelem*, Fundamentum, 2011. 2. szám, 83.

<sup>552</sup> HANSHAW, *Terror...*, i.m. 48.

#### 2.4. *A kivételes állapoti szabályok megalkotása*

Az 1949-es kudarcot követően nem került le végérvényesen a napirendről a kivételes állapot alkotmányi szabályozásának kérdése. Ezt a helyzetet erősítette Konrad Adenauer konzervatív politikus, első német kancellár kinevezése is 1949-ben. Az új kancellár számára a szovjet fenyegetettséggel szembeni legfőbb védelmet egy katonailag is erős köztársaság jelentette, melynek egyik fontos aspektusa az erős kancellár eszménye békeidőben és különleges helyzetben egyaránt. Újra és újra felmerült a kivételes állapot szabályai rendezésének igénye, de a szociáldemokrata támogatottságot hosszú ideig nem tudta megnyerni az akkori konzervatív-szabaddemokrata koalíció. Ez nem azt jelentette, hogy a szociáldemokraták valamilyen pacifista szemlélet mögé bújtak volna, hanem azt, hogy ők a különleges helyzetek kezelését elsődlegesen a megelőzésben (a társadalom demokráciatudatának növelése és a gazdasági társadalmi fejlődés szélsőségeket megelőző hatása<sup>553</sup>) és a rendőrség fejlesztésében látták.<sup>554</sup> A korszak demokratikus politikusai a weimari kudarcok miatt egyébként is tartózkodtak a hadsereg bevetésének lehetőségétől, azt kizárólag a legszélsőségesebb esetben voltak hajlandók elfogadni. Ennek egyik szimbolikus jele volt a szabaddemokrata és a szociáldemokrata vita a katonai szimbólumok és tradíciók kérdésében. Míg előbbieket kiállták a katonai tradíciók fontossága mellett, addig a szociáldemokraták igyekeztek valamennyi, a német katonai múltra emlékeztető szimbólumot, hagyományt és szertartást gyökerestül kiirtani.<sup>555</sup>

Az alkotmány elfogadását követően elsődlegesen a nemzetközi helyzet miatt (koreai háború) újra felvetették a külső és belső fenyegetettséggel szembeni hatékony védelem szükségessége az 50-es évek közepére.<sup>556</sup> Adenauer számára a legfőbb érvet a szabályozás mellett 1954 jelentette, amikor hivatalosan is megszűnt Németország megszállotti státusza. A kancellár innentől a nemzet szuverenitásának jelszavával kívánta meg megerősíteni az alkotmányos demokráciát a kivételes állapot szabályozása útján.<sup>557</sup> A törekvései végül 1963-as „visszavonulásáig” nem vezettek eredményre, ugyanakkor a szociáldemokraták álláspontja

---

<sup>553</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 59.

<sup>554</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 58.

<sup>555</sup> Erről lásd mindenekelőtt: BRAUNTHAL, Gerard, *The Free Democratic Party in West German Politics*, The Western Political Quarterly, Vol. 13, No. 2, 1960, 341.

<sup>556</sup> SCHNEIDER, Michael, *Demokratie in Gefahr? Der Konflikt um die Notstandsgesetze: Sozialdemokratie, Gewerkschaften und intellektueller Protest, 1958-1968*, Neue Gesellschaft, Bonn, 1986, 38.

<sup>557</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 62.

a kérdésben 1965-re mintha kezdett volna megváltozni. 1960-ban megkísérelték ismételtelen elfogadtatni a védelmi helyzetre (külső veszély) és a szükségállapotra (belső veszély) vonatkozó kivételes állapotú szabályokat, ugyanakkor a tervezet számos hasonlóságot mutatott a weimari alkotmány 48. cikkével, ezért elég hamar elvetették. 1961-ben egy újabb kudarcos kísérlet következett, amely már jelentősebb eljárási szabályokkal próbálkozott, így többek között a kormány kompetenciájába adta volna annak eldöntését, hogy fennáll-e olyan különleges helyzet, amely indokolhat kivételes állapotot. Ez a javaslat már a külső és belső veszély mellett a katasztrófahelyzetet is ismerte.<sup>558</sup> 1966-ban, amikor a szociáldemokraták számára megnyílt a lehetőség a koalíciós kormányzásra, a párt vezetése kompromisszumot kötött.<sup>559</sup> Ekkor az utolsó pillanatban a szabaddemokraták léptek vissza a támogatottságtól arra hivatkozással, hogy a tervezet az alapvető szabadságjogokkal szembeni támadás, ami veszélyes a demokráciára nézve.<sup>560</sup> Ennek ellenére a konzervatív pártcsalád a szociáldemokraták támogatásával elérte a kivételes állapotú szabályok elfogadásához szükséges parlamenti többséget, igaz az alapkoncepcióhoz képest számos ponton vissza kellett lépniük.

Az 1968. május 30-án elfogadott alkotmánymódosító csomag így az erős kivételes állapotú végrehajtó hatalom helyett a parlament jelentős szerepére és az alkotmánybíróság felülvizsgáló jogkörére épült. Jelentősen csökkent a hadsereg alkalmazhatóságának lehetősége kivételes állapotban, miként a rendőrség beavatkozási jogköre is redukálódott a különféle sztrájkokkal összefüggésben.<sup>561</sup> Ez utóbbi célja egyértelműen ideológiai, pártpolitikai indíttatású volt, hiszen gyökerei a munkavállalói jogok kiterjesztésében keresendő<sup>562</sup>, kivételes állapotú aspektusa kevésbé jelentős. A szociáldemokraták elérték azt is, hogy a tervezet tegye egyértelművé a katonai erők lakossággal szembeni alkalmazhatóságának tilalmát, valamint csökkent a kivételes állapotban felfüggeszhető alapvető jogok száma is.<sup>563</sup>

Az immáron kivételes állapotú szabályokkal kiegészülő GG X/A. fejezete (115/A-115/L. cikkek) az ún. „Védelmi helyzet” (*Verteidigungsfall*) szabályait tartalmazza. Itt kell megjegyezni, hogy a hazai megelőző védelmi helyzethez hasonlóan a német alkotmány is

---

<sup>558</sup> A tervezetekről lásd részletesen: DREIER *i.m.* 1129-1131.

<sup>559</sup> SCHNEIDER *i.m.* 103.

<sup>560</sup> SCHNEIDER *i.m.* 213-216.

<sup>561</sup> HANSHEW, *Terror...*, *i.m.* 65.

<sup>562</sup> SCHNEIDER *i.m.* 43-46.

<sup>563</sup> SCHNEIDER *i.m.* 199.

tartalmaz szabályokat a külső fegyveres támadás veszélye esetére. A GG 80a szakasza a „*Spannungsfall*” (feszült helyzet) intézményét szabályozza, melynek célja többek között az élet- és vagyonbiztonság megőrzése. Egyúttal pedig a kivételes hatalom gyakorlásához a Bundestag kétharmados döntése szükséges. Feszült helyzetben az intézkedések során kevésbé a végrehajtó hatalom megerősítése, semmint a Bundestag végrehajtói döntésekben történő közreműködése releváns.<sup>564</sup> A feszült helyzet alkalmazására lehetőség van továbbá olyan különleges helyzetekben, mint a katasztrófák és súlyos tömegszerencsétlenségek.

Az alaptörvény védelmi helyzetre vonatkozó fejezete – miként erre már utaltam – a bonni, 1949. május 23-i alaptörvénynek nem volt a része, hanem az 1968. június 24-i alaptörvény-módosítás iktatta be. A GG kivételes állapotként a védelmi helyzetet<sup>565</sup> határozza meg, egyúttal pedig megjelöli az alapjául szolgáló különleges helyzetet is, amely a Szövetség területének fegyveres megtámadását, vagy ennek közvetlen fenyegetését jelenti.<sup>566</sup> A kivételes állapotot és a különleges helyzet bekövetkeztét (fennállását) a szövetségi kormány javaslatára, a Szövetségi Tanács tagjai több mint felének jelenléte mellett leadott kétharmados szavazatának jóváhagyásával a Szövetségi Gyűlés megállapítsa.<sup>567</sup> A GG rendezi azt a helyzetet is, ha a különleges helyzetre történő hatékony válaszlépés nem teszi lehetővé a Szövetségi Gyűlés összehívását, vagy ha az összehívott Szövetségi Gyűlés nem szavazatképes. Ebben az esetben a Közös Bizottság<sup>568</sup> jogosult a megállapításra, tagjai több mint felének jelenléte mellett leadott kétharmados szavazatával.<sup>569</sup> A GG a megállapítás nyilvánosságáról is rendelkezik, hiszen azt a Szövetség Hivatalos Közlönyében közzé kell tenni.<sup>570</sup>

Rendkívül fontos rendelkezést tartalmaz a GG 115/A. § (4) bekezdése, amely szerint a Szövetség területét ért azonnali fegyveres támadás esetén, amennyiben az illetékes szövetségi szervek képtelenek a kivételes állapot azonnali megállapítására, akkor az alkotmányi vélelem értelmében a kivételes állapot megállapítása a támadás kezdetétől megtörténik és egyúttal azt is vélelmezni kell, hogy a (3) bekezdés szerinti kihirdetés is megtörtént. A szövetségi elnököt terheli ugyanakkor az a kötelezettség, hogy amint ez lehetővé válik, haladéktalanul,

---

<sup>564</sup> Vö. HÖNIG, Dieter – SEIFERT, Karl-Heinz, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Nomos, Baden-Baden, 2013, 798.

<sup>565</sup> Magyar nyelvű fordítását lásd: TRÓCSÁNYI - BADÓ (szerk.) *i.m.* 767.

<sup>566</sup> HÖNIG – SEIFERT *i.m.* 799.

<sup>567</sup> GG 115/A. cikk (1) bekezdés

<sup>568</sup> A Közös Bizottságról a GG 53/A. cikke rendelkezik, ennek értelmében az kétharmad részben a Szövetségi Gyűlés képviselőiből, egyharmad részben a Szövetségi Tanács tagjaiból áll.

<sup>569</sup> GG 115/A. cikk (2) bekezdés

<sup>570</sup> GG 115/A. cikk (3) bekezdés

visszamenőleg állapítsa meg, immáron formálisan is ezt az időpontot, mint a megállapítás és a kihirdetés időpontját.

A GG 115/C. cikke rendelkezik a különleges jogalkotás lehetőségeiről, így a 115/C. cikk (1) bekezdése biztosítja a Szövetségnek az ún. „konkuráló törvényhozás” jogát, amely lehetővé teszi, hogy a tartományok törvényhozási hatáskörébe tartozó kérdéseket is ideiglenesen szabályozzon, de ehhez szükség van a Szövetségi Tanács jóváhagyására.<sup>571</sup> A szövetségi törvény számára a GG lehetővé teszi, hogy – ha a körülmények megkívánják –, akkor a kisajátításnál a GG-ben egyébként megjelölttől eltérő ideiglenes kártalanítást határozzon meg, valamint a szabadságelvonásra a GG főszabályától eltérő időtartamot is meghatározhat, de az nem lehet hosszabb, mint négy nap. Lehetőség van igazgatási és pénzügyi szabályoktól való eltérésre is azzal a kitéttel, hogy az nem veszélyeztetheti a tartományok, a községek és a községsszövetségek különösen pénzügyi aspektusból vett életképességét.<sup>572</sup>

A szövetségi kormány továbbá a határrendőrséget is bevetheti a Szövetség egész területén, sőt a szövetségi igazgatáson kívül a tartományi kormányoknak is adhat utasításokat, a hatáskörüket átruházhatja a tartományi kormányok meghatározott tagjaira is.<sup>573</sup> A védelmi helyzeti törvényhozásra speciális eljárási szabályokat állapít meg a GG.<sup>574</sup> A védelmi helyzet kihirdetésének számos jogkövetkezménye van, így a szövetségi törvényhozás és szövetségi kormány hatáskörének bővülése, a jogalkotási eljárás meggyorsításának lehetősége, a gazdasági, anyagi szolgáltatásra kötelezés lehetősége a civil lakosság számára, továbbá erre irányuló egyéb szabályok esetén nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos jogosultságok.<sup>575</sup>

A szabályozás lehetővé teszi a Közös Bizottság számára, hogy a Szövetségi Gyűlést és a Szövetségi Tanácsot helyettesítse, egyúttal jogaikat egységesen gyakorolja, feltéve, hogy tagjai több mint felének jelenléte esetén leadott szavazatok kétharmados többségével azt állapítja meg, hogy a Szövetségi Gyűlés időben történő összeülése leküzdhetetlen akadályokba ütközik, vagy az nem határozatképes. Ezekre a helyzetekre azonban a GG is direkt korlátozásokat vezet be, miszerint a Közös Bizottság törvényével nem változtathatja meg, nem függesztheti fel és sem egészben, sem pedig részben nem helyezheti hatályon kívül a GG-t. Ezen túl törvényalkotói hatásköre nem terjed ki felségjogok államközi intézményekre

---

<sup>571</sup> HÖNIG – SEIFERT *i.m.* 802-803.

<sup>572</sup> GG 115/C. cikk (3) bekezdés

<sup>573</sup> Vö. GG 115/F. cikk

<sup>574</sup> GG 115/D. cikk

<sup>575</sup> HÖNIG – SEIFERT *i.m.* 799-800.

történő átruházására, valamint szövetségi terület újrafelosztására.<sup>576</sup>

A GG továbbá részleteiben tartalmazza a különböző szervek által megalkotott eltérő jogforrási szintű kivételes állapotú törvények, valamint ezek felhatalmazása alapján született rendeletek hatályának kérdését,<sup>577</sup> a tartományi kormányok fellépésének lehetőségét, ha a szövetségi szervek akadályoztatva vannak,<sup>578</sup> valamint azokat a helyzeteket, amelyek a kivételes állapotban intézkedésre jogosult szervek, személyek mandátumának megszűnésével és a Szövetségi Gyűlés kivételes állapotban történő felosztatásának tilalmával vannak kapcsolatban.<sup>579</sup>

Témánk szempontjából kiemelt fontossága van annak, hogy a GG önálló cikkben szabályozza a Szövetségi Alkotmánybíróság kivételes állapotú alkotmányos helyzetét. A szabályozás elvi értelemben mondja ki mind az Alkotmánybíróság, mind pedig annak bírái alkotmányos helyzetének és alkotmányos feladatai teljesítése korlátozásának tilalmát.<sup>580</sup> Kivételes állapotban az Alkotmánybíróság működése, egyúttal a bírák személye érinthetetlen. Ezzel az alaptörvényi szabályozással megerősítést nyer, hogy az alkotmányosság végső őreként funkcionáló Alkotmánybíróság kivételes állapotban az alkotmányos demokrácia gyakorlatilag utolsó, teljes hatáskörrel eljáró szerve, egyúttal pedig az esetlegesen az alkotmányos demokrácia lebontására irányuló törekvések fékje is. A GG az Alkotmánybíróságról szóló törvény módosítását kizárólag praktikus okokból teszi lehetővé, de csak akkor, ha arra az Alkotmánybíróság szerint (a jelenlévő bírák többségi szavazatával) is szükség van a funkciói ellátásának fenntartásához.

A német alkotmány kivételes állapotú szabályozását – akárcsak a GG egészét – áthatja a nemzetszocialista hatalomátvétellel kapcsolatos emlék és a weimari alkotmányos rendszer bukásának megismétlődésétől való félelem. Ez az alapfelállás meglehetősen részletes eljárási szabályokkal és komoly garanciákkal körülbástyázott kivételes állapotú szabályozást hozott létre, amely fontos garanciális elemet is tartalmaz az Alkotmánybíróság szigorú védelmét kimondó rendelkezéseivel. Azáltal tehát, hogy az Alkotmánybíróság működése kivételes állapotban sem korlátozható, a kivételes állapotú jogszabályok alkotmányos kontrollja is biztosított.

---

<sup>576</sup> GG 115/E. cikk

<sup>577</sup> GG 115/K. cikk és 115/L. cikk

<sup>578</sup> GG 115/I. cikk

<sup>579</sup> GG 115/H. cikk

<sup>580</sup> GG 115/G. cikk

## 2.5. Németország és a terrorizmus

Mint láthattuk az előző pontban a kivételes állapot szabályozására majdnem két évtizedet kellett várni. Az eddigiekből az is kiderült, hogy ennek legfőbb oka a szociáldemokraták érthető félelme volt egy kivételes állapoti rezsim létesítésétől. Az eddigi elemzések alapján azt a megállapítást tettem, hogy a párt végül jórészt politikai céloktól vezérelve elfogadta a kivételes állapot alkotmányi szabályozásának indokoltságát. Az 1966-os Kereszténydemokrata Unió (CDU) és a Szociáldemokrata Párt (SDP) közötti nagykoalíció 1969-ben, a választások eredményének fényében megbomlott. Az SDP a választás eredményeként kormányt alakíthatott a szabaddemokratákkal. 1969-1982-ig tartó „baloldali” kormányzás nem csak két szociáldemokrata kancellárt jelentett a pártnak (Willy Brandt és Helmut Schmidt), hanem jelentős küzdelemmel is járt a demokrácia védelme érdekében. A szociáldemokrata kormányzás ugyanis együtt járt egy újabb különleges helyzettel, a terrorizmussal. Willy Brandt 1969-ben alakított kormánya a több demokrácia igényével lépett fel.<sup>581</sup> Ez a kijelentés nem pusztán a korszak politikai ars poeticájának hangzatos megfogalmazását jelentette, hanem mint majd látni fogjuk jelentős küzdelemmel is járt a demokrácia védelme érdekében, egyrészt az ellenzék politikai támadásai, másrészt pedig a terrorakciók tényleges támadásai tükrében, egy olyan országban, ahol az 1969-es friss koalíció is elismerte a demokrácia „tökéletlen” jellegét.<sup>582</sup>

A korszak Németországát a szélsőbaloldali terrorizmus jellemezte, kezdetét pedig egy konkrét eseményhez, az iráni sah 1967-es látogatásához kapcsolhatjuk. Számos tiltakozás kezdődött, amelyek 1968-ban erőszakos diákmozgalmakban folytatódtak. Egy ilyen tüntetésen 1967. június 2-án a rendőrség agyonlőtt egy diákot, ami döntő motívummá vált a rendszerrel, a köztársasággal és az imperializmussal szembeni fegyveres fellépés során. Ezt követően 1968. április 11-én egy jobboldali fanatikus fejbe lőtte Rudi Dutschkét, baloldali diákvezetőt. A merénylőnél a Springer kiadó Bild folyóiratát találták, amely azzal a címmel jelent meg akkor, hogy „*Most állítsuk meg Dutschkét.*” Ettől a ponttól az Alex Springer is nyíltan a radikális baloldali mozgalmak célkeresztjébe került. Ebből a radikális baloldali diákmozgalomból nőtt ki a Baader-Mainhof Gruppe (a két vezetőjéről Andreas Baaderről és Ulrike Meinhofról elnevezve), közismertebb nevén a Vörös Hadsereg Frakció (Rote Armee

---

<sup>581</sup> HANSHEW [2010] *i.m.* 122.

<sup>582</sup> Vö. HANSHEW, *Terror...*, *i.m.* 110.



Fraktion, a továbbiakban: RAF), a Június 2-a Mozgalom (Bewegung 2. Juni) valamint a Forradalmi Sejték.<sup>583</sup> A szervezetek kezdetektől kihívás elé állították a nyugat-német rendvédelmi szerveket,<sup>584</sup> ráadásul az RAF esetében nem pusztán a kelet-német titkosszolgálatok anyagi, hanem palesztin terrorszervezetek fegyveres támogatásáról is beszélhetünk. Első merényletükre 1968. április 2-án került sor két frankfurti áruházlánc felgyújtásával.<sup>585</sup> A 70-es évekre az RAF szervezetileg megerősödött az erőszak helyett világos politikai ambíciókkal lépett elő, és céljuk az volt, hogy a baloldal egészének vezetőivé lépjenek elő.<sup>586</sup>

A politikai ambíciókkal együtt az RAF magatartása is erőszakosabb lett, 1971-72 között számos robbantást követtek el, amelyek célzott merényletek voltak (a heidelbergi amerikai katonai támaszpont, Wolfgang Buddenberg szövetségi bíróval szemben elkövetett merénylet<sup>587</sup> stb.). Az egyes események részletes bemutatását mellőzve azt a megállapítást tehetjük, hogy a 70-es évek elejére a németországi terrorizmus elért egy olyan szintet, amely súlyossága miatt mindenképpen azonnali intézkedéseket igényelt. A szociáldemokraták ugyanakkor óva intettek a védelmi helyzet tényállásának alkotmányi kiegészítésétől, sokkal inkább a rendelkezésre álló rendes jogi eszközökben és intézkedési lehetőségekben keresték a megoldást. Amíg a konzervatívok a határozott lépéseket és megtorlást tekintették a terrorizmussal szembeni legfőbb célnak, addig az SDP kitartott azon elképzelése mellett, hogy fontosabb a megelőzés, valamint a rendőrségi eszközök modernizálása.<sup>588</sup> Ennek háttérében az állt, hogy a terrorizmusra olyan különleges helyzetként tekintettek, amely nem más, mint a bűnözés egy új formája, vagyis nem látták szükségét a rendes jogi eszközökön kívüliek igénybevételére.<sup>589</sup>

A megelőzést elsődleges szempontnak tekintő politikának egyik fontos állomása volt

---

<sup>583</sup> Tekintettel arra, hogy az RAF a szervezetek közül a legjobban organizált és méreténél fogva a baloldali radikális csoportokat összefogó ereje is volt, ezért az egyszerűség kedvéért a történeti részeknél csak ezt a szervezetet fogom említeni.

<sup>584</sup> A baloldali kormányzat ezzel kapcsolatos dilemmáiról és nehézségeiről lásd: HANSHEW, Karrin, *'Sympathy for the Devil?' – The West German Left and the Challenge of Terrorism*, Contemporary European History, Vol. 24, No. 4, 2012, 511-532.

<sup>585</sup> Az eddigiekről és a későbbi merényletekről lásd: HANSHEW, *Terror...*, i.m. 111-113

<sup>586</sup> COLVIN, Sarah, *Ulrike Meinhof and West German Terrorism: Language, Violence and Identity*, Camden, New York, 2009, 80-107.

<sup>587</sup> Az RAF öt tette felelőssé egy tagjuk börtönben bekövetkezett haláláért. A bíró, mivel nem tartózkodott az autóban, megúszta a merényletet, a járművet vezető felesége ugyanakkor súlyosan megsérült a robbantásban. Az eseményekről részletesen lásd: HANSHEW, *Terror...*, i.m. 113, valamint PETERS, Butz, *Tödlicher Irrtum: Die Geschichte der RAF*, Argon, Berlin, 2004, 285-293.

<sup>588</sup> HANSHEW [2010] i.m. 124.

<sup>589</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 117.

egy országos adatbázis kiépítése, melynek eredményeként a számítógépes technológia alkalmazásával az információk tárolása jelentősen leegyszerűsödött. A technikai fejlesztések bevezetése a Szövetségi Bűnügyi Hivatal (a továbbiakban: BKA) akkor frissen kinevezett elnöke, Horst Herold nevéhez kötődik. Herold számos újítása nem pusztán a megelőzést tette sokkal könnyebbé, hanem a bűnüldözést is egy új szintre emelte. Egy számítógépes rendszernek köszönhetően, melyre valamennyi gyanúsított adatait felvitték, rendőri igazoltatás alkalmával szinte korlátlan információhoz juthattak a rendőrök. Az új rendszer hatékonyságát jelzi, hogy a BKA a robbantásos merényletsorozatot követő három napon belül valamennyi RAF vezetőt letartóztatta.<sup>590</sup>

A szociáldemokraták abbéli hitét, miszerint a terrorizmus a rendes jogrend eszközeivel kezelhető az is jól jelképezi, hogy az 1960-as évek végén létrehozott félkatonai szervezetet a BGS-t a rendőrség szervezetébe integrálták. Az izraeli mintára létesített terrorizmusellenes félkatonai erők (GSG-9) alkalmazásától pedig hosszú ideig tartózkodtak. Ennek okát egyesek abban látják, hogy az egyébként társadalmilag kevésbé támogatott (ekkoriban a félkatonai szervezetek látványa még mindig sok emberben a nemzetszocialista múltat idézte fel) szervezet rendszeres alkalmazása negatív visszhangot keltett volna. Mások szerint a szervezet alkalmazása a szociáldemokraták megelőzőközpontú terrorizmus elleni küzdelmébe egyszerűen nem fért volna bele.<sup>591</sup>

A fentiek mellett a terrorizmus elleni politika egyik fontos eszköze volt a társadalom demokrácia-tudatának fejlesztése azzal a céllal, hogy ha kellően kritikussá válnak a tömegek a demokráciát veszélyeztető szélsőséges elemekkel szemben, akkor megelőzhető a demokrácia leépülése, amely folyamat leginkább a bosszú és a radikális fellépés igényéből táplálkozik. Egyúttal pedig az emberek is könnyebben elfogadják a különleges helyzetek hagyományos jogi eszközök általi kezelését, ha felismerik, hogy ez a demokrácia megóvása érdekében történik. Ennek keretében hozták létre a Szövetségi Politikai Nevelési Központot (BPB) amely hirdetésekkel, televíziós műsorokkal, könyvekkel igyekezett minél szélesebb tájékoztatást adni.<sup>592</sup> Látható tehát, hogy a szociáldemokraták a demokráciatudat megerősítését és a rendes jogi eszközöket kívánták alkalmazni a terrorizmussal szemben.

A törekvésnek ugyanakkor voltak árnyoldalai is: 1972-ben hoztak ugyanis egy rendeletet a radikálisok elleni fellépés érdekében, amely többek között rögzítette, hogy

---

<sup>590</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 121.

<sup>591</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 124.

<sup>592</sup> HANSHEW [2010] i.m. 128-132.

valamennyi közalkalmazott köteles alávetni magát egy biztonsági ellenőrzésnek, és amennyiben ennek nem tesz eleget kizárják a közszolgálatból. A jogszabály sokak számára a szabadságjogokkal szembeni potenciális fenyegetést jelentette.<sup>593</sup>

1972-ben a szociáldemokrata-szabaddemokrata koalíció a nyertes választásokat követően újabb, korábban nem látott krízissel szembesült. A bűnüldözésben és demokratikus ismeretek terjesztésében elért sikereket az 1972-es müncheni olimpián bekövetkezett túsdráma, az 1973-as olajembargó és ezzel kapcsolatban a globális gazdasági visszaesés, egyúttal pedig a német gazdasági fejlődés megtorpanása és visszaesése elfeledtette. 1974-ben ráadásul a sajtó az RAF egyik tagjának (Holger Meins) börtönben bekövetkezett halálától volt hangos, majd a Június 2-a Mozgalom nagy visszhangot keltő akciójában megölte Drenhmann berlini bírót. 1973-ban kezdték meg az RAF bebörtönzött tagjai az első összehangolt éhségstrájkjukat, melyet ezután még több követett. Válaszul a hatóságok 1974. májusában nagyjából nyolcvan fogvatartott kényszertáplálását rendelték el. Ezt követően nyilvános vita kezdődött arról, hogy vajon ez az állami beavatkozás – amely fájdalommal is járt – beleütközik-e a kínzás alkotmányos tilalmába, valamint kérdésként merült fel az is, hogy a kényszertáplálás vajon az alaptörvény 1. cikkéből folyó alkotmányos kötelezettsége az államnak, avagy ellenkezőleg: súlyos beavatkozás az emberi méltósághoz való jogba.<sup>594</sup>

Az RAF fogvatartottakkal történtek egyre több fiatal számára azt a látszatot keltették, hogy az állam egy autoritatív szemléletet kezd el követni, amely többeket a szélsőbaloldali radikalizmus irányába terelt. Az ezzel megnyílt politikai lehetőségre válaszul a konzervatív ellenzék heves kampányba kezdett, mellyel a kormány politikáját támadták. Ennek egyik fontos eleme volt a terrorizmus kivételes állapotként történő kezelése és rendkívüli intézkedések alkalmazásának lehetősége. A szociáldemokraták ezzel szemben az RAF-el szembeni fellépésüket igyekeztek alkotmányos keretek között tartani és a szervezetet bünszervezetként meghatározni. Az alkotmány alapján az ilyen szervezetek működését a bíróság betilthatta, sőt vádat is emelhetek résztvevői ellen.

Látható tehát, hogy a sorozatos kudarcok ellenére a kormány továbbra is tartózkodott a terrorizmusra vonatkozó speciális kivételes állapoti szabályok alkalmazásától. Hans-Jochen Vogel az akkori igazságügyért felelős miniszter ezt úgy fogalmazta meg, hogy még a

---

<sup>593</sup> Az egyik legjelentősebb kritikus Herbert Wehner volt, akiről részletes életrajzi könyvet írt: MEYER, Christoph, *Herbert Wehner: Biographie*, Deutscher Taschenbuch, Munich, 2006.

<sup>594</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 135.

terrorizmussal gyanúsított személyeket is megilleti a tisztességes eljáráshoz való jog.<sup>595</sup> Ennek ellenére növekedett a túszejtéssel járó események száma,<sup>596</sup> amely egyértelműen felvetette azt a kérdést, hogy vajon a kormány képes-e megvédeni állampolgárait? Ezekben az ügyekben a kormányzat a terroristákkal való kapcsolatában sokáig tartotta magát a megegyezésre törekvő politikához, az erőszak alkalmazásával szemben. Az első törést ebben a folyamatban a Lorenz ügy utáni hónapokban történő stockholmi merénylet jelentette, ahol a terroristák betörték a német nagykövetségre és tizenkét munkatársat túszul ejtettek, életükért cserébe huszonhat általuk „politikai fogolynak” titulált társuk szabadon engedését kérték. Miután megölték a katonai attasét és erejük fitogtatásaként később még egy túszt, a kormányzat új álláspontot fogalmazott meg: nem tárgyal terroristákkal.<sup>597</sup>

A kormány nem csak a parlamenti ellenzékétől kapott kritikákat, hanem a parlamenten kívüli baloldali politikai erők is élesen támadták a tevékenységét. A fogvatartottakkal szembeni bánásmód, majd ezzel összefüggésben a kényszertáplálás miatt eleinte a náci „elődhöz” hasonlították őket, majd később azzal gyanúsították meg a kormányt, hogy „orwelli”<sup>598</sup> rendszert kíván kiépíteni. Ennek a kritikának az alapja a már említett radikálisokkal szembeni fellépésről szóló rendelet mellett a Stammheimben megépített börtön volt, melynek egyik célja a terrorizmussal gyanúsított személy megfelelő fogvatartása volt. A börtön alkalmassá vált a hatékony levéllenőrzésre, a zárt-rendszerű televíziós szolgáltatásra, nem mellesleg pedig a kényszertáplások biztonságos lefolytatására. Ezek az intézkedések nem csak a parlamenten kívüli baloldal számára, hanem párton belül is felvetették a széles körű emberi jogi jogsértés gyanúját (a szociáldemokrata párt ifjúsági tagozata hevesen ellenállt az intézkedéseknek).<sup>599</sup>

---

<sup>595</sup> VOGEL, Hans-Jochen, *Strafverfahrensrecht und Terrorismus – eine Bilanz, Neue Juristische Wochenschrift*, 25. Sitzung, 1978, 1218. Idézi: HANSHEW [2010] *i.m.* 134.

<sup>596</sup> 1975-ben túszul ejtették Peter Lorenz kereszténydemokrata politikust, akiért cserébe váltságdíjat és öt fogvatartott szabadon engedését kérték. A kormány eleget tett a kérésnek, amelynek az lett az eredménye, hogy Peter Lorenz segélyhíváshoz elegendő pénzzel együtt kidobták egy autóból Berlinben. A helyzet egyaránt felvetette a probléma jogi és politikai aspektusait. Amíg a jogi érvek szerint az állam alkotmányos kötelessége állampolgárainak megvédelem, vagyis nem volt választása a döntéshozóknak, hiszen mindent meg kellett tenni annak érdekében, hogy Lorenz élve kiszabadítsák. A politikai jellegű érvek viszont amellettszóltak, hogy nem szabad alkudozni a terroristákkal, mert nem lehet tudni, hogy a következő alkalommal hány jogerősen elítélt fogvatartottat kérnek majd szabadon bocsátani. Vö. HANSHEW, *Terror...*, *i.m.* 135.

<sup>597</sup> HANSHEW, *Terror...*, *i.m.* 140-141.

<sup>598</sup> Utalva ezzel George Orwell 1984. című, 1949-ben megjelent ikonikus művére, amelyben az állam, a felügyelő állam tökéletes szerepét betöltve úgy kívánja akarátának megfelelő alkalmazkodásra kényszeríteni állampolgárait, hogy hazugságokkal, kegyetlen büntetésekkel és félelemkeltésekkel operál.

<sup>599</sup> HANSHEW [2010] *i.m.* 135-139. A börtönben elkövetett kínzásokkal szembeni tiltakozás addig jutott, hogy a fogvatartottak háborús jog szerinti hadifogolykénti elismerését kérték, ezáltal biztosítva számukra a nemzetközi emberi jogi védelmet (a genfi egyezmény alapján). HANSHEW, *Terror...*, *i.m.* 160.

A helyzet a későbbiekben sem változott jelentősen, ugyanis egyértelművé vált, hogy az RAF tagjai főként védőik segítségével és közreműködésével a fegyházból szervezik tovább a csoport működését, nem mellesleg pedig az információáramlás hozzájárult a szervezett éhségstrájkok eredményéhez is.<sup>600</sup> Ez a fejlemény ismételten vitához vezetett, amely vita immáron sokkal inkább jogi természetű volt. A szociáldemokrata, szabaddemokrata megoldás értelmében elegendő a büntetőjogi, büntetőeljárásjogi szabályok módosítása. Úgy gondolták ugyanis, hogy a helyzetet az a szabály eredményezte, amely lehetővé tette egyetlen védőnek több ügyfél jogi védelmének ellátását. Ezt a rendelkezést módosították, egyúttal megteremtették annak jogi lehetőségét, hogy amennyiben a védővel kapcsolatban bármilyen gyanú merül fel arra vonatkozóan, hogy védencével olyan együttműködést folytat, amely nem pusztán az ügy felderítését hátráltatja, hanem a hatóságok bűnüldöző tevékenységét is, akkor egyszerűen elbocsátható legyen az eljárásból.

A törvénymódosító csomag 1975. január 1. napján lépett hatályba.<sup>601</sup> A szabályozás alapján a májusban kezdődő, több RAF vezetővel szemben meginduló eljárásban az addigi védőket a bíróság az eljárásból elbocsátotta, ennek eredménye az lett, hogy volt olyan, aki jogi képviselő nélkül maradt, ugyanis a kirendelt védőt ő maga tagadta meg. Számos kritika szerint a szabályozás túlmélt az alkotmányos kereteken, a tisztességes eljáráshoz való jog, a védelemhez való jog súlyos sérelmét megvalósítva, a konzervatív ellenzék ennek ellenére továbbra is a rendes jogrend nem hatékony jellegére és a terrorizmussal összefüggő kivételes állapoti szabályok megalkotására hívta fel a figyelmet (ennek érdekében több jogalkotási javaslatot is tettek.)<sup>602</sup> Bár a konzervatív álláspontot a szociáldemokraták nem fogadták el maradéktalanul 1976-ban újabb szigorítást eszközöltek a büntetőjogi normák módosításával.

A büntetőjogi kódex 1976. júniusi módosításával két új tényállás került be a törvénybe, amelyek célja a parlamenten kívüli szélsőbaloldali írások, közlemények tilalmazása volt. A 88a szakasz rendelkezett az erőszakos cselekmények támogatásának tilalmáról, míg a 129. §-a egyértelműen tiltotta a bűnszervezetben történő közreműködést vagy ennek bármilyen mértékű támogatását. Az addigra jelentősen elszaporodott kormányellenes, egyúttal a terroristákat pozitív színben feltüntető írásokat ezzel a két rendelkezéssel a jövőre nézve gyakorlatilag cenzúrázta a jogalkotó. A támogatás tényállási

---

<sup>600</sup> Erről az információs hálózatról szól: GÄTJE, Olaf, *Der Gruppenstil der RAF im „Info“-System: Eine soziostilistische Untersuchung aus systemtheoretischer Perspektive*, Gruyter, Berlin, 2008.

<sup>601</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 143.

<sup>602</sup> Vö. HANSHEW, *Terror...*, i.m. 143-44.

elemébe ugyanis belefért az is, ha irodalmi mű vagy közéleti periodika keretében a bűnszervezettel (terrorszervezettel, annak tagjaival vagy a terrorizmussal) összefüggésben bármilyen, annak tevékenységét pozitívan feltüntető írást jelentettek meg.<sup>603</sup>

1977-re a kormányzat terrorizmus ellenes intézkedései ténylegesen is felvetették a kérdést: vajon a kormányzati kommunikáció ellenére valóban a joguralom keretei között igyekezett kezelni a helyzetet a szociáldemokrata többség? Az egyedi ügyekre alkotott büntetőjogi normák, az eljárási jogok csorbítása a büntetőeljárások során, a terrorizmust támogató könyvek és újságok közvetett cenzúrázása mind-mind olyan intézkedések, amelyek a kezdeti állásponthoz képest joggal vetik fel a rendkívüli intézkedések rendes jogrendbe épülésének veszélyét.

Mielőtt azonban a korszak elemzését lezárnám, indokoltnak tartom, hogy az ún. 1977-es német őszi is essen szó. A már említett, jogállami aspektusból vitatható intézkedések ellenére a terrorizmussal összefüggő cselekmények száma nem csökkent. Az RAF egyik alapítójának és vezető ideológusának Ulrike Meinhofnak a halála (a hivatalos álláspont szerint cellájában öngyilkosságot követett el) 1976-ban, majd 1977 áprilisában az RAF több vezetőjének életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélete újabb lendületet adott a németországi terrorizmusnak. Mivel a már ismertetett jogszabályi változások alapján az elítéltek védőit az eljárásból elutasították, az elítéltek az ítélet meghozatalakor távolmaradásukkal fejezték ki egyet nem értésüket, ami meglehetősen rossz fényt vetett a demokratikus eszmékre. Az ítélethirdetést megelőzően április 7-én az RAF terroristái, annak sofőrjével és kíséretével együtt motorkerékpárról agyonlőtték Siegfried Buback főállamügyészt, akit indokolásuk szerint a rendszer szolgálata miatt végeztek ki.<sup>604</sup> A gyilkosságot követően jelent meg egy anonim írás Buback halálával összefüggésben, amelynek bekövetkezéséért egyértelműen a kormányt tették felelőssé. A probléma nem ezzel, hanem a szerző abbéli álláspontjával volt, hogy legbelül örömet érzett Buback halálával kapcsolatban. A cikk egy egyetemi lapban a Göttinger Nachrichtenben jelent meg és kiváltotta a kormányzat teljes ellenszenvét. A kormány taktikát váltott és a korábban elvetett határozott, bosszú jellegű intézkedések többé nem jelentettek tabut. A kommunikációjában a „demokrácia védelmét” hirdető, gyakorlatban a szólás szabadságával nyíltan szembenálló intézkedések közé sorolható az alternatív, egyetemi és diáklapokat érő rajtaütésszerű ellenőrzések, valamint büntetőeljárás kilátásba helyezése arra az esetre, ha nem adják meg a szerzőkre vonatkozó adatokat. Buback halála

---

<sup>603</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 164.

<sup>604</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 196.

egyúttal korábban nem látott mértékű biztonsági intézkedéseket is magával hozott: biztonsági pontok, gyakori rendőri igazoltatások, igaz a hadsereg, vagy félkatonai szervezetek bevetésére ekkor még nem került sor.<sup>605</sup>

Az igazi fordulatot 1977. szeptember 5-e utáni periódus jelentette, amikor az RAF túszul ejtette Hans-Martin Schleyert, a munkavállalók szövetségének elnökét, sofőrjét és testőreit megölték. A kormány a korábbi stratégiáján változtatva meg sem kísérelte az alkudozást a terroristákkal. Ezen túl bár elvetették a konzervatívok újabb kivételes állapoti szabályozásra tett javaslatát, ugyanakkor elfogadták a kapcsolattartás tilalmáról szóló törvényt, amely a szövetségi és a tagállami igazságügyminiszter számára biztosította annak lehetőségét, hogy megvonja a fogvatartottaktól az egymással és a külvilággal való kapcsolattartás jogát amennyiben arra lehetett következtetni, hogy közvetlen veszélyt jelentenek mások életére, vagy szabadságára.<sup>606</sup> A törvényi rendelkezések hatályát kiterjesztették a védővel való kapcsolattartás szabályaira is.<sup>607</sup>

A Schleyer-üggyel gyakorlatilag párhuzamosan egy másik esemény is nehezítette a kormányzat terrorizmussal szembeni fellépését. Egy palesztin terrorszervezet tagjai eltérítették a Lufthansa egyik repülőgépét az RAF-el való szolidaritás jegyében. Akárcsak Schleyerrel összefüggésben a döntéshozók ebben az esetben is mellőzték a tárgyalást. A kormány immáron egy másik korábbi tabut is megdöntött: bevetette a GSG-9 nevű egységet, amely végül sikeres túszmegtétst hajtott végre október 18-án. A sikeres mentőakció után a hazatérő fegyveres egység képei bejárták az országos sajtót: farmeres, fekete bőrkabátos fiatal férfiak szálltak le a gépről, akik megközelítőleg sem hasonlítottak a korábbi félelmek okozóira: a náci katonákra.<sup>608</sup>

Összességében a szociáldemokraták ebből, a szimbolikus félelemtől is vezérelt akcióból eredményesen jöttek ki, az öröm ugyanakkor nem lehetett felhőtlen: Schleyer holttestét október 19-én megtalálták, míg három RAF fogvatartott (Baader, Ensslin, Raspe) szinte egyidejűleg követett el öngyilkosságot. A hármás öngyilkosság mögött sokan a kormány bosszúállását és közreműködését feltételezték. Ezt a tézist erősítette meg az is, hogy éppen a korábbi rendelkezéseknek, a kapcsolattartás korlátozására vonatkozó szabályoknak

---

<sup>605</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 208.

<sup>606</sup> SOBIECK, Stephen M., *Democratic Responses to International Terrorism in Germany*. In: CHARTER, David E. (ed.), *The Deadly Sin of Terrorism: Its Effects on Democracy and Civil Liberty in Six Countries*, Greenwood, Westport, 1994, 55.

<sup>607</sup> HANSHEW [2010] i.m. 141.

<sup>608</sup> Uo.

köszönhetően a fogvatartottak sehoggy sem érintkezhettek egymással, így elvileg a csoportos öngyilkosságot sem tervelhették ki.<sup>609</sup> Németország ebben rövid időszakban közelről megtapasztalhatta a terrorizmus, mint különleges helyzet kezelésének problémáját. Miként láthattuk, a kormányzat igyekezett megtalálni a rendes jogrend feltétlen alkalmazása és a hatékony védekezés közötti egyensúlyt, amely gyakorlati megvalósulása jelentős nehézségeket jelentett, egy még nem kiforrott alkotmányos demokrácia számára. Mielőtt azonban a különleges helyzetek németországi kezelése és az alkotmányos demokrácia kapcsolatáról a végső következtetéseket levonnám, szükséges a bírói felülvizsgálat működésének megfelelő ismertetése is.

## **2.6. A Szövetségi Alkotmánybíróság jogértelmezése**

Az új alkotmányos demokráciában jelentős szerepet látott el (és lát el a mai napig) az 1951-ben alakult Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*), amely ítéleteivel valamennyi államhatalmi szerv számára meghatározta jogállásuk és működésük kereteit.<sup>610</sup> Az önálló alkotmánybíráskodás német modelljének létrejöttét továbbra is a nemzetiszocialista államot jellemző hatalmi koncentráció megakadályozásának igénye vezette. Ebbe az irányba mutatott továbbá a demokratikus hagyományok gyengesége, az újonnan létrejött alkotmányos rendszer védelmének igénye.<sup>611</sup> Sajó András ezzel kapcsolatban megállapította, hogy az önálló alkotmánybíróság létrejöttét segítette az a tény is, hogy az alkotmányozónak nem volt, nem lehetett bizalma az ország rendes bírái iránt.<sup>612</sup>

A demokrácia védelmét – legalábbis a korszak kezdetén – két ügy determinálta, ráadásul mindkettőnél felmerült a különleges helyzet és annak kezelésének problémája. Mindkettő a szélsőséges politikai pártokkal szembeni fellépéssel volt kapcsolatban. Ezt a kérdést azért vizsgálom, mert a bíróság történetének meglehetősen korai fázisában került rá sor akkor, amikor a weimari „emlékek” és a második világháború történései még meglehetősen frissek voltak.

A Szövetségi Alkotmánybíróság – még a GG kivételes állapotú szabályainak

---

<sup>609</sup> HANSHEW, *Terror...*, i.m. 231.

<sup>610</sup> SZENTE i.m. 241.

<sup>611</sup> SZENTE i.m. 240.

<sup>612</sup> Vö.: SAJÓ András, *Az önkorlátozó hatalom*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó - MTA Állam- és Jogi Intézet, Budapest, 1995, 294.



megalkotása előtt – már szembesült különleges helyzettel, ugyanakkor nem a fogalom klasszikus értelmében. A konkrét ügyben az alapkérdés meglehetősen egyszerű volt: élvezheti-e az egyesüléshez való alkotmányos jog védelmét egy nyíltan szélsőséges politikai elveket valló párt? Az ügy ugyanakkor ennél többről szólt, arról, hogy vajon az alkotmányos demokrácia védelmét az egyesülés szabadságának kiterjedt védelme, vagy a szélsőségek leküzdése érdekében tett megelőző reakció (vagyis a különleges helyzet megelőzése) szolgálja-e jobban. Az Alkotmánybíróság álláspontját és ars poeticáját jól jellemzi a Nyugat-Németország Kommunista Pártjának (Kommunistische Partei Deutschlands, a továbbiakban: KPD) 1956-os betiltásáról szóló döntése.<sup>613</sup> Az indokolás kiemelte, hogy szemben a nyugati alkotmányos demokráciák logikájával, amely a polgárok számára biztosítani kívánja a korlátozásoktól mentes pártalapítást, a közelmúlt főként külföldi fejleményei alapján (ti. kommunista pártok számának gyarapodása), a testület arra hívta fel a figyelmet, hogy nem mellőzhető azon probléma kezelése, amely az alkotmányos demokratikus berendezkedéssel szemben fellépő pártok közéletről való kizárásának gyakorlati és politikai aspektusában manifesztálódik. A bíróság szerint tehát az ilyen pártok betiltása szükséges az alkotmányos demokrácia megóvása érdekében, de csak akkor, ha az állam fenyegetettsége elér egy bizonyos szintet.<sup>614</sup> Ez az indokolás röviden összefoglalja a Szövetségi Alkotmánybíróság azon kiindulópontját, amely az alkotmányos demokrácia teljes körű védelmében, a weimari alkotmányhoz hasonló helyzet, és egyúttal az ahhoz kapcsolódó kivételes állapot általánossá válásának megelőzésében érhető tetten.

Az előbb hivatkozott KPD ügye mellett ki kell emelni egy másikat is, a Szocialista Birodalmi Pártét (Sozialistische Reichspartei, a továbbiakban: SRP), amelyről a bíróság a KPD-t megelőzően döntött.<sup>615</sup> Az SRP-t 1949-ben alapították, meglehetősen erős neonáci orientációval rendelkezett, nem mellesleg pedig a Német Birodalmi Párt utódjának vallotta magát. A nemzetiszocialista orientációt jelzi az is, hogy a bíróság vizsgálata szerint a párt vezetőinek többsége vezető pozíciót töltött be a nemzetszocialista rezsimben. Az SRP feloszlátását a kormány indítványozta az alkotmányos demokrácia védelme érdekében. A bíróság döntésében felhívta a figyelmet arra, hogy az alaptörvény nehézség elé állítja a testületet tekintettel arra, hogy a GG kiindulópontja a szabad pártalapítás, amely egyebekben az antidemokratikus pártokra is irányadó lehet. Ráadásul egy szabad demokratikus államban a

---

<sup>613</sup> BVerfGE 5, 85 (1956)

<sup>614</sup> Vö.: BVerfGE 5, 85 (1956), 135-136.

<sup>615</sup> BVerfGE 2, 1 (1952)

véleménynyilvánítás és az egyesülés szabadsága az egyéneket megillető alapjog, amely összekapcsolódva a népszuverenitás elvével azt eredményezi, hogy a nép legfelső hatalmát – választások és népszavazás útján – de a politikai pártok révén tudja megvalósítani. A bíróság ennek elismerésével hangsúlyozta, hogy rendes körülmények között a pártok alakulásának korlátozása nem felel meg a modern demokratikus államfelfogásnak. Éppen ezért az alkotmányozó felelőssége volt annak eldöntése, hogy a modern demokráciákban érvényesülő pártalapítási szabadságot korlátozza-e az olyan pártok alapításának, működésének tilalmával, amelyek célja alapvető demokratikus elvekkel való visszaélés, egyúttal a demokratikus eszközrendszer alkalmazásával az alkotmányos demokrácia megszüntetése. Ugyanakkor szintén az alkotmányozó felelőssége annak figyelembevétele, hogy ha ilyen korlátozással él, akkor egyúttal lehetőséget nyit a kormányzat számára az őt zavaró ellenzéki pártok betiltására. Ezt a dilemmát a GG 21. cikk (2) bekezdése oldja fel, amely egyértelművé teszi, hogy azok a pártok, amelyek célkitűzéseiben, vagy akár a tagjaik magatartásával a szabad demokratikus rend csorbítására, vagy megszüntetésére törekednek, vagy a köztársaság helyzetét kívánják veszélyeztetni, alkotmányellenesek. Ugyanakkor a GG az alkotmányellenesség eldöntése kérdésében a Szövetségi Alkotmánybíróság kizárólagos döntési kompetenciáját határozta meg.

A testület a konkrét ügyben szűkítően fogta fel a hatáskörét, hiszen az alkotmányellenesség megállapítására csak abban az esetben látott volna lehetőséget, ha a politikai párt az alaptörvényben foglalt szabad demokratikus rend alapvető értékeit kívánta volna megdönteni. Arra pedig, hogy az adott párt célja az alkotmányos demokrácia elutasítása volt, a párt belső szervezeti felépítéséből lehetett következtetni. Amennyiben egy párt a belső szervezeti felépítésében sem felel meg a demokratikus értékrendnek, úgy azt lehet feltételezni, hogy ezt az elvet az állam egészére is alkalmazni kívánja. Az SRP belső struktúrájában elvetette az alkotmányos demokratikus értékeket és sok tekintetben az NSDAP hagyományaira épült. Mivel az SRP szervezetében diktatórikus volt, ezért az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a párt alkotmányellenes, hiszen nyilvánvaló veszélyt jelent az alkotmányos demokráciára.

Fontos hangsúlyozni, hogy a pártbetiltások kérdésében a testület meglehetősen következetes maradt, vagyis a visszaélésszerű alkotmánybírósági jogkorlátozásra nem láthatunk példát. Ezt támasztja alá az a tény, hogy az Alkotmánybíróság általi pártbetiltásra eddigi hosszú gyakorlatában mindösszesen két alkalommal került sor, ráadásul mindkettő még az 50-es években. A pártbetiltásos ügyek rövid ismertetése azért is fontos, mert rendkívül jól példázzák egy újonnan létrejött alkotmányos demokrácia alkotmánybíróság általi határozott

védelmét, még abban az esetben is, ha ez bizonyos jogkorlátozásokkal jár. Más kérdés, hogy az alkotmányellenesség megállapítására a GG alapján felhatalmazása van a Szövetségi Alkotmánybíróságnak. Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a történelmi előképek nyomán a német alkotmányos demokrácia sokkal szigorúbb a szélsőséges eszmék megítélésében.

A dolgozat e részének utolsó eseteként a különleges helyzettel már direkt kapcsolatba is hozható ügy alkotmánybíróági értelmezését mutatom be. Az alábbi ügy kapcsolódik a pártbetiltásokhoz, mivel itt is egy potenciális különleges helyzet megelőzéséről van szó. A lényegi különbség ugyanakkor az, hogy nem az Alkotmánybíróság végzi el ezt a „preventív” feladatot, hanem jelen esetben a jogalkotó tette volna.

A konkrét esetben a német Szövetségi Alkotmánybíróság a 2005-ben elfogadott légi biztonsági törvény 14. § (3) bekezdésének vizsgálata során az alábbi alkotmányossági kérdést vetette fel: vajon a GG alapján lehetséges-e a légi jármű lelövése, ha a körülményekből azt lehet megállapítani, hogy azt emberéletek kioltására kívánják felhasználni, és e közvetlen veszély elhárítására nincsen más eszköz.<sup>616</sup> A szabályozás a légi jármű lelövésére adott felhatalmazást, arra az esetre, ha a körülmények alapján abból kell kiindulni, hogy azt emberélet ellen kívánják bevetni, egyúttal pedig e közvetlen veszély elhárítására ez az egyetlen eszköz áll rendelkezésre. A testület döntésében hangsúlyozta, hogy az élethez való jog és az emberi méltóság kapcsolatának alkotmányos szabályozásából következően az államnak egyrészt meg van tiltva, hogy az élethez való jogba, az emberi méltóság megsértése tilalmának semmibe vételével beavatkozzon, másrészt terheli az a kötelezettség, hogy minden emberi életet védjen. Ennek a védelemnek a tartalma ugyanakkor nem határozható meg általánosságban és végérvényesen, de az objektíven meghatározható, hogy tilalmazott valamennyi olyan közhatalmi bánásmód, amely az ember alanyi minőségét, jogalanyi státuszát kérdőjelezi meg. Ugyanakkor mindig csak az egyedi esetben dönthető el, hogy vajon ez a bánásmód megállapítható-e. A bíróság álláspontja szerint nem felelt meg a fenti követelményeknek az a szabályozás, amely a fegyveres erőket olyan légi jármű lelövésére hatalmazta fel, amelyben emberek utaznak, akik ráadásul maguk is áldozatok. A vonatkozó rendelkezés alkalmazása csak akkor nem lenne alkotmányellenes, ha utasokat nem szállító légi jármű ellen, vagy kizárólag olyan személyek ellen irányulna, akiknek ez a támadás

---

<sup>616</sup> BVerfGE 115, 118 (2006)

tulajdonítható.<sup>617</sup>

Az Alkotmánybíróság a szabályozás alkotmányellenességének alátámasztása érdekében kiemelte, hogy a törvény által szabályozott helyzetben a repülőgép utasai önrendelkezésüktől megfosztva, kiszolgáltatott helyzetben lennének, vagyis a tettesek „tárgyainak” tekinthetők. Ezen felül továbbá a repülőgép utasai és személyzete – figyelemmel a törvényi felhatalmazásra – az állami cselekvés elöl sem tudnak kitérni, amely egyébként szinte bizonyosan az életük kioltásával járna. Tehát az állam is tárgyasítja őket, egyúttal mások megmentésének eszközeként szolgáltak volna. Ez az egyoldalú állami bánásmód pedig méltóságuktól és elidegeníthetetlen jogaiktól fosztaná meg az utasokat.<sup>618</sup>

Nem elfogadható továbbá az a feltételezés sem, miszerint, ha valaki utasként, vagy személyzetként felszáll egy repülőgépre, akkor egyúttal belegezük lehetséges megölésébe. Az alanyi státusz ilyen semmibe vételének tényén, egyúttal a szabályozás alkotmányellenességén mit sem változtat az az érv, hogy arra más emberek életének védelme érdekében kerülhetne csak sor. A bíróság megítélése szerint a GG alapján elképzelhetetlen, hogy az akár reménytelen helyzetben lévő, eltérített repülőgép személyzetét és utasait ilyen formában megöljék. A döntés hangsúlyos eleme a haszonelvűség elméletének elvetése volt, amelynek értelmében az sem tenné alkotmányossá a szabályozást, ha abból indulnánk ki, hogy az egyén a közösség érdekében akár köteles lehet feláldozni az életét, még akkor sem, ha jogilag ez az egyetlen lehetőség mutatkozik a közösség védelme érdekében. Ezen a ponton hártotta el a bíróság a kivételes állapot alkotmányi rendelkezéseinek direkt értelmezését, mondván, a törvény alkalmazási területe nem a közösség megszüntetésére, vagy az államrend megsemmisítésére irányuló támadásról rendelkezett.<sup>619</sup>

A konkrét ügyből levonható tanulság, hogy az Alkotmánybíróság megítélése szerint ilyen speciális különleges helyzetben (a döntés egyébként kitér arra is, hogy a vélelmezett szituációban a fegyveres erők alkalmazására nem háborús bevetés során került volna sor)<sup>620</sup>, bármennyire is komoly veszély fenyegeti a közösség egészét vagy jelentős részét, nincsen lehetőség az alapjogok rendes jogrendben megállapított korlátozásánál szigorúbbal élni.

Az itt röviden ismertetett három eset kapcsán az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:

1. Hiába a kivételes állapot alkotmányi szinten történő dichotóm szabályozása, a gyakorlatban

---

<sup>617</sup> BVerfGE 115, 118 (2006) 119-121.

<sup>618</sup> BVerfGE 115, 118 (2006) 123-124.

<sup>619</sup> BVerfGE 115, 118 (2006) 135-136.

<sup>620</sup> BVerfGE 115, 118 (2006) 130.

a bírósági jogértelmezés nem érintette az alaptörvény vonatkozó fejezetét. 2. A Szövetségi Alkotmánybíróság elé kerültek olyan ügyek, amelyekkel összefüggésben egyrészt egy potenciális, az alkotmányos demokráciát veszélyeztető különleges helyzetnek az alkotmány által biztosított keretek közötti megelőzése volt a célja (pártbetiltásos ügyek), valamint amikor a közösség jelentős részét veszélyeztető potenciális különleges helyzet (terrortámadás) egy speciális bekövetkezési módjának jogalkotói megakadályozása, vagyis különleges helyzet elhárítása volt a vizsgálat tárgya. 3. Bár látszólag az itt bemutatott ügyek mind tárgyukban és időben, mind pedig a potenciális veszélyeztetettség mértékét tekintve eltérőnek tűnnek mégis, ha közelebbről vizsgáljuk a kérdést, akkor felfedezhetjük, hogy valójában az alkotmányos demokrácia és különleges helyzet (potenciális kivételes állapot) viszonyát vizsgálta a testület, és ez az állítás akkor is igaz, hogyha mindkét ügycsoportban maga a különleges helyzet is még inkább hipotézisnek, semmint realitásnak tűnik. A bíróság a jogértelmezésében az alkotmányos demokrácia abszolút védelme mellett érvelt valamennyi esetben.

## **2.7. *Értékelés***

A különböző történelmi periódusok miatt nem adható egységes kép a német kivételes állapoti modellről. Célszerű ezért az egyes korszakokban külön-külön vizsgálni azt. A weimari alkotmány és a GG által létesített kivételes állapotot a dichotóm jelleg hatja át megkülönböztethető. Amíg azonban a weimari kivételes állapot iskolapéldája a pre-autoriter kivételes állapoti modelleknek, hiszen mint egyes elméletek ezt alátámasztják maga a szabályozás is lehetővé tette az alkotmányos demokrácia bukását, addig a GG és a kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlatból arra következtethetünk, hogy a német olyan dichotóm modell, amely az eljárási részletszabályok mellett már a szabályozás terén is biztosít egy további demokratikus garanciát, a széles bírói kontroll lehetőségét. A légi biztonsági törvénnyel kapcsolatos döntés pedig megerősíti a modell demokratikus jellegét.

Elemzésem során rámutattam arra is, hogy az 1949-1968 közötti szakaszban a dichotóm kivételes állapot nem érvényesült. Ebben a korszakban a weimari alkotmány tapasztalatai miatt egy meglehetősen óvatos, demokrácia-féltő gyakorlat volt jellemző egyrészt az Alkotmánybíróság gyakorlatában (pártbetiltás), másrészt pedig a politikai hatalomgyakorlás részéről is. Ezt a korszakot a szabályozás hiánya és a politikai hatalom gyakorlóinak demokráciát féltő attitűdje miatt a változatlanosság modellje hatotta át, amely a történelmi tapasztalatok miatt egyenesen rettegett a kivételes állapot kifejezésétől is. Ennek

ellenére a terrorizmus, mint különleges helyzettel szembeni fellépés során úgy gondolom több olyan intézkedés történt, ami már felvetette a modell pre-autoriter jellegét (fogvatartottak jogainak korlátozása, a közszolgálatban dolgozók átvilágítása stb.). A folyamat ugyanakkor a terrorizmus visszaszorulásával megállt, így szerencsére pre-autoriter jellegét elveszítette.

Még egy fontos elemet indokolt tisztáznom ebben a részben. Felmerülhet a kérdés, hogy mi különböztette meg a korszakot a monista kivételes állapottól, hiszen az említett intézkedések akár rendkívüliek is lehetnének. A válasz úgy gondolom a politikai hatalom gyakorlóinak felfogásában keresendő. Nem hiába hivatkoztam arra, hogy a terrorizmus egyre kezelhetlenebbé vált. Ez a helyzet sürgető intézkedéseket kívánt meg, így a kormányzat a kivételes hatalom gyakorlásának szándéka nélkül, egyébként deklaráltan is a rendes jog eszközeivel kívánta meg kezelni a helyzetet. Összehasonlítva az előző fejezetben foglaltakkal: Bush kifejezetten felhívta a figyelmet a helyzet rendkívüliségére és a határozott, kivételes intézkedések szükségességére. Ezzel szemben a 70-es évek német szociáldemokrata és szociáldemokrata-szabaddemokrata kormánya az erre irányuló ellenzéki javaslatok ellenére deklaráltan elvetette a kivételes intézkedések lehetőségét. Ettől még tény: bizonyos intézkedéseik alapján – még ha jóhiszeműen is történtek esetleg – felmerült a modell pre-autoriter jellege.

### **3. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata**

Ebben a részben az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) kivételes állapotú gyakorlatát fogom bemutatni, amelyet az Egyezmény 15. cikke határoz meg. Ennek értelmében bizonyos körülmények fennállása esetén lehetőség van az Egyezmény alkalmazásának felfüggesztésére. A kivételes állapotú jogkorlátozás és a bírói alapjogi mérlegelés fontos aspektusa az EJEB ezzel kapcsolatos gyakorlata, ilyen szempontból történő tematikus vizsgálata azért is indokolt, mert az Egyezmény hatálya szélesebb az Európai Unió tagállamainak körénél. Az így létrehozott rendszer nem más, mint egy legalizált emberi jogi rezsím, amelyben az EJEB hatásköre, hogy bírósági felülvizsgálat alá vegye a tagállami jogalkotást, valamint jogalkalmazást, mindezt pedig a kérelmező azon állítása alapján, miszerint a tagállami magatartás sérti az Egyezményben foglalt emberi jogait.<sup>621</sup> A bíróság

---

<sup>621</sup> HELFER, R. Laurence, *Overlegalizing Human Rights: International Relations Theory and the Commonwealth*

releváns gyakorlata jórészt az Egyezmény 15. cikke által determinált, amelynek értelmében bizonyos körülmények fennállása esetén lehetőség van az Egyezmény alkalmazásának felfüggesztésére. A sajátos szabályozási struktúra miatt az elemzés nem a korábbi fejezetekben alkalmazott kronologikus megoldást követi.<sup>622</sup> Először az Egyezménnyel kapcsolatos alapvető elvekről lesz szó, majd a derogáció kérdésével kívánok általánosságban foglalkozni. Ezt követően ismertetem a „nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot” fogalmával, illetőleg a mérlegelési jogkör doktrínájával kapcsolatos alapvető kérdéseket. Végül az Egyezmény hatályának részletes bemutatását végzem el azzal a céllal, hogy az EJEB gyakorlata összevethető legyen a guantánamoi ügyekben hozott megállapításokkal. A fejezet végén pedig, akárcsak a korábbiakban igyekszem meghatározni, hogy vajon milyen kivételes állapotú modell érvényesül az EJEB gyakorlatában.

1949. május 5. napján az Európa Tanács alapszabálya a részes államok kötelezettségévé tette az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartását. Ezt követően 1950 novemberében aláírták az Egyezményt, amely a tagállami megerősítéseket követően végül 1953 szeptemberében lépett hatályba.<sup>623</sup> Az Egyezmény a védett emberi jogok érvényesülése és tiszteletben tartása érdekében létrehozta az Emberi Jogok Európai Bizottságát és az EJEB-et, mindkettőt strasbourgi székhellyel. Az EJEB meglehetősen széles és hatékony jogvédelmi mechanizmussal rendelkezik, így az Európa Tanács keretében megvalósuló jogvédelem mind tartalmi, mind pedig eljárási tekintetben is lényegesen hatékonyabb az ENSZ emberi jogi intézményeinek jogvédelménél. Az EJEB jogköre bár nem terjed ki a részes államok bírósági döntéseinek megsemmisítésére, ugyanakkor az egyéni jogvédelem leghatékonyabb európai bíróságaként tarthatjuk számon, hiszen jogosult az Egyezményben és a kiegészítő jegyzőkönyvekben foglalt jogok megsértésének megállapítására és emiatt kártérítés megítélésére, így valamennyi szerződő állam belső jogrendszerétől és joggyakorlatától elvárható közös minimumot biztosítja az Egyezmény

---

*Caribbean Backlash against Human Rights Regimes*, Columbia Law Review, Vol. 102, No. 7, 2002, 1832. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az írás szempontjából releváns derogációs ügyekkel kapcsolatos eddigi gyakorlatban a kérelmezők nem csupán saját jogaik védelme érdekében fordulhatnak (fordulhattak) az EJEB-hez, hanem ismerjük az államközi panaszokkal kapcsolatos eljárást is.

<sup>622</sup> Ehelyett az Egyezmény értelmezése kapcsán felmerülő kérdések mentén mutatom be a téma szempontjából releváns döntések vonatkozó részeit. Így ugyanaz a döntés az egyes témakörök, elemzésre váró problémák során többször is szóba kerülhet. Az egyezmény-centrikus elemzési mód álláspontom szerint sokkal inkább biztosítja a mondanivaló könnyebb befogadhatóságát.

<sup>623</sup> Az Egyezmény elfogadásáról és a kialakult eljárásrendről lásd részletesen: VAN DIJK, Pieter – VAN HOOF, J.H. Godefridus, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, Martins Nijhoff Publishers, Hague, 1998, 74-76., valamint KARDOS Gábor, *Az emberi jogokat védő nemzetközi jogi intézmények*. In.: HALMAI – TÓTH *i.m.* 155-168.

szerinti jogokkal kapcsolatban, az egyes ügyekben hozott végleges és megfellebbezhetetlen döntései útján.<sup>624</sup> Megállapítható az is, hogy az EJEB a társadalmi körülmények változására figyelemmel újraértelmezi a védett jogok tartalmát, azok korlátait, ezáltal pedig a fejlettebb jogrendszerek megoldásainak európai minimummá történő elfogadásában is jelentős szerepet vállal.<sup>625</sup> Magyarország 1993-ban törvényben hirdette ki az Egyezményt és annak nyolc kiegészítő jegyzőkönyvét, amelyek belső jogunk részévé váltak,<sup>626</sup> miként a tizenegyedik jegyzőkönyv 1998-ban<sup>627</sup>, a tizenegyedik jegyzőkönyv 2005-ben<sup>628</sup> vagy a tizenötödik jegyzőkönyv 2015-ben.<sup>629</sup> Az 1998-ig fennálló eljárásrend 1998-ban számottevően átalakult, és a korábbi Emberi Jogi Bizottság, valamint Bíróság egyesülésének eredményeként az egyes ügyekben immáron kizárólag az EJEB jár el.<sup>630</sup>

Az EJEB-nek és a tagállamoknak az Egyezmény értelmezése során a jóhiszeműség elvének figyelembevételével kell eljárniuk. Ennek keretében a rendelkezések általános jelentését veszik alapul, figyelembe véve a rendelkezéssel elérni kívánt célt is. Ezt az értelmezést számos alapelv determinálja, amelyek rövid ismertetése elengedhetetlen a további elemzésekhez.<sup>631</sup>

Az első alapelv a *hatékony védelem elve*, amely azt mondja ki, hogy az Egyezmény rendelkezéseit nem lehet megszorítóan értelmezni, különösen, ha az az államok szuverenitása érdekében történik.<sup>632</sup> Az elv alapja az a tény, hogy az Egyezmény elsődlegesen a hatékony alapjogvédelmet szolgálja és nem a tagállamok kölcsönös kötelezettségvállalásainak végrehajtását. Bár a hatékony védelem elve jelentős korlátozást jelent a tagállami mérlegelés számára, azonban nem zárja ki az eltérő tagállami eljárási és technikai megoldások alkalmazását az Egyezmény végrehajtása során feltéve, hogy az eltérő szabályozás megfelel az arányosság követelményének. Az eltérő végrehajtást megalapozhatja a tagállamok eltérő

---

<sup>624</sup> KARDOS. In.: HALMAI – TÓTH *i.m.* 157.

<sup>625</sup> KARDOS. In.: HALMAI – TÓTH *i.m.* 158-159.

<sup>626</sup> Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

<sup>627</sup> Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény tizenegyedik jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 1998. évi XLII. törvény

<sup>628</sup> Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény tizenegyedik jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2005. évi CXXIV. törvény

<sup>629</sup> Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény tizenötödik jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2015. évi CLVII. törvény

<sup>630</sup> Az EJEB eljárásáról lásd részletesen: GRÁD András – WELLER Mónika, *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*, HVG-ORAC, Budapest, negyedik, bővített kiadás, 2011, 18-80.

<sup>631</sup> Az alapelvekről szóló részletes elemzést lásd: GREER, Steven, *The Margin of Appreciation: Interpretation and Discretion under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2000, 15-21.

<sup>632</sup> VAN DIJK – VAN HOOF *i.m.* 74-76.



oktatási, bírósági vagy éppen választási eljárási rendszere.<sup>633</sup>

A második alapelv a *törvényesség követelménye*, amely megköveteli a tagállamoktól, hogy az intézkedéseiket hatékony eljárási jogi garanciákkal erősítsék meg, a kormányzati vagy közigazgatási önkénnyel szemben. A követelménynek való megfelelést az EJEB egy teszt alkalmazásával ellenőrizheti, amely a gyakorlatban négy kérdés megfogalmazásából áll össze: 1. a jogsértést szankcionálja-e a tagállami jogrend?, 2. a kérdéses jogszabályi rendelkezés megismerhető-e az állampolgárok számára?, 3. a rendelkezés kellően pontosan került-e megfogalmazásra ahhoz, hogy az állampolgárok előre láthassák cselekményeik várható jogkövetkezményeit?, és végül 4. a tagállami jog biztosít-e megfelelő jogorvoslati lehetőséget az önkényes beavatkozással szemben, figyelemmel az egyéni jogokra?<sup>634</sup>

A harmadik alapelv a *demokrácia*, melynek alapja a „hatékony politikai demokrácia” már az Egyezmény preambulumban is megjelenik alapvető értéként. Ugyanakkor a demokrácia az Egyezmény és az EJEB egyik legfőbb értéke, az egyéni jogokkal való összevetésében is fontos alapelv. A demokratikus érdek és a hatékony alapjogvédelem ugyanis sok esetben összetűzésbe keveredhetnek. Miként erre Ronald Dworkin is rámutatott, az egyéni jog olyan igény vagy érdek, amely természeténél fogva elsőbbséget élvez a közösség érdekével szemben.<sup>635</sup> A demokrácia, mint alapelv fontosságára egyik döntésében az EJEB is felhívta a figyelmet, amikor arra a megállapításra jutott, hogy kizárólag a demokrácia az a politikai modell, amelyet az Egyezmény felismer, egyúttal pedig az egyetlen, amely összhangba is hozható vele.<sup>636</sup>

A következő alapelv az *egységes, autonóm és folyamatosan fejlődő értelmezés* elveként határozható meg. Ennek értelmében az Egyezmény alapvető rendelkezéseit a bíróság a tagállami értelmezésektől függetlenül értelmezheti, amely interpretáció mindenkire irányadó.<sup>637</sup>

A *szubszidiaritás* elve azt fejezi ki, hogy az EJEB szerepe az Egyezmény rendszerében a tagállamok szempontjából a szubszidiaritáson alapul, vagyis inkább a felülvizsgálati, ellenőrző szerepe érvényesül, semmint a „negyedik fokú”, legvégső jogorvoslati fórum

---

<sup>633</sup> SCHOKKENBROEK, Jeroen, *The Prohibition of Discrimination in Article 14 of the Convention and the Margin of Appreciation*, Human Rights Law Journal, Vol. 19, No. 1, 1998, 32.

<sup>634</sup> GREER *i.m.* 17.

<sup>635</sup> Vö. DWORKIN, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge, 1977.

<sup>636</sup> United Communist Party of Turkey and others v. Turkey, Judgment of 30 October 1998, 45.

<sup>637</sup> OST, Francois, *The Original Canons of Interpretation of the European Court of Human Rights*. In: DELMAS - MARTY, Mireille – CHODKIEWICZ, Christine (szerk.), *The European Convention for the Protection of Human Rights: International Protection Versus National Restrictions*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1992, 305.

jellege.<sup>638</sup>

Az *arányosság* követelménye az EJEB gyakorlatának egyik legfontosabb aspektusa, amely segítségül szolgál az Egyezményből eredő különböző érdekek, normák, jogok és fogalmak meghatározásában, illetőleg a hatékony védelem elvének érvényesülése szempontjából is elengedhetetlen.<sup>639</sup>

Végül a *harmonizáció és a pluralizmus megőrzésének követelménye* az Egyezmény értelmezésével kapcsolatos eljárásra utal, amely az eddigiekben ismertetett alapelvek érvényesülését segíti anélkül, hogy maguk értelmezési alapelveként működneek. A különböző alapelvek bírói értékelésénél a harmonizáció, avagy a pluralizmus politikai alternatívaként szerepel.<sup>640</sup>

### **3.1. A derogációról általában**

Az Egyezmény 15. cikk 1. bekezdése értelmében háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén „*bármely Magas Szerződő Fél a jelen Egyezményben meghatározott kötelezettségeitől eltérő intézkedéseket tehet a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékben, feltéve, hogy az ilyen intézkedések nem ellentétesek egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeivel*”. A rendelkezés derogációs szabály, amely bizonyos korlátok között a szükségesség követelményére hivatkozással lehetővé teszi az Egyezményben foglaltaktól való eltérést, az Egyezmény alkalmazásának bizonyos mértékű felfüggesztését. Az Egyezmény 15. cikke nemcsak a jogok felfüggesztésének lehetőségét biztosítja, hanem a derogációs rendelkezés meglehetősen részletesen tartalmazza a felfüggeszthető jogok alóli kivételeket (2. bekezdés), valamint egy látszólag szigorú eljárási szabályt is (3. bekezdés), amely lehetővé teszi az EJEB számára, hogy megvizsgálja a tagállamok által a derogáció időtartama alatt tett jogkorlátozó intézkedéseket.

A derogációs vagy eltérést engedő rendelkezések általában olyan jogkorlátozást lehetővé tevő intézmények, amelyeket az egyes szerződő államok kivételes állapotban

---

<sup>638</sup> Erről részletesen: PETZOLD, Herbert, *The Convention and the Principle of Subsidiarity*. In.: St. J. MACDONALD, Ronald – MATSCHER, Franz – PETZOLD, Herbert (szerk.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1993, 41-62.

<sup>639</sup> Vö.: EISSEN, Marc-André, *The Principle of Proportionality in the Case-Law of the European Court of Human Rights*. In.: MACDONALD – MATSCHER – PETZOLD (szerk.) *i.m.* 125-146.

<sup>640</sup> GREER *i.m.* 21.

használhatnak, de ennek egyik alapvető feltétele, hogy a tagállam (vagy annak képviselője) a kivételes állapot fennállását bejelentse.<sup>641</sup> Ezzel összefüggésben a kivételes hatalomgyakorlásnak két formája ismert.<sup>642</sup> Az egyik megoldás egy speciális eljárásjogi szabályrendszer, amely a kivételes állapot fenntartását és ellenőrzését is biztosítja. A másik pedig egy speciális, a rendes jogrendtől különálló autonóm rendszert képez el.<sup>643</sup> A derogáció végső soron egy harmadik megoldást kínál, amely ugyanakkor az elsőhöz áll közel azzal, hogy egy nemzetközi emberi jogi szerződésben, vagy akár alkotmányban foglaltakkal egyébként ellentétes intézkedéseket tesznek lehetővé azért, hogy az egyébként egyezmény vagy alkotmányértő intézkedéseket a kivételes állapotra történő hivatkozás legitimálja, de csak korlátozott ideig, a kivételes állapot időtartamára. Ezek az intézkedések nemcsak időben, hanem területileg is korlátozottak lehetnek.<sup>644</sup> A derogáció alkalmazhatóságának nagyon fontos feltétele, hogy létezzen egy nemzetek felett álló szervezet, amely felülvizsgálja nemcsak a derogáció végrehajtását, hanem ellenőrzi az annak folyamán érintett egyéni jogkorlátozásokat is, hiszen a nemzetközi jog önmagában, intézményes garanciák nélkül csekély hatást tudna kifejteni.<sup>645</sup>

Felmerül a kérdés, hogy a különleges helyzettel érintett állam megóvása és a társadalom biztonságának érdeke mellett van-e további célja a derogációs rendelkezéseknek? Összességében három érv hozható fel emellett, hogy a derogációs rendelkezések a jogvédelmet szolgáló eszközök. Egyrészt az a széles körben elfogadott tény, hogy az emberi jogi egyezmények, valamint az alkotmányok nem tekinthetők öngyilkossági paktumoknak, vagyis alapvető követelmény velük szemben bizonyos mértékű rugalmasság, alkalmazkodási készség.<sup>646</sup> Éppen ezért kivételes állapotban az alapvető jogok védelme sokkal inkább biztosítható akként, ha az alkotmány vagy éppen a releváns nemzetközi jogi dokumentum lehetővé teszi – korlátozott időtartamban és tárgykörben – bizonyos alapvető jogok korlátozását. Abban az esetben pedig, ha a szabályozás bizonyos abszolút jogokat nevesít, az alapvető jogvédelem további garanciális elemmel bővül. Összességében tehát a derogációs

---

<sup>641</sup> COWELL, Frederick, *Sovereignty and the Question of Derogation: An Analysis of Article 15 of the ECHR and the Absence of a Derogation Clause in the ACHPR*, *Birckbeck Law Review*, Vol. 1. No. 1., 2013, 136-137.

<sup>642</sup> NEOCLEOUS, Mark, *The problem with Normality: Taking Exception to „Permanent Emergency”*, *Alternatives: Global, Local Political*, Vol. 31, No. 2, 2006, 191-213.

<sup>643</sup> ACKERMAN [2004] *i.m.* 1038.

<sup>644</sup> BONDZIE-SIMPSON, Ebow, *A Critique of the African Charter on Human and Peoples Rights*, *Harvard Law Journal* 31, 1988, 660. idézi: COWELL *i.m.* 137.

<sup>645</sup> GROSSMAN, Claudio, *A Framework for the Examination of States of Emergency under the American Convention on Human Rights*, *American University International Law Review Policy*, Vol. 1 No. 1, 1986, 35.

<sup>646</sup> COWELL *i.m.* 137-143.

rendelkezés nem csak segítség az érintett állam számára, hogy megfelelően kezelje a különleges helyzetet, hanem egyúttal garancia is arra, hogy az alapvető jogok védelmének szintje a kivételes állapot végével helyreáll.

Bár a derogációs rendelkezések a kormányzati mozgástér és ezáltal az eltérés lehetőségének biztosítékai, ez mégsem jelenti azt, hogy a joguralom felfüggesztésre kerülne. Sokkal inkább arról van szó, hogy a derogáció a rendes jogrend és a kivételes állapot közötti kapcsolatot teremti meg,<sup>647</sup> azáltal, hogy biztosítja bizonyos alapvető jogok alkalmazásának felfüggesztését. Ezzel ellentétes álláspont is megfogalmazódik ugyanakkor, amely szerint nem létezik olyan helyzet, amikor a normális és a kivételes állapot egyidejűleg érvényesíthető lenne,<sup>648</sup> tehát ebből arra a következtetésre juthatunk, hogy a derogáció alkalmazása során valamennyi alapvető jogra a kivételes állapot korlátozások érvényesülnek. A nemzetközi jog általánosságban nem ismeri a joguralom teljes felfüggesztésének lehetőségét, így a jogi alapelvek a derogáció során is érvényesülnek.<sup>649</sup> Ezt a megoldást fogadja el az Egyezmény rendszere is, amely a derogáció alatt pusztán a tagállam által megjelölt – és az abszolút korlátozási tilalom alatt nem álló – konkrét alapvető jogok biztosításának tagállami kötelezettsége alól enged ideiglenesen kivételt.

### **3.2. Az Egyezmény 15. cikkével kapcsolatos alapvető kérdések**

A második világháborút követően a tagállamok önként vetették alá magukat egy meglehetősen szigorú eljárási rezsimnek, ennek elsődleges oka a második világháborúban és annak európai traumájában keresendő, ugyanis a legtöbb európai országban még élesen élt a fasizmus rémképe, egyúttal reális veszélye volt a kommunista térnyerésnek is.<sup>650</sup> Az államok többsége az 1950-es évekre felismerte egy nemzetek felett álló alapjogvédelmi mechanizmus szükségességét, amely rendszer képes garantálni az alkotmányos demokratikus örökséget.<sup>651</sup>

---

<sup>647</sup> HIGGINS, Rosalyn, *Derogations under Human Rights Treaties*, British Yearbook of International Law, Vol. 48, No. 1, 1978, 286.

<sup>648</sup> Vö. GROSS [1998] *i.m.* 455-456.

<sup>649</sup> LAUTERPACHT, Hersch, *The Function of Law in the International Community*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 391; idézi: LEHMANN, Julian M., *Limits to Counter-Terrorism: Comparing Derogation from the International Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention on Human Rights*, Essex Human Rights Review, Vol. 8. No. 1, 2011, 104-105.

<sup>650</sup> COWELL *i.m.* 143-144.

<sup>651</sup> MORAVCSIK, Andrew, *The Origins of Human Rights Regimes Democratic Delegation in Postwar Europe*, International Organization 54, 2000, 231.

Az Egyezmény elfogadásával és az EJEB létrehozásával olyan, a mai napig jelentős hatással rendelkező rendszer jött létre, amely hatékonyan szolgálta az emberi jogok megőrzését, azon az áron, hogy a tagállamok elfogadták szuverén hatalmuk bizonyos mértékű korlátozását. Az Egyezmény 15. cikkének háttérében kettős cél mutatható ki. Egyrészt egyfajta anti-totalitárius igény, ezzel összefüggésben pedig egy emberi jogi minimum biztosítása, másrészt pedig a tagállamok részére egyes különleges helyzetek hatékony kezeléséhez bizonyos alapvető jogok korlátozhatóságának érvényesítése. Az Egyezmény 15. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy meghatározott körülmények fennállása esetén az Egyezményben foglalt egyes alapvető jogokkal kapcsolatban derogációval éljenek. Az Egyezmény szerinti derogáció alatt azt értjük, amikor egy állam meghatározott időtartamra felfüggeszti az Egyezményből folyó kötelezettségei teljesítését. A kivételes állapot itt valamely egyezményes jog felfüggesztésében manifesztálódik, amely során a kormányzat számára lehetővé válik a különleges helyzet kezelése.<sup>652</sup>

Az Egyezmény 15. cikk 2. bekezdése továbbá rendelkezik bizonyos abszolút jogokról, amelyek esetében kizárt a derogáció. Ezek az élethez való jog (2. cikk),<sup>653</sup> a kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma (3. cikk), a rabszolgaság és szolgaság tilalma (4. cikk 1. bekezdés), a visszaható hatályú büntető törvények tilalma (7. cikk). Fontos leszögezni, hogy a derogációs lehetőség hatálya az Egyezmény hatályával megegyező, ezért a 15. cikk nem minden háború, vagy különleges helyzet során alkalmazandó, hanem csak az 1. cikk szerinti joghatóság alá tartozó esetekben.<sup>654</sup> Amennyiben egy állam nem gyakorol közhatalmat az adott terület lakossága felett, akkor derogáció alkalmazása sem lehetséges, hiszen ha az egyén nem érvényesítheti az Egyezményben foglalt jogokat, akkor értelemszerű, hogy az állam sem élhet a derogáció lehetőségével.<sup>655</sup>

Ki kell ugyanakkor emelni azt is, hogy az EJEB gyakorlata az évek során racionalizálódott és figyelemmel az extra-territoriális joghatósággal kapcsolatos kérdésekre, a Bankovic-ügyben alkalmazott sztenderd meghaladottá vált. Az EJEB az *Al-Skeini és mások*

---

<sup>652</sup> Vö. GUILD, *i.m.* 46.

<sup>653</sup> Ez alól egyetlen kivételt a jogszerű háborús cselekmények következtében okozott halálesetek jelentenek. A jogszerű háborús cselekmény fogalmának két eleme van: a háborúindítás jogszerűsége és a hadviselés módjának jogszerűsége. GUILD *i.m.* 47. E két elemen kívül megkülönböztethető még egy harmadik is, amely a demokrácia helyreállítása, illetőleg az emberi jogok védelme érdekében történő beavatkozás. Erről részletesen: BYERS, Michael, *War Law*, Gove Press, New York, 2005, 85-111.

<sup>654</sup> *Bankovic and Others v. Belgium and Others*, Grand Chamber Decision of 12 December 2001, 62.

<sup>655</sup> GUILD *i.m.* 49.

*Egyesült Királyság elleni ügyben*,<sup>656</sup> pedig arra a megállapításra jutott, hogy bár az Egyezmény 1. cikkében foglalt joghatóság elsődlegesen területiális jellegű, ugyanakkor vannak kivételes körülmények, amikor a joghatóság extra-territoriális jelleggel bír. Az ún. „*State agent authority and control*”-on alapuló joghatóság (a külföldön tartózkodó diplomaták és konzuli szolgálatot teljesítők) alapján elfogadható, hogy a részes állam pusztán a jogok egy meghatározott körét köteles csak biztosítani az Egyezmény egészével szemben, míg az ún. „*effective control over an area*”-n alapuló joghatóságnál (amikor katonai művelethez kapcsolódóan az állam tényleges ellenőrzési jogkört gyakorol határain túli területeken) mindez csak elvárás.<sup>657</sup> Hasonlóan abszolút tilalmakat és eltérést nem engedő garanciális szabályokat tartalmaz továbbá az Egyezmény halálbüntetés eltörléséről szóló 6. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke, a 7. kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikk 3. bekezdése, illetve a halálbüntetés minden körülmények között történő eltörlésére vonatkozó jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 13. kiegészítő jegyzőkönyv<sup>658</sup> 2. cikke.

Az Egyezmény a derogációval összefüggésben szigorú eljárási garanciákat követel meg a tagállamoktól. Így a kormánynak mindenekelőtt értesíteni kell az Európa Tanács Főtitkárát a derogáció kinyilvánításáról. Ennek az értesítésnek indokolást is tartalmaznia kell, amelyben a derogáció alkalmazásának alapjául szolgáló körülményeket kell bemutatni, továbbá biztosítani, hogy fennáll a derogáció igénybevételéhez szükséges nemzet létét fenyegető veszély. A tagállam továbbá köteles megjelölni a derogációval érintett alapvető jogokat, az intézkedéseknek pedig arányban kell állniuk a helyzet súlyával. Nagyon fontos kiemelni, hogy a derogációról szóló értesítés nem jelenti a derogácia feltétlen és azonnali alkalmazhatóságát is, hiszen abban az esetben, ha az EJEB előtt megtámadásra kerül, úgy a jogszerűség indokolása a kormányzatot terheli.<sup>659</sup> Ez a mechanizmus azt is jelenti, hogy a kivételes állapotról szóló döntés nem teljes mértékben az adott állam döntése.<sup>660</sup>

A 15. cikk - más derogációs szabályokhoz hasonlóan - rendelkezik egy időbeli korláttal is,<sup>661</sup> amely értelmében a derogáció érvényessége csak arra az időre korlátozódik,

---

<sup>656</sup> *Al-Skeini and Others v. United Kingdom, Judgment of 7 July 2011.*

<sup>657</sup> A „*State agent authority and control*”-on valamint az „*effective control over an area*”-n alapuló joghatósággal kapcsolatos kivételekről részletesen: HARRIS, David-O’BOYLE, Michael-BATES, Ed-BUCKLEY, Carla (eds.), *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 99-100.

<sup>658</sup> A jegyzőkönyvet a hazai jogba az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény tizenharmadik, a halálbüntetés minden körülmények között történő eltörlésére vonatkozó jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2004. évi III. törvény ültette át.

<sup>659</sup> GUILD *i.m.* 56.

<sup>660</sup> GUILD *i.m.* 57.

<sup>661</sup> LEHMANN *i.m.* 109.

amíg a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot fennáll. Az EJEB ezzel összefüggésben a *Brannigan és McBride kontra Egyesült Királyság ügyben*<sup>662</sup> vizsgálta ezt az érvet. Az Észak-Írországból tapasztalt, 1974 óta tartó terrorista erőszak hatására az Egyesült Királyság elfogadta a terrorizmus megelőzését célzó ideiglenes rendelkezésekről szóló 1984. évi törvényt, amely többek között lehetővé tette az elfogató parancs nélküli azonnali letartóztatást, valamint a jogerős bírói döntés nélküli őrizetben tartás időtartamának meghosszabbítását arra az esetre, ha az adott személy terrorizmussal kapcsolatos bűncselekmények elkövetésével vagy előkészületével gyanúsítható.<sup>663</sup> Az ügy közvetlen előzménye, hogy az Egyesült Királyság 1984 augusztusában visszavonta a 15. cikk szerinti derogációját, amelynek következtében számos kérelmet nyújtottak be. Ezek közül kiemelkedett a *Brogan és mások kontra Egyesült Királyság ügy*<sup>664</sup>, amelyben az EJEB elmarasztalta az Egyesült Királyságot, kimondva az 5. cikk megsértését. Az Egyesült Királyság választási kényszer elé állt: vagy bevezeti az őrizetben tartást elrendelő döntések bírói felülvizsgálatát, vagy pedig ismételten derogációval él. A kormány az utóbbit választotta, és 1988-ban az eltérésről tájékoztatta a Főtitkárt annak érdekében, hogy Észak-Írországból kivételes intézkedésként szigorúbb fogvatartási szabályokat vezethessen be. A kormány az Egyezmény 15. cikkének 1. bekezdésében megfogalmazott eltérés jogával az Egyezmény 5. cikk 3. bekezdésével összefüggésben kívánt élni. A kérelmezők arra hivatkoztak, hogy az Egyezmény 5. cikk 3. bekezdése ellenére nem állították őket haladéktalanul bíróság elé, ráadásul a sérelemmel szemben nem volt jogorvoslati lehetőség és kártérítést sem követelhettek. Az EJEB döntésében elvetette azon érvet, miszerint a derogáció csak akkor megengedett, ha egy korábbi derogáció visszavonását követően a helyzet romlik.<sup>665</sup> A döntés azt állapította meg, hogy nem megkérdőjelezhető a derogáció alkalmazásának érvényessége pusztán azon az alapon, hogy a tagállam egy korábbi EJEB döntés érvei alapján tanulmányozta a lehetőséget olyan módszer kidolgozásának, amely lehetővé tenné, hogy jobban megfeleljen az Egyezmény szerinti kötelezettségének.<sup>666</sup>

Ennél jóval konkrétabb megállapítást tett az EJEB az időbeliség kérdésében az *A. és mások kontra Egyesült királyság ügyben*, amikor lefektette, hogy 2001. szeptember 11. után

---

<sup>662</sup> *Brannigan and McBride v. U.K.*, Judgment of 26 May 1993.

<sup>663</sup> BERGER, Vincent, *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*, Officina Tannyomda, Szeged-Budapest, 1999, 97.

<sup>664</sup> *Brogan and Others v. United Kingdom*, Judgment of 29 November 1988.

<sup>665</sup> *Brannigan i.m.* 45.

<sup>666</sup> BERGER *i.m.* 97.

az Egyesült Királyság által tett derogációs intézkedések – amelyeket egyébként a Parlament folyamatosan felülvizsgált –, nem tekinthetők érvénytelennek pusztán arra hivatkozással, hogy nem voltak „átmeneti” jellegűek.<sup>667</sup>

### 3.3. *A „nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot”*

Az Egyezmény 15. cikke szerinti derogációs rendelkezés értelmében az Egyezmény hatályának felfüggesztésére abban az esetben van lehetőség, hogy ha „háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot” miatt ez feltétlenül szükséges. Ez az Egyezmény 15. cikke alkalmazhatóságának nem csak az első, hanem legfontosabb eleme is. Ezen belül is a „nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot” meghatározás a leginkább problémás, a háborúra történő hivatkozás sokkal egyértelműbb,<sup>668</sup> ráadásul kifejezetten arra hivatkozással nem volt releváns eset az EJEB előtt. A háború egyébként a 15. cikk alkalmazása szempontjából is az államok közötti fegyveres összeütközésekre utal.<sup>669</sup>

A 15. cikk területileg meghatározott események alapján is felhívható, feltéve, hogy hatásának a társadalom egészére kiható jellege van. Az EJEB egy konkrét ügyben például – ahol a kormány a terrorizmus veszélyére hivatkozással, de az eltéréssel kapcsolatos Főtitkári tájékoztatásban megjelölt területi hatályon kívüli régióban kívánt élni az őrizetbe vételre vonatkozó, és az eltéréssel érintett területen egyébként alkalmazott szigorúbb szabályokkal – arra a megállapításra jutott, hogy a kormány nem hivatkozhat a 15. cikkre, amennyiben az ügy alapjául szolgáló esemény nem az eltéréssel érintett régióban történt. Végül soron a konkrét ügyben az eltérés kérdése a körülményekre figyelemmel fel sem merült, vagyis a 15. cikk nem volt alkalmazható.<sup>670</sup>

A nemzet létét fenyegető rendkívüli állapotot úgy határozhatjuk meg, hogy az mindazon kivételes és fenyegető veszéllyel járó különleges helyzet, amely nagy nyilvánossággal jár és veszélyt jelent a kérdéses államot alkotó közösség rendezett működésére.<sup>671</sup> Az EJEB *Lawless*-ügyben<sup>672</sup> hozott döntése abból az aspektusból is

---

<sup>667</sup> *A and others v. United Kingdom*, Judgment of 19 February 2009, 178.

<sup>668</sup> VAN DIJK - VAN HOOF *i.m.* 735.

<sup>669</sup> GRABENWARTER, Christoph, *Europäisches Menschenrechtskonvention*, 3. ed., Verlag C. H. Beck, Munich, 2008, 11.

<sup>670</sup> *Abdülsamet Yaman v. Turkey*, Judgment of 2 November 2004., 68-70.

<sup>671</sup> *Lawless v. Ireland*, Commission Report of 19 December 1959, Series B Vol. 1, 1960-61, 82.

<sup>672</sup> *Lawless v. Ireland (No. 3)*, Judgment of 1 July 1961.



jelentősnek tekinthető, hogy itt fektette le a bíróság a derogáció kritériumrendszerét, valamint a tagállamok felelősségének meghatározására is sor került. Az ügy háttérében Írország 1957-es derogációja állt, amelyet azzal indokoltak, hogy egy milicista szervezet (IRA) alkotmányellenes tevékenységet végez, az ország egy meghatározott területén erőszakot alkalmaz. Az érvelés kitért arra is, hogy a szervezet tevékenysége nemcsak az ország területére, hanem többek között az Egyesült Királyságra is kiterjed. A kérelmező 1961-ben fordult az EJEB-hez arra hivatkozva, hogy az állam bírósági eljárás nélkül tartotta fogva. Az EJEB mindenekelőtt megállapította: az Egyezmény hatálya nem terjed ki arra, hogy az egyes tagállamok saját maguk állapítsák meg a 15. cikk hatályát, a tagállami felelősség csak addig terjed, hogy az állam értesítse a Főtitkárt a derogációról. A bíróság fenntartja a jogot arra, hogy megvizsgálja, vajon a derogáció feltételei teljesültek-e.<sup>673</sup>

A *Lawless-ügy* további fontos aspektusa volt, hogy definiálta a különleges helyzetet (vagyis az Egyezmény szerinti „*más rendkívüli állapotot*”) is. Az Egyezmény 15. cikk 1. bekezdése szerinti rendkívüli állapot (ti. különleges helyzet) olyan 1) különleges krízis- vagy veszélyhelyzet, amely 2) a lakosság egészét érinti és 3) veszélyt jelent az államot alkotó közösség szervezett életére.<sup>674</sup> Abban az esetben ugyanis, ha a veszély csak az állam és a lakosság egy részét érinti, akkor nem indokolt olyan rendkívüli intézkedések elfogadása, amelyek korlátozzák az alapvető jogokat.<sup>675</sup> A mindenkori kormányzat felelőssége továbbá ebben a tekintetben az emberek, a társadalom egyes tagjainak a védelme. Ennek keretében a *Lawless-ügyben* az EJEB azt is meghatározta, hogy a kormányoknak biztosítani kell bizonyos mérlegelési szabadságot annak eldöntésére, hogy a konkrét szituáció valóban olyan különleges helyzet, amely a nemzet létét fenyegeti és kivételes intézkedéseket tesz szükségessé, amely intézkedések kizárólag az Egyezményben foglalt kötelezettségek felfüggesztésével lehetségesek.<sup>676</sup>

Összességében tehát a *Lawless-ügy* definiálta a 15. cikk 1. bekezdés elfogadhatóságát akként, hogy az valamennyi különleges helyzetre értendő, amely hatással van a társadalom rendjére és veszélyt jelent a közösség normális működésére. A konkrét ügyben egyébként az EJEB arra a megállapításra jutott, hogy *Lawless* őrizetben tartása a tagállam 15. cikk 1.

---

<sup>673</sup> *Lawless i.m.* 45-47.

<sup>674</sup> *Lawless* kontra Írország ügyben hozott ítélet, 28. pont: „*they refer to an exceptional situation of crisis or emergency which affects the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community of which the State is composed.*”

<sup>675</sup> *GUILD i.m.* 50.

<sup>676</sup> *Lawless i.m.* 39-48.

bekezdése alapján megalapozott. A szóban forgó időszakban a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot állt fenn, ugyanis Észak-Írország területén olyan fegyveres szervezet működött, amely veszélyt jelentett az alkotmányos rendre és erőszakot alkalmazott céljai eléréséhez. Ez a fegyveres szervezet az állam területén kívül is kifejtette hatását, veszélyeztetve ezáltal a szomszédos államokkal való kapcsolatokat. Végezetül a terrorista jellegű megnyilvánulások jelentősen megszorodtak, a vizsgált időszakban számuk emelkedett.<sup>677</sup> A 15. cikkkel kapcsolatos értelmezési kérdések az EJEB (és a Bizottság) gyakorlatában ugyanakkor nem álltak meg a *Lawless-ügy*nél.

Az ún. „Görög-ügy” Dánia, Norvégia, Svédország és Hollandia, Görögországgal szembeni ügye volt az azóta már megszűnt Emberi Jogok Európai Bizottsága előtt.<sup>678</sup> Az ügy egyik sajátossága, hogy részes államok egymás közötti vitáján alapult. Háttérben az 1967-es görögországi államcsíny állt, amelyet követően a katonai vezetésű kormányzat bizonyos alapvető alkotmányos jogok felfüggesztéséről határozott. Ezzel együtt pedig értesítette a Főtitkárt, hogy az Egyezmény 15. cikke alapján derogációt kíván alkalmazni, figyelemmel a közrendet és az állam biztonságát veszélyeztető helyzetre. Bár a Bizottság azt állapította meg, hogy a 15. cikkben foglalt feltételek nem teljesültek, meghatározta a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot alapvető jellemzőit, vagyis a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot komplex definiálása első alkalommal ekkor történt meg: olyan tényleges és valódi veszély, amely a társadalom egészét fenyegeti és az állam szervezett működését veszélyezteti. Továbbá rendkívüli jelleggel bír abban a tekintetben, hogy a közbiztonság fenntartása, az állami és társadalmi rend megóvása érdekében az Egyezmény által biztosított hagyományos intézkedések és korlátozási lehetőségek már nem elégségesek.<sup>679</sup> Az érintett időintervallumban egyébként a bíróság szerint Görögországban nem volt olyan mértékű különleges helyzet, amely veszélyeztette volna a rendvédelmi szervek teljesítőképességét. A mindenkori kormányzat felelőssége ugyanis annak bizonyítása, hogy az Egyezmény hatályának felfüggesztéséhez szükséges körülmények megvalósultak,<sup>680</sup> ez utóbbi követelménynek pedig a kormány a Bizottság megítélése szerint nem tett maradéktalanul

---

<sup>677</sup> *Lawless i.m.* 28.

<sup>678</sup> *The Greek Case*, European Commission of Human Rights Report. Yearbook of the European Court of Human Rights 12 (1969): 1

<sup>679</sup> VAN DIJK - VAN HOOFF: i.m., 736.; CRYSLER, Edward: Brannigan and McBride v. the U.K.: A New Direction on Article 15 Derogations under the European Convention on Human Rights. *Revue Belge de Droit International, Éditions Bruylant*, Bruxelles, 1994, Vol. 27, No. 2, 607.

<sup>680</sup> GROSSMAN M., Claudio, *States of Emergency: Their Impact on Human Rights*, American Journal of International Law, Vol. 79 No. 4, 1985, 1104-1106.

eleget.

Egy másik, szintén államok között fennálló ügyben az EJEB hasonló körülmények között, de már elfogadta a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot fennállását. Az *Írország kontra Egyesült Királyság ügyben*<sup>681</sup> ismételten az észak-írországi helyzetet vizsgálta. 1976-ban a kérelmező az Egyezmény 3., 5., 6., 14. és 15. cikkek Egyesült Királyság általi megsértésének megállapítását kérte. A kérelemben előadta, hogy az észak-írországi területen érvényesülő terrorizmus visszaszorítását célzó intézkedések alapján eljárási jogok megsértésével, diszkriminatív módon tartanak fogva állampolgárokat. Bár a derogáció a kínzás, embertelen megalázó bánásmód tekintetében nem érvényesülhet, Írország mégis hivatkozott arra, hogy az Egyesült Királyság hatóságai egy speciális kényszervallatási technika, az úgynevezett „öt módszer” alkalmazásával hallgattak ki gyanúsítottakat. Az EJEB ugyanakkor ebben a kérdésben – mivel erre nem vonatkozhat derogáció – külön vizsgálatot végzett.

A Bizottság *Görög-ügyben* alkalmazott megközelítésén az EJEB változtatott, és amíg ott a rendvédelmi szervek teljesítőképességének határát vizsgálta, úgy itt már az erőszak magas szintjére hívta fel a figyelmet,<sup>682</sup> ez pedig az EJEB megítélése szerint túllépett az egyszerű rendzavarás, polgári engedetlenség fogalmi körén.<sup>683</sup> Ahogy az EJEB fogalmazott: a rendelkezésre álló tények alapján Észak-Írországban olyan különleges helyzetről lehetett beszélni, amely ráadásul kimerítette az Egyezmény 15. cikkében foglaltakat.<sup>684</sup> Jelen ügy további fontos aspektusa volt az a tény, hogy mind az EJEB, mind pedig a Bizottság változtatott korábbi gyakorlatán, még ha erre nem is hívták fel a figyelmet. Megállapították, hogy a különleges helyzet Észak-Írországra korlátozódott, egyúttal tehát nem az Egyesült Királyság egészét érintette. Mind a *Lawless-ügyben*, mind pedig a *Görög-ügyben* követelményként határozta meg az EJEB, hogy különleges helyzet csak az lehet, amely a lakosság egészét érintette. Vagyis az állam területének egészére való kihatás inentől már nem követelmény. Az EJEB esetjogában elegendő, ha a különleges helyzet csak az állam egy jól körülhatárolt területét érinti. Hangsúlyozni kell ugyanakkor azt is, hogy az EJEB döntéseinek indokolása továbbra is a lakosságra és nem a területre vonatkozik.<sup>685</sup>

---

<sup>681</sup> *Ireland v. The United Kingdom*, Judgment of 18 January 1978.

<sup>682</sup> Erről részletesen: *Ireland i.m.* 29-33, 37, 45-48. Az erőszakos cselekmények (különösen bombatámadások, zavargások, lövöldözések) száma 1970 és 1971 között jelentősen megnövekedett.

<sup>683</sup> *GUILD i.m.* 50.

<sup>684</sup> *Ireland i.m.* 205.

<sup>685</sup> SVENSSON- MCCARTHY, Anna-Lena, *The International Law of Human Rights and States of Exception*,

A *Brannigan-ügy*höz tartozó további fontos tény, hogy az Egyesült Királyság azért élt az eltérés lehetőségével, hogy így kerülje meg az Egyezményben foglalt kötelezettségeit. A tagállam az őrizet tartamát úgy hosszabbította meg az EJEB által irányadónak tekintett általános mértéket jelentősen meghaladva, hogy a 15. cikkre hivatkozással felfüggesztette az Egyezmény hatályát. Az ügy előzményeként az EJEB *Brogan-ügy*ben hozott döntése szolgált, amely során azért marasztalta el a brit kormányt, mert az általa alkalmazott legrövidebb tartamú – bírósági eljárást mellőző – fogvatartás időtartama meghaladta az Egyezmény „*bíró elé állítás haladéktalan volta*”<sup>686</sup> fogalma által biztosított szigorú standardokat. Az EJEB elismerte, hogy a terrorizmus elleni küzdelem megnehezítheti egy tagállam helyzetét, ezáltal mintegy burkoltan jelezte az Egyezménytől való eltérés lehetőségét. A *Brogan-ügy*ben hozott döntés így választás elé állította a brit kormányt: vagy bevezeti az őrizetben tartást elrendelő döntések bírósági felülvizsgálhatóságát, vagy pedig a 15. cikknek megfelelően tájékoztatja az Európa Tanács Főtitkárát, hogy el kíván térni az Egyezményben foglaltaktól; a kormány ez utóbbit választotta.

Az EJEB ezt követően immáron a *Brannigan-ügy*ben megállapította, hogy az Egyesült Királyság eltérési jogának gyakorlása az Egyezmény 15. cikkében foglalt előírásoknak megfelelő tájékoztatás alapján történt, a kérelmezők így nem hivatkozhattak eredményesen az Egyezmény általuk felhívott cikkében foglalt jogok sérelmére. A *Brannigan-ügy* egyik fontos megállapítása volt továbbá, hogy nem kérdőjelezhető meg a derogáció alkalmazásának érvényessége pusztán azon az alapon, hogy az adott kormány tanulmányozta annak lehetőségét, hogy a jövőre nézve olyan módszert dolgozzon ki, amely lehetővé teszi számára az Egyezményből eredő kötelezettségeinek való megfelelést.

Fontos hangsúlyozni, hogy a döntés nem volt egyhangú, négy bíró különvéleményt fogalmazott meg. Walsh bíró kiemelte, hogy a letartóztatások valódi célja az volt, hogy a kérelmezők saját magukra nézve terhelő vallomást tegyenek, mely eljárás az Egyezménybe ütközik. Felhívta a figyelmet továbbá arra is, hogy az Egyezmény 5. cikke szerinti eljárási garanciák be nem tartása elvezethet a 3. cikk szerinti tilalom megsértéséhez (kínzás tilalma),

---

Martinus Nijhoff Publishers, Hague, 1998, 309.

<sup>686</sup> Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy az Egyezmény 5. cikk 3. bekezdés „haladéktalan” bíró elé állítás időtartamának pontos meghatározására az EJEB nem vállalkozott, azt a konkrét esetek összes körülményei vizsgálata alapján dönti el. Ugyanakkor legkisebb tartamként az ügy valamennyi körülményeit figyelembe véve 3-4 nap tekinthető a felső határnak. A határidő számítása objektív, vagyis az időtartam meghatározása során a tagállamok nem hivatkozhatnak nemzeti ünnepre, hétvégére, vagy éppen a terrorcselekményeknek egy bizonyos területen vagy államban történő elszaporodására, különleges helyzetre stb... (vö.: *Sakik v. Turkey Judgment*, November 26 of 1997, *Demir and Others v. Turkey Judgment* of 23 September 1998). Erről részletesen lásd: GRÁD - WELLER *i.m.* 215-216.

amely korlátozhatatlan jog. Véleménye szerint a bírák feladata, hogy a személyes szabadságot érintő kérdésekben döntsenek, ezért a kormánynak ki kellett volna dolgoznia a megfelelő eljárást. A többségi álláspontot azért is tartotta tévesnek, mert a tagállami hatóságok feladata, hogy az Egyezményben foglaltaknak megfeleljenek, nem pedig fordítva. A többségi döntés ugyanis abba az irányba mutat, amelynek célja az Egyezmény átformálása lenne a tagállami igényeknek megfelelően.<sup>687</sup>

Pettiti bíró különvéleményében hangsúlyozta: a körülmények alapján nem volt egyértelmű, hogy a terrorizmus jelentette fenyegetettség a *Brogan-ügy* és jelen ügy kérelmezőinek letartóztatása közötti periódusban számottevően növekedett volna. Fontosnak tartotta kiemelni, hogy az Egyezmény 15. cikke nem szolgálhat a tagállamok részére bírák csekként az olyan esetekre, amikor az Egyezményben foglalt kötelezettségeiknek nem tudnak eleget tenni.<sup>688</sup>

De Meyer bíró is a *Brogan-ügyre* utalt vissza különvéleményében, és azt hangsúlyozta, hogy a derogáció alkalmazásának indoka is az intézmény visszaélészerű alkalmazására utalt. Arra ugyanis azért volt szüksége a kormánynak, mert tudta, hogy a terrorizmussal gyanúsítható személyek bíróság elé állítás nélküli hét napnál hosszabb fogvatartása sértené az Egyezményt. Az EJEB *Brogan-ügyben* hozott döntésében foglaltak alapján így a konkrét ügyben a tagállam inkább az Egyezménytől való eltérés mellett döntött.<sup>689</sup> Makarczyk bíró különvéleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy az Egyezménytől való eltérés egyik tagállam általi alkalmazása közvetetten kihat valamennyi tagállamnak az Egyezménnyel kapcsolatos felfogására. Hangsúlyozta, hogy az akkor újonnan csatlakozott volt szocialista országok számára az Egyezményhez történő csatlakozás egyúttal az egységes európai értékrendhez, a joguralomhoz és a demokratikus értékekhez való csatlakozást jelentette. Valamennyi, az Egyezmény 15. cikkével kapcsolatos EJEB döntés más hatással járhat Kelet-Közép Európa új demokráciáiban, mint a komoly demokratikus hagyományokkal rendelkező régebbi tagállamokban. Éppen ezért az EJEB-nek nagy körültekintéssel kell eljárnia ezekben az ügyekben, az Egyezmény alkalmazásával kapcsolatos visszaélések lehetőségét pedig minimalizálnia kell. Felhívta a figyelmet arra is, hogy a döntés végső soron kikaput nyit a bírói felülvizsgálat nélküli határozatlan ideig tartó őrizetben tartás gyakorlatának. A bíró végül hiányolta a kormányzat kétséget kizáró bizonyítékait arra

---

<sup>687</sup> Vö.: *Brannigan, Judge Walsh Dissenting*

<sup>688</sup> Vö.: *Brannigan, Judge Pettiti Dissenting*

<sup>689</sup> Vö.: *Brannigan Judge De Meyer Dissenting*

vonatkozóan, hogy a bírói felülvizsgálat nélküli határozatlan ideig tartó őrizetben tartás a terrorizmus elleni küzdelem hatékony és feltétlenül szükséges eszköze lenne.<sup>690</sup>

### 3.4. *A mérlegelési jogkör doktrínája és az Egyezmény 15. Cikke*

A derogáció, részes állam általi alkalmazhatóságának nagyon fontos aspektusa a mérlegelési jogkör doktrínájának (*margin of appreciation*) következetes alkalmazása, annak ellenére, hogy ezt az elvet az Egyezmény nem tartalmazta.<sup>691</sup> Ezen a helyzeten változtat az Egyezmény 15. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke, amely a preambulomot egészíti ki a tagállamok mérlegelési jogkörének elismerésével.<sup>692</sup> A doktrína kidolgozását az EJEK bár az Egyezmény 15. cikkével kapcsolatban végezte el, mégis az ettől eltérő ügyekben is nagyon fontos elvvé vált a bíróság gyakorlatában. A dolgozat terjedelmi és tartalmi korlátain jelentősen túlmutatna az EJEK mérlegelési jogkör doktrínájának az Egyezmény egésze szempontjából történő ismertetése, ezért jelen alcím csak a doktrína 15. cikkel összefüggésbe hozható bemutatását végzi el. Az Egyezmény 15. cikkének derogációs rendelkezése mindazonáltal jelentős problémát jelent az EJEK számára, amely politikai befolyásoktól mentes bíróságként e rendelkezés értelmében politikai szempontok alapján dönt az eltérés kérdésében. Ugyanakkor ez a rendelkezés és annak említett jellemzői vezettek el a mérlegelési jogkör doktrínájának kidolgozásához.<sup>693</sup>

Polgári Eszter doktori értekezésében bemutatta, hogy a doktrína megítélését illetően három eltérő nézet ismert.<sup>694</sup> Az egyik megközelítés szerint a doktrína arra szolgál, hogy biztosítsa az EJEK számára a döntéshozatal felelősségének elhárítását.<sup>695</sup> A másik szerint az

---

<sup>690</sup> Vö.: *Brannigan Judge Makarczyk Dissenting*

<sup>691</sup> SPIELMANN, Dean, *Allowing the Right Margin the European Court of Human Rights and the National Margin of Appreciation Doctrine: Waiver or Subsidiarity of European Review?*, Centre for European Legal Studies, University of Cambridge, 2012, 2.

<sup>692</sup> „Megerősítve, hogy – a szubszidiaritás elvével összhangban – elsődlegesen a Magas Szerződő Felek kötelessége a jelen Egyezményben és az ahhoz fűzött jegyzőkönyvekben meghatározott jogok és szabadságok biztosítása, és hogy ennek során a Magas Szerződő Felek az Egyezmény által létesített Emberi Jogok Európai Bíróságának ellenőrzési jogköre alá eső mérlegelési jogkörrel rendelkeznek,”

<sup>693</sup> Többek között a doktrínával foglalkozik részletesen: POLGÁRI Eszter, *A tagállami jog-összehasonlítás az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában*, Fundamentum, 2012. 3. szám, 53-57.

<sup>694</sup> POLGÁRI Eszter, *Az összehasonlító jog az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában, különös tekintettel az európai konszenzus vizsgálatára*, Doktori Értekezés, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2011.

<sup>695</sup> O’ DONNELL, Thomas A., *The Margin of Appreciation Doctrine Standards in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, Human Rights Quarterly, Vol. 4, No. 4, 1982, 476.

EJEB arra használhatja fel, hogy a döntést megalapozó indokok megfogalmazása alól mentesüljön.<sup>696</sup> A harmadik irányzat viszont elfogadja a tagállamoknak biztosított mérlegelési szabadságot legitim értelmezési alapelvként.<sup>697</sup>

A részes államoknak bizonyos mértékű mérlegelési jogkörük van abban a kérdésben, hogy be kívánják-e vezetni, és amennyiben igen, úgy milyen mértékben olyan rendelkezéseket, amelyek eltérően ítélik meg az egyébként azonos, vagy annak tűnő helyzeteket. Ezeket az állami lehetőségeket az EJEB a mérlegelési jogkör doktrínája szerint ítéli meg, amelynek alapja a szubszidiaritás elve. Ennek értelmében pedig, ha bármely kérdésben az állami szerveket illeti meg az elsőbbség, az EJEB csak mögöttesen járhat el, ha a tagállami fórumok kudarcot vallanak.<sup>698</sup>

A mérlegelési jogkör doktrínájának eredete az EJEB felállítását megelőző időre, 1958-ra tehető. A Bizottság a Ciprus-ügyben alkalmazta először a terminológiát, amikor is megállapította, hogy az alperes kormány számára az Egyezmény 15. cikke alapján bizonyos mértékű mérlegelés biztosított,<sup>699</sup> annak eldöntésében, hogy fennáll-e a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot. A kormány felelős azért, hogy az Egyezmény 15. cikkének megfelelően az emberi jogok korlátozásának kérdésében határozzon, míg az EJEB-nek (Bizottságnak) az a feladata, hogy felülvizsgálja e kormányzati döntés jogszerűségét.<sup>700</sup>

Az EJEB végül az *Írország kontra Egyesült Királyság* ügyben mondta ki, hogy elsődlegesen a tagállamok felelőssége annak eldöntése, hogy vajon fennáll-e a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot. Amennyiben ez megállapítható, úgy a különleges helyzet elhárításához szükséges intézkedések megtétele is az ő felelőségük. A nemzeti hatóságok egy nemzetközi bírósághoz képest általában jobb helyzetben vannak a különleges helyzet fennállásának megítélésében, valamint annak eldöntésében, hogy milyen jellegű és terjedelmű intézkedések szükségesek és ezzel összefüggésben indokolt-e derogáció alkalmazása annak elhárításához.<sup>701</sup>

---

<sup>696</sup> LORD LESTER OF HERNE HILL, Q. C., *The European Convention on Human Rights in the New Architecture of Europe*, Proceedings of the 8th International Colloquy on the European Convention on Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 1995, 236-237.

<sup>697</sup> MAHONEY, Paul, *Marvelous Richness of Diversity or Invidious Cultural Relativism?*, Human Rights Law Journal, Vol. 19, No. 1, 1998, 1-2.

<sup>698</sup> SHELTON, Dinah, *Subsidiarity and Human rights Law*, Human Rights Law Journal, Vol. 27, No. 1 2006, 8. idézi: SZEMESI *i.m.* 65.

<sup>699</sup> *The Cyprus case – Greece v. the United Kingdom*, 1958-1959, 2 Yearbook of the European Convention on Human Rights, 176.

<sup>700</sup> YOUROW, Howard Charles, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, Kluwer, Hague, 1996.

<sup>701</sup> *Ireland i.m.* 207.

Az EJEB többek között az *Aksoy-ügyben*<sup>702</sup> ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a mérlegelési jogkör felett felügyeleti jogot gyakorol abban az értelemben, hogy az intézkedések valóban szükségesek-e a különleges helyzettel szembeni védekezés érdekében. Az Egyezmény által garantált jogok valamelyikét érintő derogáció jogszerűségének kérdése tehát nem a részes állam által eldöntendő kérdés.<sup>703</sup> Ezzel összefüggésben az EJEB ellenőrzési jogkörének gyakorlása során megfelelően mérlegelnie kell a derogáció által érintett jogok természetét, a kivételes állapot időtartamát, vagy pedig az annak kialakulásához vezető körülményeket.<sup>704</sup> Ezzel az EJEB gyakorlatilag lefektette a 15. cikkel kapcsolatos teszt alapvető elveit, amelyet a gyakorlatában a mai napig következetesen alkalmaz.<sup>705</sup> A feltétlenül szükséges mérték objektív, általános meghatározása azonban nem lehetséges, így azt mindig a konkrét ügy kapcsán kell kijelölni.<sup>706</sup>

A mérlegelési jogkör és a derogáció során alkalmazott intézkedések felülvizsgálata felveti az „arányosság” kérdését is. Az arányosság alapelve három összetevőre bontható, amely az intézkedés súlyával, időtartamával és hatályával van kapcsolatban.<sup>707</sup> Ennek keretében tehát az intézkedésnek<sup>708</sup> összefüggésben kell állnia a különleges helyzettel, annak a veszély csökkentésére alkalmasnak kell lennie, illetőleg garanciális szabályokat kell biztosítani az esetleges visszaélésekkel szemben (pl. jogorvoslat lehetősége).<sup>709</sup> További fontos elem az, hogy az intézkedés csak akkor alkalmazható, ha nem áll rendelkezésre egyéb kevésbé korlátozó megoldás.<sup>710</sup> Az intézkedések pedig csak a feltétlenül szükséges mértékig alkalmazhatók és nem lehetnek ellentétesek az állam nemzetközi jogból fakadó egyéb kötelezettségeivel.<sup>711</sup> A konkrét esetekben mindig rendkívül nehéz az EJEB feladata annak eldöntésében, hogy az adott helyzet mikor válik különlegessé,<sup>712</sup> egyúttal pedig olyan mértékben kezelhetlenné, amely indokoltá teszi derogáció alkalmazását. Általánosságban megállapítható, hogy az EJEB gyakorlatában elfogadottá vált, miszerint a terrorcselekmény

---

<sup>702</sup> *Aksoy v. Turkey*, Judgment of December 18 1996.

<sup>703</sup> *GUILD i.m.* 56-57.

<sup>704</sup> *BERGER i.m.* 96.

<sup>705</sup> Vö. *CRYSLER i.m.* 609.

<sup>706</sup> Lásd pl.: *Lawless v. Ireland i.m.* 28.; *Aksoy v. Turkey i.m.* 69-70.

<sup>707</sup> *CRYSLER i.m.* 612.

<sup>708</sup> Erről részletesebben: *CRYSLER i.m.* 613.

<sup>709</sup> *CHOWDHURRY i.m.* 104.

<sup>710</sup> Vö. MANGAN, Brendan, *Protecting Human Rights in National Emergencies: Shortcomings in the European System and a Proposal for Reform*, *Human Rights Quarterly*, 1988, 372-376.

<sup>711</sup> Egyezmény 15. Cikk 1. bekezdés utolsó fordulata. Ezzel összefüggésben érdemes megemlíteni azt is, hogy az egyezmény ezen rendelkezése a bíróság gyakorlatában mintegy kiegészítette az abszolút jogok kategóriáját.

<sup>712</sup> Vö. KIRCHNER, Stefan: *Human Rights Guarantees during States of Emergency: The European Convention on Human Rights*, *Baltic Journal of Law & politics*, Vol. 3, No. 1, 2010, 12.



indukálta fenyegetettséggel szemben a hagyományos jog által biztosított keret nem minden esetben elegendő.<sup>713</sup> Az ilyen helyzetekben pedig a kivételes állapot és a derogáció indokolt lehet feltéve, hogy az Egyezmény által biztosított hagyományos intézkedés lehetőségei alkalmatlanok az adott szituáció kezelésére.<sup>714</sup>

A mérlegelési jogkör doktrínája alapján az EJEB rugalmasan fogja fel a tagállamok mozgásterét, igaz az eltérés kérdésében végső soron továbbra is döntő tényező marad. Alkalmazása kapcsán megállapítható, hogy a tagállamokat széles mérlegelési szabadság illeti meg, egyrészt a különleges helyzet fennállása, másrészt a feltétlenül szükséges derogációk alkalmazása tekintetében. Viszont az EJEB dönti el, hogy vajon a tagállam kormánya túllépte-e a számára biztosított mozgásteret.<sup>715</sup> Ezzel összefüggésben meg kell említeni a helyzet negatív aspektusát is. Az eltérés alkalmazása a 15. cikk alapján továbbra is a tagállamok eszköze, amely ügyben az EJEB sokszor meglepészik azzal, hogy egy szűkszavú említést tesz a mérlegelési jogkör doktrínájáról anélkül, hogy részletesen bemutatná az érveket, amelyek a konkrét ügy körülményeit figyelembe véve megalapozzák a tényállást. Ez a gyakorlat pedig nyitva hagyja a kérdést, miszerint az EJEB gyakorlatában valóban érvényesül-e a hatékony ellenőrzés.<sup>716</sup> Amíg tehát a totalitárius rendszerek visszatérésének megelőzése, mint az Egyezmény 15. cikkének világos célja teljesült, addig az EJEB hatékony ellenőrzési rendszere eleddig nem teljes mértékben valósult meg.

### 3.5. *A joghatóság kérdése*

A dolgozat amerikai fejezetében vizsgáltam az amerikai alkotmány hatályának extra-territoriális jellegét. Ezen belül is a Legfelső Bíróság előtt álló kérdés az volt, hogy vajon egy speciális joghatóság alatt álló területen, az Egyesült Államok hatóságai által fogvatartott ellenséges hadviselők jogosultak-e habeas corpus kérelem előterjesztésére. A Legfelső Bíróság legalábbis a 2001-es eseményeket követő gyakorlatában végül mind a saját, mind pedig a külföldi állampolgárok esetében megállapította, hogy az állami szervek intézkedései

---

<sup>713</sup> Lásd: *Lawless i.m.* 28., *Ireland i.m.* 4.

<sup>714</sup> OVEY, Clare - WHITE, C.A. Robin, *Jacobs & White: The European Convention on Human Rights*, 4th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006, 443.

<sup>715</sup> GREER *i.m.* 17.

<sup>716</sup> GROSS, Oren - NÍ AOLÁIN, Fionnuala, *From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of European Convention on Human Rights*, *Human Rights Quarterly*, Vol. 23 No. 3., 2001, 625.

jogszerűségének felülvizsgálata az Egyesült Államok területén működő bíróságok előtt, külföldi fogvatartottak által is kezdeményezhető. Bár ugyanez a jog amerikai állampolgárokat és külföldieket nem teljesen azonos alapokon illet meg, hiszen utóbbiak kapcsán rendkívül fontos érv volt, hogy ennek hiányában jogorvoslat nélkül maradnának.

Az EJEB gyakorlatában, főként az Egyezmény szupranacionális jellege miatt a joghatóság kérdése ennyire élesen nem merült fel, ugyanakkor a 15. cikk alkalmazhatóság szempontjából sem közömbös, hogy az általa biztosított jogok megilletik-e a nem tagállami állampolgárokat.

A joghatóság problémájának érzékeltetésére Guild, Saddam Hussein ügyét<sup>717</sup> hozta fel példaként, pontosabban az általa benyújtott kereset EJEB általi elfogadhatatlannak minősítését. 2006-ban Hussein több részes államot kívánt perbe vonni az Egyezmény sérelmét állítva. Kérelmét arra hivatkozással adta elő, hogy az EJEB joghatósága azért áll fenn, mert a nevezett államok rendelkeztek de facto hatalommal Irakban.<sup>718</sup> Miként arra a szerző rámutat, Hussein keresetét az EJEB azért nem tartotta befogadásra alkalmasnak, mert nem támasztotta alá megfelelően az európai államok közvetlen részvételét a cselekményekben, ezzel szemben bár az Egyesült Államok felelőssége egyértelmű volt, ugyanakkor nem egyezményes tagállam.<sup>719</sup> Ez a rövid példa megerősíti azt a tényt, hogy az EJEB joghatósága nem pusztán a tagállamok területén és a tagállamok állampolgárai kapcsán állapítható meg. Az Egyezmény hatálya a szerződő államok joghatóságához kapcsolódik, vagyis nem az emberek jogi státuszához vagy az állam területi szuverenitásához.<sup>720</sup> Az EJEB többek között a *Conka kontra Belgium* ügyben akként foglalt állást, hogy a külföldi állampolgárok még akkor is hivatkozhatnak az Egyezményre, ha egyébként a peres félként meghatározott állam területén nem tartózkodnak jogszerűen.<sup>721</sup> Megállapítható tehát, hogy az Egyezmény alkalmazhatósága nem kötött a tagállamok határaihoz, a „*politikai hatalom átnyúlik a területi állam határain*”.<sup>722</sup>

Az Egyezmény extra-territoriális hatályának elismerése azonban nem tekinthető

---

<sup>717</sup> GUILD *i.m.* 40.

<sup>718</sup> Ebből a szempontból hasonló volt a joghatóság kérdése, mint a korábbiakban már ismertetett quantánamói ügyekben. Hussein egyébként mindezt arra hivatkozással állította, hogy a koalíciós európai államok voltak az okkupáló hatalmak, akik az emberi jogok tiszteletben tartásáért is feleltek, továbbá ezen államok tartóztatták le, így ő ezek joghatósága, míg a cselekményekért felelős katonák a koalícióban részt vevő államok irányítása alatt álltak. Lásd: GUILD *i.m.* 40-41.

<sup>719</sup> GUILD *i.m.* 41.

<sup>720</sup> Az Egyezmény I. cikke értelmében a Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat.

<sup>721</sup> Vö. *Conka v. Belgium*, Judgment of 5 February 2002, 34-46.

<sup>722</sup> AGNEW, John, *Hegemony, the new shape of Power*, Temple University Press, 2005. idézi: GUILD *i.m.* 41.

korlátlannak. Három olyan esetkör határozható meg, amely lehetővé teszi a szerződő államok joghatóságát területükön kívül.<sup>723</sup> A legkevésbé vitatott helyzet az, amikor egy szerződő állam diplomáciai vagy konzuli képviselői útján cselekszik, illetve a joghatóság az államban lajstromozott vagy az állam lobogója alatt közlekedő vízi- és légi járművek fedélzetére is kiterjed. A második esetkör a *Soering kontra Egyesült Királyság ügyben*<sup>724</sup> született EJEB döntéssel hozható összefüggésbe. Soering német állampolgár volt, akit Angliában tartottak fogva, és kiadatásra várt Virginia államban, az Egyesült Államokban elkövetett gyilkosság miatt. A kérelmező szerint kiadatása esetén az Egyesült Államokban az Egyezmény 3. cikkében foglaltakkal ellentétes bánásmódban részesült volna. Az EJEB-nek ebben az ügyben a joghatóság és az Egyezmény szerinti abszolút joggal kapcsolatos kérdésben kellett állást foglalnia. Úgy határozott, hogy egyetlen tagállam sem utasíthat vagy adhat ki valakit olyan államba, ahol bármely, *ius cogens*nek minősülő jog sérelme fenyeget. Az EJEB tehát megállapította, hogy ha a fogvatartott számára reális az esélye annak, hogy halálsoron, extrém körülmények között kerüljön elhelyezésre, ráadásul minden nap a halálbüntetés végrehajtásának lehetőségével kell szembesülnie, már kimeríti az Egyezmény 3. cikkének sérelmét. Az EJEB a konkrét ügyben egyébként figyelembe vette a kérelmező életkorát és a gyilkosság elkövetésekor mentális állapotát.<sup>725</sup>

A joghatóság kérdését nem az állam határain belüli bánásmód 3. cikkbe ütközése, hanem a kínzás, megalázó és embertelen bánásmód másik nem egyezményes állam területén történő bekövetkezésének veszélye alapozta meg. Az a tagállam tehát, amelyben az egyén tartózkodik, felelős lehet mindazért a bánásmóddért, amelyet egy másik állam követhet el vele szemben, feltéve, hogy a másik államban valamely abszolút jog sérelme valószínűsíthető, illetőleg az egyezményes állam az egyént ennek a másik államnak kiadja.<sup>726</sup> Ez az esetkör témánk szempontjából azért tekinthető fontosnak, mert az ügyben olyan abszolút jogról van szó, amelyekkel összefüggésben az Egyezmény 15. cikk 2. bekezdése szerint derogáció nem alkalmazható. Erre a tényre erősített rá az EJEB a *Chahal kontra Egyesült Királyság ügyben*, amikor megállapította, hogy az Egyezmény 3. cikkében foglalt tilalom alól nemzetbiztonsági szempontból sem tehető kivétel. Az EJEB bár elismerte, hogy a modernkori terrorizmus az államokra jelentős terheket hárít, ugyanakkor még ezek a körülmények sem teszik lehetővé,

---

<sup>723</sup> Az itt röviden bemutatott eseteket részletesen elemzi GUILD *i.m.* 42-44.

<sup>724</sup> *Soering v. The United Kingdom*, Judgment of 7 July 1989.

<sup>725</sup> *Soering i.m.* 111.

<sup>726</sup> GUILD *i.m.* 43.

hogy az Egyezmény kínzás, megalázó, embertelen bánásmód tilalma alól, a 15. cikk alapján eltérést engedjenek.<sup>727</sup> Nincs tehát olyan, a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot, amely lehetővé tenné az Egyezményben foglalt abszolút jogoktól és tilalmaktól való eltérést.

Az EJEB továbbá akkor is megállapította az Egyezmény extra-territoriális hatályát, amikor egy tagállam olyan terület felett gyakorolt ellenőrzési jogkört, amely nem része az állam területének.<sup>728</sup> Döntésében megerősítette, hogy az Egyezmény joghatósággal kapcsolatos 1. cikke nem korlátozódik kizárólag a szerződő állam hatáira. Hivatkozva korábbi esetjogára megállapította, hogy önmagában megalapozhatja az egyezményesértést, ha a szerződő állam által végzett kiadatás, vagy kiutasítás során felmerül az Egyezmény 3. cikkének sérelme. Ebből következően a tagállamok felelőssége megállapítható akkor is, ha hatóságaik akár államhatáron belüli, akár azon kívüli tevékenysége államhatáron kívüli eredménnyel jár.<sup>729</sup> Tekintettel arra, hogy Észak-Ciprust Törökország jelentős katonai erővel megszállta, ezért a terület feletti tényleges irányítást utóbbi állam látta el, vagyis Törökország felelőssége az Egyezményben foglalt jogok biztosítása.<sup>730</sup> Az Egyezmény célját figyelembe véve a tagállamok felelőssége határaikon túlra is kiterjed olyan területekre, amelyeket jogszerű vagy jogellenes katonai cselekmények útján ellenőrzésük alá vontak.<sup>731</sup> A döntés egyik fontos következtetése: az „EJEB elutasította annak lehetőségét, hogy az egyének Európában emberi jogi jogsértéseket orvosolni hivatott jogorvoslati lehetőség nélkül maradjanak.”<sup>732</sup>

Az előző értelmezés felső határa a *Bankovic-ügy*, amelyben az EJEB arra a megállapításra jutott, hogy az extra-territoriális hatály csak abban az esetben állapítható meg, ha a saját határain kívül fellépő állam effektív irányítást gyakorol az adott terület és annak lakossága felett. Az Egyezmény ugyanis olyan multilaterális szerződés, amely főként regionális kontextusban működik a szerződő államok területéhez kapcsolódva. Az EJEB gyakorlatában csak akkor releváns a joghatóság megállapításának kérdése, ha olyan területről van szó, amelyre az Egyezmény hatálya egyébként is kiterjedne.<sup>733</sup>

A *Loizidou-ügyben* Észak-Ciprus esetében az Egyezmény egyébként is alkalmazható

---

<sup>727</sup> *Chahal v. The United Kingdom*, Judgment of 15 November 1996, *i.m.* 79.

<sup>728</sup> *Vö. Loizidou v. Turkey* (preliminary objections), Judgment of 23 February 1995., a döntést idézi: GUILD *i.m.* 43.

<sup>729</sup> *Loizidou i.m.* 62.

<sup>730</sup> *Loizidou i.m.* 63.

<sup>731</sup> *Loizidou i.m.* 62.

<sup>732</sup> GUILD *i.m.* 69.

<sup>733</sup> *Bankovic i.m.* 80.

lett volna, csak a törökországi katonai intervenció okán nem Ciprus, hanem Törökország volt az a szerződő állam, amely az állampolgárok Egyezményben foglalt jogaiért felelősséggel tartozott. A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság viszont egy hasonló ügyben nem tartozott bele a szerződő államok „jogi terébe”.<sup>734</sup>

Az Egyezmény hatálya tehát nem ér véget a tagállamok határain, az Egyezményhez csatlakozó államok egymás relációjában is felelősséggel tartozhatnak a másik által elkövetett jogsértésekért. Abban az esetben pedig, ha abszolút jog korlátozására kerülne sor egy tagállami állampolgár harmadik országnak történő kiadása során, úgy az Egyezmény alkalmazása semmilyen körülmények között nem mellőzhető, a kiadatást meg kell tagadni. A joghatóság kérdése mellett érdemes megvizsgálni azt is, hogy a modern kori terrorizmus vajon hatással volt-e az EJEB gyakorlatára, és egyúttal ebből milyen következtetések vonhatók le.

### **3.6. Az EJEB gyakorlata a terrorizmussal összefüggésben**

A 2001. szeptember 11-ét követően használt „terrorizmus elleni háború” terminológia ellentmondásos jellegére a korábbiakban már utaltam.<sup>735</sup> Jelen fejezet szempontjából releváns kérdés a helyzet értelmezése az Egyezmény 15. cikkének háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot terminológiájában. Ez az új retorika ugyanis a biztonság érdekében történő és az alapvető jogokat érintő új fenyegetésnek is tekinthető.<sup>736</sup> Az EJEB a korábbi gyakorlatának megfelelően elismerte, hogy a terrorizmus elleni küzdelem és a terroristák felkutatása kétségtelenül nehéz feladat elé állítják a tagállami hatóságokat.<sup>737</sup> Ebből az a következtetés is levonható, hogy a terrorizmus elleni küzdelem érdekében alkalmazott derogáció során is érvényesül a széles értelemben vett mérlegelés doktrínája. Ez nem jelenti azt, hogy a tagállamok számára pusztán a terrorizmusra történő hivatkozás

---

<sup>734</sup> GUILD *i.m.* 70.

<sup>735</sup> MIKLÓSI *i.m.* 43, ACKERMAN [2006] *i.m.* 58-100.

<sup>736</sup> Vö. LAZARUS, Liora – GOOLD, Benjamin, *Intoduction: Security and Human Rights: The Search for a Language of Reconciliation*. In: LAZARUS, Liora – GOOLD, Benjamin (eds.), *Security and Human Rights*, Hart Publishing, Oxford, 2007; MOECKLI, Daniel, *Saadi v. Italy: The Rules of the Game Have not Changed*, Human Rights Law Review, Vol. 8, No. 3, 2008, 534; SMITH, Richard, *The Margin of Appreciation and Human Rights Protection in the 'War on Terror': Have the Rules Changed before the European Court of Human Rights?* <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V8N1/Smith.pdf> 124-125. (2015. október 10-i letöltés)

<sup>737</sup> Vö. *Öcalan v. Turkey*, Judgment of 12 May 2005, 104.

elegendő lenne az általuk szükségesnek vélt intézkedések megtételéhez.<sup>738</sup>

Az EJEB 2001. előtt nem kívánt az Egyezménynek önálló értelmezést adni a terrorizmus elleni harc körében és érdekében,<sup>739</sup> vagyis a 15. cikk értelmezési tartománya valamennyi különleges helyzettel összefüggésben azonos volt. A tagállamok ugyanakkor felhívták a figyelmet az új típusú terrorizmus kivételes, speciális jellegére. Az olasz kormány a *Saadi kontra Olaszország* ügyben a terrorizmusra hivatkozott, pontosabban arra, hogy a terrorizmussal összefüggésbe hozható szervezett bűnözés már olyan mértéket öltött, amely a joguralmat veszélyezteti.<sup>740</sup> Az érv érdekessége, hogy éppen a terrorfenyegetettség miatti kivételes állapoti jogkorlátozással járó intézkedések azok, amelyek a joguralom számára potenciális veszélyt jelentenek.<sup>741</sup> Az ügyben a bíróság ismételtén megerősítette azt a korábbi tételt, miszerint tudomása van a tagállamokat érintő modern kori nehézségekről, amelyet többek között a növekvő terrorizmus miatt a társadalom megóvása érdekében fejtenek ki.<sup>742</sup> Ezzel a korábbi gyakorlatát tartotta fenn, kifejezésre juttatva, hogy a modern terrorizmus nem igényel speciális elbírálást.

Bár az egyezményes államokban a terrorfenyegetettség növekedése volt tapasztalható a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követően, azonban csak egyetlen részes állam, az Egyesült Királyság élt a derogáció lehetőségével az Egyezmény 5. cikke vonatkozásában.<sup>743</sup> Az eltérés célja olyan szabályok megalkotása volt, amelyek lehetővé tették külföldi személyek határozatlan idejű fogvatartását. Ennek keretében került elfogadásra az Anti-terrorism Crime and Security Act 2001, amely egyebek mellett biztosította a külügyminisztérium által terrorista-gyanús személyeknek nyilvánított külföldiek határozatlan idejű fogvatartását. A jogszabály bár rendkívül szűk körben, de lehetővé tette a jogorvoslatot a Special Immigration Appeals Commission (a továbbiakban: SIAC) keretében. Ugyanakkor a SIAC eljárási szabályai értelmében a fellebbezők nem tudhatták meg, hogy mivel gyanúsítják

---

<sup>738</sup> SIKUTA, Jan, *Threats of Terrorism and the European Court of Human Rights*, European Journal of Migration and Law, Vol. 10 No. 1, 2008.

<sup>739</sup> SMITH *i.m.* 140.

<sup>740</sup> *Saadi v. Italy*, Judgment of 28 February 2008, 169.

<sup>741</sup> Vö. mindenképp DYZENHAUS [2006]

<sup>742</sup> *Saadi i.m.* 132.

<sup>743</sup> Ez nem azt jelenti, hogy napjainkig ez volt az egyetlen olyan eset, amikor egyezményes állam a terrorizmusra hivatkozással informálta volna az Európa Tanácsot arról, hogy a terrorfenyegetettség miatt szükségállapotot kíván bevezetni, amellyel kapcsolatos intézkedések keretében bizonyos jogok derogálására is sor kerülhet. Franciaország ilyen tartalmú értesítéssel fordult a Tanácshoz 2015. november 25-én. A tagállam különleges helyzetként a 2015-ös párizsi terrortámadásokat jelölte meg. [http://www.coe.int/en/web/secretary-general/news/-/asset\\_publisher/EYIBJNjXtA5U/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights](http://www.coe.int/en/web/secretary-general/news/-/asset_publisher/EYIBJNjXtA5U/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights) (2016. szeptember 5-i letöltés)

őket, valamint azt sem, hogy milyen bizonyítékok alapján feltéve, ha a külügyminisztérium bizalmas információnak minősítette az adatokat. Az ügy abból a szempontból is érdekes volt, hogy először fordult elő: tagállami bíróság (jelen esetben a Lordok Háza) az Egyezmény 15. cikkének alkalmazhatósága kérdésében döntött. A bíróság ítéletét Lord Bingham jegyezte.<sup>744</sup> A testület mindenekelőtt elfogadta a kormányzat érvelését, miszerint az Egyezmény 15. cikke szerinti nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot állt fenn a terrortámadás miatt.<sup>745</sup> Először került tehát kimondásra, hogy a modernkori terrorizmus, pontosabban egy konkrét terrortámadást követő helyzet felveti az Egyezmény 15. cikke és a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot alkalmazhatóságát. A döntés azt is megállapította, hogy a különleges helyzettel összefüggésben aránytalan a csak külföldiek részére megállapított jogkorlátozás, így a szabályozás az Egyezmény sérelmét a 15. cikknek a 14. cikkel (diszkrimináció tilalma) való összefüggésében valósította meg. Az eltérés tehát nem volt kellően indokolt, az ügy ezt követően az EJEB elé került.<sup>746</sup>

A bíróság mindenekelőtt az ügy speciális jellegére hívta fel a figyelmet, hangsúlyozva, hogy mindenképpen atipikus, ha egy kormányzat saját bírósága döntését támadja meg az EJEB előtt.<sup>747</sup> Ezt követően gyakorlatilag a tagállami bíróság érveivel egyetértve hangsúlyozta, hogy az intézkedések nem érték el a feltétlenül szükséges mértéket a különleges helyzet kezelésére.<sup>748</sup> Az *Ireland-ügyben* elfoglalt álláspontját némileg felülvizsgálva azt mondta, hogy az intézkedések nem voltak kellő összhangban a biztonsági kockázattal, és ezáltal aránytalan és diszkriminatív a terroristák egy csoportját érintő határozatlan ideig tartó fogvatartás.<sup>749</sup> A mérlegelési jogkör doktrínájával összefüggésben pedig fenntartotta eddigi gyakorlatát, de kiegészítette az ügy specialitásából fakadó, korábban nem érvényesített feltétellel. Ennek megfelelően hangsúlyozta, hogy a mérlegelési jogkör doktrínája az EJEB és nemzeti hatóságok relációjában érvényesülő eszköz, amely azonos államok közötti, tagállami szintű kérdésekben nem alkalmazható ugyanolyan mértékben.<sup>750</sup> Az EJEB egyértelművé kívánta tenni, hogy a doktrína egyszerűen az EJEB tagállami kontrolljának eszköze, amely nem léphet túl ezen az európai felülvizsgálati rendszeren.<sup>751</sup>

---

<sup>744</sup> A Lordok Háza döntésének itt felhasznált összefoglalását lásd: GUILD *i.m.* 52-53.

<sup>745</sup> *A (FC) and others v. Secretary of State for the Home Department*, 2004, OKHL, 56.

<sup>746</sup> *A. and Others v. the United Kingdom*, Judgment of 19 February 2009.

<sup>747</sup> *A. and Others i.m.* 157.

<sup>748</sup> *A. and Others i.m.* 190.

<sup>749</sup> *A. and Others i.m.* 186.

<sup>750</sup> *A. and Others i.m.* 183-184.

<sup>751</sup> SCHOKKENBROEK, Jeroen, *The Basis, Nature and Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the*

A döntés egyesek szerint azért veszélyes, mert az EJEB gyakorlatilag a tagállami bíróság általi értelmezést hagyta jóvá. Arra az ellentmondásos következtetésre jutott ugyanis, hogy a tagállami bírósági döntéssel történő szembehelyezkedés csak akkor lenne indokolt, ha az eljáró bíróság az Egyezmény 15. cikkét félreértelmezné, avagy az EJEB eddigi gyakorlatával összevetve ésszerűtlen, ellentétes következtetésre jutna.<sup>752</sup> Bár jelen ügyben az EJEB és a bíróságok azonos álláspontra helyezkedtek az Egyezmény derogációjával kapcsolatban, ezen az elvi alapon van esély arra, hogy a tagállami bíróság eltérő értelmezése aláássa az EJEB Egyezménnyel kapcsolatos kizárólagos értelmezési jogkörét.<sup>753</sup> Ez pedig megnyitja a lehetőségét egy kettős mérlegelési jogkör alkalmazása előtt, amelyben egy nem teljesen azonos érvelésű döntésben az állami szervek vélhetően a tagállami bíróság értelmezését fogják elfogadni.<sup>754</sup> A döntés ugyanakkor egyik nagyon fontos üzenete az Egyezmény 15. cikke értelmezésével kapcsolatban, hogy a különleges intézkedések még kivételes állapotban sem lehetnek diszkriminatívak.<sup>755</sup>

### 3.7. *Értékelés*

Miként az előző fejezetek végén, úgy itt is érdemes röviden feltenni a kérdést, hogy az EJEB gyakorlatából levonható-e olyan megállapítás, amelyből kiindulva valamely kivételes állapotú modellre következtethetünk. Most is elsődlegesen a két nagy modell-kategória közül fogok választani, majd azon belül igyekszem közelebbről megvizsgálni a kérdést. Kiindulópontom nem lehet más, mint maga az Egyezmény, azon belül is annak 15. cikke. Miként azt jelen fejezetben már bemutattam, az Egyezmény 15. cikke kétpólusú rendelkezés, amely a kivételes szabályok alkalmazását a háborúhoz, avagy a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapothoz köti. Ez a két tényező egyben a különleges helyzetet is meghatározza, amely kivételes állapotot (az Egyezmény értelmezésében derogációt) eredményezhet. Utaltam arra is, hogy amíg az első feltétel viszonylag könnyen értelmezhető, addig a második feltétel már jóval nehezebben, így arra az EJEB gyakorlata alapján kaphattunk választ.

---

*Case law of the European Courts of Human Rights*, Human Rights Law Journal, Vol. 19, 1998, 30.

<sup>752</sup> *A. and Others i.m.* 179.

<sup>753</sup> ELLIOT, Mark, *The War on Terror, UK style: The Detention and Deportation of Suspected Terrorists*, International Journal of Constitutional Law, Vol. 8 No. 1, 2010, 131.

<sup>754</sup> SMITH *i.m.* 148.

<sup>755</sup> COWELL *i.m.* 147.



A *Lawless-ügy* volt az úttörő, és jelen értékelés szempontjából is ez lesz a kiindulópontom. Az EJEB először abban a kérdésben foglalt állást, hogy vajon fennállt-e Írországbán a nemzet létét fenyegető rendkívüli állapot. Erre, mint láthattuk, igenlő volt a válasz.<sup>756</sup> A másik kérdés pedig arra irányult, hogy vajon a megtett intézkedések arányban álltak-e a különleges helyzet okozta fenyegetéssel. Az EJEB ezzel összefüggésben is a tagállamnak kedvező megállapítást tett, amikor azt mondta, hogy a megtett intézkedések arányban álltak a felmerült veszéllyel.

A gyakorlat alapján tehát kétpólusú rendszer tűnik ki. Az egyik pólus értelmében az EJEB-nek arról kell döntenie, hogy fennáll-e a tagállami kivételes állapot, vagyis ez a feltétel egy dichotóm rendszer megvalósítását mutatja, ahol az EJEB dönt arról, hogy a tagállami kivételes állapotról való döntés megfelelt-e a körülményeknek. A második pólus alapján az EJEB már az arányosság szem előtt tartásával vizsgálhatja, hogy a megtett intézkedések arányban álltak-e a fennálló krízissel. Ez az arányosság gyakorlatilag a konkrét alapjogsértésre fókuszál, vagyis az EJEB eljárása olyan, amely az Egyezmény 15. cikkétől független módon is lefolytatható. Amíg tehát a tagállamok szemszögéből ez egy dichotóm rendszer, hiszen az adott helyzettől függően dönthetnek az eltérésről, addig az EJEB oldaláról vizsgálva a kérdést ez már kevésbé egyértelmű. Ezt a bizonytalanságot tovább erősíti az a tény, hogy az EJEB szinte valamennyi ügyben igazat adott a tagállamoknak és elfogadta, hogy a derogáció alkalmazása szükséges volt, valamint sem az Egyezmény, sem pedig az EJEB gyakorlata nem tesz említést a derogáció, vagyis a kivételes állapot lehetséges időbeli végéről. Az a tény továbbá, hogy az Egyesült Királyság hosszú évekig élt a 15. cikk adta lehetőséggel, egyre inkább felveti a permanens kivételes állapot problémáját.<sup>757</sup>

Az *A. and others* döntésben ráadásul az EJEB meg is erősíti ezt a feltételezést, amikor a testület leszögezte, hogy a kivételes állapotnak az Egyezmény 15. cikkének értelmezésében nem kell szükségszerűen „időleges (ideiglenes)” jellegűnek lennie.<sup>758</sup> Amíg az első pólus ilyen mértékben bizonytalan, addig a második pólus az arányosság tesztjével az emberi jogok védelme hatékony fegyverének tűnik. Már csak azért is, mert az EJEB is leszögezte, hogy bár a derogációról való döntés politikai jellegű, utóbbi már jogi, ahol a bírósági felülvizsgálat szerepe megkérdőjelezhetetlen az intézkedések jogszerűsége vonatkozásában. Első ránézésre az Egyezmény 15. cikke a klasszikus dichotóm modell irányába mutat, ugyanakkor az egyéni

---

<sup>756</sup> *Lawless i.m.* 28

<sup>757</sup> Vö. GREENE, *i.m.* 1781-83

<sup>758</sup> *A. and others i.m.* 178.

jogvédelem jelentős súlya miatt ez a második pólus már inkább a monista modell jegyeit hordozza. Ez utóbbihoz tartozik, hogy bizonyos korlátozhatatlan alapjogok vonatkozásában a joguralom feltétlen érvényesülése megkérdőjelezhetetlen.

Az eddigiekből is látszik, hogy a korábbiakkal szemben kevésbé egyértelmű a kategorizálás lehetősége, sőt egyetlen modell meghatározása sem feltétlenül lehetséges az EJEB gyakorlata és az Egyezmény szabályozása alapján. Ráadásul az is nehezen dönthető el, hogy vajon a monista, avagy a dichotóm modell jellege érvényesül elsődlegesen. Ennek természetesen az is az oka, hogy az egyes tagállamok is eltérő kivételes állapoti modellt alkalmaznak. Az EJEB szempontjából a változatlanosság modelljét nem vizsgáltam, ugyanis az gyakorlatilag az Egyezmény valamennyi cikkéhez tartozó joggyakorlatot jelentené az Egyezmény 15. cikkét kivéve.

Az Egyezmény 15. cikkének EJEB által kidolgozott első pólusa azáltal, hogy főként a tagállamok politikai döntésére bízta a derogáció kérdését, egyértelműen egy dichotóm rendszer irányába mutat. Az a tény ugyanakkor, hogy a jogkorlátozó intézkedések során az EJEB fenntartja magának a jogi-arányossági vizsgálat kizárólagos lehetőségét, így a bírói felülvizsgálat fontosságát, már monista modellt feltételez. Megállapítható tehát, hogy a rendszer sajátos, mind a dichotóm, mind pedig a monista modellek jellemzőit tartalmazó megoldást mutat. Az EJEB szerepe egyre inkább adminisztratív jellegűvé válik az első pólus vonatkozásában és pusztán arra koncentrál, hogy az intézkedések arányosak-e (második pólus). Tény ugyanakkor az is, hogy az EJEB gyakorlata sokkal inkább kielégíti a joguralom „igényét”, mint az amerikai. Ennek oka pedig az EJEB speciálisan alapjog-centrikus feladatkörére vezethető vissza. Pusztán e jogkörének fenntartása és esetleges további megőrzése – szigorú arányossági teszt alkalmazása hiányában – azonban azt eredményezi, hogy a normális és a kivételes állapot megkülönböztethetősége egyre inkább elmosódik.<sup>759</sup> A mérlegelési jogkör alkalmazása során ráadásul előfordult, hogy az EJEB teret engedett a tagállami visszaéléseknek, amely mindenképpen negatív fejlemény.

---

<sup>759</sup> GREENE *i.m.* 1784.

## V. KÜLÖNLEGES HELYZET ÉS KIVÉTELES ÁLLAPOT KAPCSOLATA A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI MAGYARORSZÁGON

### 1. A kivételes állapot az 1989-1990-es „posztszuverén alkotmányozást”<sup>760</sup> követően

#### 1.1. Az alkotmányos átmenet és a „kivételes állapot” hazai megszületése

A közép-kelet-európai kommunista rendszerek, amelyeket az utolsó pillanatig megdönthetetlennek hittek, 1989-1990-ben egymás után omlottak össze. A megszülető demokráciák számos közös vonással rendelkeztek, mint pl. a „rég” kommunisták választási veresége (egyúttal a reform-kommunisták bejutása a parlamentekbe), a hatalommegosztás, mint az új közjogi rendszer alapvető elve stb. Meg kell azonban említeni a negatívumokat is: nehéz gazdasági helyzet, gyenge civil társadalom. A magyar rendszerváltás ugyanakkor a térséget jellemző közös vonások mellett olyan sajátosságokat is tartalmazott, amelyet a hatalom megszerzésének békés átmenete,<sup>761</sup> a tárgyalásos technika sikere, vagy a politikai, hatalmi intézményrendszer békés megóvása jellemzett.<sup>762</sup> A jog által nem szabályozott pártosodás már az 1980-as években megkezdődött, a melynek befejezéseként 1988 végét tekinthetjük, ezt követően 1990-ig tartott a nyílt pártosodás folyamata.<sup>763</sup> Ennek a pártosodási folyamatnak nemcsak a későbbi parlamenti választások számára volt jelentősége, hanem meghatározó szerepet töltött be az alkotmányos rendszerváltás kikényszerítésében is. 1989

---

<sup>760</sup> A kifejezés a hazai demokratikus alkotmányozás úttörő formájára utal, amely szerint az alkotmányozó hatalom nem egyetlen szervben manifesztálódott, hanem „az alkotmányos politikában részt vevő szervek mindegyikét jogszabályok kötik.” ARATÓ András, *Sikeret kezdet után részleges kudarc - Merre tovább? - Posztszuverén alkotmányozás Magyarországon*, Fundamentum, 2009, 3. szám, 5. (ford.: Turai Katalin)

<sup>761</sup> A folyamatok „forradalmi” gyorsaságára és egyúttal ennek a „forradalomnak” a békés jellegére utal Timothy Garton Ash „refolúció” fogalma. ASH, Timothy Garton, *Refolution, the Springtime of Two Nations*, The New York Review of Books, 1989. július 5. idézi: KIS János, *Reform és forradalom közt*. In: BOZÓKI András (szerk.), *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*, Új Mandátum, Budapest, 2000, 7. kötet, 91-92. Itt kell hangsúlyozni azt is, hogy Kis hivatkozása éppen Ash koncepciójának vitatására irányult.

<sup>762</sup> SMUK Péter, *Magyar közjog és politika 1989-2011*, Osiris, Budapest, 2011, 29.

<sup>763</sup> SMUK i.m. 33.

márciusában alakult meg az Ellenzéki Kerekasztal (EKA), amely annak manifesztuma is volt, hogy a korábbi pártállam elismerte az új pártok létét. További előrelépést jelentett a Nemzeti Kerekasztal (NEKA) 1989 júniusi megalakulása, amelyre szimbolikusan a Parlament Vadásztermében került sor. Megszületett az egyezség, amelynek értelmében a parlament egészen addig nem dönt közjogi törvényekről, amíg a NEKA azokban megegyezésre nem jut.<sup>764</sup>

Az 1980-as évek végét és a 90-es évek elejét a békés, alkotmányos átmenet időszakának tekinthetjük, a pártállamból az alkotmányos demokráciába való átmenet dátuma pedig közjogilag egyértelműen meghatározható: 1989. október 23.<sup>765</sup> Az új, alkotmányos demokrácia létrejöttét az Alkotmánybíróság is ehhez a dátumhoz kötötte egy későbbi határozatában, amikor is megállapította: „Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábitól gyökeresen különböző új minőségét vezette be.”<sup>766</sup> Miként arra Sólyom László rámutatott, a „rendszer váltás alkotmányjogi értelemben a jogállam deklarálását és megvalósítása folyamatát jelenti.”<sup>767</sup>

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény egy totális alkotmányrevízió eredménye,<sup>768</sup> amely bár megtartotta az 1949. évi Rákosi-féle alkotmány szerkezetét, de teljesen új, az alkotmányos demokrácia számára elengedhetetlenül fontos alkotmányos értékeken alapuló normatartalmat valósított meg.<sup>769</sup> Bár az Ellenzéki Kerekasztal elsődleges célja az volt, hogy a rendelkezésre álló Rákosi-féle alkotmányt alkalmassá tegye a szabad és demokratikus választások megtartására, mégis olyan alkotmány született, amely egyrészt már csak nevében volt azonos a korábbival, másrészt pedig a végső

---

<sup>764</sup> A Nemzeti Kerekasztal tárgyalások megkezdéséről lásd: BOZÓKI András (szerk.), *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*, Magvető, Budapest, 1999, 1. kötet, 604-608. A kerekasztal tárgyalások részletes dokumentációját lásd: BOZÓKI András (szerk.), *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*, Magvető, Új Mandátum (5. kötet), Budapest, 1999-2000, 1-5. kötet. A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások politikai munkabizottságainak jegyzőkönyveit tartalmazza továbbá: BOZÓKI András (szerk.), *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*, Új Mandátum, Budapest, 2000, 6. kötet

<sup>765</sup> KUKORELLI István – TAKÁCS Imre, *A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltozás jellemzői*. In: KUKORELLI István (szerk.), *Alkotmánytan I.*, Osiris, Budapest, 2007, 62.

<sup>766</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat

<sup>767</sup> SÓLYOM László, *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris, Budapest, 2001, 63. Sólyom szerint az Alkotmánybíróság kiindulópontja az volt, hogy a rendszerváltás a jog számára az egész jogrendszer Alkotmánnyal történő összhangba hozását és összhangban tartását jelentette. A testület elismerte a jogfolytonosságot és a legalitást is, ugyanakkor ha felmerül a korábbi rendszerek különleges kezelése, az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elsőbbsége alapján dönt. Vö. SÓLYOM László *i.m.* 64.

<sup>768</sup> PETRÉTEI József, *Magyar Alkotmányjog I.*, Dialóg Campus, Budapest - Pécs, 2009, 59.

<sup>769</sup> KUKORELLI István, *Az alkotmányozás évtizede*, Korona Kiadó, Budapest, 1995, 20.

szöveg egészében is megfelelt a modern, demokratikus alkotmányokkal szemben támasztott követelményeknek.<sup>770</sup> Az alkotmányozás a legalitás elve alapján ment végbe,<sup>771</sup> amelyet az Alkotmánybíróság is megerősített, amikor kifejtette, hogy a politikai szempontból forradalmi változásokat és a sarkalatos törvényeket a régi jogrend jogalkotási szabályainak tiszteletben tartásával valósították meg. Formailag tehát kifogástalanul jöttek létre, ezáltal kötelező erejük megkérdőjelezhetetlen.<sup>772</sup>

Az Alkotmány önálló, elkülönült kivételes állapot fejezetet nem tartalmazott, igaz ez abból is fakadt, hogy kénytelen volt megőrizni a korábbi szerkezetet.<sup>773</sup> Így a kivételes állapot a rendes alkotmányi szabályok között került kodifikálásra, mindenekelőtt érintve az Országgyűlés, a Kormány és a köztársasági elnök alkotmányos feladat- és hatáskörét. Az Alkotmány megalkotásakor fontos szempont volt a békés átmenet, vagyis az esetleges különleges helyzetekre történő felkészülés biztosítása.<sup>774</sup> Azt is mondhatjuk, hogy az alkotmányozói cél olyan garanciális szabályok lefektetése volt, amelyek egy esetleges alkotmányos deficit esetén is képesek biztosítani, hogy az alkotmányos demokrácia intézményrendszere, a jogállamiság (ide értve többek között a hatalommegosztás elvét, az alapvető jogokat vagy a demokratikus intézményrendszert) csak olyan mértékű károsodást szenvedjen, amely még helyreállítható. Az alkotmányozó a kivételes állapotra vonatkozó szabályokat jórészt az Alkotmány II. fejezetében, az Országgyűlésről szóló részben helyezte el, egyetlen kivétellel.<sup>775</sup> A szabályozás során ugyanakkor elvált az Országgyűlés kivételes állapotról való döntési hatásköre és a kivételes állapot jogkör gyakorlójának feladata. Az Alkotmány 8. § (4) bekezdése garanciális jelleggel biztosította, hogy meghatározott alapjogok felfüggesztésére még kivételes állapotban sem kerülhet sor.<sup>776</sup> Fontos kiemelni, hogy az Alkotmány által felsorolt alapvető jogok egyrészt olyanok voltak, amelyek rendkívül fontosak (pl. emberi méltóság), vagy pedig amelyek felfüggesztésével vissza lehetne élni (személyi

---

<sup>770</sup> KIS János, *From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law*. In: TÓTH (ed.) *i.m.* 5.

<sup>771</sup> PETRÉTEI [2009] *i.m.* 58

<sup>772</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, hivatkozva: PETRÉTEI [2009] *i.m.* 58

<sup>773</sup> A demokratikus alkotmány ugyanis formálisan nem új Alkotmány, hiszen végső soron az 1949. évi XX. törvény módosításáról beszélhetünk.

<sup>774</sup> DEZSŐ Márta – KUKORELLI István, *Az országgyűlés*. In: KUKORELLI (szerk.) *i.m.* 365.

<sup>775</sup> A megelőző védelmi helyzet fogalmát a 2004. évi CIV. törvény vezette be, amely szabály 2005. január 1-től hatályos. Fontos sajátossága, hogy ebben az esetben nincs lehetőség az alapvető jogok gyakorlásának felfüggesztésére, vagy korlátozására.

<sup>776</sup> Az Alkotmány értelmében nem korlátozhatók, vagy függeszthetők fel: az Alkotmány 54 - 56. §, 57. § (2)-(4) bekezdései, 60. §, 66. §-69. §, valamint a 70/E. §-ban foglalt alapjogok. A teljesség igénye nélkül: élethez és emberi méltósághoz, szabadsághoz, személyi biztonsághoz való jog, jogképesség, ártatlanság védelméhez, gondolat, lelkiismeret és vallásszabadsághoz fűződő jogok.

szabadsághoz való jog vagy nullum crimen). Harmadrészt pedig, amelyek a különleges helyzettel szembeni védekezés során nem relevánsak az alkotmányos értékek biztosítása szempontjából (pl. vallásszabadság). A speciális szabályozás ténye ugyanakkor nem jelenti, hogy ezeknek a jogoknak kiemelt szerepük lett volna az Alkotmány rendszerében.<sup>777</sup>

A kivételes állapotról való döntés tehát elsősorban az Országgyűlés jogköre volt, egyetlen kivételt a veszélyhelyzet<sup>778</sup> jelentett. Az Országgyűlés volt jogosult dönteni a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről, hadiállapot, vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén a rendkívüli állapot kihirdetéséről és a Honvédelmi Tanács létrehozásáról (elnöke: a köztársasági elnök, tagjai: Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és tanácskozási joggal a Honvéd Vezérkar főnöke), az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveres vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén a szükségállapot kihirdetéséről, továbbá külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében szabadon meghatározott időre kihirdethette (meghosszabbíthatta) a megelőző védelmi helyzetet, ennek keretében pedig felhatalmazhatta a Kormányt a szükséges intézkedések megtételére.<sup>779</sup>

Az Alkotmány szabályozta azt az esetet is, hogy ha az Országgyűlés a kivételes állapottal kapcsolatos kötelezettségeinek valamilyen formában nem tudott (volna) eleget tenni. Az ilyen helyzeteket az Országgyűlés akadályoztatásának nevezte.<sup>780</sup> Ezzel összefüggésben garanciális kérdés volt, hogy miként lehetséges különleges helyzetben megállapítani az akadályoztatás fennállásának tényét. Ennek a rendkívül jelentős döntésnek a címzettje az Országgyűlés elnökéből, az Alkotmánybíróság elnökéből és a miniszterelnökből álló csoport volt. Ez a sajátos, bizottság típusú intézmény az Alkotmány értelmében előzetesen dönthetett a kérdésben, amely csak konszenzusos lehetett. Az 1989. évi XXXI. törvény 5. §-ához fűzött indokolás szerint „*ha bármelyikük úgy ítéli meg, hogy az említett*

---

<sup>777</sup> GÁRDOS-OROSZ. In: JAKAB (szerk.), *Az Alkotmány kommentárja I.*, i.m. 432.

<sup>778</sup> Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés i) pontja értelmében a Kormány volt jogosult az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása, valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a szükséges intézkedések megtételére.

<sup>779</sup> Alkotmány 19. § (2) bekezdés g), h), i), n) pontjai.

<sup>780</sup> Az akadályoztatásról az Alkotmány 19/A. § (1)-(3) bekezdései rendelkeztek részletesen.

*feltételek nem állapíthatók meg, a köztársasági elnök nem jogosult ezen intézkedések megtételére.”*

A legsúlyosabb kivételes állapot a rendkívüli állapot volt az Alkotmányban. Olyan különleges helyzetekben, mint hadiállapot, vagy háborús veszély idején hirdethette ki az Országgyűlés, egyúttal pedig létrehozhatta a Honvédelmi Tanácsot is, amelynek lehetősége volt a Magyar Honvédség és a szövetséges haderő állomásoztatásával, mozgósításával kapcsolatos feladatokon túl, rendkívüli intézkedések megtétele is.<sup>781</sup> A Honvédelmi Tanács rendeletében egyes törvényi rendelkezéseket felfüggeszthetett, valamint azoktól eltérhetett, de az Alkotmány alkalmazását nem függeszthette fel.<sup>782</sup> További garanciális szabályként szolgált az, hogy a Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot végével hatályát veszítette, kivéve, ha az Országgyűlés meghosszabbította azt. Az Alkotmánybíróság jelentőségét hangsúlyozta az a rendelkezés, amely a szervezet működésének rendkívüli állapotú korlátozhatatlanságát is kifejezetten előírta.<sup>783</sup> Az Alkotmánybíróság így a kivételes állapotú hatalomgyakorlás egyik legfontosabb jogállami korlátjának volt tekinthető.

A rendkívüli állapottól volt megkülönböztethető a szükségállapot, amelyet az Országgyűlés szükséghelyzet, mint különleges helyzet esetén hirdethetett ki, ugyanakkor az intézkedések jogosultja immár kizárólagosan a köztársasági elnök volt, aki a rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton vezethette be.<sup>784</sup> Az alkotmányozó azonban figyelemmel volt az egyszemélyi intézkedés veszélyeire, ezért az Alkotmány előírta, hogy szükségállapotban az Országgyűlés (vagy Honvédelmi Bizottsága) folyamatosan ülésezik, részére a köztársasági elnök rendszeresen beszámolni volt köteles, sőt akár a köztársasági elnök intézkedéseit fel is függeszthették.<sup>785</sup> Látható tehát, hogy a hazai alkotmányos megoldás egyik sajátossága volt, hogy az Országgyűlés (vagy az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága) szinte „bármikor” visszavehette, felülvizsgálhatta az átadott hatáskört.<sup>786</sup> A szükségállapottal kapcsolatos egyik további fontos korlátozás, hogy a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradhattak hatályban, kivéve, ha azok hatályát az Országgyűlés vagy az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága meghosszabbította.<sup>787</sup>

---

<sup>781</sup> Alkotmány 19/B. § (1) bekezdés

<sup>782</sup> Alkotmány 19/B. § (4) bekezdés

<sup>783</sup> Alkotmány 19/B. § (5) - (6) bekezdés

<sup>784</sup> Alkotmány 19/C. § (2) bekezdés

<sup>785</sup> Alkotmány 19/C. § (3) bekezdés

<sup>786</sup> DEZSŐ – KUKORELLI. In: KUKORELLI (szerk.) *i.m.* 365.

<sup>787</sup> Alkotmány 19/C. § (4) bekezdés

A megelőző védelmi helyzetet az Alkotmány csak a 2004-es alkotmánymódosítást<sup>788</sup> követően tartalmazta, ebből következik, hogy a szabályozás célja nem a fentiekben már ismertetett békés alkotmányos demokratikus átmenet biztosítása volt. Előzménye az a politikai igény volt, amely a hadkötelezettség békeidőszakban történő visszaállíthatóságának tilalmára vonatkozott.<sup>789</sup> Az Alkotmánybíróság ugyanakkor egy döntésében felhívta a figyelmet arra, hogy egy nehéz, fokozódó nemzetközi helyzetben az állam jóformán eszköztelenné válik a védelemre való felkészülésre, ezért ezt a hiányosságot a testület alkotmányellenes mulasztásként értékelte.<sup>790</sup> A megelőző védelmi helyzetet az Alkotmány a Kormány feladatával kapcsolatos rendelkezési között szabályozta azzal, hogy a kihirdetésére és meghosszabbítására az Országgyűlés lett jogosult.<sup>791</sup> A megelőző védelmi helyzetet az Alkotmány 35. § (1) bekezdés m) pontja alapján a Kormány kezdeményezhette, és ennek keretében a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedések bevezetésére volt jogosult. Fontos hangsúlyozni a jogintézmény kvázi-kivételes állapot jellegét, ugyanis a Kormány csak a közigazgatás, a Magyar Honvédség, valamint a rendvédelmi szervek működését érintő törvényi rendelkezésektől eltérő intézkedéseket tehetett meg. Bár az Alkotmány 35. § (3) bekezdése a jogintézmény számára a veszélyhelyzeti szabályokkal analóg módon biztosította valamennyi törvényi rendelkezéstől való eltérés lehetőségét, a fent ismertetett szűkítő értelmezés elfogadása tűnik ésszerűnek. Ezt a hipotézist erősítette az a tény is, hogy az Alkotmány 8. § (4) bekezdése nem biztosította megelőző védelmi helyzetben az alapvető jogok szélesebb korlátozását, felfüggesztését. A megelőző védelmi helyzet során alkalmazott jogkorlátozásokra az Alkotmánybíróság felülvizsgálata és szükségességi-arányossági tesztje volt irányadó.<sup>792</sup>

Az Alkotmány a Kormány számára biztosította a szükségállapot szintjét el nem érő veszélyhelyzet<sup>793</sup> során (élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményei, valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében),<sup>794</sup> hogy az Országgyűlés felhatalmazására egyes törvényi rendelkezésektől eltérő rendeleteket,

---

<sup>788</sup> Vö.: a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény

<sup>789</sup> JAKAB – TILL *i.m.* 480.

<sup>790</sup> 50/2001. (XI. 29.) AB határozat

<sup>791</sup> Vö. Alkotmány 19. § (3) bekezdés n) pont

<sup>792</sup> DEZSŐ – KUKORELLI. In: KUKORELLI (szerk.) *i.m.* 364.

<sup>793</sup> PETRÉTEI József, *Magyar Alkotmányjog II. – Államszervezet*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2007, 131.

<sup>794</sup> Alkotmány 35. § (1) bekezdés i) pontja



intézkedéseket hozhasson.<sup>795</sup>

Szintén a Kormány volt jogosult arra, hogy külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének honi és szövetséges légvédelmi, valamint repülő készségi erőkkel történő oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint, a támadással arányos és erre felkészített erőkkel – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedjen.<sup>796</sup> Az Alkotmány egyúttal haladéktalan tájékoztatási kötelezettséget írt elő az Országgyűlés és a köztársasági elnök felé.<sup>797</sup> Ez a jogintézmény a hatékonyság érdekében a szinte azonnali válaszlehetőséget teremtette meg, ideiglenes jelleggel. A külső fegyveres csoportok váratlan betörése esetén, valamint arra figyelemmel, hogy a modern légi járművek földközeli repülési magassága alacsony, ráadásul rendkívül gyorsak, így a döntéshez a lehető „legnagyobb operativitás” volt szükséges, amely célnak az Országgyűlésnél a mindenkori Kormány hatékonyabban megfelelt.<sup>798</sup>

A fentieket összefoglalva a hazai alkotmányos szabályozás egyrészt biztosította a különleges helyzet és a kivételes állapot kapcsolatát azáltal, hogy meghatározta a kivételes állapot alkalmazhatóságát lehetővé tevő különleges helyzeteket. A kivételes állapot speciális jogforrásokat hívott életre, melyek célja, hogy „...*a különleges helyzetekből adódó problémák megoldására ... hatékony szabályozási lehetőséget*” biztosítsanak azáltal, hogy a rendkívüli hatalmat egy speciális jogi eszközhöz, a rendeleti kormányzáshoz kapcsolta.<sup>799</sup> Az alkotmányozó továbbá számtalan garanciális szabállyal igyekezett megakadályozni a hatalom koncentrációját és a kivételes állapot állandósulását, vagyis úgy is fogalmazhatunk, hogy az alkotmányozó célja nem kizárólag a különleges helyzettel szembeni hatékony védekezés volt, hanem az alkotmányos demokrácia alkotmányi szintű védelme is. Nem szabad ugyanakkor észrevétel nélkül hagyni azt a tényt, hogy az Alkotmány szabályozásában a rendes jogrend és a kivételes állapot szabályai keveredtek azáltal, hogy pl. az Országgyűlés törvényalkotási

---

<sup>795</sup> Alkotmány 35. § (3) bekezdés

<sup>796</sup> A váratlan külső támadás jogintézményét a délszláv háború indokolta, ugyanis hiányzott a jogi eszköztár arra az esetre, ha az ország határaitra átsodródott fegyveres csapatokkal szembeni katonai fellépés helyett valamilyen enyhébb, rendvédelmi eszközökkel történő fellépés lett volna szükséges. Vagyis a szükségállapot és a rendkívüli állapot szintjét el nem érő azonnali intézkedés igénye, az ország területének védelme és nem utolsó sorban a Magyar Honvédség bevetésének mellőzése (nem kívántunk ugyanis nemzetközi jogi értelemben hadviselő féllé válni) hívta életre a jogintézményt.

<sup>797</sup> Alkotmány 19/E. §

<sup>798</sup> PETRÉTEI [2007] *i.m.* 147.

<sup>799</sup> PETRÉTEI [2009] *i.m.* 169.

feladata mellett, azzal egyenértékű kvázi rendes jogrendi feladatként kerültek meghatározásra a kivételes állapot szabályok. Utóbbiakkal kapcsolatban fel kell még hívni a figyelmet arra, hogy az Alkotmány egy meglehetősen zárt különleges helyzeti fogalommagyarázattal operált. Vagyis csak az Alkotmányban nevesített különleges helyzetek esetén tette csak lehetővé a kivételes állapotot.

## **1.2. A kivételes állapot megreformálásának kérdése az új alkotmány egy koncepciójában**

Az alkotmányozási eljárás sajátos végbemenetele és az a tény, hogy az Alkotmány ideiglenes jellegét annak preambuluma<sup>800</sup> is egyértelművé tette, a rendszerváltás kezdeti éveiben folyamatosan napirenden volt az új alkotmány megalkotásának ügye. Az új alkotmány előkészítése már 1990-ben megkezdődött: az akkori igazságügyért felelős miniszter, Kulcsár Kálmán útmutatásainak megfelelően Somogyvári István készítette el.<sup>801</sup> Az alkotmány elfogadásának reális lehetősége azonban a szükséges kétharmados többség megszerzésével, a Horn-kormány számára vált egyértelművé, az 1994-es választásokat követően. Bár az új alkotmány megalkotásának programját valamennyi parlamenti párt zászlajára tűzte, az egyeztetések nem haladtak a megfelelő ütemben. A független kisgazdák kivételével végül 1995. május 4-én jött létre a pártok közötti megállapodás az új alkotmány megalkotásának szabályairól.<sup>802</sup>

Ezzel összefüggésben fontos felhívni a figyelmet az 1995. évi LXIV. törvényre, amely biztosította, hogy az új Alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához a képviselők négyötödének szavazata szükséges. Tóth Gábor Attila szerint az alkotmány eljárási szabályai mögött (így az alkotmány módosításával kapcsolatos eljárási szabályok mögött is) tartalmi megfontolások húzódnak meg.<sup>803</sup> Ez azt jelenti, hogy az alkotmány módosítására meghatározott szavazati arány mögött fontos tartalmi követelmények húzódnak. A kétharmados többség nem pusztán egy szám, hanem annak a kifejezése, hogy az alkotmányozással (pontosabban az alkotmány módosításával) kapcsolatos végső döntéshez a

---

<sup>800</sup> „A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés - hazánk új alkotmányának elfogadásáig - Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:”

<sup>801</sup> KILÉNYI Géza (szerk.), *Egy alkotmányelőkészítés dokumentumai. Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására 1988-1990*, Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991, II. kötet, 375-461.

<sup>802</sup> SMUK *i.m.* 150.

<sup>803</sup> TÓTH [2009] *i.m.* 164-185.

lehető legszélesebb parlamenti támogatás szükséges. Vagyis önmagában az eljárási szabályok alkalmazása még nem teszi az adott alkotmányt legálissá.<sup>804</sup> Ezt a követelményt ismerte fel a kormányzó pártkoalíció és a leendő alkotmány legalitása, valamint legitimitása<sup>805</sup> érdekében önkorlátozással élt. A végeláthatatlannak tűnő egyeztetések és a parlamenti pártok közötti nézetkülönbségek<sup>806</sup> végül is azt eredményezték, hogy az új alkotmány megalkotására nem került sor. Ebben az időszakban több alkotmánykoncepció is született, amelyek közül a kivételes állapottal kapcsolatos elképzelései miatt ki kell emelni a Magyar Tudományos Akadémia keretei között kidolgozott alkotmánykoncepciót (a továbbiakban: koncepció).<sup>807</sup>

A koncepció az ún. konstitucionalista szabályozási elvet követi a hagyományos common law rendszerekben alkalmazott szabályozatlanság gyakorlatával szemben, vagyis az általam alkalmazott distinkciót alapul véve, az dichotóm kivételes állapotú modellel operál. Erre utal az a tény is, hogy a különleges helyzetekben alkalmazandó rendkívüli intézkedéseket és a garanciális szabályokat az ún. rendkívüli alkotmány keretében rendezte volna. A rendkívüli alkotmány szabályozásának elveként két dolgot határozott meg. Az első, hogy annak célja a rendes alkotmány visszaállítása, így az attól való eltérés csak a visszaállításhoz szükséges mértékig és csak e cél szem előtt tartásával lehetséges. A második, hogy a rendkívüli alkotmányról szóló döntés az állam vezető szervei egyetértésével történhet, de minimális követelmény, hogy a rendkívüli alkotmányt a törvényhozó döntései igazolják.

Fontos kiemelni, hogy a koncepció a fentiekén túl elveti a bírói (alkotmánybírói) ellenőrzés, a bírói felülvizsgálat lehetőségét a kivételes állapotról történő döntés vonatkozásában, amelyet arra alapoz, hogy az politikai mérlegelést igényel. Vagyis a döntés nem normaértelmezésen alapul, és mint ilyen, még be nem következett eseményeket értékel, ezért utólagos bírói ellenőrzése nem lehetséges. A bírói felülvizsgálat helyett ezért a (politikai) döntés ellenőrzését az állam politikai szerveire bízta volna, a rendkívüli alkotmányi intézkedések érvényességét, vagyis az ellenőrzést a bírói kontroll helyett az eljárási garanciák

---

<sup>804</sup> Tóth Gábor Attila a procedurális legalitás körébe sorolja ezeket a formális követelményeket (mint amilyen az alkotmány elfogadásához kapcsolódó kétharmados többség) ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy ez a szám arra is utal, hogy egy új alkotmány megalkotásához, avagy a hatályos módosításához a „normális” kormányzati többségnél szélesebb felhatalmazás szükséges. Vö. TÓTH [2014] *i.m.* 238.

<sup>805</sup> Ez utóbbit szolgálta volna többek között az új alkotmányról tervezett népszavazás.

<sup>806</sup> A kormányzati előkészítő munkáról, a politikai vitákról, az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő bizottságának megalakulásáról és működéséről, az alkotmány-koncepció parlamenti vitájáról lásd: SOMOGYVÁRI István, *Kísérletek új Alkotmány megalkotására*. In: KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.), *A köztársasági alkotmány 20 éve*, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 2009, 45-50.

<sup>807</sup> BRAGYOVA *i.m.* 252-263.

testesítették volna meg.<sup>808</sup> Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a koncepció az egyes kivételes állapotú intézkedések Alkotmánybíróság általi alkotmányossági ellenőrzését már biztosítani kívánta. Ennek egyik fontos aspektusa, hogy felhívta a figyelmet a rendkívüli alkotmánynak a rendes alkotmánnyal kapcsolatos szubszidiárius helyzetére.<sup>809</sup> Az alkotmány rendelkezése értelmében az Alkotmánybíróság működése tehát nem korlátozható, illetőleg az alkotmány alkalmazása nem függeszthető fel. A rendkívüli alkotmány szubszidiárius jellege biztosította az Alkotmánybíróság számára az alkotmányossági kontroll lehetőségét.<sup>810</sup>

A koncepció egyik jelentős újítása lett, hogy az ipari szerencsétlenség és az elemi csapás, mint a rendkívüli alkotmány alkalmazását lehetővé tevő különleges helyzetek kikerültek volna a kivételes állapotra vonatkozó szabályok közül. A koncepció szerint fontos lett volna, hogy az alkotmány tegye egyértelművé, mely jogok korlátozhatók, és azt is, hogy a kivételes állapotban is korlátozhatatlan jogok védelmét szolgáló bíróságok és az Alkotmánybíróság tevékenységének korlátozása tilos.<sup>811</sup> Vitatható elemként a gazdasági szükséghelyzet során a kormány rendkívüli intézkedéseit lehetővé tevő speciális kivételes állapotot is tartalmazott volna az alkotmány.<sup>812</sup>

A koncepció számos előremutató megoldást alkalmazott, amelyek közül ki kell emelni a kivételes állapotban jogvédő funkciókat ellátó rendes bíróságok és Alkotmánybíróságok szerepét. Bár a szabályozás megvalósítása tekintetében a hagyományos, kontinentális modellt követi, ennek ellenére a bíróságok kiemelt kivételes állapotú szerepe a *common law*-hoz kapcsolható megoldáshoz áll közelebb. A korábban bevezetett terminológiát követve ez a koncepció tehát klasszikus dichotóm szabályozást valósított volna meg azzal, hogy kiemelkedő szerepet játszott a bírósági felülvizsgálat lehetőségének megteremtése. Azt is mondhatjuk, hogy a koncepció az eljárási garanciák beépítésével egyrészt a hagyományos dichotóm modellek kontrollmechanizmusát meghagyta, de kiegészítette azt a monista modellekben alapjogvédelmi funkciókat ellátó bírósági felülvizsgálat szabályaival. A koncepció megfelelően vegyíti a két modell előnyeit, amely főleg az alapjogvédelem lehető legszélesebb biztosításának irányába hat.

---

<sup>808</sup> Vö. BRAGYOVA *i.m.* 259.

<sup>809</sup> „A jelen fejezet ... alapján az alkotmány rendelkezéseitől csak annyiban szabad eltérni, amennyiben azt e fejezet rendelkezései, vagy az alkotmány más szabályai kifejezetten megengedik.” BRAGYOVA *i.m.* 261.

<sup>810</sup> Uo.

<sup>811</sup> BRAGYOVA *i.m.* 262.

<sup>812</sup> BRAGYOVA *i.m.* 263.

### 1.3. *Az Alkotmánybíróság kapcsolódó gyakorlata*

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: Ab) az Alkotmány értelmezése során meglehetősen kevés alkalommal vizsgálta a kivételes állapotra vonatkozó alkotmányi szabályokat. Az alkotmányértelmezés ebben a tekintetben leginkább a kivételes állapot során gyakorolható irányítási jogkörökre terjedt ki.<sup>813</sup> Ennek ellenére a kivételes állapottal már meglehetősen korán, egy 1991-es határozatában foglalkozott,<sup>814</sup> amikor a fegyveres erők béke idejű irányításával kapcsolatos feladatok megosztásának problémáját értelmezte. Bár a döntés is kifejezetten hivatkozott arra, hogy az indítványozó honvédelmi miniszter kérdése a fegyveres erők béke idejű irányításával kapcsolatos hatáskörökre vonatkozott, ennek ellenére a határozat röviden utal a kivételes állapoti jogkörökre is.

A testület az Országgyűlésnek a hadiállapot kinyilvánításával, a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetésével, valamint a Honvédelmi Tanács létrehozásával kapcsolatos feladatait a fegyveres erőkkel összefüggésben csak közvetett irányítási jognak ismerte el, szemben a fegyveres erők külföldi, vagy országon belüli alkalmazásáról való döntési jogosultságával.<sup>815</sup> Ezt követően a döntés a köztársasági elnök közvetett irányítási jogkörét emelte ki, amikor megállapította, hogy a „*köztársasági elnöknek a fegyveres erőkre vonatkozó irányítási jogköre részben az Országgyűlést rendkívüli körülmények között átmenetileg helyettesítő hatásköréből következik.*”<sup>816</sup> Az Ab a köztársasági elnök „tipikus” közvetett irányítási jogköréből vezette le azt is, hogy az Országgyűlés akadályoztatása esetén jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére, ezzel összefüggésben pedig a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére. A köztársasági elnök korlátozott és ideiglenes kivételes állapoti jogkörét hangsúlyozta az Ab akkor, amikor kifejtette, hogy a fegyveres erőkkel való tényleges rendelkezés, vagyis a közvetlen irányítási jogkör a fenti eseteken túl csak a szükségállapot kihirdetésekor illette meg az elnököt. Aki az Alkotmány értelmében egészen addig, amíg az Országgyűlés össze nem ül, dönthetett a fegyveres erők alkalmazásáról, de mindezt az Alkotmány 19/A. § (4) bekezdése, valamint 19/C. § (3) bekezdése értelmében az Országgyűlés, illetőleg a Honvédelmi Bizottság utólagos

---

<sup>813</sup> Vö.: HOLLÓ András – BALOGH Zsolt, *Az értelmezett alkotmány - Alkotmánybírósági gyakorlat 1990-2009*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010, 425.

<sup>814</sup> 48/1991. (IX. 26.) AB határozat

<sup>815</sup> Vö.: 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991. 225.

<sup>816</sup> 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991. 226.

ellenőrzése mellett. A döntés kiemelte, hogy a köztársasági elnök az Országgyűlést helyettesítő hatáskörét eleve az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök előzetes együttes döntésétől függően,<sup>817</sup> az Országgyűlés utólagos kontrollja mellett<sup>818</sup> gyakorolhatta.<sup>819</sup> Az Ab értelmezése egyértelművé tette, hogy a korlátlan hatalom megszerzése (jelen esetben a köztársasági elnök által) még kivételes állapotban is alkotmányosan korlátozott, vagyis az alkotmányos demokrácia védelmét éppen az alkotmány garanciális szabályai biztosítják. Kukorelli István a köztársasági elnöknek a szűk helyettesítési jogkörével kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy mindez a rendszerváltás eredménye, amikor a túl erős köztársasági elnökkel szembeni félelem jelentős volt.<sup>820</sup>

Az Ab egy későbbi döntésében az Alkotmány 19/B. § (2) bekezdése értelmezése során tovább elemezte a kivételes állapot hazai szabályozását. A 63/1992. számú határozatának<sup>821</sup> alapjául egy honvédelmi miniszteri indítvány szolgált, amelyben a miniszter abban a kérdésben kérte az Ab állásfoglalását, hogy miként értelmezhető az Alkotmány rendelkezése, amely a Honvédelmi Tanács tagjaként a Magyar Honvédség parancsnokát, valamint vezérkari főnökét külön említi. A határozat rendelkező része mindenekelőtt megállapította, hogy mivel az Alkotmány a fegyveres erők vezetési struktúráját nem szabályozza, az nem tekinthető alkotmányos kérdésnek. Ezen túl a testület azt is megállapította, hogy önmagában az a tény, hogy az Alkotmány 19/B. § (2) bekezdése a Honvédelmi Tanács tagjainak felsorolásakor a Magyar Honvédség parancsnokát és vezérkari főnökét külön említi *„nem zárja ki, hogy a Magyar Honvédség parancsnoki és vezérkari főnöki beosztását ugyanazon személy töltsse be.”*<sup>822</sup> A testület végül kimondta, hogy *„az Alkotmány érintett rendelkezéseinek módosítása nélkül nem alakítható ki alkotmányosan a Magyar Honvédség vezetésének olyan struktúrája, amely a parancsnoki, vagy a vezérkari főnöki beosztások valamelyikét mellőzi.”*<sup>823</sup>

A határozat rendelkező része ugyan elsődlegesen a Magyar Honvédség és a vezérkari főnök személyének kérdésével foglalkozott a Honvédelmi Tanács összetétele kapcsán, azonban néhány fontos megállapítást is tett a hazai kivételes állapot szabályozása kérdésében. Mindenekelőtt a Honvédelmi Tanács jogkörével kapcsolatban az Ab megállapította, hogy az

---

<sup>817</sup> Alkotmány 19/A. § (3) bekezdés

<sup>818</sup> Alkotmány 19/A. § (4) bekezdés

<sup>819</sup> 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991. 226.

<sup>820</sup> Vö. KUKORELLI István, *Az Országgyűlés*. In: BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János (szerk.), *Az Alkotmány magyarázata*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 314.

<sup>821</sup> 63/1992. (XII. 11.) AB határozat

<sup>822</sup> 63/1992. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1992. 284.

<sup>823</sup> Uo.

„Alkotmány 19. § (1) bekezdés h) pontja és a 19/A. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlés, illetőleg a köztársasági elnök a rendkívüli állapot kihirdetésével egyidőben létrehozza a Honvédelmi Tanácsot, amelynek jogköre az Alkotmány 19/B. § (3) bekezdése alapján az Országgyűlés által rá átruházott jogokból, a köztársasági elnök és a kormány jogaiból tevődik össze.”<sup>824</sup> Az Ab értelmezésében a Honvédelmi Tanácsot a köztársasági elnök vezeti, és átruházott jogkörében „*normatív és egyedi aktusait testületi döntések keretében hozza.*”<sup>825</sup> A kivételes állapot alkotmányos demokráciát védő jellegét erősítette az az alkotmánybíróági megállapítás, hogy a „*Honvédelmi Tanács tagjainak meghatározásakor az Alkotmány nem a tagok számára helyezte a hangsúlyt, hanem azon funkciók (beosztások) felsorolására, amelyeknek képvisellete – figyelemmel az átruházott jogkörökre és az Alkotmány más, ezzel összefüggő rendelkezéseire – biztosítékot jelent a Honvédelmi Tanács alkotmányos működésében.*” A Honvédelmi Tanács tagjainak száma tehát változhatott, de csak „*alkotmányos keretek között.*” Mivel pedig „*a Magyar Honvédség parancsnoki, vezérkari főnöki beosztásához kapcsolt vezetői hatáskörök egy és ugyanazon hatalmi ág körébe tartozók és együttes gyakorlásukat az Alkotmány egyetlen rendelkezése sem tiltja, így azok egy személy által történő ellátása nem érinti a Honvédelmi Tanács működésének alkotmányos garanciáit.*”<sup>826</sup>

Az Ab szerint továbbá nincs olyan alkotmányos kötelezettség, amely megtiltaná, hogy a Magyar Honvédség parancsnoki és vezérkari beosztásához rendelt hatásköröket egy és ugyanazon személy gyakorolja. A fentiek alapján egyértelmű tehát, hogy az Ab a kivételes állapot értelmezése során elsődleges szempontnak az alkotmányosság minimumát garantáló kivételes állapot szabályozást tekintette. Az Ab utalva a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatában kifejtettekre, miszerint az Alkotmányból nem következik „*a fegyveres erők politikai irányítása és szakmai vezetése elválasztásának sem követelménye, sem tilalma, sem valamilyen megoldása ...*”, ezért a Magyar Honvédség belső irányítási és vezetői szintjének meghatározása, az ezekhez történő különböző beosztások rendelése a végrehajtó hatalom viszonylagos függetlensége keretében felmerülő politikai probléma, semmint alkotmányossági kérdés. A Honvédelmi Tanács belső döntéshozó mechanizmusát és működésének részletes szabályait nem az Alkotmánynak, hanem törvénynek kell szabályoznia. Látható tehát, hogy a hazai alkotmányos forradalom legfőbb elemeinek

---

<sup>824</sup> 63/1992. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1992. 285.

<sup>825</sup> Uo.

<sup>826</sup> 63/1992. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1992. 285-287.

védelme még kivételes állapotban is elengedhetetlen alkotmányos béklyókat helyezett az intézkedésre jogosultra.

Az Ab 1993-ban ténylegesen is foglalkozott a kivételes állapoti jogkorlátozás kérdésével, amikor a köztársasági elnök előzetes normakontroll eljárás keretében a frekvenciagazdálkodásról szóló 1993. évi LXII. törvény egyes rendelkezései alkotmányosságának vizsgálatát kérte. Az Ab határozatában<sup>827</sup> az indítványnak a törvény 24. §-át kifogásoló elemével is foglalkozott. A vonatkozó rendelkezés felhatalmazta a minisztert, hogy rendkívüli állapot, szükségállapot, továbbá az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek elhárítása érdekében – az Országgyűlés eseti felhatalmazása alapján – átmenetileg korlátozza vagy szüneteltesse a rádió-távközlési szolgálatokat. A köztársasági elnök szerint a törvény 24. §-ával összefüggő alkotmányossági kérdés, hogy vajon a frekvenciagazdálkodásról szóló törvény – figyelemmel a szabályozás tartalmára – tekinthető-e az Alkotmány 19/B. § (1) bekezdésében, illetve az Alkotmány 19/C. § (2) bekezdésében foglalt a rendkívüli, illetve szükségállapotban bevezethető intézkedésekre előírt külön törvénynek. Amennyiben igen, úgy vonatkozik-e rá az Alkotmány 19/D. §-ában előírt minősített szavazati arány követelménye, figyelemmel arra, hogy a rendelkezés elfogadására nem a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával került sor.<sup>828</sup>

Az Ab mindenekelőtt megállapította, hogy az Alkotmány 19/B. § (1) bekezdésének, a 19/C. § (2) bekezdésének, valamint 19/D. §-ának a rendelkezései a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején teendő intézkedésekről szóltak, míg a hivatkozott törvényi rendelkezés e helyzetek, valamint az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát veszélyeztető elemi csapás és következményei elhárítása érdekében történő teendőkről. Vagyis nem beszélhetünk az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatos kollízióról, mivel nem ugyanazt a helyzetet szabályozták.<sup>829</sup> A döntés egyúttal meghatározta az alkotmányos értelmezés tartományát, amelynek értelmében a törvény szerinti felhatalmazással a rendkívüli és szükségállapot tekintetében a *„miniszter csakis a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot időtartamán kívül – megelőzésük, vagy következményeik elhárítása érdekében – élhet. Az Alkotmánynak megfelelően kihirdetett rendkívüli állapot vagy szükségállapot fennállása alatt az Alkotmány erre vonatkozó rendelkezései érvényesülnek, amelyek kizárják a törvényben*

---

<sup>827</sup> 48/1993. (VII. 2.) AB határozat

<sup>828</sup> HALMAI Gábor (szerk.), *Alkotmánybírósági esetjog*, Complex, Budapest, 2007, 219.

<sup>829</sup> Vö.: 48/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993. 314.



*meghatározott miniszteri jogosultság gyakorlását.*<sup>830</sup> Az Ab ezzel összefüggésben elismerte, hogy lehetnek olyan különleges helyzetek, amelyek nem teszik szükségessé a kivételes állapotot. Vagyis *„olyan elemi csapásnál, amely az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyezteti ugyan, de szükségállapot kihirdetését nem igényli ... a miniszter – az Alkotmányból eredő korlátozás hiányában – a veszélyhelyzet tartama alatt is gyakorolhatja*”<sup>831</sup> a törvényben meghatározott jogát. Ezzel összefüggésben az Ab kitért a vonatkozó törvényi rendelkezés és az Alkotmány azon rendelkezésének kapcsolatára is, amely szerint veszélyhelyzetben a Kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhat.<sup>832</sup> Ez a rendelkezés az Ab szerint a miniszteri jogkör előbb ismertetett gyakorlásának sem képezi akadályát, hiszen *„az adott esetben a miniszter nem tér el a hatályos törvények rendelkezéseitől, hanem éppen egy törvényből eredő jogával él.”*<sup>833</sup>

Az Ab egy 2007-es döntésében<sup>834</sup> még foglalkozott a kivételes állapot hazai szabályozásának kérdésével. Az indítványozó kérelme az Alkotmány 19/D. §-ával, valamint 19/E. § (3) bekezdésével összefüggésben arra irányult, hogy az Ab állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányosértést tekintettel arra, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg az Alkotmány 19/D. §-ának megfelelően a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokat, valamint az Alkotmány 19/E. § (3) bekezdésében foglaltak szerint a Kormány azonnali intézkedésére vonatkozó szabályokat. Bár az Országgyűlés később korrigálta a jogalkotási hiányosságot és az indítványt is visszavonták, ugyanakkor az Ab több, a kivételes állapottal kapcsolatos megállapítást tett. Egyrészt azt, hogy az *„Alkotmány szerint a rendkívüli állapot, illetve a szükségállapot különleges helyzetnek minősül a jogalkotás és a jogalkalmazás szempontjából.”*<sup>835</sup> Alkotmányos garancia továbbá a törvényi szabályozás, valamint az a tény, hogy az Alkotmánybíróság működése kivételes állapotban sem függeszthető fel. Másrészt felhívta a figyelmet az Alkotmány 8. § (4) bekezdésére, amely szerint egyes alapvető jogok rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem függeszthetők fel. A dichotóm kivételes állapot rendszerére utal a döntésnek az a következtetése, amely nem tartotta alkotmányossági szempontból

---

<sup>830</sup> Uo.

<sup>831</sup> Uo.

<sup>832</sup> Alkotmány 35. § (3) bekezdés

<sup>833</sup> 48/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993. 314.

<sup>834</sup> 102/E/1998. AB határozat

<sup>835</sup> 102/E/1998. AB határozat, ABH 2007, 1185.

kifogásolhatónak, hogy a jogalkotó az Alkotmány 19/D. §-ának és 19/E. § (3) bekezdésének végrehajtására vonatkozó rendelkezéseket egy rendes jogrendi törvényen belül helyezte el, mivel a szabályozási tárgykör ezt indokolhatja. A szoros tartalmi összefüggésre további példa, hogy az Alkotmánynak a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervekre vonatkozó VIII. fejezete tartalmazta azt a szabályt, amelynek értelmében a Magyar Honvédséget kihirdetett szükségállapot idején lehetett felhasználni akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő.<sup>836</sup> A rendes jogrendi szabályok között került továbbá elhelyezésre a Honvédelmi Tanács státusza is<sup>837</sup>, melynek értelmében az a Magyar Honvédség irányítására jogosult szervek egyike.<sup>838</sup>

Az Ab a fenti határozatok mentén jelölte meg a kivételes állapot legfontosabb tulajdonságait, valamint a kivételes állapot és a rendes jog egymáshoz való viszonyát. Mind az alkotmányozó, mind pedig az Ab számára a kivételes állapotú intézmények kapcsán mindennél előrébb való volt az alkotmányos demokrácia fenntartásának fontossága, vagyis annak biztosítása, hogy egyetlen különleges helyzet se vezethessen a weimari köztársaság bukásához hasonló eredményre. A szabályozás szintjén ugyanakkor nem vált el élesen a kivételes és a rendes jogrend és garanciális jelentősége van annak, hogy kivételes állapotban is biztosított az alapvető jogok minimuma, valamint az Ab felülvizsgálatának lehetősége. A következőkben egy speciális különleges helyzet, a gazdasági krízis és a kapcsolódó jogalkotói korlátozások mentén vizsgálom az Alkotmány szabályainak Ab általi értelmezését.

#### **1.4. A „Bokros-csomag”**

A rendszerváltást követően a hazai alkotmányos demokrácia már meglehetősen korán szembesült a gazdasági krízis problémájával, amelyet tekinthetünk az alkotmányos demokrácia próbájának is. A konkrét esetben a különleges helyzetre hivatkozó kormányzat és a bírói alkotmányvédelem viszonya vált kiélezetté, amely során az alapkérdéseket kellett tisztázni. Az előzményekhez hozzátartozik, hogy az MDF vezette kormány bukásához a gazdaság és az államháztartás súlyosbodó problémáinak kezelhetetlensége, vagy legalábbis nem megfelelő kezelése jelentős mértékben járult hozzá. A Horn Gyula vezette új kormány

---

<sup>836</sup> Alkotmány 40/B. § (2) bekezdés

<sup>837</sup> Alkotmány 40/B. § (3) bekezdés

<sup>838</sup> 102/E/1998. AB határozat, ABH 2007, 1188.

1994 őszén a gazdasági válsághelyzetre figyelemmel lemondta az 1996-ra tervezett budapesti világkiállítást, amely előrevetítette a helyzet súlyosságát. Ezt követően lemondott Békesi László pénzügyminiszter, akit Bokros Lajos azzal a feltétellel követett a miniszteri székben, hogy a 25 pontban összefoglalt stabilizációs csomagját a kormány elfogadja.<sup>839</sup>

Az Országgyűlés 1995. május 30. napján fogadta el a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvényt (a továbbiakban: Gst.), amely többek között a szociális ellátórendszer jelentős változtatását is elvégezte. A stabilizációs csomag általános indokolás szerinti célja a gazdasági egyensúly rövid távú javítása, valamint a piacgazdaság kiépítésének, illetőleg a tartós gazdasági növekedés feltételeinek megalapozása volt. Az intézkedések az államháztartás valamennyi alrendszerének ésszerűsítésével, a gazdálkodás hatékonyságának biztosításával, az államadóság menedzselésével, a jóléti és a szociális kiadások jelentős mértékű, de a rászorultság elve alapján történő szűkítésével elsődlegesen azt a célt szolgálták, hogy a nemzetközi pénzvilág, a befektetők és a nemzetközi szervezetek bizalmát megőrizzék. Ezzel összefüggésben pedig azt, hogy a gazdaság stabilizációjához és fejlődéséhez rendelkezésre álljanak a szükséges források.<sup>840</sup>

A törvényhez fűzött általános indokolás ugyanakkor nem írta le pontosan a valós helyzetet. 1993-94 során a magyar gazdaság ugyanis a „*kontrollálatlan egyensúlytalanság állapotába rohant.*”<sup>841</sup> Lengyel László ezzel összefüggésben a következőket fogalmazta meg: „*A megbombolt külső és belső egyensúly, a hatalmasra duzzadt adósságállomány, valamint a gyorsan növekvő ikerdeficit kritikus helyzetbe hozta a magyar gazdaságot 1994 végére. Elkerülhetetlenné vált a gazdaság realizált teljesítményei és a végső felhasználás között tartósan megbombolt egyensúly helyreállítása ... Magas volt a gazdaság importigényessége, gyenge a versenyképessége, szűkösek voltak a potenciális exportkapacitások.*”<sup>842</sup> A helyzet súlyosságát mutatta, hogy pár év alatt az ország egyensúlyi helyzete anélkül romlott, hogy az országot bármilyen jelentős külső vagy belső egyéb hatás érte volna.<sup>843</sup> Azt is mondhatjuk tehát, hogy az államcsőd-közeli helyzetet a felelőtlen állami vagyonkezelés, a gazdaságpolitika és a költségvetési egyensúly racionalizálásának hiánya eredményezte. A

---

<sup>839</sup> SMUK *i.m.* 153.

<sup>840</sup> Vö. a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvényhez fűzött általános indokolást

<sup>841</sup> ANTAL László, *A Bokros-csomag*, [http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14\\_to\\_3](http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14_to_3), 2015. szeptember 25-i letöltés

<sup>842</sup> LENGYEL László, *Pártházból palotába*, Helikon-Universitas, Budapest, 1998, idézi: ANTAL *i.m.*

<sup>843</sup> Vö. ANTAL *i.m.*

nagyobb baj elkerüléséhez pedig szigorú gazdaságpolitikai intézkedésekre, reformra lett volna szükség. 1995-re a magyar állam eljutott arra a pontra, hogy – bár jórészt saját magának köszönhetően – a fizetésektelenségének, az állam csődjének veszélye reálissá vált. Külföldi befektetői bizalom és belső tartalékok hiányában az államnak valamennyi kifizetést szinte napi alkuk alapján kellett megvalósítania.<sup>844</sup> Ennek következtében az ország a gazdasági teljesítőképességének határára jutott, amelynek megelőzésére és nem elsődlegesen a bekövetkezett krízis kezelésére került kidolgozásra a törvénycsomag. Számos aspektusát az Ab is értékelte, ugyanakkor valamennyi kérdés részletes elemzése meghaladná jelen értekezés kereteit. A következőkben így arra keresem a választ, hogy egyrészt az Ab tulajdonított-e a gazdasági krízisnek olyan többlettartalmat, mely alapján az különleges helyzetnek tekinthető, másrészt pedig, ha így van, akkor értelmezhető-e kiterjesztően az Alkotmányban foglalt kivételes állapot? A kérdés azért is volt fontos, mert utóbbi esetben olyan precedenst teremtené az Ab, mely a későbbiekben lehetővé tenné, hogy a jogalkotó (illetve a kormány) a gazdasági krízisre hivatkozással megkerülje az alkotmányos felülvizsgálat lehetőségét.

Az Ab addigi jogértelmezése alapján a szociális biztonsághoz való jog az államtól pusztán azt várta el, hogy a szociális ellátás terén működőképes intézményeket tartson fenn, egyúttal pedig az ellátást szolgáló intézmények között biztosítsa a rászorultakról való gondoskodást. Így az intézmények biztosításának teljes hiánya, illetőleg a rászorultakról való gondoskodás teljes elmaradása kivételével, a szociális biztonsághoz való jogra nem vonatkoztak alkotmányossági mércék.<sup>845</sup> Ezért már önmagában is kiemelendő az a tény, hogy a testület az Országgyűlés által 1995 májusában elfogadott gazdaság stabilizálásáról szóló törvénycsomag rendelkezéseivel tizenöt határozatában foglalkozott.<sup>846</sup> Az Ab-nak figyelembe kellett vennie azt a tényt, hogy a Bokros-csomag alkotmányos ellehetetlenítése akár az ország csődjéhez is vezethet. A testületnek ráadásul meg kellett küzdenie azzal az általánosnak tekinthető és a gazdasági kérdések alkotmánybírói vizsgálatát jellemző további problémával is, hogy ilyen helyzetekben az alkotmánybíráskodást többletkritika érheti a politika részéről.<sup>847</sup> Fontos kiemelni, hogy az Alkotmány szerinti deklarált kivételes állapotról nem

---

<sup>844</sup> Erre mutatott rá többek között Draskovics Tibor is a „Bokros-csomag” 20 éves évfordulójára rendezett konferencián, [http://www.napi.hu/magyar\\_gazdasag/a\\_bokros-csomag\\_kulisszatitkai\\_ezeket\\_fogadjunk\\_on\\_sem\\_tudta.594876.html](http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/a_bokros-csomag_kulisszatitkai_ezeket_fogadjunk_on_sem_tudta.594876.html), 2015. november 11-i letöltés

<sup>845</sup> Kis [2000] *i.m.* 234-235.

<sup>846</sup> Vö. Kis [2000] *i.m.* 235. Itt kell megjegyezni, hogy a dolgozat valamennyi döntéssel nem foglalkozik részletesen, hiszen a téma nem indokolja az összes határozat részletes elemzését.

<sup>847</sup> Vö.: BIRMONTIENÉ, Toma, *Challenges for the Constitutional Review: Protection of Social Rights during an Economic Crisis, 20 Years of Existence and 100 Years of Constitutional Review: Constitutional Review –*

beszélhettünk. Mint valamennyi gazdasági krízis esetében, úgy itt is az alkotmányos mérlegelés alapja egyik oldalon az állam érdeke és az államcsőd megelőzése, míg a másikon az Alkotmányban biztosított jogok védelmének kérdése volt.<sup>848</sup>

Az Ab vonatkozó döntései közül kettőt emelnék ki: egyrészt a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatot (a továbbiakban: alaphatározat), másrészt pedig a 44/1995. (VI. 30.) AB határozatot. Ez utóbbi döntésben az Ab a támadott jogszabályi rendelkezések érdemi alkotmányossági vizsgálatát nem végezte el, hiszen az azonnali hatályba léptető rendelkezés alkalmazása a vonatkozó szabályokat formálisan is alkotmányellenessé tették. A testület ugyanakkor ezzel összefüggésben tett egy, a témánk szempontjából fontos megállapítást is, miszerint *„a társadalombiztosítás működőképességének megnehezüléséből adódó terhek részbeni – arányos és alkotmányos indokok melletti – áthárítása a biztosítottakra, illetőleg a munkáltatókra önmagában nem szükségképpen alkotmányellenes. Az ilyen átrendezéseknél azonban alkotmányos követelmény, hogy a kockázatáthárítás terheit az érintettek időben úgy megismerjék, hogy a jövőbeni kockázatokkal számolhassanak és fedezésükről gondoskodhassanak.”*<sup>849</sup> Ezzel összefüggésben az Ab kifejtette, hogy *„... a társadalombiztosítási védelem adott szintjének jelentős csökkentése 1995. július 1. napjával bekövetkezik, és ez a tény a biztosítottakra előre kiszámíthatatlanul olyan váratlan terheket ró, és őket olyan biztosítékoktól fosztja meg, amely az azonnali hatályba léptetést önmagában alkotmányellenessé teszi. A gazdasági helyzet – és ezen belül a társadalombiztosítás helyzetének – fokozott elnehezülése a terhek arányos áthárítását és megosztását alkotmányosan indokolhatja, azonban az ilyen mértékű és azonnali hatályú kockázatáthárítás – annak előre történő kalkulálhatatlansága, kiszámíthatatlansága miatt – már a polgárok szociális biztonságát, megélhetésükhöz szükséges ellátását veszélyezteti. A biztosítottak ellátási jogosultsága a támadott törvényekben megalkotott átmeneti szabályok mellett is, a törvények hatálybalépésével lényegesen csökken. Ez az azonnali csökkenés anélkül következik be, hogy annak bármilyen – akár a járulék mértékének mérséklésével, akár a társadalombiztosítás mögöttes felelősségének a kimondásával együtt járó – ellentételezése megtörtént volna. A biztosítói szerepnek a munkáltatóra, illetőleg bizonyos – nem is jelentéktelen – körben a biztosítottokra való áthárítása – ha annak arányossága még elfogadható lesz is – alkotmányosan csak fokozatosan, előreláthatóan, kiszámíthatóan*

---

Tradition and Perspectives, Universal Juridic, The Constitutional Court of Romania, Bucarest, 2013, 209-221.

<sup>848</sup> MEYLER *i.m.* 8, 21,

<sup>849</sup> 44/1995. (VI. 30.) AB határozat rendelkező része

történhet meg. Ezt kívánja meg az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiság lényegi elemét adó jogbiztonság szempontja is.”<sup>850</sup> Az eddigiek alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az Ab a gazdasági krízissel összefüggésben semmilyen többlettartalmat nem határozott meg, vagyis önmagában a gazdasági krízis, ha el is fogadjuk, mint különleges helyzetet, akkor sem következhet belőle semmilyen rendkívüli intézkedési jogosultság.

A gazdasági krízis bírósági mérlegelésének kérdésével kapcsolatban jóval jelentősebb következtetésekre juthatunk az alaphatározat elemzése során. Az indítványozók a Gst. szociális ellátórendszerre vonatkozó egyes rendelkezéseinek utólagos normakontrollját kezdeményezték. A szerzett jogok, a jogállam és a jogbiztonság sérelmét látták abban, hogy a törvény a családok számára megélhetésük szempontjából jelentős, kiszámítható feltételeket egyik napról a másikra változtatta meg, sőt egyes esetekben el is vont bizonyos jogosultságokat. Álláspontjuk szerint ezáltal sérült az Alkotmány szociális biztonságról szóló 70/E. §-ában foglalt jogok, illetve a családok, gyermekek és anyák számára garantált jogok is. Az indítványozók továbbá hivatkoztak az Alkotmány 2. §-ában foglalt jogállamiság, jogbiztonság sérelmére a felkészülési idő rövidege miatt.<sup>851</sup> Az alaphatározat rendelkező részének 1. pontja azt állapította meg, hogy a jogbiztonság, mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja, a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőséggel rendelkezik. Ezt követően az alaphatározat indokolása ebből a nézőpontból vizsgálta a szociális jogok elvonásának alkotmányos korlátait.<sup>852</sup>

Az Ab az Alkotmány 70/E. §<sup>853</sup> értelmezése során korábban rámutatott, hogy az állam ebből folyó kötelezettségeinek eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét, ezen belül

---

<sup>850</sup> 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 208.

<sup>851</sup> A 43/1995. (VI. 30) AB határozat indítványának összefoglalását lásd: HALMAI (szerk.) [2007] *i.m.* 57.

<sup>852</sup> Vö.: HOLLÓ – BALOGH *i.m.* 1014.

<sup>853</sup> 70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

(3) Az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető.

ugyanakkor a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el a társadalompolitikai céljait. Az Ab korábbi döntésében azt is megállapította, hogy az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése alapján a *„szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne.”*<sup>854</sup> Ezzel elismerte, hogy lehetséges olyan mértékű gazdasági krízis, amely kellő legitim célként szolgálhat a szerzett jogok korlátozására. Ezt erősítette meg a 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, amely megállapította, hogy az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változtatásokra, átcsoportosításokra és átalakításokra a gazdasági viszonyok függvényében. A változtatások joga ugyanakkor nem minden korlátozás nélkül illeti meg az államot.<sup>855</sup>

Az alaphatározat ezt követően rámutatott arra, hogy annak meghatározásánál, miszerint a *„ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. Az egyes változtatások alkotmányossága azonban függ attól is, hogy nem ütköznek-e más alkotmányos elvekbe és jogokba, így nem ellentétesek-e a jogbiztonság elvével, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, illetve ... a tulajdon védelmével.”*<sup>856</sup> Majd ezt követően megállapította, hogy a Gst. *„a korábbi rendszerrel szemben olyan jelentős változás, amely a családok, a gyermekek létére és megélhetésére, taníttatására kiható szerzett jogokat, várományokat érint, és a további családi egzisztenciális döntésekre van kihatással.”*<sup>857</sup> Ebből pedig azt az általános következtetést vonta le a testület, hogy *„az államot, a jogalkotót megillető ... jogosítványok csak a jogállamiság igen szoros korlátai között gyakorolhatók alkotmányosan.”*<sup>858</sup>

Az Ab értelmezésében a tulajdon védelme nem csak korlátozható, de alkotmányos indok alapján meg is szűnhet.<sup>859</sup> A szociális biztonságot megvalósító jogok korlátozására vonatkozó szempontrendszerét a szerzett jogok védelme és végső soron a jogbiztonság határozta meg. Ezzel összefüggésben az Alkotmány 70/E. § szerinti minimális ellátási szint

---

<sup>854</sup> Lásd többek között: 772/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 519-520.

<sup>855</sup> 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 196, 199, 200.

<sup>856</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 191.

<sup>857</sup> Uo.

<sup>858</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 191-192.

<sup>859</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 192, 194.

követelménye azt is jelenti, hogy a már megnyílt igények, megszerzett szolgáltatások nagyobb védelmet élveznek, mint a várományok. Ezzel összefügg az a megállapítás, hogy a rövid és meghatározott időre szóló szolgáltatások fokozottan védendők, szemben a generációs időre szóló juttatással, amelyek esetében a gazdasági feltételek hosszú távú változásaival számolni kell.<sup>860</sup> Az Ab által lefektetett kritériumoknak olyan alkotmányos jelentőségük van, amelyek attól függetlenül érvényesülnek, hogy fennáll-e gazdasági különleges helyzet. Amíg a törvényhozói szándékot a válság, pontosabban annak közvetlen veszélye jelentős mértékben determinálta, addig az Ab döntésében még utalást is csak nagyon nehezen találhatunk a különleges helyzetre.

Az indokolásból levonható következtetés, hogy a gazdasági krízist – legalábbis az alkotmányos jogok terén – nem különböztetik meg a normális jogrendtől, egyébként úgy gondolom helyesen. Fontos azonban rámutatni arra, hogy a bíróság a döntések előkészítése során nem kereste meg a stabilizációs programért felelős pénzügyminisztert, sőt „*arra sem vállalkozott, hogy a kormánynak tulajdonítható indokokat szembesítse a [szükségességi/arányossági (megjegyzés tőlem: M. G.)] teszt normáival.*”<sup>861</sup> Mindezek helyett saját hatáskörének deklarációjaként megállapította: „...*hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállanak-e, végső fórumként az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie.*”<sup>862</sup> Ezzel összefüggésben egyetérték Kis Jánossal, aki ezt a deklarációt a hivatkozott előzményekre tekintettel súlyos érvelési hiányosságnak tekinti, mivel nem lehet eldönteni, hogy az azonnali intézkedést igazoló feltételek fennálltak-e, egyúttal a törvénycsomagtól elvárható volt-e, hogy kellő felkészülési időt biztosítson.<sup>863</sup>

Megállapítható, hogy az alaphatározat szerint az alkotmányos mérce a rendes jogrendben megkívánt alapvető követelményeknek megfelelt. Ennek keretében a testület számára fel sem merült annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy különleges helyzetről van-e szó és ha igen, akkor az lehetővé tesz-e rendkívüli intézkedéseket (függetlenül a kivételes állapot alkotmányi szabályaitól). Az Ab érvelésében a különleges helyzetre történő hivatkozás teljes mértékben elmaradt, figyelmen kívül hagyta az állam gazdasági céljait, egyúttal szigorú alkotmányos korlátokat állított az állami jogkorlátozás számára.

---

<sup>860</sup> Vö.: SÓLYOM László *i.m.* 670-671.

<sup>861</sup> Kis [2000] *i.m.* 244.

<sup>862</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188, 193.

<sup>863</sup> Kis [2000] *i.m.* 245.



## 1.5. *Kitekintés: Litvánia*

Mielőtt továbblépnék, röviden érdemes megemlíteni egy másik ügyet, amely szintén egy kelet-európai, európai uniós tagállamból, Litvániából származik. A magyarországihoz hasonló múlttal és gazdasági fejlettségi szinttel rendelkező ország bírósági gyakorlatának a téma szempontjából fontos kérdésekben történő bemutatása – különösen abban a speciális kérdésben, mint az alkotmányos demokrácia és a gazdasági krízis kapcsolata – sok fontos tapasztalattal szolgálhat számunkra. A hazai helyzethez hasonlóra került sor Litvániában is, ahol ugyanakkor a gazdasági krízisre, mint különleges helyzetre hivatkozás deklaráltan is az alapvető jogok korlátozásának „legitim céljaként” lett megfogalmazva a nyugdíjak radikális csökkentése érdekében.

A litván Alkotmánybíróság 2002. november 25-i döntésében már egyértelműen megjelent a gazdasági krízis, mint a szociális jogok korlátozásának alkotmányos célja.<sup>864</sup> Az ügy előzménye az volt, hogy a 2000-ben megalakult kormány meg kívánta előzni az 1998-as orosz gazdasági krízis továbbgyűrűzését, – amelynek egyébként már jelentős következménye volt a litván pénzügyi rendszerre – így végső soron egy esetleges államcsőd kialakulását. Ebben a kontextusban tehát a helyzet nagyon hasonló volt az előbb ismertetett magyarhoz. A társadalombiztosítási alap bevételeinek radikális csökkenése azt eredményezte, hogy a kormány kénytelen volt csökkenteni az öregségi nyugdíjakat, igaz elsődlegesen azokat, akiknek a nyugdíjon felül egyéb jövedelmük is volt. A litván alkotmánybíróság a helyzet értékelése során megállapította, hogy adódhatnak olyan extrém helyzetek egy állam életében (pl. gazdasági krízis, természeti katasztrófa stb.), amikor lehetetlenné válik a nyugdíjak kifizetéséhez szükséges elegendő forrás felhalmozása. Fontos, hogy az extrém helyzet elvont fogalmát a testület először azonosította a gazdasági krízis, valamint a természeti katasztrófa, mint különleges helyzetek kategóriájával. Ilyenkor alkotmányosan is lehetőség van az öregségi nyugdíjak mértékének korlátozására, de csak akkor, ha mindez a társadalom alapvető érdekeinek védelmében feltétlenül szükséges, egyúttal pedig más alkotmányos értékek, célok elérését, megvédését szolgálják. A bíróság ugyanakkor megállapította azt is, hogy a

---

<sup>864</sup> A Litván Köztársaság Alkotmánybíróságának 2002. november 25-i döntése (Byla Nr. 41/2000.) a Hivatalos Értesítő 2002/113-5057-es számában jelent meg. Bár a nehéz gazdasági helyzetre hivatkozás a korábbiakban is megfigyelhető volt, - mint az a testület 2005. augusztus 23-i döntéséből kiderül – de akkor az sokkal inkább a jogalkotói szerepkör esetleges változására hívta fel a figyelmet. A 2002-es döntés volt az, amely a litván alkotmányjogban először ismerte el a gazdasági krízist (és a természeti katasztrófát) az alapvető jogok korlátozásának legitim céljaként. Vö. BIRMONTIENÉ *i.m.* 4-7.

korlátozásnak arányosnak kell lennie, egyúttal pedig nem lehet diszkriminatív. A konkrét ügyben a „dolgozó nyugdíjas” megbélyegzést és így a kormányzati intézkedést alkotmányellenesnek és diszkriminatívnak tekintette.<sup>865</sup> A döntés legfőbb kritikája az volt, hogy figyelmen kívül hagyta a társadalmi szolidaritás alapelvét, egyúttal pedig a szerzett jogok védelmét méltánytalanul, abszolút elvként fogalmazta meg.<sup>866</sup>

A litván alkotmánybíróság elé került ügy meglepően sok hasonlóságot mutatott a már ismertetett hazai Ab döntéssel, pontosabban annak hátterével, ráadásul mindkét esetben poszt-szocialista országról beszélhetünk, amelyek később egyszerre csatlakoztak az Európai Unióhoz. Mindkét esetben egy gazdasági krízis szolgált a törvényhozás alapjául, ráadásul mindez a súlyosabb helyzet megelőzése érdekében történt, de egyik esetben sem került sor a kivételes állapot bevezetésére.<sup>867</sup> A litván alkotmánybíróság ugyanakkor egyértelműen a mérlegelés szempontjává tette a gazdasági krízist, valamint lefektetésre került a gazdasági krízis során egyébként tipikus korlátozások mércéje is. A gazdasági krízisre adott jogalkotói válaszok során ugyanis elsődlegesen a gazdasági és szociális jogok sérülnek, valamint a szerzett jogok alkotmányos védelmének kérdése kerül terítékre. Miként a litván alkotmánybíróság megállapította: bár ezek a jogok a klasszikus különleges helyzetek által veszélyeztetett emberi méltósághoz, személyes szabadsághoz, egyéb szabadságjogokhoz vagy éppen az igazságszolgáltatással összefüggő garanciális jogokhoz képest kevésbé látványos korlátozásokat valósítanak meg, korlátozásuk szigorú alkotmányos garanciákhoz kötött még gazdasági krízisben is. A fontos társadalmi érdek, vagyis a legitim cél mellett a korlátozásnak arányosnak kell lennie és nem lehet diszkriminatív.

A fenti döntés szolgált alapjául a 2009-től napjainkig terjedő, a gazdasági krízist érintő alkotmánybírósági gyakorlat második szakaszához is,<sup>868</sup> amely szakaszból egy nagyon fontos

---

<sup>865</sup> A döntésről részletesen lásd: VAICAITIS, A. Vaidotas, *State of Exception and Judicial Power*, *Baltic Journal of Law & Politics*, Vol. 3, No. 2, 2010, 32-36.

<sup>866</sup> Vö. VAICAITIS, A. Vaidotas, *What was Decided by Lithuanian Constitutional Court in Favour of Pensioners*, *Teise*, Vol. 49, 2003, 124-133. idézi: VAICAITIS [2010] *i.m.* 33.

<sup>867</sup> Ennek lehetőségét a litván alkotmány 144. paragrafusa biztosítja, amely a Seimas (parlament) hatáskörébe helyezi a döntést a kivételes állapotról abban az esetben, ha az alkotmányos rendet vagy közrendet veszélyeztető különleges helyzet áll fenn. A kivételes állapot elrendelésére az ország egészén, vagy meghatározott részén van lehetőség, de időtartama hat hónapban van korlátozva. A litván alkotmány is ismeri az akadályoztatás intézményét, ebben a helyzetben ideiglenesen az elnök jogosult dönteni, de egyúttal köteles a Seimas összehívásáról is rendelkezni, továbbá a parlament a köztársasági elnöki intézkedést hatályon kívül is helyezheti. Érdekes, hogy az alkotmány kifejezetten rendelkezik a kivételes állapot törvény általi szabályozásáról, amely sokkal inkább egy felhatalmazó rendelkezés, semmint az angolszász modell adaptálását jelentheti. A magyar alkotmányhoz hasonlóan a litván alkotmány 145. szakasza is tartalmazza a kivételes állapotban korlátozhatatlan alapvető jogok körét.

<sup>868</sup> A litván alkotmánybíráskodás gazdasági krízissel kapcsolatos gyakorlata két szakaszra bontható: a 2002-2006

döntésre kell felhívni a figyelmet. Az Alkotmánybíróság 2010. április 20-i döntésében alapvető elveket határozott meg az állam számára, amelyek kijelölték a gazdasági krízis során, jogalkotás útján alkalmazható szociális jogok korlátozásának mértékét. Ennek értelmében a költségvetési törvényben figyelemmel kell lenni arra, hogy amennyiben gazdasági krízis következik be, az állami bérből élők fizetésének és a nyugdíjaknak a korlátozása nem tarthat tovább egy költségvetési évnél. A korlátozásoknak egyértelműen azon az alapon kell állniuk, hogy a különleges helyzet miatt ez feltétlenül szükséges, és ezt a tényt hivatalos közleménnyel, szakmai jelentésekkel kell alátámasztani. Ezzel a követelménnyel meg lehet előzni a kormányzati visszaéléseket, amelyek a gazdasági krízist pusztán kommunikációs eszközként, tényleges alapok nélkül kívánják használni a jogkorlátozások legitimálása érdekében. Ha a jogalkotó ilyen különleges helyzetben a szociális jogok korlátozásának eszközéhez nyúl, akkor azt csak úgy teheti meg, ha figyelemmel van a joguralom, a jogegyenlőség, az igazságosság, a kiszámíthatóság, a jogbiztonság és az arányosság alkotmányos követelményeire. De még ebben az esetben is csak akkor élhet jogkorlátozással, ha valamennyi egyéb rendelkezésre álló eszközt kimerített, és az nem vezetett eredményre. Nagyon fontos megállapítása a döntésnek, hogy az esetlegesen csökkentett öregségi nyugdíjak kompenzációjáról való gondoskodás alkotmányos kötelezettség.<sup>869</sup>

Összegzésképpen azt állapíthatjuk meg, hogy egy hasonlóan antidemokratikus alapokról induló, új alkotmányos demokrácia alkotmánybírósága meglehetősen korán felismerte a gazdasági (és természeti) krízis különleges helyzeti jellegét, egyúttal pedig azt, hogy az erre történő hivatkozás alapvető jogok korlátozásának kiindulópontja lehet. Ennek érdekében alkotmányos minimumkövetelményeket támasztott a jogalkotás számára azzal a céllal, hogy a jogvédelem szintje legfeljebb ideiglenesen redukálódjék, valamint a jogkorlátozásokra csak a legszükségesebb esetben és akkor kerülhessen sor, ha minden más eszköz kudarcot vall. A korlátozás ugyanakkor ebben az esetben a körülményeket is figyelembe véve a lehető legrövidebb ideig tarthat.

## **2. A kivételes állapot változása Magyarország Alaptörvényének**

---

közötti periódusra (orosz pénzügyi és gazdasági válság hatása), valamint a 2009-től napjainkig tartóra, amely a globális gazdasági-pénzügyi válság alkotmányos reflexiót tartalmazza. Vö. BIRMONTIENÉ *i.m.* 3.

<sup>869</sup> A követelményekről lásd részletesen: BIRMONTIENÉ *i.m.* 7-19.

## elfogadását követően

### 2.1. Az Alaptörvény keletkezése

Az Alaptörvény keletkezése és a kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlat is egy gazdasági krízis keretében vizsgálható (a 2008-as világgazdasági válság és annak hatásai), éppen ezért érdemes lesz az Ab korábbi gyakorlatát összevetni a közelmúlt, más összetételű és jogszabályi háttérrel működő testületével, figyelemmel különösen a gazdasági különleges helyzeti és kivételes állapoti jogkorlátozást megalapozó legitim cél értékelése szempontjából. Bár a dolgozat témája nem függ össze szorosan az Alaptörvénye létrejöttének, valamint legalitásának és legitimitásának kérdésével, mégis a kivételes állapot szabályozásának (és a kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlatnak) értékelő bemutatásához röviden ismertetni kell kialakulásának körülményeit, az Alaptörvény elfogadottságát, legitimitását és legalitását.

A 2010-es választásokon az addig ellenzéki pártszövetség a szavazatok 52,7 százalékával megszerezte a kétharmados parlamenti többséget. A parlament – előrevetítve egy új „alkotmányos” rendszer létrejövetelét – politikai nyilatkozatot adott ki (a Nemzeti Együttműködés Rendszerének létrejöttét deklaráló Nemzeti Együttműködésről szóló politikai nyilatkozatot).<sup>870</sup> Az események közül indokolt kiemelni a 2010-es választásokat követően formálisan alkotmányozó többséget szerző kormánypártok és az Alkotmánybíróság közötti első érdemi konfliktust. Az Alaptörvény megszületését megelőzően ez volt talán az a pont, amely előrevetítette az új, kétharmados parlamenti többség alkotmányos demokráciáról való elképzeléseit.<sup>871</sup> Nem sokkal a hatalom megszerzését követően megalkotott törvények és alkotmánymódosítások egyértelmű célja – legalábbis az eredmények ismeretében – az 1989-

---

<sup>870</sup> Az Országgyűlés 1/2010. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozata a Nemzeti Együttműködésről. *„A magyar nemzet 2010 tavaszán újra összegyűjtötte életerejét, és a szavazófülkében sikeres forradalmat vitt véghez. Az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy ezt az alkotmányos keretek között megvívott forradalmat elismeri és tiszteletben tartja. Az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy az áprilisi választásokon új társadalmi szerződés született, amellyel a magyarok egy új rendszer, a Nemzeti Együttműködés Rendszerének megállapításáról döntöttek.”*

<sup>871</sup> Itt szükséges jelezni, hogy a hazai szakirodalom meglehetősen megosztott a kérdésben. 2011-et követően az alkotmányjogászok többek között az Alaptörvény értelmezése, világnézeti „hovatarozása kérdésében” is eltérő álláspontra jutottak. Így például a Nemzeti Hitvallásban szereplő Szent Korona vagy a „kereszténység nemzetmegtartó erejéről” szövegrész értelmezése kapcsán más-más álláspontot képviselnek az Alaptörvényt támogató és ellenző alkotmányjogászok. Erről lásd többek között: *„Az Alaptörvény fő problémái nem oldhatók meg jogértelmezéssel” - Tóth Gábor Attila alkotmányjogással Súlyom Péter beszélget*, Fundamentum, 2012, 4. szám, 67-75.

es, egyébként le nem zárult alkotmányos demokratikus rendszerváltozás folyamatának<sup>872</sup> és elért eredményeinek tagadása volt.

Az Alaptörvény keletkezése kapcsán Takács Péter arra a megállapításra jutott, hogy az új alkotmány legitimitásának nem feltétele a legális eredet, ugyanis egy új alkotmány új rendet is létesít, ez a léte pedig azt jelenti, hogy az alkotmányozó hatalom a „szóban forgó rendet akarta, tétélezte és megvalósította, vagy meg fogja valósítani. Ha az alkotmányoknak legális úton kellene létrejönniük, az azt jelentené, hogy a hatalom, amely a korábbi alkotmányt megalkotta, az új alkotmányt megalkotó alkotmányozó hatalom felett is hatalommal rendelkezne.”<sup>873</sup> Halmai Gábor<sup>874</sup> ezzel összefüggésben pedig arra utal, hogy vajon kiterjeszhető-e az alkotmányozó szinte korlátlan szuverenitásának és a legalitás alóli mentességének tétele a nem forradalmi alkotmányokra is – mint amilyen egyébként az Alaptörvény – pusztán azon elvi alapon, hogy az nem más, mint a posztszuverén alkotmányozás második lépcsője.<sup>875</sup>

Ami az Alaptörvény legitimitását illeti, egyetértek Tóth Gábor Attilával, hogy de facto hobbesi értelemben legitim,<sup>876</sup> ugyanakkor szociológiai és normatív értelemben is erősen megkérdőjelezhető a legitimitás. A megszületett új alkotmány és az alkotmányozás eljárása ugyanis szinte mindvégig titokban maradt a társadalom tagjai számára. A parlamenti vita is az ellenzéki baloldal és zöld párt képviselőinek részvétele nélkül zajlott le. Egy alkotmány többek között akkor legitim normatív értelemben, ha az ország lakosait összekötő és nem pedig megosztó elveket és szabályokat tartalmaznak. A társadalmi támogatottság és a politikai szereplők kooperációjának hiánya, vagy az alapul szolgáló inganyag elvek léte az Alaptörvény illegitimitását eredményezték.<sup>877</sup>

Szilágyi Péter szerint kérdéses, hogy a „fülkeforradalom”, vagyis egy alkotmánymódosító többséget elérő választási győzelem esetén beszélhetünk-e új alkotmányozó többségről? Ez a konkrét esetben az „alkotmánymegsemmisítést”<sup>878</sup> is jelenti,

---

<sup>872</sup> „A rendszerváltás folyamat, amely nem zárul le addig, amíg az alkotmány által közvetített értékrend nem válik társadalmi gyakorlattá” - SÓLYOM Péter, *A rendszerváltás előtt Magyarország nem volt jogállam* (Vitaindító), Fundamentum, 2003, 1. szám, 59.

<sup>873</sup> TAKÁCS Péter, *Az alkotmány legitimitása*, Alkotmánybírósági Szemle, 2011, 1. szám, 58-65.

<sup>874</sup> Erről részletesen Arató András nyomán lásd: HALMAI Gábor, *Alkotmányjog – Emberi jogok – Globalizáció, Az alkotmányos eszmék migrációja*, L'Harmattan, Budapest, 2013, 120.

<sup>875</sup> Az alkotmányozás kétlépcsős folyamatára utal többek között Arató András is: ARATÓ *i.m.* 6-8.

<sup>876</sup> Vagyis a közhatalom a jogi parancsok és a szankciók útján képes fenntartani a rendet, a közrendet, egyúttal pedig biztosítja az „alattvalók” engedelmességét. Vö.: TÓTH [2014] *i.m.* 52-55.

<sup>877</sup> Vö. ezzel kapcsolatban: TÓTH Gábor Attila, *Életfogytig szabadláb - Alkotmányjogi karcolatok*, Élet és Irodalom, Budapest, 2011, 239-240.

<sup>878</sup> SCHMITT, Carl, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin, 1928, 100. Idézi: SZILÁGYI Péter, *Az*

hiszen a fennálló alkotmányt (és nem az alkotmánytörvényt) felszámolták az annak alapjául szolgáló alkotmányozó hatalommal együtt. Kelsenre hivatkozva Szilágyi Péter arra a következtetésre jut, hogy az alkotmánymegsemmisítés Schmitt által kidolgozott koncepciója nem más, mint a forradalmi alkotmányozás, vagyis amikor az új alkotmányozó hatalom forradalmi úton hoz létre új alkotmányt, a korábbi megsemmisítésével. Ezzel összefüggésben tehát a „fülkeforradalom” pusztán hangzatos politikai állásfoglalás, semmint forradalmi jellegű legitimitás.<sup>879</sup>

Felmerül tehát a kérdés, hogy volt-e alkotmányozási kényszer és miért volt szükség új alkotmány elfogadására. Az előbbieken ismertetett szerzők álláspontjukat azért fejtették ki, mert válaszuk a kérdésre túlnyomórészt nemleges. Ez ugyanakkor nem jelenti, hogy a hazai szakirodalom egységesen elutasította volna az új alkotmány szükségességét. Abban a legtöbb szerző egyetért, hogy nem volt alkotmányozási kényszer és elismerték, hogy a korábban hatályos alkotmány legalább minimálisan el tudta látni „alaptörvényi” feladatát, ugyanakkor az „*alkotmányozó hatalom elszánta magát az ideiglenes helyett végleges alkotmány megalkotására, erről formális döntéseket is hozott és az előkészítés folyamata elindult.*”<sup>880</sup> Az érvelések kiindulópontja, hogy a kétharmados parlamenti többség, amelyet az azonos politikai csoporthoz tartozás jelöl, önmagában megalapozza az alkotmányozó hatalmat. Vagyis az alkotmányról való döntés az adott csoport kizárólagos döntésén múlik, a legitimitást pusztán ez az eljárási jellegű aspektus determinálja.<sup>881</sup> Azok a szerzők tehát, akik a fentieket elfogadják, bár elismerik az alkotmányozási kényszer hiányát, ugyanakkor jórészt amellet érvelnek, hogy alkotmányozási helyzet állt fent.<sup>882</sup>

Azt, hogy miért volt szükség új alkotmányra, számos szerző, sőt az Alaptörvényhez

---

*alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai.* In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.), *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011 II. kötet*, Pázmány Press, Budapest-Pécs, 2013, 111.

<sup>879</sup> SZILÁGYI. In: DRINÓCZI – JAKAB *i.m.* 112.

<sup>880</sup> VARGA Zs. András, *A Mag-Alkotmány védelmében.* In: DRINÓCZI – JAKAB *i.m.* 150.

<sup>881</sup> Ez az a pont, ahol az álláspontot a leghevesebben kritizálta a hazai jogirodalom. Csak példálózó jelleggel lásd ezzel kapcsolatban: DRINÓCZI Tímea, *Az alkotmány és az Alaptörvény legitimitásáról.* In: BENCsik András – FÜLÖP Péter (szerk.), *Jogász doktoranduszok I. pécsi találkozója. Tanulmánykötet*, PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2011, 83-99. Az ún. objektív legitimitáció összetételeiről (ami az alkotmányozó hatalom szerepére lefordítva azt jelenti, hogy az általa megfogalmazottak kompatibilisek a társadalmi értékmintákkal) lásd: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit, *Túl az alkotmányon...*, *Közjogi Szemle*, 2010. 4. szám.

<sup>882</sup> Lásd ezzel kapcsolatban: SCHANDA Balázs, *Alkotmányozás – felelősség és lehetőség keskeny ösvényén*, *Iustum Aequum Salutare VI*, 2010. 4. szám, 19-22, ZLINSZKY János, *Alkotmányos válság és kiút*, *Iustum Aequum Salutare VI*, 2010. 4. szám, 29-32. Utóbbi szerint az alkotmányozás legitimitását a választás legális volta determinálja.

fűzött indokolás is megfogalmazta már. Valamennyi érvre<sup>883</sup> témám szempontjából nem szükséges kitérni. Trócsányi László az Alaptörvény születésének számos érvét két nagy csoportba sorolta, politikai és jogi indokokra. Álláspontja szerint a politikai indokok voltak erősebbek, ezek közül kiemelkedett, hogy 2006-tól politikai, morális és gazdasági válság alakult ki, amely rendezésére a kétharmados parlamenti többség számára lehetővé vált új alkotmány elfogadása.<sup>884</sup> A gazdasági, politikai válságra hivatkozás tehát egyúttal a forradalminak nevezett alkotmányozás egyik legitimáló tényezőjeként jelent meg egyes szerzőknél.

## 2.2. *A hazai kivételes állapot alaptörvényi szabályai*

Az Alaptörvényben szabályozott kivételes állapot a különleges jogrendként<sup>885</sup> meghatározott rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás, a terrorveszélyhelyzet<sup>886</sup> és a veszélyhelyzet, amely a szabályozás terén is egyértelműen dichotóm megoldást jelent. Itt kell utalni arra is, hogy a hazai szakirodalom szinte kivétel nélkül a kivételes állapot dichotóm modellje mellett érvel, amellyel összefüggésben az eljárási garanciák és a rendes jogrendbe történő visszatérés fontosságát hangsúlyozzák.<sup>887</sup>

---

<sup>883</sup> Ezek közé tartozik, hogy az Alkotmány már régen hatályban volt, számos módosítása miatt, a tényleges szöveg sem minden esetben egyértelmű; a preambuluma is az átmenetiségre utal; zavaró volt az 1949-es évszám; egy új alkotmány a rendszerváltás szimbolikus lezárását jelentené; szocialista maradványok voltak az Alkotmány szövegében; indokolhatta volna egy új államszervezeti modell; de a szimbolikus újrakezdés lehetősége is felmerült. Erről részletesen lásd: JAKAB András, *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, HVG-ORAC, Budapest, 2011, 15-18.

<sup>884</sup> TRÓCSÁNYI László, *Magyarország Alaptörvényének létrejötte és az Alaptörvény vitatott rendelkezései*, Kommentár, 2011. 4. szám, [http://kommentar.info.hu/iras/2011\\_4/magyarorszag\\_alaptorvenyenek\\_letrejotte\\_es\\_az\\_alaptorveny\\_vitatott\\_rendelkezesei](http://kommentar.info.hu/iras/2011_4/magyarorszag_alaptorvenyenek_letrejotte_es_az_alaptorveny_vitatott_rendelkezesei) (2016. március 9-i letöltés)

<sup>885</sup> Bár a dolgozat során törekedtem arra, hogy a kivételes állapot fogalmát egységesen alkalmazzam, ebben a fejezetben az Alaptörvény által bevezetett különleges jogrend fogalmát fogom használni. A különleges jogrend egy alaptörvényi kategória, így az elnevezés megváltoztatása sokkal zavaróbb lenne, mint a dolgozat szerinti terminológia időleges megváltoztatása.

<sup>886</sup> Ebben a pontban csak a felsorolás szintjén ismertetem a Magyarország Alaptörvényének hatodik módosításaként 2016. július 1-től hatályos új különleges jogrendet. A terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi tényállása ugyanis egy kevésbé jogi, ugyanakkor mindeképpen elemzésre szoruló folyamatnak az eredménye, amely megköveteli az önálló elemzést.

<sup>887</sup> Vö.: LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos (szerk.), „Szükségállapot”. In: *Jogi lexikon*, KJK-Kerszöv, Budapest, 1999, 567, BRAGYOVA i.m. 531, JAKAB András, *Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban*. In: JAKAB (szerk.), *Az Alkotmány kommentárja I.*, 635, PETRÉTEI József, *A köztársasági elnök rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatáskörei*. In: *Állam- és Jogtudomány*, LVI. évf., 2015. 4. szám, 26-27. Jakab András azt is elismeri, hogy ha az adott különleges helyzetre az alkotmány nem szabályoz, akkor az állam létének,

Árva Zsuzsanna szerint a különleges jogrend szabályozása eltér az alkotmányok absztrakt szabályozási megoldásától, ugyanis számos konkrétum, részletszabály került ebbe a fejezetbe, amely nem jellemző az Alaptörvény korábbi fejezeteire.<sup>888</sup> A megállapítással egyéérték, ugyanakkor egy magyarázatot mindenképpen indokolt adni. Álláspontom szerint ugyanis a különleges jogrend terjedelme nem véletlen, annak garanciális jelentősége van. A különleges jogrend ugyanis magától az Alaptörvénytől enged eltérést, az alkotmányosság klasszikus alapelvei felfüggeszthetők, korlátozhatók.<sup>889</sup> Az Alaptörvényen kívül ilyen jellegű korlátozásokat más jogszabály nem tartalmazhat, így a különleges jogrendi fejezet célja, hogy kivételes állapotot létesítsen az Alaptörvény szerkezeti keretén belül. Az, hogy az Alaptörvényen belül helyezkedik el a kivételes állapotú alkotmány (és nem önálló jogi normaként működik) szintén alkotmányossági, garanciális okokra vezethető vissza. A különleges jogrendben ugyanis a rendkívüli szabályok alkalmazása során a rendes jogrendi (alkotmányi) szabályok modifikációjáról beszélhetünk (de ez nem jelenti azok hatályon kívül helyezését vagy felfüggesztését),<sup>890</sup> amelyre egy jogállamban csak maga az alkotmány tartalmazhat rendelkezést. Egy alkotmány ugyanis nem adhat felhatalmazást másik kivételes állapotú alkotmány megalkotására. Egy ilyen felhatalmazás nem végrehajtási jellegű norma megalkotására vonatkozna, hanem egy a rendes alkotmánytól meghatározott helyzetekben „modifikációt” jelentő kvázi-alkotmányra, amely hasonló alkotmányelméleti vitákat generálna, mint amit korábban már a weimari alkotmány során bemutattam. Az egyetlen alkotmányossági szempontból elfogadható megoldás, ha az alkotmány maga rendelkezik az eltérés lehetőségéről akként, hogy az alapvető absztrakt szabályok mellett a legfontosabb részletszabályokat is alkotmányi, alaptörvényi szinten rendezi. Éppen ezért az Alaptörvény garanciális szempontokat figyelembe véve valamennyi esetben meghatározza a különleges jogrend bevezetésének esetköreit, az erre jogosult szervet, a döntéshozatal rendjét, rögzíti továbbá azokat a lehetőségeket, amelyek az államszervezet hathatós cselekvését segítik, egyúttal pedig meghatározza a különleges jogrendre vonatkozó garanciális eljárási

---

biztonságának, az alkotmányos rend fennmaradásának érdekében elvileg elvárható, hogy az állami szervek az alkotmány által nem szabályozott állapotra hivatkozással túllépjenek az alkotmány rendelkezésein. Felhívja ugyanakkor a figyelmet az államhatalommal való visszaélés veszélyeire. Vö.: JAKAB. In: JAKAB (szerk.), *Az Alkotmány kommentárja I.*, 640-643.

<sup>888</sup> Vö. ÁRVA Zsuzsanna, *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2013, 461.

<sup>889</sup> Vö. az Alaptörvény 54. cikkéhez fűzött indokolást.

<sup>890</sup> Vö. PETRÉTEI [2015] *i.m.* 27.



korlátokat.<sup>891</sup>

Az Alaptörvény eredetileg öt, 2016-tól hat különleges jogrendet ismer. A 2016-os módosítás ugyanakkor az általános elemzéshez képest eltérő jelleggel bír, azzal külön pontban foglalkozom. A továbbiakban tehát ebben a pontban az eredeti különleges jogrendi fejezetre vonatkozóan fogok általános és különös megállapításokat tenni. Jakab András szerint a különleges jogrendi tényállások közötti legjelentősebb különbség az arányosság elve alapján az, hogy az Alaptörvény az elhárítandó veszély nagysága és jellege szerint a különleges helyzet megoldását a fokozatosságnak megfelelően határolja el egymástól.<sup>892</sup> Az egyes különleges jogrendek között számos fokozatossági kapcsolat van, vagyis az enyhébb fokozatú különleges jogrend (pl.: váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet) a helyzet súlyosbodásakor magasabb fokozatúvá alakulhat (rendkívüli állapot, szükségállapot),<sup>893</sup> feltéve, hogy utóbbi Alaptörvényben foglalt feltételei teljesülnek.

Az Országgyűlés hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre, míg a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki.<sup>894</sup>

Az Alaptörvény a 48. cikk (2) bekezdésében rendelkezik arról is, hogy a fenti különleges jogrend kihirdetéséhez az Országgyűlés kétharmadának szavazata szükséges. Abban az esetben ugyanakkor, ha az Országgyűlés akadályoztatva van,<sup>895</sup> a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére. Az akadályoztatás tényéről és a kihirdetés szükségességéről továbbra is az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök dönt, de a korábbi „együttes” döntés helyett az „egybehangzó” szövegrésszel egyértelművé válik a döntés egyhangúságának követelménye.<sup>896</sup>

---

<sup>891</sup> Alaptörvény 54. cikkéhez fűzött indokolás

<sup>892</sup> JAKAB. In: JAKAB (szerk.), *Az Alkotmány kommentárja I.*, i.m. 635.

<sup>893</sup> PETRÉTEI [2015] i.m. 28.

<sup>894</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) és b) pontja

<sup>895</sup> Az Országgyűlés e döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidege, vagy különleges helyzet miatt elháríthatatlan akadályba ütközik. Az akadályoztatás tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg. [Alaptörvény 48. cikk (4)-(5) bekezdés]

<sup>896</sup> Vö.: JAKAB – TILL i.m. 473.

A rendkívüli állapot szabályaival kapcsolatban egyetértek azzal az aggálllyal, hogy nehéz meghatározni a rendkívüli állapot és a más nemzetközi fegyveres összeütközések joga közötti határt. Az Alaptörvény szabályozásában a háborús veszély és a hadiállapot kinyilvánítása olyan különleges helyzetek, amelyek a belső jogban kivételes állapotot eredményeznek. Ez ugyanakkor nem zárja ki a nemzetközi jogi terminológiák és szabályok megfelelő alkalmazását, de az már nem a kivételes állapot jogkorlátozások része.

A rendkívüli állapot kihirdetésének két vagylagos materiális feltétele<sup>897</sup> van, a hadiállapot kinyilvánítása vagy a háborús veszély. Ezt tekinthetjük a legmagasabb fokozatú különleges jogrendnek, amely kizárólag akkor merülhet fel, ha az ország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását nemzetközi fegyveres összeütközés érinti vagy fenyegeti.<sup>898</sup> A fegyveres összeütközés fogalmával a korábbiakban már foglalkoztam, a hadiállapot terminológia arra utal, hogy jogilag hadüzenettel indul a háború, vagyis ezt követően fegyveres összeütközésről (hadiállapotról) beszélhetünk. A hadiállapot ugyanakkor a parlament döntése nélkül nem állhat be, vagyis a rendelkezés alkalmazásához mindenképpen szükség van egy másik formális döntésre is.<sup>899</sup> A háborús veszély kategóriája némileg bizonytalanabb, Jakab András szerint mindenképpen Magyarország területén kívüli (idegen hatalom) támadásáról lehet csak szó, vagyis olyan esetben beszélhetünk erről, ha fennáll a külföldről történő fegyveres támadás lehetősége.<sup>900</sup> A korábbiakban már erről is részletesen értekeztem, ezért ehelyütt csak utalnék arra, hogy ilyen önálló fegyveres entitásként egy terrorszervezet nem fogható fel, ugyanis nemzetközi jogi értelemben nem rendelkezik az állam valamennyi immanens jellemzőjével, így állammal szemben háborút sem viselhet. Érdemes még megemlíteni, hogy elhatárolási nehézséget jelenthet a fegyveres támadás közvetlen veszélye miatt a rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet egyértelmű megkülönböztetése. Egyetértek Petrétei József álláspontjával, aki szerint az elhatárolás kulcseleme a közvetlenségben rejlik.<sup>901</sup> Abban az esetben, ha a fenyegetettség csak közvetett, úgy a megelőző védelmi helyzet alkalmazása lehetséges. Ehhez képest, ha a veszély fokozódik, közvetlenné válik, avagy már eredetileg is ez a jelleg determinálja (a fegyveres támadással reálisan számolni lehet), akkor van lehetőség a rendkívüli állapot elrendelésére.

---

<sup>897</sup> PETRÉTEI [2015] *i.m.* 29.

<sup>898</sup> KUKORELLI. In: BALOGH – HOLLÓ – KUKORELLI – SÁRI *i.m.* 312.

<sup>899</sup> Erről lásd részletesen: PETRÉTEI [2015] *i.m.* 29-30.

<sup>900</sup> JAKAB. In: JAKAB (szerk.), *Az Alkotmány kommentárja I.*, *i.m.* 614.

<sup>901</sup> PETRÉTEI [2015] *i.m.* 31.

A rendkívüli állapot kihirdetése ugyanakkor nem pusztán materiális feltételek meglétét igényli, hanem fontos formális, eljárási követelményeknek is meg kell felelni. A rendkívüli állapot elrendelése az Országgyűlés feladata, amely kétharmados, alkotmányozó többséghez kötött, miként megmaradt az Alkotmány örökségéből az Ab működése és az Alaptörvény alkalmazása felfüggesztésének tilalma. Önmagában a kétharmados többség egyértelművé teszi, hogy rendkívül széles egyetértés szükséges a parlamenti pártok között abban a kérdésben, hogy valóban indokolt a különleges jogrend bevezetése. A rendkívüli állapotban döntésre jogosult szerv továbbá a Honvédelmi Tanács.<sup>902</sup> Ezzel a megoldással az Alaptörvény az alkotmányos demokrácia védelme szempontjából egy nagyon fontos garanciális szabályt tartalmaz, ugyanis a parlamenti pártok nem a hagyományos erőviszonyok alapján vesznek részt a döntéshozatalban, hanem a legkisebb ellenzéki párt frakcióvezetője éppúgy egyedülként rendelkezik szavazati joggal, mint a legnagyobb párté.

Ami a rendkívüli állapotról való döntést illeti, fontos kiemelni, hogy nem található arra vonatkozóan rendelkezés, hogy vajon milyen jogforrással kell kihirdetni a rendkívüli állapotot. Az egyértelműnek tűnik, hogy figyelemmel az Országgyűlés kompetenciájára jogforrásként a törvény és a határozat merülhet fel.<sup>903</sup> Petrétei József szerint célszerűbb ugyanakkor a határozati forma, tekintettel arra, hogy ez jobban szolgálja a különleges helyzettel szembeni hatékony és gyors fellépést. Törvény esetén ugyanis felmerülhet a köztársasági elnök alkotmányossági vagy politikai vétójának lehetősége, ráadásul ha a törvényi forma lenne elfogadott, akkor a köztársasági elnök ebben a tekintetben nem helyettesíthetné az Országgyűlést.<sup>904</sup> A dilemmával kapcsolatban felmerülhet persze, hogy miért kell a rendes jogforrások között keresni a kihirdetést elrendelő jogforrást, miért nem rendkívüli jogforrásról beszélünk? A válasz úgy gondolom a hazai kivételes állapot dichotóm jellegében keresendő. A magyar megoldás fokozatos dichotómiát alkalmaz, vagyis nem egyszerre születik meg a döntés a kivételes állapotról és az ennek keretében alkalmazható intézkedésekről, hanem ebben a tekintetben fokozatosságot fedezhetünk fel. Szükségünk van tehát egy döntésre magáról a kivételes állapotról, majd ezt követően a rendkívüli jogforrások határozzák meg a kivételes állapoti normarendszert (ez persze nem azt jelenti, hogy a kivételes állapot során nem alkalmazhatók rendes jogrendi elemek, hiszen a kivételes

---

<sup>902</sup> Elnöke a köztársasági elnök, tagjai pedig az Országgyűlés elnöke, valamennyi országgyűlési képviselőcsoport vezetője, valamint a miniszterelnök és a kormány összes tagja, valamint döntési jog nélkül a Honvéd Vezérkar főnöke.

<sup>903</sup> PETRÉTEI [2015] *i.m.* 33.

<sup>904</sup> Vö. Uo.

állapotban nem érintett rendelkezések rendes normaként alkalmazandók tovább). Vagyis a dichotóm modell jellege miatt még rendes jogrend idején kell határozni a kivételes állapotról – egyébiránt bármikor vissza lehetne élni a rendkívüli eszközökkel –, így rendkívüli jogforrások értelemszerűen nem alkalmazhatók ebben a döntésben, miként ebből az is következik, hogy a kihirdetés során mindenképpen meg kell tartani a rendes jogállami követelményeket.<sup>905</sup>

Az eddigiekhez kapcsolódó kérdés a kihirdetés problémája, ugyanis az Alaptörvény hadiállapot kinyilvánításáról és rendkívüli állapot kihirdetéséről rendelkezik. Ebből arra következtethetünk, hogy a hadiállapotról és a rendkívüli állapotról is formális döntést kell hozni, amelynek a megfelelő nyilvánosságot is meg kell adni. Ez gyakorlatilag a hivatalos lapban történő közzétételt jelenti. Petrétei József ezzel összefüggésében arra mutat rá, hogy bár a kihirdetés alatt a kormányzati portálon, mint hivatalos lapban történő elektronikus dokumentumként történő közzétételt értjük, előfordulhat olyan különleges helyzet, amely ezt lehetetlenné teszi (pl.: kibertámadás összehangolva fegyveres konfliktussal), következésképpen a rendkívüli állapot elrendelésére nem lenne mód. Ebből azt a következtetést vonja le, hogy nem lehet feltétele a hivatalos lapban történő közzététel vagy kihirdetés az országgyűlési döntés érvényességének.<sup>906</sup> Ezzel szemben Jakab András szerint a rendkívüli állapotról és a hadiállapotról való döntésnek „konstitutív” jelentősége van, enélkül ugyanis nem jöhet létre rendkívüli állapot.<sup>907</sup> Úgy gondolom ez utóbbi megfogalmazás áll közelebb a dichotóm kivételes állapot jellegéhez, tekintettel arra, hogy a kivételes állapotról való döntésnek a rendes jogrend keretei között, annak alapvető szabályai szerint kell végbemennie. Kivételes állapot jogalkotási eljárási szabályok ugyanis csak kivételes állapotban alkalmazhatók, a konkrét példában ugyanakkor még nem beszélhetünk kivételes állapotról. A legcélszerűbb megoldás az lenne, hogy ha a német megoldáshoz hasonlóan az Alaptörvény rendezné ezt a kérdést azzal, hogy biztosítaná a más módon történő kihirdetés lehetőségét.<sup>908</sup> Ezáltal ugyanis Petrétei nagyon fontos és valós aggályára is lenne alkotmányos megoldás.

Az eljárási szabályok közül fontos kiemelni azt is, hogy az Alaptörvény szerint a

---

<sup>905</sup> Az eddigi érvelés alól pusztán egyetlen nehezen értelmezhető elemet indokolt kiemelni: a kivételes állapotról való döntés, bár a rendes jogrend alapján történik, mégis a különleges jogrend eljárási szabályai között találhatjuk az ezzel kapcsolatos legfontosabb garanciális szabályokat (kétharmados többség, akadályoztatás fogalom és a kapcsolódó eljárás stb...).

<sup>906</sup> Vö. PETRÉTEI [2015] *i.m.* 33-34.

<sup>907</sup> JAKAB. In: JAKAB (szerk.), *Az Alkotmány kommentárja I.*, *i.m.* 615.

<sup>908</sup> Vö. GG. 115/A. § (3) bekezdés

rendkívüli állapotról való döntés mellett a Honvédelmi Tanácsot is létre kell hozni. Petrétei József az Alaptörvény szabályaiból<sup>909</sup> azt a következtetést vonja le, hogy a rendkívüli állapotról való döntés mellett, azzal egyidejűleg a Honvédelmi Tanácsot is létre kell hozni.<sup>910</sup> Tekintettel azonban arra, hogy az Alaptörvény 49. cikke részletesen szabályozza a Honvédelmi Tanács összetételét, feladatát, hatáskörét és jogköreit, ezért akkor sem követ el az Országgyűlés (vagy akadályoztatás esetén a köztársasági elnök) mulasztást, ha a Honvédelmi Tanács létrehozásáról a rendkívüli állapot elrendelésével egyidejűleg formálisan nem rendelkezik. Az Alaptörvény szövegezése alapján juthatunk ugyanis olyan következtetésre, hogy a rendkívüli állapotról való döntés magával hozza a Honvédelmi Tanács létrehozását is. Ennek hiányában ugyanis maga a kivételes állapot lenne alkalmazhatatlan.<sup>911</sup>

Az Alkotmány korábbi szabályozásához képest a szükségállapot alapjául szolgáló szükséghelyzet köréből kikerültek a természeti katasztrófákra (elemi csapás) és az ipari szerencsétlenségre vonatkozó elemek és immáron elsődlegesen a belföldi jellegű kiterjedtebb fegyveres, erőszakos konfliktusokra vonatkozik.<sup>912</sup> Az intézkedések végrehajtására elsődlegesen a rendőrség és a nemzetbiztonság jogosult, a Magyar Honvédség alkalmazására csak akkor van lehetőség, ha e szervek közreműködése nem elegendő.<sup>913</sup> A szükségállapottal kapcsolatos eljárást az Alaptörvény jórészt a rendkívüli állapottal analóg módon szabályozza azzal, hogy szükségállapotban nem kerül sor speciális döntéshozó szerv (Honvédelmi Tanács) létrehozására. Bár a rendkívüli intézkedések megtételére a köztársasági elnök jogosult, valójában az Országgyűlés kétharmados többsége által elfogadott sarkalatos törvényben meghatározott intézkedések rendeleti úton történő elrendelésére korlátozódik a jogköre.<sup>914</sup> A rendkívüli állapothoz képest fontos korlátozás, hogy egyrészt a szükségállapot során az Országgyűlés folyamatosan ülésezik és a köztársasági elnök intézkedéseinek alkalmazását felfüggesztheti (akadályoztatása esetén erre a Honvédelmi Bizottság jogosult), másrészt a köztársasági elnök rendkívüli intézkedéseinek hatálya legfeljebb harminc napig tart.<sup>915</sup>

Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi

---

<sup>909</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pont

<sup>910</sup> PETRÉTEI [2015] *i.m.* 34.

<sup>911</sup> Figyelemmel az eljárási szabályok hasonló jellegére a rendkívüli állapottal kapcsolatos megállapításaim megfelelően a szükségállapotra és a megelőző védelmi helyzetre is irányadók.

<sup>912</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont

<sup>913</sup> Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés

<sup>914</sup> Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdés

<sup>915</sup> Alaptörvény 50. cikk (4)-(5) bekezdés

helyzetet,<sup>916</sup> ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. Kihirdetéséhez, meghosszabbításához az Alaptörvény szintén a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát írja elő.<sup>917</sup> A jogintézmény jellege nem nagyon változott az Alkotmányhoz képest, ugyanakkor fontos kiemelni, hogy lehetővé válik a különleges helyzethez való rugalmasabb alkalmazhatósága azáltal, hogy a rendes állapottól való fokozatos távolodással egyre szélesebbé válik a Kormány intézkedési jogköre is.<sup>918</sup> A megelőző védelmi helyzet és a rendkívüli állapot tényállása közötti kapcsolatra a fokozatosság követelményére figyelemmel a korábbiakban már utaltam.

A váratlan támadást az Alaptörvény 52. cikke szabályozza akként, hogy a Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles. A Kormány a fenti intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést és a köztársasági elnököt. A Kormány váratlan támadás esetén sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A váratlan támadás során hozott kormányrendelet hatálya, a váratlan támadás megszűnéséig tart. Egy sajátos különleges jogrendről beszélhetünk, mert a gyakorlatban az átmenetet teremti meg a rendes jogrend és a kivételes állapot között. Szemben a rendkívüli

---

<sup>916</sup> Alaptörvény 51. cikk

<sup>917</sup> Alaptörvény 51. cikk (1) - (2) bekezdés

<sup>918</sup> A sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések megtételére jogosult Kormány a megelőző védelmi helyzet Országgyűlés általi kihirdetésének kezdeményezését követően nyomban jogosult a közigazgatás, a Magyar Honvédség, valamint a rendvédelmi szervek működését érintő törvényi rendelkezésektől eltérő intézkedések bevezetésére, amelyről ugyanakkor haladéktalanul tájékoztatni köteles az Országgyűlés illetékes bizottságát. Ezek az előzetes korlátozások ugyanakkor legfeljebb hatvan napig, vagy az Országgyűlésnek a megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről való döntéséig tarthatnak. Abban az esetben pedig, ha a megelőző védelmi helyzet Országgyűlés általi kihirdetése megtörténik, úgy a Kormány jogköre is szélesedik, hiszen a rendkívüli intézkedések megtételére immáron tartalmi korlátozás nélkül (nem csak a Magyar Honvédséget, a rendvédelmi szerveket és a közigazgatást érinti törvényi rendelkezésektől eltérő szabályokat alkothat) jogosult, egyúttal pedig az intézkedésekről nem kell tájékoztatást nyújtania, amelyek hatálya a megelőző védelmi helyzet megszűnéséig tart. Vö. JAKAB – TILL *i.m.* 481.

állapottal, a szükségállapottal vagy a megelőző védelmi helyzettel, kihirdetéséről az Alaptörvény értelmében formálisan nem kell külön rendelkezni. Ez azt jelenti, hogy a kivételes állapot dichotóm jellegét az Alaptörvény nem köti a kihirdetés aktusához. Az Alaptörvény pusztán az azonnali intézkedési kötelezettséget határozza meg, ugyanakkor nem tesz említést a kihirdetés módjáról. Jogforrásként a Kormány rendeletét említi egyedül,<sup>919</sup> de azt nem az elrendelés, hanem az intézkedések relációjában. A különleges jogrend valamennyi egyéb formájában egyértelműen érvényesül a döntési kompetencia formális jellege, ezért a váratlan támadás esetén is szükséges, hogy a Kormány valamilyen formában rendelkezzen arról, hogy a váratlan támadás fennáll, egyúttal pedig a rendkívüli rendeletalkotási és intézkedési jogkörét ezúton legitimálja. A szabályozásból arra lehet következtetni, hogy mivel a haladéktalan tájékoztatási kötelezettséget (Országgyűlés, köztársasági elnök részére) írja csak elő az Alaptörvény, ezért a kihirdetés korábban ismertetett problémája ennél a jogintézménynél nem releváns. Ahhoz, hogy a váratlan támadás rendkívüli szabályai megállapíthatók legyenek, ebben az esetben is szükség van valamilyen formális aktusra, amely determinálja a váratlan támadással kapcsolatos ideiglenes intézkedéseket. Ennek formája valamely rendes jogrendi eszköz kell, hogy legyen. A jogalkotásról szóló törvény és az Alaptörvény alapján a Kormány egyrészt jogszabályt (kormányrendelet)<sup>920</sup> másrészt közjogi szervezetszabályozó eszközként normatív határozatot<sup>921</sup> adhat ki. Figyelemmel arra, hogy a váratlan támadás egyébként is átmeneti jelleggel bír, valamint arra, hogy a különleges jogrend formális megállapítás hiányában garanciális hiányossággal rendelkezne, ezért a rendelkezésre álló eszközök közül a határozati úton történő megállapítás tűnik célszerűnek.

Az Alaptörvény 53. cikke értelmében a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A veszélyhelyzet a különleges jogrendi fejezetben az egyetlen nem fegyveres védelemre vonatkozó intézmény. Az Alaptörvény garanciális szabályként kimondja, hogy a Kormány rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha az Országgyűlés felhatalmazása alapján a rendelet hatályát meghosszabbítja. Az alábbi táblázatban a dolgozatban használt terminológiával (különleges helyzet/kivételes állapot) azonosítom az Alaptörvény különleges jogrendi fogalmait a könnyebb megértés

---

<sup>919</sup> Alaptörvény 52. cikk (3) bekezdés

<sup>920</sup> Alaptörvény T cikk (2) bekezdés

<sup>921</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (1) bekezdés b) pont

érdekében.

<i>KÜLÖNLEGES HELYZET</i>	<b>KIVÉTELES ÁLLAPOT</b>
Hadiállapot kinyilvánítása, háborús veszély	Rendkívüli állapot
Törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méreteiben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények	Szükségállapot
Külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése	Megelőző védelmi helyzet
Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése	Váratlan támadás
Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség	Veszélyhelyzet
<i>Terrortámadás jelentős vagy közvetlen veszélye, terrortámadás</i>	<i>Terrorveszélyhelyzet</i>

Az Alaptörvény 54. cikke tartalmazza az Alkotmány 8. § (4) bekezdésével összefüggésben már ismertetett garanciális szabályokat azzal, hogy immáron a szociális biztonsághoz való jog kikerült a korlátozhatatlan jogok köréből, sőt az alkotmányozó pusztán állami „törekvésként” deklarálja. Az Alaptörvény tehát változtatott az Alkotmány különleges jogrend idején felfüggeszhető jogok körén.<sup>922</sup> Az 54. cikk (1) bekezdés az alapvető jogvédelem határait akként jelöli meg, hogy egyrészt biztosítja az alapvető jogok gyakorlásának felfüggesztését, másrészt azok Alaptörvényben meghatározott arányossági teszten túli korlátozását. A rendelkezés alapján lehetővé válik, hogy az alapvető jogokat bizonyos abszolútnak tekinthető jogok (Alaptörvény II-III. cikk) és büntetőeljárás garanciák [Alaptörvény XXVIII. cikk (2) - (6) bekezdés] kivételével a rendes jogrendben meghatározottaknál jelentősebb mértékben korlátozzanak, vagy függeszsenek fel, eltérve az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésben meghatározott tesztől.

Az 54. cikk (2) bekezdése általánosságban mondja ki különleges jogrend idején az

---

<sup>922</sup> Vö. ÁRVA Zsuzsanna, *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez* (Online), Complex, Budapest (lezárva: 2014. január 20.)



Alaptörvény felfüggeszthetőségének és az Ab működése korlátozásának tilalmát.<sup>923</sup> Az Ab kivételes állapotú működése fontos garanciális szabály, ugyanakkor kérdésként merül fel, hogy a rendes jogrendhez képesti felülvizsgálati jogosultsága korlátozott-e és ha igen, mennyiben? Vagyis más mércéket kell-e alkalmaznia a kivételes állapotú teszt során, netán van-e bármilyen lehetőség a jogállami, joguralmi bíráskodási modellre? Egyes vélemények szerint az intézkedések alkotmányosságának vizsgálata során az Ab nem az általános szabályok szerint, hanem az „*akkor érvényesülő rendelkezések*”<sup>924</sup> adta keretek között jár el. Ez a megközelítés arra utal, hogy az Alaptörvényben meghatározott többlet-jogkorlátozás mércéje az Ab-ra is megfelelően irányadó. Ezzel a megközelítéssel egyet lehet érteni, ugyanakkor ellentmondásos értelmezésre is juthatunk. Abban az esetben ugyanis, ha a jogalkotói beavatkozás alapjogi konfliktust vet fel, akkor bár a rendes jogrendi szükségesség-arányosság tesztjénél szélesebb korlátozás lehetőségét az Alaptörvény kivételes állapotú jogkorlátozásra vonatkozó rendelkezései főszabály szerint biztosítják, ugyanakkor ezek a felfüggesztő, jelentősebb korlátozást lehetővé tevő rendelkezések csak a jogállamiság, jogbiztonság keretén belül értelmezhetők. Az 54. cikk (1) bekezdés ugyanis kizárólag az alapvető jogok gyakorlásának korlátozottabb lehetőségéről rendelkezik, de a korlátozás módját nem határozza meg. Ehhez képest a (2) bekezdés az Alaptörvény alkalmazása felfüggesztésének és az Ab működése korlátozásának tilalmáról szól, ami egyértelműen behatárolja a kivételes állapotú intézkedések terepét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság keretei közé. Vagyis a kivételes állapotú jogkorlátozások, az (1) bekezdésben meghatározott korlátokon túl további, a jogállamiság garanciáit jelentő, alkotmányos fékek által determináltak. Az Ab a kivételes állapotú felülvizsgálati jogkörében, a konkrét kivételes állapotú intézkedések megítélése során így nem pusztán az Alaptörvény hivatkozott 54. cikk (1) bekezdésben meghatározott alkotmányi szabályoknak (és esetlegesen a sarkalatos törvényben foglalt intézkedéseknek) való megfelelést jogosult vizsgálni, hanem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján ennél jóval erősebb, tartalmi vizsgálatot is végezhet.

Az Alkotmányban szabályozott kivételes állapotú eljárási szabályaihoz képest az Alaptörvény sok újdonságot nem tartalmaz, így jórészt pusztán az Alkotmány „*utolsó*

---

<sup>923</sup> Ez a tilalom az Alkotmány 19/B. § (4) és (6) bekezdésében volt szabályozva és egyértelműen csak a rendkívüli állapotú vonatkozott, igaz implicite általánosnak tekinthető rendelkezésről beszélhetünk eddig is. Vö.: JAKAB [2011] *i.m.* 301.

<sup>924</sup> ÁRVA (2014) *i.m.*

*szövegváltozata szerinti esetkörök – rendszerezési és dogmatikai pontosítás-igényű – újraalkotása.*<sup>925</sup> Mindenképpen újítást jelent ugyanakkor, hogy immáron önálló fejezetben és önálló cím alatt szabályozza a kivételes állapotot, egyúttal pedig egy dichotóm szabályozást kíván megvalósítani, amelynek egyéb részletszabályait rendes törvény szabályozza.<sup>926</sup> A dichotóm rendszert nemcsak az önálló fejezetben történő szabályozás erősíti, hanem az Alaptörvény 49. cikk (5) bekezdésének azon rendelkezése is, amely szerint a Honvédelmi Tanács rendeletének időbeli hatálya a rendkívüli állapot megszűnéséig tart, annak elmúltával a rendelet csak az Országgyűlés külön döntésével tartható hatályban. A meghosszabbítás lehetősége nélkül gyakorlatilag ugyanezt a szabályt találhatjuk a szükségállapotra,<sup>927</sup> a megelőző védelmi helyzetre,<sup>928</sup> a váratlan támadásra<sup>929</sup> és a veszélyhelyzetre<sup>930</sup> vonatkozó rendelkezések között. Ezek a szabályok azt jelentik, hogy a kivételes állapotról a jogrendszer a rendes, békeidejű szabályrendszerre „áll vissza”, vagyis formálisan, norma alapján is érzékelhető a rendes jog - kivételes állapot közötti váltás. Ez a klasszikus dichotóm szabályozási rend, amely gyakorlatilag egyértelművé teszi a rendes és a kivételes állapot joga közötti váltást. Egyetlen kivételt ez alól a veszélyhelyzet képez, amely szoros kapcsolatban van a rendes jogrendben szabályozott katasztrófa-helyzetekkel, így a legtöbb esetben a rendes jogrendi katasztrófa szabályok és a kivételes állapoti veszélyhelyzetre vonatkozó szabályok együttes alkalmazására kerül sor, ezáltal megtörve a szabályozás „klasszikus” dichotóm rendet. Ennek egyik magyarázata lehet, hogy az ilyen veszélyhelyzetek kialakulásának esélye jelentősen nagyobb, mint a többi nevesített különleges helyzeté. Mivel az „*Alaptörvényhez kötődő sarkalatos törvényi szabályozás során a veszélyhelyzet szabályai a katasztrófaszituációk folyamatosan érvényesülő szabályaival együtt*” a katasztrófavédelemről szóló törvénybe kerültek, így megtörték a kivételes állapoti szabályozás egységét.<sup>931</sup>

Mint láthattuk, az Alaptörvény a kivételes állapottal kapcsolatos eljárási szabályok terén nem sokat változtatott az Alkotmányhoz képest (az alapjogok korlátozásával kapcsolatos aggályokra a korábbiakban már felhívtam a figyelmet), mégis az új tagolással, rendszerezéssel egyértelművé tette a kivételes állapot klasszikus dichotóm rendszerét a hazai

---

<sup>925</sup> JAKAB – TILL *i.m.* 465.

<sup>926</sup> A honvédelemről, a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény, valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény

<sup>927</sup> Alaptörvény 50. cikk (6) bekezdés

<sup>928</sup> Alaptörvény 51. cikk (5) bekezdés

<sup>929</sup> Alaptörvény 52. cikk (4) bekezdés

<sup>930</sup> Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdés

<sup>931</sup> JAKAB – TILL *i.m.* 486-487.

jogrendben. Bár az elmúlt években a katasztrófahelyzettel szoros kapcsolatban álló veszélyhelyzet kivételével a kivételes állapot alaptörvényi alkalmazására nem került sor, a gazdasági krízissel összefüggő jogszabályi intézkedések és ezek Ab általi felülvizsgálata témám szempontjából fontos fejleménynek tekinthető. A következő részben az Ab különleges helyzetek kezelésével kapcsolatos gyakorlatát kívánom bemutatni, a korábbiakkal történő összehasonlítás érdekében.

### **2.3. *A különleges helyzetek alkotmánybíróági értelmezése I.: gazdasági válság***<sup>932</sup>

Az Ab a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatában foglalkozott alkotmányossági szempontból releváns tényezőként a gazdasági krízis, mint különleges helyzet kérdésével. Az ügy háttérében az állt, hogy a korhatár előtti öregségi ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény (a továbbiakban: Knymt.) megszüntette a korhatár előtti öregségi nyugdíjakat, vagy azokat korhatár előtti ellátássá, illetőleg szolgálati járandósággá degradálta, sőt a már korábban megállapított ellátásokat más jogcímen folyósították tovább. A szabályozás ráadásul különbséget tett egyes társadalmi csoportok között, hiszen az országgyűlési képviselők korhatár előtti ellátásra való jogosultsága a személyi jövedelemadó mértékével csökkent, valamint a szabályok nem vonatkoztak az 1949-ben vagy ezt megelőzően születettek korhatár előtti öregségi nyugdíjára, illetőleg a nők 40 éves jogosultsági idejére vonatkozó kedvezményes öregségi nyugdíjára sem.

Az indítványok jórészt a tulajdonhoz való jog, a szerzett jogok és ezzel összefüggésben a jogbiztonság sérelmére, valamint a szabályozás alkotmányellenesen diszkriminatív jellegére hivatkoztak. Mind az alapul szolgáló Knymt., mind pedig a hivatkozott alapjogok sérelme kapcsán jelentős hasonlóságok mutatkoztak a korábban már

---

<sup>932</sup> Itt kell megemlíteni, hogy a gazdasági válságra hivatkozás nem újkeletű elem az Ab gyakorlatában. A már elemzett Bokoros-csomag kapcsán mindenképpen, de már korábban is megjelent a „válságnarráció” a testület döntéseiben. Így például a lakáscélú kamatokkal kapcsolatos törvényi rendelkezés alkotmányosságát vizsgáló 32/1991. (VI. 6.) AB határozatban, a szintén a lakáscélú kölcsönökre vonatkozó készfizető kezességről szóló törvény egyes rendelkezései alkotmányosságát vizsgáló 775/B/ 2009. AB határozatban, a földgáz-nagykereskedéssel összefüggésben hozott 813/B/2009. AB határozatban. Jelentős szerepet játszott a gazdasági válság a villamosenergia kötelező átvételi rendszere átalakításával kapcsolatos 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatban is. Ezzel összefüggésben részletes és alapos elemzést készített: CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila, *Alkotmánybíráskodás (gazdasági) válságban*, Alkotmánybíróági szemle, 2014. 2. szám, 104-112. Az általam részletesen elemzésre kerülő határozatok úgy gondolom jó kiindulási alapok a „rég” és az „új” testület gazdasági válsággal kapcsolatos döntéseinek összevetéséhez, így valamennyi kapcsolódó döntés részletes ismertetését nem tartottam indokoltnak.

ismertetett Bokros-csomagot érintő döntéssel.

A döntés sarkalatos eleme volt a testületnek az a megállapítása, amely szerint a *„gazdasági viszonyok, a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetben elkerülhetetlen volt az államadósság csökkentése, mint elsődleges rövidtávú államcél megjelölése. Ennek számos – rendes körülmények között – méltányos és jogos igényt és törekvést alá kellett rendelni.”*<sup>933</sup> Ennek alaptörvényi alapját a testület az Alaptörvény N) cikkének (1) bekezdésében jelölte meg, amelynek értelmében *„Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.”*

Az Ab új paradigmát is megállapított – nem utolsósorban az Alaptörvény N) cikkére alapítva –, miszerint *„a fenntartható gazdasági fejlődés és a fokozatosan romló demográfiai helyzet a szociális biztonság felfogásának és alkotmányos szabályozásának új alaptörvényi megfogalmazásához vezetett. A korábbi Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése által kinyilvánított elbánást (amelyet számosan „állampolgári jognak” tekintettek, és amelyet az állam a valóságban csak egyre alacsonyabb szinten volt képes nyújtani, aminek még így is jelentős szerepe volt az ország eladósodásában) a 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvény a valós lehetőségekhez igazította. Az Alaptörvény XIX. cikkének (1) bekezdése szerint: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.” „Az alapvetően megváltozott gazdasági körülmények az államháztartás működési elvét illetően szintén új helyzetet és alaptörvényi rendelkezéseket eredményeztek.”*<sup>934</sup> Az Ab ezekkel a megállapításokkal az alábbi három nagyon fontos dolgot állította: 1. a korábbi Alkotmány kapcsán elfogadott gyakorlata jelen körülményekre nem alkalmazható, mert 2. a gazdasági krízis az alapvető jogok terén új helyzetet teremtett és 3. amelyet az Alaptörvény nem csak elismer, hanem keletkezése egyik fontos alapjának is tekinthető.

Az Alaptörvény az Ab szerint is tehát egy válságalkotmány, amely ekként korlátozottabb lehetőségeket biztosít, mint az Alkotmány. Nagyon fontos kiemelni, hogy az Ab érvelésében a gazdasági szükséghelyzet nem pusztán legitim korlátozási célként szerepel, hanem gyakorlatilag „alkotmányozó célként” is, ezáltal elismerve az alkotmányozás egyik fontos politikai indokát. Az Ab érvelésében tehát olyan felfogás kezd körvonalazódni, amely akár rendkívüli jogkorlátozást is lehetővé tesz az erre szolgáló speciális rendelkezések hiányában. Az Ab egyébként egyik érvet sem tartotta elegendőnek az alaptörvény-ellenesség megállapításához, így például a diszkriminatív szabályozásra vonatkozó kifogásokat a

---

<sup>933</sup> 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2013, 929.

<sup>934</sup> Uo.

nyugdíjrendszer folyamatosan változó struktúrájára vezette vissza. A korábbi Ab gyakorlathoz való visszatérést jelentette Lévay Miklós különvéleménye, aki hangsúlyozta, hogy a nyugdíjrendszer átalakítása – szemben a többségi döntésben foglaltakkal – nem lehet pusztán gazdasági, gazdaságpolitikai kérdés, hiszen a már nyugdíjjogosultságot elért ellátásban részesülők szerzett jogait is érintheti (miként érintette is) a szabályozás. Elengedhetetlennek tartotta ezzel összefüggésben a szabályozás jogállami, vagyis az átmenet biztosítása és a kellő felkészülési idő követelményének való megfelelését.<sup>935</sup>

#### **2.4. A különleges helyzetek alkotmánybíróági értelmezése II.: „Deviza-ügyek”**

2014. július 18. napján hirdették ki az Országgyűlés által elfogadott – nem mellesleg pedig az Ab 8/2014. (III. 20.) AB határozatában megfogalmazott követelményeknek megfelelni kívánó – a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Deviza tv.). A jogalkotó célja elsődlegesen az volt, hogy a Kúria tisztességtelenségre vonatkozó és a bíróságokra nézve kötelező 2/2014. Polgári jogegységi határozatában foglaltakat törvényi szintre emelje, egyúttal pedig a csak a bíróságokra nézve kötelező jogelveket általánossá tegye. A társadalom széles rétegeit érintő fogyasztói hitel-, kölcsön- és pénzügyi lízingszerződésekben foglalt egyes szerződéses rendelkezések tisztességtelenségét a törvény egyértelművé tette, továbbá a pénzügyi intézményeket kötelezte, hogy az általános szerződési feltételeikből kiiktassák a tisztességtelen elemeket, ezáltal visszamenőleg korrigálják a fogyasztói szerződéseket.

A Deviza tv. a szabályozás alkotmányossági aggályait felvető jellegét az alábbi érvekre alapította: *„A deviza alapú hitel-, kölcsön- és pénzügyi lízingszerződések több évig fennálló, tartós jogviszonyok. Esetükben sor kerülhetne bírósági szerződésmódosításra, így fennáll a lehetősége a jogszabállyal történő szerződésmódosításnak is. Ezek a szerződések a társadalom széles rétegeit érintik, hiszen még mindig több mint 500.000 ilyen típusú szerződés létezik. Az is egyértelmű, hogy a 2008 után kibontakozó nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság hatására ezeknél a szerződéseknél a szerződéskötéskor fennálló körülmények utóbb bekövetkezett megváltozása az adósok tömegeinek lényeges jogos érdekét sértette. Ezek a*

---

<sup>935</sup> 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2013, 940-942. Lévay alkotmánybíró különvéleményéhez egyébként csatlakozott Kiss László, Balogh Elemér, Kovács Péter és Bragyova András alkotmánybíró is.

*körülményváltozások nem voltak ésszerűen előreláthatóak és jelentős mértékben túlmentek a normális változások kockázatán. A beavatkozás alkotmányosságát egyértelműen alátámasztja, hogy annak tartalma megegyezik a hatályos jog Kúria általi értelmezésével.*<sup>936</sup> Az indokolás egyértelműen hivatkozik a 2008-as világgazdasági válságra, illetve az ennek következtében beálló változásokra, és bár a szabályozás alkotmányosságát a Kúria korábbi értelmezésére alapozza, mégis annak megítélését a gazdasági világválság és annak hatása fényében kívánta értelmezni.

A Deviza tv. alkotmányosságát több bírói indítvány is kifogásolta, amelyekkel az Ab gyakorlatilag két döntésében – a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) és a 2/2015. (II. 2.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) – foglalkozott.<sup>937</sup> Az indítványozók az Abh1-ben az alaptörvény-ellenességet többek között a visszaható jogalkotás tilalmára, a tisztességes eljáráshoz való jog, a jogorvoslathoz való jog, valamint a jogállamiság és jogbiztonság sérelmére alapították, ez utóbbit többek között a kellő felkészülési idő hiányával összefüggésben.

Már az Abh1. meghatározza a mindkét döntésre irányadó alapvető kiindulópontot, miszerint *„az Alaptörvény jogbiztonságra vonatkozó B) cikk (1) bekezdésének és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális megfelelésége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele alapján ... a jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi megállapítás(ok) alkalmazhatóságának nincs akadálya. Ugyanakkor a konkrét ügygel összefüggésben nem hagyhatók figyelmen kívül a deviza alapú kölcsönszerződések százezreinek súlyos és elhúzódó társadalmi, gazdasági következményei sem. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésére tekintettel abból indult ki, hogy a Nemzeti Hitvallás szerint „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.”* A demokratikus jogállam ilyen kötelessége az M) cikk (2) bekezdése alapján az, hogy fellépjen a tisztességtelen versennyel, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben és védje a fogyasztók jogait. Ha a gyengébb felek tömegeinek súlyos válsághelyzete folytán az alapvető jogaik kerülnek veszélybe, ezek védelme az állam (és minden hatalmi ág) – jogállamiságból és a jogbiztonságból is eredő – elsőrendű kötelessége [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]. Az állam ilyen jellegű „beavatkozása” hiányában ugyanis

---

<sup>936</sup> A deviza tv. indokolásának 5. pont második bekezdése.

<sup>937</sup> A két döntés tartalmi összefoglalását és az azokhoz fűzött véleményt lásd: MÉSZÁROS Gábor, 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, valamint MÉSZÁROS Gábor, 2/2015. (II. 2.) AB határozat, Fundamentum, 2015, 1. szám, 108-113 illetve 119-122.

a kiszolgáltatott helyzetben levő adósok alapjogainak, végső soron emberi méltósághoz való joguknak a sérelme visszafordíthatatlanul bekövetkezne. A bíróságoknak az Alaptörvény 28. cikke alapján a vizsgált Tv. hiányában is így kellett volna értelmezniük a jogszabályokat.<sup>938</sup> Az Ab megítélése szerint a társadalom széles rétegeit érintő gazdasági krízis a jogbiztonságra vonatkozó „szilárd” alkotmányos elveket felülírhatja. Figyelemreméltó, hogy túllépve az Országgyűlés érvein is, az Alaptörvény rendes jogrendi szabályai közül megtalálta a cél alkotmányos legitimitását. Ezt egyrészt a Nemzeti Hitvallásból, másrészt pedig az M) cikk (2) bekezdéséből vezette le. Bár a döntés a későbbiek folyamán egyéb alkotmányos jellegű korlátozási célokat is megjelöl, mégis szembetűnő, hogy a jogbiztonság, ezen belül a kellő felkészülési idő hiánya, az eljárási jellegű hiányosságok (a jogalkotási eljárás alaki hibái), a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, a normavilágosság hiánya, a jogerő áttörése mind-mind alkotmányosan indokoltá válhat a gazdasági krízisre hivatkozással.

Fontos kérdés persze az is, hogy a gazdasági krízis nélkül vajon a szabályozás alkotmányossága a Nemzeti Hitvallás és az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján vajon igazolható-e. A jogállamiság és jogbiztonság sérelmével bekövetkezett alapjogsérelem (jelen esetben többek között a tulajdonhoz való jog) normális körülmények között csak szigorú mérce és a szükségesség-arányosság tesztjének lefolytatását követően lenne elfogadható. Az Ab tehát azért, hogy a megjelölt célt (ti. gazdasági krízissel összefüggő különleges helyzet) alkotmányosan legitimmé tette, egy új tesztet vezetett be. Ezzel a legitím céllal arányosnak vélt korlátozás mércéjét a hagyományos alapjogi tesztekhez képest – legalábbis az alapvető jogok korlátozása szempontjából – jóval alacsonyabban helyezte el. Ennek pedig az a közvetlenül fenyegető veszélye, hogy a jogalkotó innentől nyugodtan hivatkozhat bármely különleges helyzetre a korlátozások jogalapjaként, hiszen különleges jogrend hiányában is lehetővé válik a szélesebb jogkorlátozás.

A gyakorlat veszélyeire a legegértelműbben Kiss László különvéleménye hívta fel a figyelmet, aki a tiltott visszaható hatály kérdésével összefüggésben megállapította, hogy *„bármely alkotmányosnak ítélt cél elérése érdekében csak alkotmányos, az alaptörvénnyel konform eszközök és megoldások vehetők igénybe. Közelebbről: a kellő alkotmányos indokok alapján megalkotott törvényeknek és egyéb jogszabályoknak minden tekintetben meg kell felelniük az alkotmányosság kritériumainak. Azaz – mint ahogy arra már korábban is számos különvéleményemben rámutattam –: a cél (todo modo) nem szentesítheti az alkalmazott*

---

<sup>938</sup> Abh1., ABH 2014, 1566.

eszközöket ... semmiképpen nem értenék egyet azzal a feltételezéssel, mintha valamely alkotmányos cél elérése érdekében az állam szervei (akár kétharmados többségével maga a törvényalkotó) mindent megtehetnének. Álláspontom szerint ennek a felfogásnak a többségivé válása a magyar alkotmányosság és alkotmánybíráskodás végét jelentené, mivel kibékíthetetlen ellentétben állna a modern alkotmányosság és alkotmány-fogalom alapvető, minimális előfeltételeivel, az emberi jogok védelmének és a hatalommegosztásnak a biztosításával. Ennek megfelelően nem tudnám osztani azt a nézetet sem, hogy a jogállami-alkotmányossági kritériumok (pl. a gazdasági körülmények megnehezülése folytán és okából) alapos átértékelésre vagy feladásra szorulnának (a határozat többségi indokolásának hatása lényegében ez), hiszen bármely alkotmánynak – definíció szerint – rendkívüli helyzetekben is garantálnia kell azt, amit ígért. Ahogyan a 29/2013. (X. 17.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben már rámutattam, „minden Alkotmány szükségszerű fogalmi eleme az, hogy a »rendes« és »rendestől eltérő« társadalmi állapotokról is rendelkezzen.”... Ha az Alaptörvény alkotmányi elismerésre tart igényt, akkor ennek a követelménynek minden esetben érvényesülnie kell, s e követelmény érvényesülésének az elsődleges garanciája – az Alkotmány végső értelmezőjeként – a hatékonyan működő Alkotmánybíróság kell, hogy legyen.”<sup>939</sup> Kiss alkotmánybíró ezzel a megfogalmazással az Ab korábbi gyakorlatát idézte és azt állította, hogy önmagában egy különleges helyzet nem szolgálhat elegendő indokként az alkotmányosság már elért szintjének csökkentésére. Sőt – ezt már én teszem hozzá – különleges helyzetekben az Ab-nak sokkal kritikusabb szemléletet kellene követnie az alkotmányos demokrácia megóvása érdekében. Az alkotmánybíró ráadásul egy szigorúbb kivételes állapot teszt megfogalmazása irányába is kísérletet tett, amikor megállapította, hogy „a valós társadalmi, szociális és gazdasági problémára adott mostani törvényhozói válasz ... nem felel meg annak a követelménynek, hogy az egyébként alkotmányos célt csak alkotmányos eszközzel, móddal és tartalommal lehet elérni egy alkotmányos jogállamban.”<sup>940</sup> Vagyis: az alkotmányos jogállam egyik alapvető követelménye, hogy kivételes állapotban is biztosítsa az egyébként alkotmányos cél (különleges helyzet kezelése) kizárólag alkotmányos eszközökkel (legenyhébb korlátozás elve) történő elérését. A különleges helyzet törvényi kezelése és annak Ab általi elfogadása, ebből következően túllép az alkotmányos demokrácia által megkívánt alkotmányos minimumon.

Az Abh2.-ben az indítványozók a Deviza tv. alkotmányellenességét többek között

---

<sup>939</sup> Abh1., ABH 2014, 1597-1598.

<sup>940</sup> Abh1., ABH 2014, 1604.



abban látták, hogy a magyar állam, mint jogalkotó perképesége hiányában is peres féllé lép elő a törvény alapján, így sérül a jogállamiság, jogbiztonság követelménye. Ráadásul a Deviza tv. nem veszi figyelembe a hatálya alá tartozó ügyekben esetleg korábban meghozott döntések alaki és anyagi jogerejét, hiszen annak áttöréséről rendelkezik azzal, hogy a szerződési feltételek semmisségét ipso iure jogi tényként kezeli. Nagyon fontos érvei voltak az indítványozóknak, hogy a jogerő áttörésével érintett döntéseket az igazságszolgáltatás szervei demokratikus jogállami környezetben hozták. Az Abh2.-ben tárgyalt indítványok egy másik csoportja ismételten hivatkozott a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére, hiszen a polgári eljárás főszabálya alóli rendkívül rövid határidők miatt – figyelembe véve az ügyek tárgyi súlyát és terjedelmét – nemcsak lehetetlen a bírói függetlenség elvének megfelelő, megalapozott döntés meghozatala, hanem a bíróságok az egyébként nem létező szakismeretüket a rövid határidő miatt szakértő véleményével sem tudják pótolni. Azáltal pedig, hogy a jogalkotó nem biztosította a bizonyításra szoruló tény bizonyításának és a megalapozott bírói ítélet meghozatalának eljárásjogi feltételeit, sérül a bírói függetlenség alkotmányos elve. Akárcsak az Abh1.-ben, úgy az Ab itt is elutasította az indítványokat.

Az Abh2. immáron alkotmányos igazolást is tartalmaz a gazdasági krízis miatti jogkorlátozásra. A döntés ugyanis egyrészt hivatkozik korábbi gyakorlatára, jelesül a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatára, amelyben megállapította, hogy *„az emberi méltóság mint az általános személyiségi jog anyajoga magában foglalja a személyiség szabad kibontakoztatásához, továbbá az önrendelkezés szabadságához való jogot, a cselekvési autonómiát is.”*<sup>941</sup> Ezt követően immáron a tulajdonjog kapcsán a döntés felhívta a figyelmet a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatára, amely megállapította, hogy *„a tulajdonjog, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapja részeseül védelemben.”*<sup>942</sup>

Az Abh2. ezt követően a fenti elvek alkalmazhatóságát a vonatkozó ügyben a 2008-2009-es globális pénzügyi válság és ezzel összefüggésben a tömegesen kötött deviza alapú kölcsönszerződések következtében kialakult szociális válsághelyzetre hivatkozással állapította meg. *„A fogyasztói kölcsönszerződések adósai – a szerződéskötést megelőzően cselekvési autonómiával rendelkező tulajdonosok – az egyensúlytalan szerződési feltételek (így az egyoldalú szerződésmódosítások) teljesítésének kényszere következtében olyan gazdasági szükséghelyzetbe kerültek, mely a cselekvési autonómiájukat, az önrendelkezési szabadságukat kiüresítette, ez a helyzet pedig emberi méltóságukat is sérti. Márpedig az*

---

<sup>941</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42.

<sup>942</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380.

*emberi méltóság sérthetetlen (Alaptörvény II. cikk), védelme az állam elsőrendű kötelessége [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]. Ennek a sérelmes helyzetnek a megoldása érdekében döntött úgy a törvényhozó, hogy kivételesen, szűk körben, az Alaptörvény I. és II. cikkét az M) cikkel együttesen értelmezve, a jogegységi határozatban foglaltakat szem előtt tartva a már egyszer elbírált jogviszonyokat mintegy újraértékeli. A törvényhozó ezen alaptörvény-konform megoldásával lényegesen kisebb érdeksérelmet okozott (az egyébként vélelmezetten tisztességtelen kikötést alkalmazó) a pénzügyi intézményeknek, mint a pervesztes adósoknak okozott volna azzal, ha a Tv.-i megoldásból történő kirekesztéssel az elszámolásból kimaradtak volna.”<sup>943</sup> Az érvelés egyértelművé teszi, hogy a korábbi döntéseiben az emberi méltósághoz való jog és a tulajdonhoz való jog kapcsán lefektetett elvek együttes alkalmazásának lehetőségét, egyúttal pedig a törvényi rendelkezések alkotmányosságát a fentieknek a különleges helyzettel való kapcsolata adja. Vagyis különleges helyzet nélkül a törvény szabályozása is alkotmányellenes lett volna.*

A kérdés, hogy vajon az alkotmányos jogok korlátozásához elegendő-e két alapvető jogra történő hivatkozás, majd azoknak a különleges helyzet aspektusából történő összekapcsolása, a rendelkezésre álló alapjogi tesztek szinte teljes mellőzésével. Vagyis az egyik alapjog korlátozásához elegendő pusztán a különleges helyzet által másik oldalon jelentkező alapvető jog érvényesülésének igénye érdemi alapjogi teszt nélkül? Ha ezt ez elvet követjük, akkor felmerül az újabb kérdés: a különleges helyzet nem válhat eszközzé a jogkorlátozások politikai célú érvényesítése érdekében? Az Ab indokolása eddig a pontig nem jutott el, ugyanakkor a problémára egy különvélemény ismételten rávilágított.

Akárcsak az Abh1.-ben, itt is Kiss László hívta fel a figyelmet arra, hogy *„még kétharmados többséggel legitimált Országgyűlés sem folytathat az alapjogok érvényesülését figyelmen kívül hagyó diszkrecionális jogalkotási (törvényalkotási) gyakorlatot. Olyat mindenesetre semmiképpen sem, amelynek eredményeként törvényben tételezett politikai célkitűzések és érdekek felülírhatnák az Alaptörvényben is tételezett alkotmányos alapjogok védelmét és érvényesülését ... Úgy gondolom, az ilyen és ehhez hasonló felhatalmazások ... alkotmányjogi megkötöttségek nélküli szabad átjárhatóságot biztosítanak a törvényhozó hatalom számára a különböző hatalmi ágak között. Ezáltal pedig tényleg illúzióvá válik az az elvárás, hogy a magyar parlamentáris demokrácia, az alkotmányos intézményrendszer a fékek*

---

<sup>943</sup> Abh2., ABH 2015, 143.

*és egyensúlyok rendszerén épüljön fel.*<sup>944</sup> Az alkotmánybíró érvelése szerint tehát az Ab döntését követően a különleges helyzetre és ezzel kapcsolatban valamely Alaptörvényben foglalt államcélra [jelen ügyben az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésre] történő hivatkozással bármely politikai célkitűzés felülírhatja az alkotmányos alapjogok védelmének Alaptörvényben tételezett rendszerét. Ez pedig lényegében az alkotmányos demokrácia végét jelentené. Az alkotmánybíró rámutatott továbbá arra is, hogy a hatalmi „paradigmaváltás” – amelynek célja a *„fékek és egyensúlyok rendszerén felépülő hatalommegosztási elv”* lebontásával a hatalomkoncentráció, a *„korlátlan, önkényes állami”* hatalomgyakorlás, a *„hatalmi központok ellenőrzés nélküli”* kiépítése – ellenében hatékony eszközként kell viselkednie az Ab-nak.<sup>945</sup> Ebből és az alkotmánybíró Abh1.-ben kifejtett álláspontjából pedig immáron a különleges helyzetek kezelésének relációjában eljuthatunk arra a megállapításra, hogy az Ab kontrollszerepének különleges helyzetekben is érvényesülnie kell, hiszen csak ezáltal akadályozható meg a hatalom koncentrációja, egyúttal az alkotmányos demokrácia erőzírja.

Bár az Alaptörvény által elismert különleges helyzet kapcsán az Ab még nem kényszerült alkotmányossági felülvizsgálatra, mindenesetre a különvélemény és az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése alapján juthatunk olyan következtetésre, hogy az Ab e kontrollszerepe alkotmány által ismert különleges helyzetben is irányadó, miként előrevetíthető az is, hogy az Ab többségi döntésében kifejtettek szintén alapul szolgálhatnak egy jövőbeli különleges jogrend során.

## **2.5. Különleges helyzetek körének bővítése: alkotmányon innen és túl**

Az Országgyűlés 2015 őszén két törvénycsomagot is elfogadott, amelyek célja annak elősegítése, hogy a kormány a *„tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet”* hatékonyan kezelni tudja. Az egyik az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Tv1.), amelyet a parlament gyorsított eljárásban 2015. szeptember 4-én fogadott el. A másik salátatörvény a gyorsított eljáráshoz szükséges négyötödös jóváhagyást nem kapta meg, így az egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével

---

<sup>944</sup> Abh2., ABH 2015, 156.

<sup>945</sup> Vö. Abh2., ABH 2015, 156-157.

összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXLII. törvényt (a továbbiakban: Tv2.) csak 2015. szeptember 21-én fogadták el. A törvények egyértelművé teszik, hogy egy új jogintézmény, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet is bevezetésre kerül. Kérdés, hogy vajon erre az új jogintézményre miként is tekinthetünk valójában, figyelembe véve azt a tényt, hogy a jogalkotó erre hivatkozással számos olyan korlátozó intézkedést tesz lehetővé, amely alkotmányos demokráciában rendes körülmények között egyébként nem feltétlenül lenne alkotmányos.

A jogalkotó a két törvénnyel az Alaptörvény módosítása helyett, azt megkerülve rendes törvényben szabályozott kvázi kivételes állapotot. Felmerül a kérdés, hogy vajon mi lett volna, ha a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályozása az Alaptörvénybe kerül beépítésre, így formálisan alkotmányossá minősítve a különleges helyzetet. Általánosságban a kérdés az: alkotmányos-e az a megoldás, hogy a könnyebb válaszadás érdekében bizonyos helyzeteket a jogalkotó különleges helyzetnek minősít, majd az arra adandó rendkívüli válaszokkal kvázi-kivételes állapotot keletkeztet. A válasz álláspontom szerint nemleges. Abban az esetben ugyanis, ha minden különleges helyzetre speciális szabályokat alkotna anélkül, hogy a rendes jogrend által biztosított lehetőségeket igénybe venné, akkor az állandó jogkorlátozás folytonosan lefelé tartó ciklust eredményez, amely folyamatnak a legvégén az alapvető jogok védelmének teljes eróziója áll.<sup>946</sup> Már önmagában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet különleges helyzeti jellege is megkérdőjelezhető. A korábbiakban azt mondtam, hogy a különleges helyzetek nem minden esetben eredményeznek kivételes állapotot. Csak akkor, ha a különleges helyzet a hagyományos jogrend által egyébként biztosított eszközökkel nem kezelhető.

Első körben arra kell választ adni, hogy az alapul szolgáló válsághelyzet vajon különleges helyzet-e. Bár a kormányzati kommunikáció az ország határai megvédésének szükségességét hangsúlyozta, ennek ellenére a háborús konfliktus elől érkező menedékkérők ésszerűen nem tekinthetők olyan hadviselőknek, akiktől az állam területi épségét, függetlenségét meg kellene óvni, miként a lakosság életének vagy akár vagyoni javainak direkt sérelme sem állapítható meg egyértelműen. Az állami intézményrendszer működésének sérelme az egyetlen olyan tényező, amely alapján felvethető a konkrét helyzet különleges helyzetként történő elfogadása. Hozzáteszem, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések útján az állami szervek működésének nehézségeit jórészt éppen a jogalkotó eredményezi (a

---

<sup>946</sup> Vö. ACKERMAN (2004) 1029-1030

bíróságok jelentősen megnövekedett ügyterhe, a speciális illetékességi szabályok stb. mind-mind az új büntetőjogi tényállások következményeinek tekinthetők). A menedékkérők potenciális jelentős száma nem eredményez különleges helyzetet, de ha erről is lenne szó, akkor a helyzet sokáig kivételes állapot nélkül is kezelhető. A menedékkérők számának emelkedése az Európai Unió egészét tekintve egyébként egyrészt prognosztizálható volt, másrészt ez szám 2010-től folyamatosan emelkedett – 2015-ig meg is duplázódott az azt megelőző évhez képest –, de ez a szám is az unió teljes lakosságához viszonyítva annak csak 0,23-át tette ki. A helyzet előre kiszámítható jellege és az a tény, hogy az uniós lakosság egészének számarányához viszonyítva a menedékkérők száma elenyésző, továbbá az a fejlemény, hogy Magyarország egyébként is tranzitországnak tekinthető, felveti a politikai kommunikáció szándékosan túlzó, manipulatív jellegét. Önmagában ugyanis az erre irányuló újabb és újabb társadalmi mozgósítás nélkül, a számok 2015-ig nem igazolják a helyzet különleges helyzeti jellegét, amely egyébként a Tv1. és a Tv2. megalkotásának egyik nagyon fontos érve volt.<sup>947</sup>

Vagyis az elemzés tárgya legfeljebb olyan különleges helyzetként ismerhető el, amely nem igényel rendkívüli intézkedéseket, kivételes állapotot. Itt kell felhívni a figyelmet arra a tényre, hogy a hazai jogi szabályozás az ezzel kapcsolatos jelentős mértékű közbeszéd hiányában is hajlamos arra, hogy az egyébként is számos migrációs formára korlátozottan reflektáljon és alapvetően a közhatalom szempontjait vegye figyelembe.<sup>948</sup> Mára a jogalkotás elérte azt az „eredményt”, hogy a „*menekülők emberi jogai és szabadsága éppúgy nem élvez védelmet, mint az itt élőké...*”.<sup>949</sup> Elemzésem alapjául szolgáló jogi szabályozás hátterében ráadásul a migrációval összefüggésben a korábbiakban nem látott mértékű kormányzati kommunikációs kampány volt megfigyelhető, amely végül – mint majd látni fogjuk – egy eredménytelen alaptörvény-módosítási kísérlet után, a témához szorosan kapcsolódó népszavazásban<sup>950</sup> és a terrorveszélyhelyzetre vonatkozó alaptörvény-módosításban végződött.

---

<sup>947</sup> Az ezzel kapcsolatos további részletes elemzés helyett utalnék Köves Nórára, aki többek között az elmúlt évek menekültügyel és bevándorlással kapcsolatos tévhiteiről, a releváns adatokról és a kormányzati kommunikáció manipulatív jellegéről, valamint az általam is elemzésre kerülő jogalkotási eredményekről írt részletesen: KÖVES Nóra, *Menekültügy – humanitárius vagy politikai válsághelyzet?*, Fundamentum, 2015. 4. szám, 73-82. Az általam hivatkozott adatokról lásd: KÖVES *i.m.* 73-74.

<sup>948</sup> Lásd részletesen: TÓTH Judit, *Migrációs jogi környezet Magyarországon*, Magyar Tudomány, 2013. 3. szám, 244.

<sup>949</sup> TÓTH Judit, „... *A hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelmére*”, Fundamentum, 2015. 4. szám, 61.

<sup>950</sup> Vö. többek között: KOVÁCS Kriszta, *Hungary's Struggle: In a Permanent State of Exception*, <http://verfassungsblog.de/hungarys-struggle-in-a-permanent-state-of-exception> (2017. január 30-i letöltés)

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel a jogalkotó ugyanakkor kvázi kivételes állapotot hozott létre, amelynek a hazai alkotmányos kivételes állapoti terminológiában nincsen helye. Vagyis a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet egy szürke zóna,<sup>951</sup> a rendes jogrend és a kivételes állapot között, amely bár különleges helyzetként ismeri el a jelenlegi helyzetet, ugyanakkor a hazai kivételes állapot fogalmi körébe nem vonható be. Ráadásul túllép a hagyományos jogrend által egyébként biztosított lehetőségeken, ugyanis a változatlanúság modellje is alkalmazható lenne a konkrét különleges helyzet kezelésére. Ha tehát azt állapítottam meg, hogy az egyedi helyzetekre történő alkotmánymódosítás, így a különleges jogrend szabályainak kiterjesztése aggályos, sőt veszélyes, akkor a Tv1. által a rendes jogrendbe beépített különleges jogosítványokat biztosító szabályok megalkotása, egyenesen az alkotmányos demokrácia elleni támadásnak tekinthető.

A Tv1. és a Tv2. egy speciális helyzetre ad, a rendes jogrendben eddig nem biztosított különleges választ anélkül, hogy a hagyományos válaszok eredményességét értékelte volna. A fegyverhasználat kiterjesztése<sup>952</sup>, a rendőrségnek és a hadseregnek biztosított jogkorlátozás lehetősége<sup>953</sup>, vagy akár a haderő békeidőben történő speciális felhatalmazása<sup>954</sup> mind-mind olyan rendkívüli intézkedéseknek tekinthetők, amelyeket alkotmányos demokráciában csak ideiglenes jelleggel, kivételes állapotban lennének elfogadhatók.

A rendelkezések egy másik aspektusa a különböző táborok, tranzitónák, kerítések építése, amelynek célja a menedékkérők elkerítése, vagy éppen az ország területére történő belépésük megakadályozása.<sup>955</sup> Ezzel összefüggésben Giorgio Agamben művében<sup>956</sup> többek között arra figyelmeztet, hogy – összefüggésben a 2001. szeptember 11-ét követően felállított guantánamoi táborral – a „tábor” jelensége mutatja a kivételes állapot állandósulásának veszélyét, ugyanis a „táborban” az egyén először az állampolgársággal járó státuszát veszíti el, majd végül az emberi méltóságától, magától az emberi mivoltától fosztják meg, egyúttal pedig a jog védelmi mechanizmusa is elvész. A tábor, az elkerítés így szimbolikusan is hazánk politikai célokból történő kivételes állapotban tartására utalhat.

A két törvénycsomag számos olyan intézkedést tesz lehetővé, amelyek rendes jogrend

---

<sup>951</sup> Vö. DYZENHAUS (2006)

<sup>952</sup> Tv2. 4. valamint 7. §-a

<sup>953</sup> Tv2. 7-8. §-a

<sup>954</sup> Tv2. 4-5. §-a

<sup>955</sup> Bár jelen írás nem foglalkozik a menedékkérők nemzetközi jogi státuszának kérdésével, mindenesetre önmagában a kerítés létesítése is felvet komoly emberi jogi aggályokat.

<sup>956</sup> Lásd: AGAMBEN (2005)

idején nem állják ki az alkotmányosság próbáját (gondolok itt a rendőrség jogkörének kiterjesztésére<sup>957</sup>, a hadsereg békeidőben történő belföldi mozgósítására<sup>958</sup>, a büntetőeljárás gyorsítása érdekében tett intézkedésekre<sup>959</sup>, avagy éppen az új büntetőjogi tényállások megjelenésére<sup>960</sup> stb.) és amelyek jórészt egy speciális (nem különleges jogrendi) állapothoz a Kormány által kormányrendeletben kihirdetett, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzethez kapcsolódnak. Rendes jogrend idején a katonai erők országon belüli mozgósítása, valamint civilekkel szemben biztosított fegyverhasználati jogosultság (még ha ez pusztán gumilövedékre vonatkozik is), már önmagában felvet alkotmányossági aggályokat. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet ráadásul az Alaptörvény megkerülésével egy speciális kivételes állapotot hív életre akként, hogy a rendkívüli intézkedések a rendes jogrend részeként, abba beépülve látens kivételes állapotot képeznek. Kivételes állapoti jogkorlátozások bevezetése az alkotmányban biztosított különleges jogrend intézményének megkerülésével így a kivételes állapot rendes jogrendbe történő beépítése csak az első jele az alkotmányos demokrácia hanyatlásának. Ezt a folyamatot erősítette, hogy bár a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet törvényi feltételei már nem álltak fenn,<sup>961</sup> a 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet a válsághelyzetet Magyarország egész területére elrendelte. A rendelet időbeli hatálya a kézirat lezárásakor 2017. március 8-ig terjed (2016. szeptember 18-án a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról szóló 272/2016. (IX. 5.) Korm. rendelet hosszabbította meg a hatályát). Egyetértek Tóth Judittal, hogy a számok alapján sem ténybeli, sem pedig jogi alapja nincs a válsághelyzet

---

<sup>957</sup> Tv2. 1-3. §

<sup>958</sup> Tv2. 4-8. §

<sup>959</sup> Tv1. 24-25. §

<sup>960</sup> Tv1. 26-31. §

<sup>961</sup> A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. § (1) bekezdése értelmében a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet akkor rendelhető el, ha a Magyarországra érkező elismerést kérők száma egy hónap átlagában a napi ötszáz főt, két egymást követő hét átlagában a napi hétszázötven főt, vagy egy hét átlagában a napi nyolcszáz főt meghaladja. Ezen kívül, ha Magyarországon a tranzitónában tartózkodók száma – a külföldiek ellátásában közreműködő személyeket nem számítva – egy hónap átlagában a napi ezer főt, két egymást követő hét átlagában a napi ezeröttszáz főt, vagy egy hét átlagában a napi ezerhatszáz főt meghaladja. A fentiekén túl pedig akkor, ha bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény alakul ki, amely valamely település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti, különösen, ha az adott településen vagy annak külterületén található befogadó állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesítményben zavargás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el. A (3) bekezdés egyúttal a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetését elrendelő rendelet hatályon kívül helyezéséről rendelkezik abban az esetben, ha az elrendelés feltételei egyebekben már nem állnak fenn. A (4) bekezdés szerint pedig a rendelet hatálya legfeljebb hat hónapig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány annak meghosszabbításáról rendelkezik, amely csak akkor lehetséges, ha az elrendelés feltételei fennállnak.

fenntartásának.<sup>962</sup> Ezt támasztja alá, hogy az ORFK honlapján napi bontásban olvasható jelentés az „illegális bevándorlókkal” szembeni intézkedések számáról<sup>963</sup>, amely számok a kézirat lezárását megelőző hónapban (2017. január) 1-1 alkalommal emelkedtek 20 (január 3, 21 fő), valamint 15 fő (január 27, 16 fő) fölé. A hónap egészét figyelembe véve több olyan napot is találhatunk, amikor ez a szám 0, de egyébként is túlnyomórészt 5 vagy az alatti, kevés esetben efölött, de 10 fő alatti értékeket találunk. Az adatok a válsághelyzet meghosszabbításának hónapjában (2016. szeptember) hasonlóak, egyetlen esetben volt az említett szám 25 feletti (2016. szeptember 9, 28 fő). Mindebből arra következtethetünk, hogy a tömeges bevándorlás szabályozása és a kormány rendeleti felhatalmazása a válsághelyzet elrendelésére meglehetősen önkényes. Különösen azt figyelembevéve, hogy szemben például az Alaptörvényben foglalt különleges jogrendi szabályokkal, ebben a helyzetben bármilyen jogorvoslat, vagy vétó lehetősége kizárt.<sup>964</sup>

A jogi szabályozási kísérletek ugyanakkor nem értek véget a menekültek számának 2016-os csökkenésével sem.<sup>965</sup> 2016. januárjában a jogalkotó a terrorveszélyre hivatkozással új különleges jogrendi kategóriával kívánta meg kiegészíteni az Alaptörvényt.<sup>966</sup> A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnél alkalmazott „hibrid” megoldás helyett immáron a kivételes állapot szabályokat kívánta módosítani, ami az előzmények tükrében akár még pozitív fejlemény is lehetett volna. Az új kivételes állapot kategória különleges hatalommal ruházta volna fel a Kormányt, amely ráadásul arról is jogosult lett volna dönteni, hogy a terrorveszély-helyzet fennáll-e. A tervezet szerint a Kormány rendeletben hirdethette volna ki a terrorveszély-helyzetet, amennyiben terrortámadás következik be, vagy a terrorfenyegetettség jelentős mértékű. A rendelet és a kapcsolódó jogkorlátozások hatvan napig maradtak volna hatályban, de a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – annak hatályát meghosszabbíthatta. Az egyik legnagyobb probléma a tervezettel kapcsolatban az volt, hogy a terrorfenyegetettség, amelyre hivatkozással a kivételes állapot bevezethető, nem egyértelműen meghatározott fogalom.<sup>967</sup> Ebből pedig az következik: a kormány saját megítélésén múlik, hogy az adott helyzetet különleges helyzetként értékeli-e (terrorveszély),

---

<sup>962</sup> TÓTH Judit (2015) *i.m.* 63.

<sup>963</sup> <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama-lekerdezes>

<sup>964</sup> TÓTH Judit (2015) *i.m.* 63.

<sup>965</sup> KÖVES *i.m.* 80.

<sup>966</sup> Rövid elemzésem alapjául a 2016. március 22-én közérdekű adatigénylés keretében igényelt, 2016. április 5-én a Honvéd Vezérkar Főnökségtől szigorúan kutatási célra megküldött tervezet szolgált.

<sup>967</sup> Vö.: <http://magyarnarancs.hu/belpol/abszolot-hatalommal-ruhazna-fel-a-vegrehajto-hatalmat-98079> 2016. február 2.



amelynek eredményeként kivételes állapotot hozhat létre, egyúttal pedig számos, az alkotmányos demokrácia számára rendes jogrendben elfogadhatatlan intézkedést tehet meg.<sup>968</sup> További nagyon súlyos elem volt a tervezettel összefüggésben, hogy a különleges helyzet fennállásáról és a kivételes állapot bevezetéséről ugyanaz a szerv lett volna jogosult dönteni, ami nemcsak az Alaptörvény rendszerétől idegen megoldás, hanem a hazai kivételes állapot eljárási, ellenőrzési rendszerével is ellentétes, így nagyobb a veszélye a kivételes állapot állandósulásának. Bár a hatvan nap elteltével az Országgyűlés kétharmados többséggel hosszabbíthatta volna meg a terrorveszély-helyzetet, viszont nem volt garancia arra vonatkozóan, hogy ha nem így tesz, akkor a Kormány általi ismételt elrendelés megakadályozható legyen. Ez a folyamat pedig újból és újból megismételhető, vagyis a terrorfenyegetettségre hivatkozással akár permanens kivételes állapot is létrejöhetett volna.

## **2.6. Terrorveszélyhelyzet, avagy a hazai kivételes állapot szürke zónája<sup>969</sup>**

Az előzőekben ismertetett tervezet a parlamenti vitáig végül nem jutott el, a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi szabályozásának indokoltsága a kormányzati kommunikációban ugyanakkor továbbra is napirenden maradt. Az ún. „menekültválság” eredményeként a terrorizmus és a háború elől menekülők közötti direkt kapcsolat nem csak a politikai kommunikációban vált jellemzővé, hanem tanulmányok is igyekeztek e kettő relációját igazolni.<sup>970</sup> A jogtudomány számára a politikai és szociológiai aspektusok olyan mértékű vizsgálata, amely a kettő viszonyára vonatkozik, nem tűnik indokoltnak, ugyanakkor az a tény, hogy a 2015-16-os évek közéleti diskurzusát ez a téma jelentős mértékben meghatározta, alapot szolgáltat arra, hogy jogtudományi vizsgálat tárgyává tegyem a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi szabályozását. Ennek keretében az első

---

<sup>968</sup> A tervezet a honvédelemről, a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényt is megfelelően módosította volna.

<sup>969</sup> A dolgozat a terrorizmussal kapcsolatos, az Európai Unió együttműködés keretében is érvényesülő korábbi hazai megoldási stratégiákkal nem foglalkozik. Ennek oka, hogy egyrészt ezek az intézkedések, leginkább kormányhatározati formában születtek, így kormányzati célt határoztak meg, másrészt pedig ezeknek az alapja az uniós tagsággal összefüggő kötelezettségeinken és a szövetségi kötelezettség-vállalásainkon alapult. Ezekről ugyanakkor részletesen lásd: TÓTH Judit, *Counter-Terrorism or Anti-Terrorism in the Area of Freedom, Security and Justice without Liberty*. In: BÁRD Petra (ed.), *The Rule of Law and Terrorism*, HvgOrac, Budapest, 2015, 206-227.

<sup>970</sup> Vö. többek között: TÁLAS Péter, *A terrorveszélyhelyzet-diskurzus margójára*, Nemzet és biztonság, 2016. 1. szám 40-47, PROHÁSZKA Petra, *Magyarország védelmi rendszerének elemzése a migrációs helyzet szemszögéből*, Nemzetbiztonsági Szemle, 2016. 3. szám, 82-98.

megválaszolható kérdésem az, hogy vajon volt-e szigorúan véve jogi, alkotmányjogi indokoltsága a szabályozásnak? A szabályozás politikai motivációjával értelem szerűen nem kívánok foglalkozni. Az első kérdés után érdemes a megvalósult szabályozás és a kapcsolódó materiális, valamint eljárási feltételek alapos vizsgálata.

Ami a kérdés első felét illeti, Ságvári Ádám bejegyzésére indokolt utalni, aki szerint a specifikusan terrorizmusra kodifikált különleges jogrendi szabályozás – feltéve, hogy vannak ilyen jellegű szabályok az adott ország alkotmányában – atipikus az Európai Gazdasági Térség államai és Svájc alaptörvényeiben.<sup>971</sup> Ehhez képest az Alaptörvény hatodik módosításához készült indoklás Európa és Magyarország biztonsági környezetének gyökeres változására, valamint arra hivatkozik, hogy az eddigi államközi fenyegetésekre adott különleges jogrendi megoldások már nem kellően hatékonyak és nem felelnek meg maradéktalanul a szükségesség-arányosság követelményének.<sup>972</sup> Bár a különleges jogrendi tényállások tekintetében a szükségesség-arányosság alapjogi tesztjére való hivatkozás meglehetősen indokolatlannak tűnik, hiszen kivételes állapotban a hagyományos jogkorlátozási tesztek alkalmazása egyébként is nehezen értelmezhető<sup>973</sup>, azt mindenesetre megállapíthatjuk, hogy az alkotmánymódosító hatalom szerint az „új”<sup>974</sup> fenyegetés az alkotmány módosítását indokolta, tekintettel arra, hogy a rendelkezésre álló eszköztár (elsődlegesen a rendkívüli állapotra és a szükségállapotra gondolhatunk) nem megfelelő.

Az új szabályozás értelmében terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye, valamint terrortámadás esetén van lehetőség a különleges jogrend kihirdetésére. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéséhez fűzött indoklás alapján mindenképp a rendkívüli állapottal és a szükségállapottal történő összevetés tűnik indokoltnak. Tekintettel azonban arra, hogy a korábbiakban a rendkívüli állapot tényállási elemeinél minden esetben az államok közötti konfliktus immanens elemére hívtam fel a figyelmet, ezért az erre vonatkozó részletes összevetést ehelyütt célszerű mellőzni. Sokkal érdekesebb a helyzet, ha a szükségállapottal hasonlítjuk össze az új különleges jogrendi tényállást. Szükségállapot akkor hirdethető ki, ha

---

<sup>971</sup> SÁGVÁRI Ádám, *Különleges jogrenddel a terror ellen – kitekintés az európai gyakorlatra*, JTI Blog, <http://jog.tk.mta.hu/blog/2016/02/kulonleges-jogrenddel-a-terror-ellen> 2016. szeptember 3-i letöltés

<sup>972</sup> Vö. Alaptörvény 51/A. cikkhez írt jogszabályi indokolást.

<sup>973</sup> Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése rendelkezik utaló szabállyal arról, hogy a szükségesség-arányosság rendes jogrendi tesztje nem érvényesül maradéktalanul különleges jogrend idején.

<sup>974</sup> Önmagában már ez a hivatkozás is félrevezető, ugyanis a történészek jelentős része egyetért abban, hogy a terrorizmus történelmi kategória, maga a szó is 1789-ben jelent meg a Francia Tudományos Akadémia nagyszótárában. Társadalmi jelenségként a 20. század elején került először megfogalmazásra, 1930 körül. Ebből is látható, hogy semmi esetre sem beszélhetünk új jelenségről. Vö.: VARGA István, *Adalékok a nemzetközi terrorizmus korbonctanához*, Nemzetközi Szemle, 1985, 736-738.

fegyveres cselekmények a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányulnak, illetve ha az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekményekre kerül sor.

Ha elfogadjuk azt a jogalkotói értelmezést, miszerint a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi szabályainak megalkotására a közelmúlt terrortámadásai hatására került sor, akkor ezt az elvet követve az összehasonlítás során a szükségállapot alkalmazásának első fordulatát (törvényes rend megdöntése és a hatalom kizárólagos megszerzésének célja) nem indokolt részletesebben vizsgálni. Sokkal érdekesebb, ha a szükségállapot tényállásának „*az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmény*” fordulata szempontjából vizsgáljuk a kérdést. A közelmúlt sajnálatos esetei (teherautó felhasználásával, lőfegyverrel, robbanószerrel elkövetett terrorcselekmények) alapján azt állítom, hogy ha ezek az események hazánkban történnek, akkor minden további nélkül alkalmazható lett volna a szükségállapot különleges jogrendi tényállása. Nem képezheti ugyanis vita tárgyát a bekövetkezett események súlyos, erőszakos cselekmény, valamint élet- és vagyonbiztonságot tömegesen veszélyeztető jellege.<sup>975</sup>

Az Alaptörvény 48. cikke értelmében a szükségállapothoz az is elengedhetetlen, hogy a meghatározott cselekmény a hatalom kizárólagos megszerzése vagy a törvényes rend megdöntése érdekében történjen. Ahhoz ugyanakkor, hogy a terrorcselekmény, terrortámadás ebbéli jellegét meghatározhassuk, szükségünk van a terrorizmus valamilyen szintű tudományos meghatározására. Abból a széles körben elfogadott megközelítésből célszerű kiindulnunk, hogy a terrorizmus olyan történeti kategória, amely megnyilvánulási formái az idők folyamán folyamatosan változnak, ezért képtelenség egyetlen fogalomba tömöríteni.<sup>976</sup> Éppen ezért a terrorizmus exakt fogalmának meghatározása helyett olyan közös nevezőt kell találni, amely a terrorizmusra vonatkozó valamennyi definíciós kísérletre alkalmazható lenne. Barker szerint a terrorizmus valamennyi fogalmával kapcsolatban három ilyen közös kritérium fogadható el, vagyis ezen jellemzők alapján írható körül egy esetleges globális terrorizmus fogalom. Egyrészt valamennyi terrorizmus fogalom az erőszak alkalmazására, vagy az azzal való fenyegetésre vonatkozik. Másrészt a terrortámadások hátterében valamilyen politikai jellegű célnak kell megfogalmazódnia. Harmadrészt pedig a terrorakciók

---

<sup>975</sup> Vö. Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont

<sup>976</sup> VARGA *i.m.* 737.

során a civilek személyi és vagyoni biztonsága kerül veszélybe.<sup>977</sup> Ami a második elemet, vagyis a politikai célzatot illeti, ebbe a kategóriában a hatalom megszerzése vagy a törvényes rend megdöntése úgy gondolom beleilleszthető. Az eddigi ismereteket alapul véve a terrorizmus, pontosabban a terrortámadás (az új tényállás ugyanis ezt a fogalmat használja) benne foglaltatik a szükségállapot szélesebb fogalmi terminológiájába, mert ad 1. mindkettő eleme az erőszakos jelleg, ad 2. felismerhető a politikai motiváció, ad 3. a polgári lakosság (civilek) élet- és vagyonbiztonsága elleni cselekményekre vonatkozik.

Ami a fentiekkel összefüggésben további kérdésként merülhet fel az a fegyveres, valamint felfegyverkezve történő elkövetés fogalma, melyet az Alaptörvény nem határoz meg, de jogrendszerünk ismeri mindkét terminust. Érdemes utalni a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 459. § (1) bekezdés 5. pontjára,<sup>978</sup> amely szerint az követi el fegyveresen a bűncselekményt, aki lőfegyvert, robbanóanyagot, robbantószer, robbanóanyag vagy robbantószer felhasználására szolgáló készüléket tart magánál vagy a bűncselekményt ezek utánzatával fenyegetve követi el. Nem szükséges kiterjesztő jogértelmezés, hogy a konkrét terrortámadásokat – ismelve azok elkövetési módjait – a fegyveres elkövetés körébe besoroljuk. Ami pedig a járművel történő elkövetést illeti, alkalmazható lehet a felfegyverkezve elkövetés fordulata. A Btk. ebben az esetben is a segítségünkre lehet, ugyanis felfegyverkezve történő elkövetésről<sup>979</sup> beszélünk akkor, ha az elkövető az ellenállás leküzdése vagy megakadályozása érdekében az élet kioltására alkalmas eszközt tart magánál. Abban az esetben, ha ebbe a fogalmi dimenzióba, avagy a szükségállapot különleges jogrendi fogalmába nem tudjuk beilleszteni a terrorveszélyhelyzet alapjául szolgáló terrortámadást, akkor ugyanez az állítás igaz a terrorveszélyhelyzetre is. Az Alaptörvény 51/A. cikkhez fűzött indokolás értelmében ugyanis a terrortámadás fogalmának értelmezésekor a Btk. terrorcselekmény tényállása az irányadó. A tényállás meglehetősen hosszú és szó szerinti idézése ehelyütt nem is indokolt, viszont az mindenképpen megállapítható, hogy a terrorcselekmény olyan célzatos bűncselekmény, amelynek többek között fogalmi eleme az erőszakos jelleg, a közveszélyokozás vagy éppen a fegyverrel kapcsolatos bűncselekmény.<sup>980</sup>

Az eddigieket összefoglalva megállapítható, hogy a terrorveszélyhelyzet különleges

---

<sup>977</sup> BARKER, Jonathan, *A terrorizmus*, Hvg, Budapest, 2003, 26.

<sup>978</sup> Ezt a logikát követi Árva Zsuzsanna Alaptörvényhez írt kommentárjában is. Vö.: *ÁRVA i.m.* 461.

<sup>979</sup> Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 459. § (1) bekezdés 6. pont

<sup>980</sup> Vö. Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 314-316. §

jogrendi tényállásának második fordulata (terrortámadás) alapján nem indokolható a szükségállapothoz képesti önálló szabályozás. Ráadásul a terrortámadás fogalma önmagában nehezen értelmezhető, az indoklás szerinti utaló rendelkezés pedig komolyan felvet alkotmányossági aggályokat. A különleges jogrend egyik nagyon fontos, az alkotmányos demokrácia számára elengedhetetlen garanciális kelléke, hogy az alapvető és ha szükséges, a részletes rendelkezéseket az Alaptörvénynek kell szabályoznia. Ez nem azt jelenti, hogy tilalmazott az egyéb részletszabályok törvényi szintre utalása, de a különleges jogrendi tényállásnak pontosan meghatározhatónak, egyértelműnek kell lennie. Ez jogállami követelmény is, hiszen ha rendes törvény tölt meg tartalommal egy különleges jogrendi definíciót, az visszaélésre adhat okot, arról nem is beszélve, hogy a rendes törvény útján burkoltan alaptörvény-módosítást is el lehet végezni. A terrorveszélyhelyzet alaptörvényi szabályozásának (a rendelkezéshez fűzött indoklás szerinti értelmezésben) így egyik elemének a terrortámadásnak a fogalmát szükségszerűen egy rendes jogi norma, a Btk. determinálja, amely még úgy is jelentős jogbizonytalanságot eredményez, hogy mindegyik csak az egyébként normatív tartalommal nem rendelkező indoklás alapján következtethetünk. A terrortámadás fogalmával kapcsolatos ebbéli bizonytalanság mindenképpen aggodalomra ad okot.

Ennél sokkal súlyosabb a helyzet terrorveszélyhelyzet első tényállási elemével kapcsolatban, vagyis, ha a terrortámadás jelentős vagy közvetlen veszélyét vesszük elemzés alá. Ennek ismerete azért is fontos, mert a különleges jogrend demokratikus legitimációs funkciót is el kell, hogy lásson, vagyis szükség van arra, hogy az ország lakosai tisztában legyenek a különleges helyzettel, valamint a különleges jogrend elrendelésének szükségességével, azaz a kivételes állapot szabályaival. A legnagyobb problémát az jelenti, hogy az Alaptörvény szerinti fogalom a „*terrortámadás jelentős vagy közvetlen veszélye*”, mint immanens definíciós elem, egyértelműen nem határozható meg az előbb hivatkozott Btk. szerinti terrorcselekmény tényállásának alapulvételével sem. A terrorcselekmény közvetlen veszélye legfeljebb a terrorcselekmény elkövetésével fenyegetés<sup>981</sup> tényállásához közelítő fogalom, de ha ez a tényállás megvalósul, akkor annak kezelésére egyértelműen alkalmas a Btk., mint rendes jogi norma, így különleges jogrendi alkalmazására ésszerűen nem kerülhet sor.<sup>982</sup> Tekintettel tehát arra, hogy az Alaptörvény nem ad értelmezést a terrortámadás jelentős

---

<sup>981</sup> Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 316. §

<sup>982</sup> A terrortámadással fenyegetés és a terrorcselekmény elkövetésével fenyegetés közötti distinkció megtétele úgy gondolom jelentős kihívás elé állíthatja a jogalkalmazót, amely a különleges jogrenddel való relációjában

és közvetlen veszélyére, valamint arra, hogy az indokolás szerinti terrorcselekmény Btk-s tényállása sem alkalmazható értelmezési alapként, ezért arra a következtetésre juthatunk, hogy a terrortámadás közvetlen és jelentős veszélye a terrorfenyegetettség fogalmával hozható összefüggésbe. Ezzel a fogalommal sem kerülhetünk ugyanakkor közelebb a megoldáshoz, hiszen a terrorfenyegetettség, ha lehet sokkal inkább helyzetfüggő fogalom, mint maga a terrorizmus.<sup>983</sup>

Az Alaptörvény által alkalmazott fogalmi keret, amely a terrorizmus kérdésével foglalkozó szakirodalomban is meglehetősen bizonytalan tartalmú meghatározást az egész kivételes állapotú tényállás alapvető argumentumaként determinál, nem pusztán a rendelkezés normatív jellegét kérdőjelezi meg, hanem ennél sokkal veszélyesebb (ha egy alkotmányi rendelkezés esetén a normativitás problémáján túl egyáltalán beszélhetünk ilyenről) következménnyel járhat. A különleges jogrend „terrortámadás” és „terrortámadás veszélye”, mint a tényállás materiális elemeinek meghatározhatatlan volta sok tekintetben a Kormány sajátos interpretálásának veszélyét hordozza magában. Ennek magyarázatához ugyanakkor indokolt áttérnem a különleges jogrendi tényállás formális követelményeinek vizsgálatára.

Az új különleges jogrend szerint bár az Országgyűlés határoz a terrorveszélyhelyzet elrendeléséről, ugyanakkor mindezt a Kormány kezdeményezésére teszi. Önmagában ez a szabályozás nem feltétlenül vet fel aggályokat egészen addig, amíg annak jellegét egy konkrét terrortámadás kontextusában nem vizsgáljuk. Az értekezés korábbi fázisában már utaltam a terrorizmus és a kivételes állapot elméleti vizsgálatának egy fontos aspektusára, az ún. pánik teóriára, amely még a jóhiszemű kormányzat esetében is elismeri, hogy a politikai hatalom legitimálása, a választópolgárok meggyőzésének szándéka sok esetben túlzott mértékű korlátozásban manifesztálódik. Ennek az állításnak nyilván a szabályozatlan (monista) kivételes állapoti rendszerekben van nagyobb relevanciája, de jelen példánkban is alkalmazható. Abban az esetben, hogy ha a Kormány célja hatalmának növelése, akár kivételes állapoti eszközök alkalmazásával, akkor ezt a rendelkezést ki is használhatja. A támadás gerjesztette pánikra hivatkozással még akkor is megszerezheti a társadalom többségének támogatását, ha egyébként a helyzet a büntetőjog, vagyis a rendes jog eszközeivel kezelhető lenne.

Természetesen az Országgyűlés dönthet ellenkezően is, de kérdés, hogy a politikai pártok vállalják-e az ezzel járó esetleges támogatottság-csökkenést, arról nem is beszélve,

---

szintén jelentős alkotmányossági aggályokat vet fel.

<sup>983</sup> Az ezzel kapcsolatos szakmai dilemma problémáját jól mutatja: TÁLAS *i.m* 44-45.

hogy a többséget is könnyen meggyőzheti a Kormány. A döntés meghozatala mindenképpen gyors elintézést kíván (még abban az esetben is, ha annak formája a határozattal szemben törvény),<sup>984</sup> így hosszas bizottsági ülésekre és plenáris vitára nem sok idő áll rendelkezésre, ami szintén a kormányzati álláspont tartalmi vita nélküli elfogadása irányába mutat. Az Alaptörvény ráadásul a kezdeményezést követő tizenöt napig biztosítja, hogy a Kormány a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezessen be, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket hozzon.<sup>985</sup> Bár az intézkedések hatályának fenntartása a 15. napot követően az Országgyűlés kompetenciája, ennek ellenére a materiális tényállási feltételek ezt a rendelkezést is bizonytalanná teszik. Azáltal ugyanis, hogy a terrortámadás veszélye nem határozható meg objektíven, ezért a Kormány megítélésén múlik, hogy mit ért a terrortámadás veszélye alatt. Tehát abban az esetben, ha az Országgyűlés a Kormány által bevezetett rendkívüli intézkedések hatályát nem tartaná fenn, vagyis nem rendelné el a terrorveszélyhelyzetet, akkor sem található korlát arra vonatkozóan, hogy a Kormány ne élhetne már következő napon az Alaptörvény 51/A. cikk (3) bekezdésével a terrortámadás veszélyére hivatkozva újabb tizenöt napig.

Összességében tehát az állapítható meg, hogy a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi szabályozása a szükségállapot ismeretében meglehetősen feleslegesnek tekinthető. Ráadásul a tényállási alakzatba épített eljárási garanciák (a rendelet hatályának megszűnése a terrorveszélyhelyzet megszűnésével,<sup>986</sup> az Országgyűlés kezdeményezési joga, a folyamatos tájékoztatási kötelezettség a Kormány oldalán, a Magyar Honvédség alkalmazhatóságára vonatkozó korlátok<sup>987</sup> stb.) a materiális követelményekben (különösen a terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye fogalmi elemében) rejlő, a normavilágosság nagyfokú hiányát mutató szabályozás, komoly aggályokat vet fel a különleges jogrenddel való esetleges visszaélés lehetősége miatt. Az alcímben foglalt szürke zóna kifejezés tehát arra utal, hogy a különleges jogrend többi tényállásának zárt, egy-két részletszabályi hiányosságokkal létrehozott rendszerében komoly rést jelenthet a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi szabályozása.

---

<sup>984</sup> Ehelyütt csak visszautalnék a rendkívüli állapotnál írtakra, vagyis arra, hogy a kivételes állapot jellege miatt a határozati forma tűnik elfogadhatónak.

<sup>985</sup> Vö. Alaptörvény 51/A. cikk (3) bekezdését. Ez utóbbi intézkedéseket, akárcsak a rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet és váratlan támadás esetén a honvédelmi törvény IX. fejezete tartalmazza.

<sup>986</sup> Alaptörvény 51/A. cikk (6) bekezdés

<sup>987</sup> Alaptörvény 51/A. cikk (5) bekezdés

## 2.7. *Az alaptörvényen alapuló kivételes állapot értékelése*

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény – szemben az Alkotmány meglehetősen vegyes szabályozási megoldásával – egy tiszta dichotóm rendszert kívánt megvalósítani, amelyet a kivételes állapot önálló, jól elkülönült fejezetbe, kvázi önálló „kivételes állapotú alkotmányba” foglalása is megerősített. Ez a zárt szabályozás ugyanakkor azt eredményezi, hogy az Alaptörvény csak meghatározott, speciális különleges jogrendi körre szabályoz, vagyis meglehetősen nehézségekkel alkalmazható az erőszakos, fegyveres és a természeti, ipari katasztrófákön kívüli kategóriákra. Ebből pedig az következik, hogy a kivételes állapot alkotmányi szabályai és garanciarendszere nem alkalmazható többek között a gazdasági krízis kezelésére. Ez önmagában nem jelentene problémát, ugyanakkor az alkotmánybírói gyakorlatban a gazdasági krízis olyan különleges helyzetként került meghatározásra, amely legitim célként alapul szolgálhat a korlátozásokra.

Az Alaptörvény által létrehozott rendszerrel kapcsolatban nem szabad elvonatkoztatni attól a jogirodalomban is ismert és általam is elfogadott tézistől, hogy annak keletkezését egy gazdasági-pénzügyi válság időszaka determinálta.<sup>988</sup> A válság-alkotmányra hivatkozás az AB gyakorlatában is egyértelműen megjelent, Lenkovics Barnabás a 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében például úgy fogalmazott, hogy a rendszerváltás két évtizedes folyamatában „*az ország súlyos, kiterjedt és mély (politikai, gazdasági, pénzügyi, szociális, morális stb.) válságba sodródott. Ezt a válságot részben a magyar jogállamon belüli, részben külső (európai uniós és globális) körülmények idézték elő.*” A különvélemény ezt követően rámutat arra, hogy az Alaptörvény keletkezésének is ezek a válságtényezők voltak az alapjai, ráadásul a későbbi alkotmánybírói gyakorlat változásait is előrevetíti, amikor azt írja, hogy „... *ilyen körülmények között zajlott a magyar alkotmányozás 2010-ben és született meg Magyarország új Alaptörvénye 2011-ben. Ugyanezen körülmények között zajlik ma is az alkotmányos jogrendszer újraalkotása, melynek keretében szintén új és szokatlan megoldások tanúi lehetünk.*”<sup>989</sup>

Az alkotmánybíró által említett szokatlan jogalkotói megoldások egyik aspektusa a

---

<sup>988</sup> Vö.: CONTIADES, Xenophon – FOTIADOU, Alkmene, *How Constitutions Reacted to the Financial Crisis*. In: CONTIADES, Xenophon (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*, Ashgate, Farnham, 2013, 50. Idézi: CHRONOWSKI – VINCZE *i.m.* 110.

<sup>989</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 432-433.



gazdasági válságra történő hivatkozás és az ehhez kapcsolódó, álláspontom szerint alkotmányosan aggályos intézkedések, amelyeknek „szokatlan megoldásként” érdemi alkotmánybírósági kontrollja elmaradt. Ennek egyik oka az Ab tagjainak meggyőződésén túl visszavezethető lehet az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdésére, amely a testület számára is előírja, hogy feladata során figyelemmel kell lennie a fenntartható, kiegyensúlyozott és átlátható költségvetési gazdálkodás elvére. Ebből az is következhet, hogy a klauzula egy burkolt gazdasági válsággal összefüggő kivételes állapotot hoz létre, mely szerint felvethető az is, hogy az alapjogok korlátozásánál máshol húzódik a szükségesség és az arányosság határa, vagyis elviekben az Ab-nak meg kell hajolnia a jogalkotó akarata előtt, ha utóbbi gazdasági, pénzügyi és fiskális aspektusokra hivatkozik. Ez egy nagyon veszélyes és a jogi érveléstől messze mutató folyamat első lépcsője, ami lehetővé teszi a jogi érvek politikai érvekkel történő felváltását, akár az alapjogi bíraskodás szintjén is.<sup>990</sup> A gazdasági, pénzügyi válság megfelelő alkotmányossági értelmezése és különleges helyzeti értékelésének hiányában pedig az erre történő hivatkozás a későbbiekben is megalapozhat bizonyos jogkorlátozásokat anélkül, hogy a dichotóm kivételes állapot – egyébként a konkrét helyzetben nem indokolt – alkalmazására sor kerülne. Abban az esetben viszont, ha egy dichotóm kivételes állapoti rezsime elveti a rendes jog alkotmányossági követelményeit a különleges helyzet kezelése során (változatlanúság modellje), egyúttal pedig a hatalom az alkotmányos korlátoktól akként kíván szabadulni, hogy a különleges helyzetre hivatkozva a rendes jogba integrál kivételes szabályokat, akkor nem csak a dichotóm modell melletti érvekkel számol le (különleges helyzetben, ha alkalmazzák a kivételes állapotot, akkor garanciákkal védik az alkotmányosság fenntartását), hanem magával az alkotmányos demokráciával is. A különleges jogrend ebben az esetben pusztán „alkotmányos díszlet”, hiszen a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet példája is mutatja, hogy az aktuális politikai célok érdekében az Alaptörvény erre vonatkozó rendelkezései megkerülhetők, a dichotóm rendszer garanciái így nem érvényesülnek.<sup>991</sup>

A hazai helyzet sajátossága, hogy a meglehetősen gyenge alkotmánybíraskodás<sup>992</sup> –

---

<sup>990</sup> Ez az aggály nem csak bennem merül fel. Az N) cikkel összefüggésben hasonló következtetésre jut: CHRONOWSKI – VINCZE *i.m.* 111.

<sup>991</sup> A fenti érveket még véletlenül sem arra kívánom használni, hogy gazdasági krízis vagy tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén indokolt lenne különleges jogrend alkalmazása. Pusztán annak veszélyére kívánom felhívni a figyelmet, hogy egy dichotóm kivételes állapoti modell is megkerülhető a hatékony alkotmánybírósági kontroll hiányában.

<sup>992</sup> A dolgozat mondanivalóján messze túlmutatna annak a folyamatnak a bemutatása, amely elvezetett bennünket eddig. Ennek részletes bemutatását egyébként már elvégezték helyettem. Erről lásd részletesen:

igaz nem csak a különleges helyzettel kapcsolatban – nem képes a hatalom politikai céljainak korlátozására, így az általam elemzett jogszabályi rendelkezések, úgy gondolom alkotmányellenes jellege nem került kimondásra, ami felveti a rendszer valóban alkotmányos jellegének kérdését. Ha pedig a bírói felülvizsgálat nem az alkotmányosságot védi, hanem akarva, vagy akaratlanul kiszolgálja a politikai hatalmat, akkor ez a pre-autoriter változatlanság modelljének egyik jellemzője, amely jelen esetben egyrészt jelentheti a kivételes állapot félreértelmezését, vagy a különleges helyzet rossz definiálását. Másrészt a hatalom kizárólagosságának érdekében tett hatalommal való visszaélést is, ahol a politikai cél a különleges jogrend és az ott működő garanciák megkerülésével, a különleges helyzetre történő hivatkozással végső soron az alkotmányos demokratikus korlátok lebontása. Kiss László korábban ismertetett különvéleményei ez utóbbi felfogásra hívják fel a figyelmet. Jogos a félelme: abban az esetben ugyanis, ha az Ab nem látja el a jogalkotó hatalom alkotmányos kontrollját, vagyis az alkotmányosság mércéje a különleges jogrenden kívül eső különleges helyzetekre hivatkozással a normális jogrendben leértékelődik, akkor az alkotmányos demokrácia fontos garanciája elvész, a rendszer megfelelő alkotmányos fékek hiányában nem lesz alkotmányos és demokratikus.

## VI. ZÁRÓ GONDOLATOK

Dolgozatom elsődleges célkitűzése az volt, hogy a különleges helyzetek alkotmányos demokráciák általi kezelésére egységes fogalmi rendet alkossak meg, olyan szempontokat meghatározva, amely mentén az eltérő szabályozási megoldásokat alkalmazó, differenciált alkotmányos hagyományokkal rendelkező demokráciák egységes szempontrendszerben értékelhetők. A fő célkitűzésemhez szorosan kapcsolódott a kérdés, hogy az egyes, fenti szempontrendszer szerint elemzett megoldások vajon kiállják-e a kivételes állapottal kapcsolatban felmerülő kettős követelményt: egyrészt hatékonyan biztosítják az állam és a társadalom védelmét, biztonságát, a közérdeket különleges helyzetekben, másrészt mindezt akként, hogy az alkotmányos demokratikus rend hosszabb távú fenntartását sem veszélyeztetik. Ez utóbbi különösen hangsúlyos elem, ugyanis dolgozatomban részletesen is bemutattam egy konkrét történelmi példát (weimari alkotmány) arra vonatkozóan, hogy miként válhat az alkotmányos demokrácia autokráciává, majd diktatúrává jórészt a kivételes állapot visszaélészerű alkalmazása következtében. Értekezésem egyik fontos tézise tehát az, hogy a joguralom, az alapvető jogok kivételes állapoti védelme legalább olyan, hanem fontosabb szempont, mint a különleges helyzet határozott, gyors kezelése.

A fenti cél eléréséhez az első tisztázandó feladat az volt, hogy a különleges helyzet és a kivételes állapot közötti distinkciót elvégezzem, egyúttal pedig olyan fogalmi rendszert dolgozzak ki, amely ezt a két, a szakirodalomban is sokszor szinonimaként alkalmazott kategóriát könnyebben megkülönböztethetővé teszi. Fontos kiemelni, hogy a hazai és a külföldi szakirodalom sem feltétlenül alkalmaz egységes terminológiákat. Miként azt bemutattam, a jogi, alkotmányjogi elemzés szempontjából a kivételes állapotnak van nagyobb relevanciája, de ahhoz, hogy kivételes állapotról beszélhessünk, nagyon fontos felismerni a különleges helyzetet, ami végső soron a kivételes állapoti jogkorlátozások alapja lehet. Éppen ezért elengedhetetlen, hogy a különleges helyzetre hivatkozás ne adhasson visszaélésre okot. Így a kivételes állapot funkciója nemcsak a különleges helyzettel szembeni védekezés és jogkorlátozás lehetőségének biztosítása, hanem a különféle garanciális szabályokon keresztül az alkotmányos demokratikus értékrend védelme is. Ezek a garanciák ugyanakkor az egyes szabályozási és gyakorlati megoldások által determináltak.

A következő tisztázandó kérdés éppen az Alaptörvényben szabályozott különleges jogrend intézménye miatt, annak kivételes állapottal való azonosításának problémája. Jelenleg is elfogadott az a gyakorlat, amely a különleges jogrendet a kivételes állapottal teszi

egyenlővé, ez pedig álláspontom szerint a kivételes állapot rossz értelmezése. Bár mindkettő a különleges helyzetre adott válasznak tekinthető, ugyanakkor a kivételes állapot tágabb, több elemet magába foglaló definíció. A különleges jogrend ugyanis a különleges helyzetre adott válasznak – a kivételes állapotnak – csak az egyik megoldási, szabályozási módjára utal, így nem tekinthető olyan fogalomnak, amely pontosan alkalmazható lenne valamennyi országban, így mindenekelőtt például az amerikai vagy angol kivételes állapotra.

A dolgozatban igyekeztem továbbá a kivételes állapottal kapcsolatos alkotmányelméletek lehető legteljesebb bemutatására is, szerzők szerinti bontásban. Ez a fejezet ráadásul megerősíti azt a tézisémet, amely szerint az alkotmányos demokráciák a különleges helyzetre adott válaszaikban nem csak az előzetesen szabályozott alkotmányi különleges jogrendet ismerik, vagyis a kivételes állapot fogalmának bevezetése és következetes alkalmazása mindenképpen szükséges a pontos elemzés elvégzéséhez. A kivételes állapot alkotmányelméleteiről szóló fejezetben bemutatott elméletek célja a különleges helyzetre adandó válaszok, így mindenekelőtt a kivételes állapot jellegének meghatározása. Az egyes szerzők elméleteinek így gyakorlati jelentősége is van, hiszen a különleges helyzetek kezeléséhez, a gyakorlatban megvalósuló modellekhez szolgálnak fontos elméleti alapokkal. Miként láthattuk, két nagy elméleti megoldás köré csoportosulhat a kivételes állapot alkotmányelmélete, azzal a nagyon fontos kiegészítéssel, hogy nem vethető el a különleges helyzetek rendes jogrendi kezelése. Az ilyen megoldásokat a kivételes állapot monista és dichotóm modelljétől megkülönböztetve, változatlanság modelljének hívom, utalva utóbbi nem kivételes állapot jellegére. A kivételes állapot két alternatíváját egyrészt az alkotmányi szabályozás, másrészt pedig a bírósági gyakorlat determinálja az egyes megoldásoknál. A modellek az értékezés végső céljára is figyelemmel, ugyanakkor nem csak a kivételes állapot/normál jogrend viszonyára reflektálnak, hanem arra is, hogy vajon az egyes alkotmányi megoldások veszélyeztetik-e az alkotmányos demokrácia intézményeit, különösen pedig az alapvető jogok védelmének rendjét. Ebből az aspektusból az egyes modelleket demokratikus vagy pre-autoriter modelleknek neveztem.

A dolgozatban ezt követően az egyes alkotmányos megoldásokat vizsgáltam azzal a céllal, hogy rámutassak, vajon az adott szabályozás és bírósági gyakorlat milyen kivételes állapoti modell irányába mutat. Az elemzést az Egyesült Államokkal kezdtem, amelynek oka, hogy a hazai megoldáshoz képest az ottani kivételes állapot tűnik a leginkább eltérőnek. Az amerikai modell, az alkotmányi szabályozás (pontosabban szabályozatlanság) jellege miatti is egy monista modell. Ezt már az alapul szolgáló *Ex parte Milligan* döntés is megerősítette, amely gyakorlatilag kifejezésre juttatta egyrészt, hogy nem értelmezhető külön jog kivételes

állapotban, másrészt pedig a kormányzat kivételes állapoti intézkedései bírói felülvizsgálatának lehetőségét biztosítani kell. A teljes következtetés levonásához meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a bíróság *Korematsu-ügyben* tett megállapításai – amelyek gyakorlatilag elfogadták a faji, származási alapon történő jogkorlátozások lehetőségét – az addig demokratikus alapokon álló modell pre-autoriter modell irányába való elmozdulásának lehetőségét vetette fel. Ez az esély komolyan felvetődött a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követő kormányzati intézkedések bírói felülvizsgálata kapcsán is.<sup>993</sup> Mint az elemzéséből is kiderült, a modell ilyenén változására végül nem került sor.

A gyakorlati fejezet következő állomása egy európai ország, Németország volt. Ennek oka, hogy a német alkotmányi szabályozás – mind a második világháború előtti, mind pedig az azt követő időszakban – dichotóm megoldást mutat (ez alól egyetlen kivételt a bonni alkotmány első két évtizede jelentett), amely ekként jó ellenpontja az amerikai szabályozásnak. A német alkotmányfejlődés ráadásul a világháborús cezúra előtt és után példaként szolgál mind a pre-autoriter (weimari alkotmány) mind a demokratikus kivételes állapotra (Grundgesetz). Fontos hangsúlyozni, hogy a terrorizmus, mint különleges helyzet kezelése kapcsán az akkor hatalmon lévő szociáldemokrata kormány a végletekig kitarított annak olyan különleges helyzetként történő elismerése ellen, amely kivételes állapotot hívhatna életre. Miként ezt részletesen bemutattam a változatlanág modelljének széles tárházát vonultatták fel, ugyanakkor a helyzet súlyosbodása azt eredményezte, hogy a rendes jogrend alkotmányossági szempontból aggályos rendkívüli elemekkel is „gazdagodott.” Ennek ellenére sem vonható kétségbe, hogy a németországi fejlemények gyakorlatban mutatták meg a kivételes állapot visszaélészerű alkalmazásának alkotmányos demokráciát lebontó hatását, miként azt is, hogy hogyan kezelhető a terrorizmus a változatlanág modelljével, vagyis rendes jogrendi eszközökkel.

Ha az amerikai Legfelső Bíróságra, mint az USA egységes alapjogi, alkotmányjogi mércéjét meghatározó legfőbb bírói fórumra tekintünk, akkor összeurópai szinten némi hasonlóság mutatható az Emberi Jogok Európai Bíróságának szerepével. Nem túlzás ugyanis azt állítani, hogy a strasbourgi bíróság esetjoga az alapjogok terén európai standardnak tekinthető, döntéseit pedig a kontinensen túl is hivatkozzák (pl.: a kanadai vagy amerikai bíróság gyakorlatban is megjelenik), így hatása jóval túlmutat a kontinensen. Ez a tény,

---

<sup>993</sup> Többek között erre hívta fel a figyelmet írásában: WHALIN, A. Sarah, *National Security Versus Due Process: Korematsu Raises Its Ugly Head Sixty Years Later in Hamdi and Padilla*, Georgia State University Law Review, Vol. 22, No. 3, 2005, 711-746.

valamint az, hogy a bíróság gyakorlata alapjául szolgáló egyezmény ismeri a kivételes állapotot, indokolta a téma szerinti elemzést. A dolgozat e részében arra tettem kísérletet, hogy az általam alkalmazott terminológiába beleillesszem egy nemzetközi egyezmény szabályait és az annak betartásáért felelős bíróság gyakorlatát. Az alapvető fogalmi tisztázásokat követően az egyes esetek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az amerikai monista és a német dichotóm modellel szemben a strasbourgi modell egy harmadik, a két modell sajátosságait vegyítő megoldást követ. Ennek oka úgy gondolom az EJEB szupranacionális jellegében keresendő, ugyanis a döntéseiben figyelembe kell vennie a tagállamok alapul szolgáló modelljeinek, dichotóm vagy monista jellegét. Ráadásul az EJEB gyakorlata sok tekintetben félrevezető következtetéseket is eredményezhet, hiszen döntéseiben kevésbé esik latba az adott tagállam intézkedési mechanizmusa, az alapul szolgáló helyzet, hiszen kizárólag alapjogi szempontból vizsgálja az elé kerülő ügyeket. A kettőséget jelzi, hogy amíg az Egyezmény szintjén a dichotóm megoldás érvényesül, amelyben a kivételes állapotról való döntés tagállami, kormányzati és politikai jellegű, addig a döntés jogszerűsége és az ennek keretében meghozott intézkedéseknek az alapjogokhoz való viszonya kérdésében a strasbourgi bíróság döntési monopóliuma érvényesül. Vagyis ebben a tekintetben sokkal inkább a monista jelleg dominál.

Értekezésem utolsó fejezetében a hazai alkotmányi szabályozást és alkotmánybíróági gyakorlatot vizsgáltam a rendszerváltó alkotmányhoz és az Alaptörvényhez kapcsolódóan. Mindkét szabályozási megoldás a dichotóm kivételes állapoti jelleget erősítette. Az első korszakban az egyébként dichotóm szabályozás mellett, az alkotmányi szinten nem szabályozott különleges helyzetre az alkotmánybíróági értelmezés alapján a változatlanosság modelljére következtethetünk. Az Alaptörvény elfogadásának egyik hivatkozási alapja a gazdasági, politikai válság volt, és ez az alaphelyzet a kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlatra is kihatott. Az Ab ugyanis ebben a korszakban is foglalkozott a gazdasági krízisre adott kormányzati válasz alkotmányosságának kérdésével. Viszont szemben a rendszerváltást követő évekkel, a közelmúltban a testület mintha kezdené elfogadni a jogkorlátozás legitim céljaként a gazdasági krízisre történő hivatkozást. Vagyis ezzel gyakorlatilag elismerte, hogy az Alaptörvényben szabályozott különleges jogrenden kívüli, olyan különleges helyzetről beszélhetünk, amely önmagában is jogkorlátozást indokolhat. Ez az út viszont egyre inkább abba az irányba mutat, amelyben a végrehajtó hatalom szabadon hivatkozhat különleges helyzetekre a hatalom koncentrációja és a rendes jogrendben biztosítottnál szigorúbb jogkorlátozások érdekében. A dolgozatom végén bemutattam azt is, hogy ez a megállapításom nem feltétlenül fikció, hiszen a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, vagy az

Alaptörvény különleges jogrendi fejezetének a terrorveszély-helyzettel történő kiegészítése, éppen ezt a tendenciát támasztja alá. Utóbbi esetben ráadásul nem is arról van szó, hogy a különleges helyzetre a jogalkotó alkotmányossági szempontból vitatható normával reagált volna, hanem a dichotóm kivételes állapot alkotmányi szabályai közé került be egy meglehetősen homályos alapvető tényállási elem, amely joggal veti fel a visszaélés veszélyét. A demokratikus kivételes állapotú modellek egyik fontos aspektusa ugyanis a korlátlan hatalom megszerzése lehetőségének intézményi megelőzése. Ez pedig vagy a törvényhozó hatalom, vagy pedig a bíróság megfelelő kontrollja útján lehetséges.<sup>994</sup>

Dolgozatom alapján úgy gondolom gyakorlati értelemben el lehet vetni azt, hogy a kivételes állapot és a jog egymást kizáró feltételek. A kivételes állapottal kapcsolatos elemzés egyik nagyon fontos következtetése, hogy ha a szabályozás a demokratikus fékek, az országgyűlési és bírósági kontroll leépítése irányába mutat, akkor az elemző számára egyre inkább felsejlik a weimarizálódás<sup>995</sup> szörnyű emléke. Az arbitrárius kormányzati túlhatalom lehetősége, amelynek értelmében pusztán a különleges helyzetre hivatkozás elegendő a jogkorlátozásra, az alkotmányos demokrácia végét jelentheti.

A kérdés ebben az esetben csak az maradhatna, hogy a társadalom többségének szabadságigénye nélkül vajon van-e esély az alkotmányos demokrácia megőrzésére, helyreállítására? Learned Hand bírót idézve: „*A szabadság az emberek szívében lakozik, és ha kihal az emberek szívéből, akkor nincs az a törvény, nincs az a bíróság, és nincs az az alkotmány, amely megmentené vagy sokat tudna tenni a védelmében. Amikor viszont az emberek éltetik a szabadságot, akkor annak nincs szüksége alkotmányra, törvényre, bíróságra, hogy megvédjék.*”<sup>996</sup> Dworkin mindehhez hozzáteszi: amíg a férfiak és a nők szívében él a szabadság szelleme, addig a jog, a bíróságok és az alkotmány a létfenntartó oxigén, amely lehetővé teszi, hogy a szabadság tüze tovább lobogjon.<sup>997</sup> Kérdés, hogy mi a helyzet akkor, ha az oxigén is elfogy, és a szabadság szelleme pusztán csak kevesek szívében él?

---

<sup>994</sup> Fontos megjegyezni, hogy a hazai szakirodalomtól a kettő együttes érvényesülése sem áll távol. Vagyis a kormányzati túlhatalom megelőzése és az alapjogvédelem minimum szintjének fenntartása érdekében a parlamenti kontroll mellett, azzal egyidejűleg az alkotmánybírósági kontroll érvényesülése is hangsúlyos lehet. Vö. GÁLI Csaba – SEPSI Tibor – TORDAI Csaba, *Az új alkotmány egy tervezete*, Starkiss Kft, Budapest, 2011, 93-96.

<sup>995</sup> A weimari alkotmány dolgozatomban is bemutatott példája alapján összefoglalóan így nevezik a hasonló irányú folyamatokat, vagyis amikor egy demokratikus politikai rendszer diktatórikus halommá alakul. Vö.: MEZEY – SZENTE i.m. 401.

<sup>996</sup> HAND, Learned, *Spirit of Liberty (A szabadság szelleme)* beszéd. A szerkesztett szöveg magyar nyelvű fordítását lásd: <http://www.szuveren.hu/politika/a-szabadsag-szelleme> (ford.: Tóth Gábor Attila)

<sup>997</sup> DWORKIN [2012] i.m. 34.

# IRODALOMJEGYZÉK

## 1. Felhasznált irodalom

ACKERMAN, Bruce: *Before the Next Attack – Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*, Yale University Press, New Haven – London, 2006.

ACKERMAN, Bruce: *Terrorism and the Constitutional Order*, Fordham Law Review, Vol. 75, No. 2, 485. Magyar nyelven megjelent: ACKERMAN, Bruce: *A terrorizmus és az alkotmányos rend*, Miskolci Jogi Szemle, III. évf., 2008. 2. szám.

ACKERMAN, Bruce: *The Emergency Constitution*, The Yale Law Journal, Vol. 113, No. 5, 2004.

AGAMBEN, Giorgio: *Az élet szerző nélküli műalkotás. A kivételes állapot, a káosz igazgatása és a magánszféra* – Ulrich Railff beszélgetése Giorgio Agamben olasz filozófussal, Fundamentum, 2005. 3. szám

AGAMBEN, Giorgio: *Homo Sacer. Il potere sovrano e la nuda vita (Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life)*, Stanford University Press, Stanford, California, 1998. (ford. Daniel Heller-Roazen)

AGAMBEN, Giorgio: *Stato di eccezione (State of Exception)*, The University of Chicago Press, Chicago, 2005. (ford. Attell, Kevin).

AGNEW, John: *Hegemony, the new shape of Power*, Temple University Press, 2005.

ANSCHÜTZ, Gerhard: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. (Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis)*, 14. Auflage, Berlin, 1933.

ANTAL László: *A Bokros-csomag*, [http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14\\_to\\_3](http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-bokros-csomag#2000-f06-14_to_3) (2015. szeptember 25-i letöltés)



ARATÓ András: *Sikeres kezdet után részleges kudarc – Merre tovább? – Posztsoverén alkotmányozás Magyarországon*, Fundamentum, 2009, 3. szám (ford.: Turai Katalin)

ASH, Timothy Garton: *Refolution, the Springtime of Two Nations*, The New York Review of Books, 1989. július 5.

ÁDÁM Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 1994.

ÁDÁM Antal: *Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei*. In: ÁDÁM Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat*, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 1994.

ÁDÁM Antal: *A biztonság az értékek között*, JURA, 2005. 1. szám

ÁRVA Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2013.

ÁRVA Zsuzsanna, *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez* (Online), Complex, Budapest (lezárva: 2014. január 20.)

BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

BARENDT, Eric: *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, 1998.

BARKER, Jonathan: *A terrorizmus*, Hvg, Budapest, 2003.

BAYER József: *A politikatudomány alapjai*, Napvilág, Budapest, 1999.

BÁRD Petra (ed.): *The Rule of Law and Terrorism*, HvgOrac, Budapest, 2015.

BELOW, Regina – WIRTZ Angelika – GUHA-SAPIR, Debarati: *Disaster Category Classification and peril Terminology for Operational Purposes*, Université catholique de Louvain, München, 2009.

BENJAMIN, Walter: *Critique of Violence*. In: DEMETZ, Peter (ed.): *Walter Benjamin, Reflections, Essays, Aphorisms, Autobiographical Writings*, Schocken Books, New York, 1986. (ford. Edmund Jephcott)

BENCSIK András – FÜLÖP Péter (szerk.): *Jogász doktoranduszok I. pécsi találkozója. Tanulmánykötet*, PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2011.

BERGER, Vincent: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*, Officina Tannyomda, Szeged-Budapest, 1999.

BERLIN, Isaiah: *A szabadság két fogalma*. In: BERLIN, Isaiah: *Négy esszé a szabadságról*, Európa, Budapest, 1990. (ford.: Erős Ferenc és Berényi Gábor)

BIRMONTIENÉ, Toma: *Challenges for the Constitutional Review: Protection of Social Rights during an Economic Crisis, 20 Years of Existence and 100 Years of Constitutional Review: Constitutional Review – Tradition and Perspectives*, Universal Jurudic, The Constitutional Court of Romania, Bucarest, 2013.

BLUTMAN László: *A fogva tartás bírói felülvizsgálata: a habeas corpus az európai alapjogok között*, Jogtudományi Közlöny, 8-9. szám, 1993.

BONDZIE-SIMPSON, Ebow: *A Critique of the African Charter on Human and Peoples Rights*, 31 Harvard Law Journal, 1988.

BOZÓKI András (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*, Magvető, Budapest, 1-4. kötet, 1999.

BOZÓKI András (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*, Új mandátum, Budapest, 5-7. kötet, 2000.

BRACHER, Karl Dietrich: *Der 20. Juli 1932*, Zeitschrift für Politik, 1956.

BRAGYOVA András: *Az új Alkotmány egy koncepciója*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó,

MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995.

BRAUNTHAL, Gerard: *The Free Democratic Party in West German Politics*, The Western Political Quarterly, Vol. 13, No. 2, 1960.

BYERS, Michael: *War Law*, Gove Press, New York, 2005.

BYRON, Christine: *Armed Conflicts: International or Non-International?*, Journal of Conflict & Security Law, Vol. 6, No. 1., 2001.

CARLSON, David Gray – CORNELL, Drucilla – ROSENFELD, Michel (szerk.): *Deconstruction and the possibility of justice*, Chapman and Hall, Routledge, 1992.

CHARTER, David E. (ed.): *The Deadly Sin of Terrorism: Its Effects on Democracy and Civil Liberty in Six Countries*, Greenwood, Westport, 1994.

CHEMERINSKY, Erwin: *Korematsu v. United States: A Tragedy Hopefully Never to be Repeated*, Pepperdine Law Review, Vol. 39, No. 1, 2001.

CHOWDHURY, Subrata Roy: *The Rule of Law in a State of Emergency – The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, Printer Publishers, London, 1989.

CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit: *Magyar alkotmányjog III. – Alapvető jogok*, Dialóg Campus kiadó, Budapest-Pécs, 2010.

CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: *Túl az alkotmányon...*, Közjogi Szemle, 2010. 4. szám.

CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila, *Alkotmánybírászkodás (gazdasági) válságban*, Alkotmánybírósági szemle, 2014. 2. Szám.

COLE, David: *Enemy Aliens*, Sanford Law Review, Vol. 54, 2002.

COLE, David: *Their Liberties, Our Security: Democracy and Double Standards*. International Journal Legal Info, Vol. 31, No. 2., 2003.

COLE, David - DEMPSEY, James X.: *Terrorism and the Constitution: Sacrificing Civil Liberties in the Name of National Security*, The New Press, New York, 2006.

COLVIN, Sarah: *Ulrike Meinhof and West German Terrorism: Language, Violence and Identity*, Camden, New York, 2009.

CONTIADES, Xenophon (ed.): *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*, Ashgate, Farnham, 2013.

CONTIADES, Xenophon – FOTIADOU, Alkmene: *How Constitutions Reacted to the Financial Crisis*. In: CONTIADES, Xenophon (ed.): *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*, Ashgate, Farnham, 2013.

COWELL, Frederick: *Sovereignty and the Question of Derogation: An Analysis of Article 15 of the ECHR and the Absence of a Derogation Clause in the ACHPR*, Birckbeck Law Review, Vol. 1, No.1, 2013.

COX, Archibald: *The Court and the Constitution*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1987.

CRENSHAW, Martha: *Current research on Terrorism: the Academic Perspective*, Studies in Conflict and Terrorism, Vol. 15, No. 1, 1992.

CRYSLER, Edward: *Brannigan and McBride v. the U.K.: A New Direction on Article 15 Derogations under the European Convention on Human Rights*, Revue Belge de Droit International, Éditions Bruylant, Bruxelles, Vol. 27, No. 2, 1994.

CSINK Lóránt: *Az államfő szerepe Európában, különös tekintettel a magyar köztársasági elnök jogállására*, PhD Értekezés, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2007.

DELMAS-MARTY, Mireille – CHODKIEWICZ, Christine (ed.): *The European Convention for the Protection of Human Rights: International Protection Versus National Restrictions*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1992.

DERBYSHIRE, J. Denis – DERBYSHIRE, Ian: *Political Systems of the World*, Chambers, Edinburgh, 1989.

DERSCHOWITZ, M. Alan: *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to Challenge*, Yale University Press, New Haven and London, 2002.

DESIERTO, A. Diane: *Necessity and National Emergency Clauses: Sovereignty in Modern Treaty Interpretation*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2012.

DEZSŐ Márta – BRAGYOVA András: *A köztársasági elnök a parlamentáris rendszerekben*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1989.

DEZSŐ Márta – KUKORELLI István: *Az országgyűlés*. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris, Budapest, 2007.

DICEY, Albert Venn: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Classics, Indianapolis, 1982, (8. kiadás, MacMillan, London, 1915. újranyomtatása)

DICEY, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1902.

DREIER, Hast: *Grundgesetz Kommentar, Band III: Art. 83-146*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008.

DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmány és az Alaptörvény legitimitásáról*. In: BENCSIK András – FÜLÖP Péter (szerk.), *Jogász doktoranduszok I. pécsi találkozója. Tanulmánykötet*, PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs, 2011.

DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011 II. kötet*, Pázmány Press, Budapest-Pécs, 2013.

DWORKIN, Ronald: *Justice for Hedgehogs*, Belknap Press, Cambridge, London, 2011.

DWORKIN, Ronald: *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge, 1977.

DWORKIN, Ronald: *Terror and the Attack on Civil Liberties*, The New York Review of Books, 2003.

DWORKIN, Ronald: *What the Court Really Said*, New York Review of Books, 2004. augusztus 12, [www.nybooks.com/articles/17293](http://www.nybooks.com/articles/17293), magyar nyelvű fordítását lásd: DWORKIN, Ronald, *Miről döntött valójában a bíróság?* Fundamentum 2004. 3. szám, (ford.: D. Tóth Balázs)

DWORKIN, Ronald: *What is Democracy?*. In: TÓTH, Gábor Attila (ed.), *Constitution for a Disunited Nation - On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Central European University Press, Budapest, 2012.

DWORKIN, Ronald: *Why it Was a Great Victory*, New York Review of Books, 2008. augusztus 14, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2008/aug/14/why-it-was-a-great-victory> (2015. június 30-i letöltés)

DYZENHAUS, David (ed.): *Law as Politics: Carl Schmitt's Critique of Liberalism*, Duke University Press, Durham, 1998.

DYZENHAUS, David: *Legality and Legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*, Oxford University Press, Oxford, New York, 1999.

DYZENHAUS, David: *Schmitt v. Dicey: Are States os Emergency Inside or Outside the Legal Order?*, Cardozo Law Review, Vol. 27, No. 5, 2005.

DYZENHAUS, David: *States of Emergency*. In: ROSENFELD, Michel – SAJÓ András (ed.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

DYZENHAUS, David: *The compulsion of legality*. In: RAMRAJ, V. Victor (ed.), *Emergencies and the Limits of Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

DYZENHAUS, David: *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, Cambridge

University Press, Cambridge, 2006.

DYZENHAUS, David: *The „Organic Law” of Ex Parte Milligan*. In: SARAT, Austin (ed.): *Sovereignty, Emergency, Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

DYZENHAUS, David: *The state of emergency in legal theory*. In: V. RAMRAJ, Victor – HOR, Michael – ROACH, Kent (eds.), *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

EATON, Leslie: *Judge Steps In for Poor Inmates Without Justice Since Hurricane*, New York Times, 2006. May 23.

EISSEN, Marc-André: *The Principle of Proportionality in the Case-Law of the European Court of Human Rights*. In: St. J. MACDONALD, Ronald – MATSCHER, Franz – PETZOLD, Herbert (eds.): *The European System for the Protection of Human Rights*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, Boston, London, 1993.

ELLIOT, Mark: *The War on Terror, UK style: The Detention and Deportation of Suspected Terrorists*, International Journal of Constitutional Law, Vol. 8, No. 1., 2010.

ELSTER, John: *Comment on the Paper by Ferejohn and Pasquino*, International Journal of Constitutional Law, Oxford University Press, Oxford, 2004.

EL ZEIDY, Mohamed M.: *The ECHR and States of Emergency: Article 15 – A Domestic Power of Derogation from Human Rights Obligations*, San Diego International Law Journal, Vol. 4, No. 1., 2003.

FAZEKAS Mariann- FICZERE Lajos: *Magyar Közigazgatási Jog*, Osiris, Budapest, 2004.

FELDMAN, Leonard C.: *The Banality of Emergency*. In: SARAT, Austin (ed.): *Sovereignty, Emergency, Legality* Cambridge University Press, 2010.

FEREJOHN, John – PASQUINO, Pasquale: *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, International Journal of Constitutional Law, Vol. 2, No. 2, 2004.

FITZPATRICK, Joan: *The Human Rights in Crisis – The International System for Protecting Rights During States of Emergency*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1994.

FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996.

FRANK, John P.: *Ex Parte Milligan v. The Five Companies: Martial Law in Hawaii (1944)*, Articles by Maurer Faculty, Paper 1863, <http://www.repository.law.indiana.edu/facpub/1863> (2016. szeptember 8-i letöltés)

GARRETT, L. Brandon – TETLOW, Tania: *Criminal Justice Collapse: The Constitution After Hurricane Katrina*, Duke Law Journal, Vol. 56, No. 1, 2006.

GÁLI Csaba – SEPSI Tibor – TORDAI Csaba: *Az új alkotmány egy tervezete*, Starkiss Kft, Budapest, 2011.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alapjogok korlátozása*. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.*, Századvég, Budapest, 2009.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Budapest, 2014.

GÄTJE, Olaf: *Der Gruppenstil der RAF im „Info“-System: Eine soziostilistische Untersuchung aus systemtheoretischer Perspektive*, Gruyter, Berlin, 2008.

GINBAL, Yuvar: *Why not Torture Terrorists – Moral, Practical and Legal Aspects of the „Ticking Bomb“ Justification for Torture*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2008.

GRABENWARTER, Christoph: *Europäisches Menschenrechtskonvention, 3. ed.*, Verlag C. H. Beck, Munich, 2008.

GRÁD András - WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*, HVG-ORAC, Budapest, negyedik, bővített kiadás, 2011.



GREEN, Craig: *Ending the Korematsu era: An early view from the War on Terror cases*, Northwestern University Law Review, Vol. 105, No. 3, 2011.

GREENE, Alan: *Separating Normalcy from Emergency: The Jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, German Law Journal, Vol. 12, No. 10, 2011.

GREER, Steven: *The margin of appreciation: interpretation and discretion under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2000.

GROSS, Oren: *Are Torture Warrants Warranted? Pragmatic Absolutism and Official Disobedience*, Minnesota Law Review, Vol. 88, Research Paper No. 04-6, 2004, <http://ssrn.com/abstract=525362> (2014. augusztus 7-i letöltés)

GROSS, Oren: *Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always be Constitutional?*, The Yale Law Journal, Vol. 112, No. 5, 2003.

GROSS, Oren: *Extra-legality and the ethic of political responsibility*. In: RAMRAJ, V. Victor (ed.), *Emergencies and the Limits of Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, 60-95.

GROSS, Oren: *Once More Unto the Breach: The Systematic Failure of Applying the European Convention on Human Rights to Entrenched Emergencies*, Yale Journal of International Law, Vol. 23, No. 2, 1998.

GROSS, Oren: *Stability and flexibility: A Dicey business*. In: V. RAMRAJ, Victor – HOR, Michael – ROACH, Kent (eds.): *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, 90-106.

GROSS, Oren – NÍ AOLÁIN, Fionnuala: *From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of European Convention on Human Rights*, Human Rights Quarterly, Vol. 23, No. 3, 2001.

GROSS, Oren – NÍ AOLÁIN, Fionnuala: *Law in Times of Crisis – Emergency powers in theory*

*and practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

GROSSMAN, Claudio: *A Framework for the Examination of States of Emergency under the American Convention on Human Rights*, American University International Law Review Policy, Vol. 1, No. 1, 1986.

GROSSMAN M., Claudio: *States of Emergency: Their Impact on Human Rights*, American Journal of International Law, Vol. 79, No. 4, 1985.

GUILD, Elspeth: *Mikor bűncselekmény a háború? – Biztonság és európai emberi jogok: az egyéni jogok védelme szükséghelyzet és fegyveres összeütközés idején*, L'Harmattan, Budapest, 2009.

GYÖRFI Tamás: *A „gyenge” alkotmánybíráskodás: modellek és kilátások*, Fundamentum, 2015. 2-3. szám

HAJDU Gyula: *A semlegesség*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1958.

HALMAI Gábor (szerk.): *Alkotmánybíráskodás: esetjog*, Complex, Budapest, 2007.

HALMAI Gábor: *Alkotmányjog – Emberi jogok – Globalizáció, Az alkotmányos eszmék migrációja*, L'Harmattan, Budapest, 2013.

HALMAI Gábor: *Alkotmányos alkotmánysértés*, Fundamentum, 2011. 2. szám.

HALMAI Gábor: *In memoriam magyar alkotmánybíráskodás*, Fundamentum, 2014. 1-2. Szám.

HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Osiris, Budapest, 2003.

HAND, Learned: *Spirit of Liberty (A szabadság szelleme)* beszéd. A szerkesztett szöveg magyar nyelvű fordítását lásd: <http://www.szuveren.hu/politika/a-szabadsag-szelleme> (ford.: Tóth Gábor Attila)

HANSHEW, Karrin: *Daring More Democracy? International Security and the Social*

*Democratic Fight against West German Terrorism*, Central European History, Vol. 43, No. 1, 2010.

HANSHEW, Karrin: *'Sympathy for the Devil?'* – *The West German Left and the Challenge of Terrorism*, Contemporary European History, Vol. 24, No. 4, 2012.

HANSHEW, Karrin: *Terror and Democracy in West Germany*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

HARRIS, David – O'BOYLE, Michael-BATES, Ed-BUCKLEY, Carla (eds.): *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

HART, Herbert Lionel Adolphus: *Positivism and the Separation of Law and Morals*, Harvard Law Review, Vol. 71, No. 4, 1958.

HELGADÓTTIR, Ragnhildur: *Economic Crises and Emergency Powers in Europe*, Harvard Business Law Online, 2012, <http://www.hblr.org/2012/03/eu-economic-emergency-powers> (2015. szeptember 20-i letöltés)

HELPER, R. Laurence: *Overlegalizing Human Rights: International Relations Theory and the Commonwealth Caribbean backlash against Human Rights regimes*, Columbia Law Review, Vol. 102, No. 7, 2002.

HELLER, Hermann: *Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts*, Walter de Gruyter & Co., Berlin und Leipzig, 1927.

HENKIN, Louis: *Is there a „Political Question” Doctrine?*, Yale Law Journal, Vol. 85, No. 5, 1976.

HESSE, Konrad: *Grünzüge de Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Verlag C. F. Müller, Karlsruhe, 1972.

HIGGINS, Rosalyn: *Derogations under Human Rights Treaties*, British Yearbook of International Law, Vol. 48, No. 1, 1978.

HIRSCHL, Ran: *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, 2004.

HOLLÓ András – BALOGH Zsolt: *Az értelmezett alkotmány – Alkotmánybírósági gyakorlat 1990-2009*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010.

HÖNIG, Dieter – SEIFERT, Karl-Heinz: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Nomos, Baden-Baden, 2013.

HUBER, Ernst Rudolf: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1957-1990, 6. kötet.

HUFELD, Ulrich: *Die Verfassungsdurchbrechung. Rechtsproblem der deutschen Einheit und der europäischen Einigung. Ein Beitrag zur Dogmatik der Verfassungsänderung*, Duncker und Humblot, Berlin, 1997.

HUMPHREYS, Stephen: *Legalizing Lawlessness: On Giorgio Agamben's State of Exception*, The European Journal of International Law, Vol. 17, No. 3, 2006.

HUSSAIN, Nasser.: „*Thresholds: Sovereignty and the Sacred*”, Law and Society Review, Vol. 34 No. 2, 2000.

IGNATIEFF, Michael: *The Lesser Evil – Political Ethics in an Age of Terror*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2004.

IRIZZARRY, William Vázquez: *Exception and Necessity: The Possibility of a General Theory of Emergency*,  
[http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/VazquezIrizarry\\_Eng\\_CV.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/VazquezIrizarry_Eng_CV.pdf)(2013. október 20-i letöltés)

JAKAB András: *A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalma tükrében - Érvelési minták a terrorizmus elleni küzdelem jogi problematikájának megoldásához*, Jogtudományi Közlöny, 2007. 1. szám.

JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.*, Századvég, Budapest, 2009.

JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.*, Századvég, Budapest, 2009.

JAKAB András: *Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban*. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.*, Századvég, Budapest, 2009.

JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, HVG-ORAC, Budapest, 2011.

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

KAMGA, Gerard Emanuel Kamden: *State of emergency, state of exception: A critical investigation*, University of Pretoria. <http://upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-06032011-145154/unrestricted/dissertation.pdf> (2013. április 11-i letöltés)

KARDOS Gábor: *Az emberi jogokat védő nemzetközi jogi intézmények*. In.: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Osiris, Budapest, 2003.

KELSEN, Hans: *Tiszta jogtan*, Rejtjel, Budapest, 2001. (ford.: Bibó István)

KELSEN, Hans: *Wer soll Hüter der Verfassung sein?*, Walter Rotschild, Berlin - Grunewald, 1931. A dolgozatban felhasználva: KELSEN, Hans, *Ki legyen az alkotmány őre?* (ford.: Fodor Bea és Jakab András). In.: TAKÁCS Péter, *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Szent István Társulat, Budapest, 2003.

KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmányelőkészítés dokumentumai. Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására 1988-1990*, Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, II. kötet, 1991.

KIRCHNER, Stefan: *Human Rights Guarantees during States of Emergency: The European Convention on Human Rights*, Baltic Journal of Law & politics, Vol. 3, No. 1, 2010.

KIS János: *Alkotmányos demokrácia – Három tanulmány*, Indok, Budapest, 2000.

KIS János: *From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law*. In: TÓTH Gábor Attila (ed.), *Constitution for a Disunited Nation – On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Central European University Press, Budapest, 2012.

KIS János: *Liberális demokrácia – A kompromisszum-tézis ellen*. In: KIS János: *Alkotmányos demokrácia – Három tanulmány*, Indok, Budapest, 2000.

KIS János: *Reform és forradalom közt*. In: BOZÓKI András (szerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*, Új Mandátum, Budapest, 2000, 7. kötet.

KISTELEKI Károly – LÖVÉTEI István – NAGYNÉ Szegvári Katalin – POMOGYI László – RÁCZ Lajos: *Egyetemes Állam- és jogtörténet Polgári kor*, HvgOrac, Budapest, 2002.

KOCSIS Miklós - ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve*, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 2009.

KOJA, Friedrich: *Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog*. In: TAKÁCS Péter, *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Szent István Társulat, Budapest, 2003. (ford.: Jakab András)

KOUROUTAKIS, Antonios: *The Emergency Constitution of Greece: Ideal in Paper, Inefficient in Reality*, Blog of the International Journal of Constitutional Law and ConstitutionMaking.org, [http://www.iconnectblog.com/2016/03/the-emergency-constitution-of-greece-ideal-on-paper-inefficient-in-reality/?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Feed%3A+I-CONnect+%28I-CONnect+Blog%29](http://www.iconnectblog.com/2016/03/the-emergency-constitution-of-greece-ideal-on-paper-inefficient-in-reality/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+I-CONnect+%28I-CONnect+Blog%29) (2016. március 30-i letöltés)

KOVÁCS Kriszta: *Hungary's Struggle: In a Permanent State of Exception*, <http://verfassungsblog.de/hungarys-struggle-in-a-permanent-state-of-exception> (2017. január 30-i letöltés)

KÖVES Nóra: *Menekültügy – humanitárius vagy politikai válsághelyzet?*, Fundamentum, 2015. 4. szám

KREIMER, Seth: *Too Close to the Rack and the Screw: Constitutional Constraints on Torture in the War on Terror*, Journal of Constitutional Law, Vol. 6, No. 2, 2003.

KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris, Budapest, 2007.

KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede*, Korona, Budapest, 1995.

KUKORELLI István: *Az Országgyűlés*. In: BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János (szerk.): *Az Alkotmány magyarázata*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2003.

KUKORELLI István – TAKÁCS Imre: *A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltozás jellemzői*. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris, Budapest, 2007.

LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos (szerk.): *Jogi lexikon*, KJK-Kerszöv, Budapest, 1999.

LATTMAN Tamás: *Fegyveres konfliktusok és az emberi jogok – miért nehéz kérdés?* In: GUILD, Elspeth: *Mikor bűncselekmény a háború? – Biztonság és európai emberi jogok: az egyéni jogok védelme szükséghelyzet és fegyveres összeütközés idején*, L'Harmattan, Budapest, 2009.

LAUTERPACHT, Hersch: *The Function of Law in the International Community*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

LAZAR, Nomi Claire: *States of Emergency in Liberal Democracies*, Cambridge University Press, New York, 2009.

LAZARUS, Liora – GOOLD, Benjamin (eds.): *Security and Human Rights*, Hart Publishing, Oxford, 2007.

LAZARUS, Liora – GOOLD, Benjamin: *Intoduction: Security and Human Rights: The Search for a Language of Reconciliation*. In: LAZARUS, Liora – GOOLD, Benjamin (eds.), *Security*

*and Human Rights*, Hart Publishing, Oxford, 2007.

LEE, H. P.: *Emergency Powers*, Law Book Company, Sydney, 1984.

LEHMANN, Julian M.: *Limits to Counter-Terrorism: Comparing Derogation from the International Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention on Human Rights*, Essex Human Rights Review, Vol. 8, No. 1, 2011.

LENGYEL László: *Pártházból palotába*, Helikon-Universitas, Budapest, 1998.

LEONARD, James: *Comment on Chapter 5*. In: SARAT, Austin (ed.): *Sovereignty, Emergency, Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

LEVINSON, Sanford: *Alkotmányos normák tartós szükségállapot idején*, Fundamentum, 2005. 3. szám

LILLICH, Richard: *The Paris Minimum Standards of Human Rights Norm in a State of Emergency*, American Journal of International Law, Vol. 79, 1985.

LOCKE, John: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljairól*, Gondolat, Budapest, 1986.

LOCKE, John: *Second Treaties on Civil Government*, Hackett Publishing, C. B. Macpherson, Indianapolis, 1980. Magyar nyelven megjelent: LOCKE, John, *Második értekezés a polgári kormányzatról*, Polis, Kolozsvár, 1999. (ford.: Endreffy Zoltán)

de LONDRAS, Fiona – FERGAL, Davis: *Controlling the Executive in Times of Terrorism: Competing Perspectives on Effective Oversight Mechanisms*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 30, No. 1, 2010.

LORD LESTER OF HERNE HILL, Q. C.: *The European Convention on Human Rights in the New Architecture of Europe*. In: Proceedings of the 8th International Colloquy on the European Convention on Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 1995.



LOEWENSTEIN, Karl: *Militant Democracy and Fundamental Rights I*, American Political Science Review, Vol. 31, No. 3, 1937.

LOEWENSTEIN, Karl: *Militant Democracy and Fundamental Rights II*, American Political Science Review, Vol. 31, No. 4, 1937.

St. J. MACDONALD, Ronald – MATSCHER, Franz – PETZOLD, Herbert (eds.): *The European System for the Protection of Human Rights*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1993.

MAHONEY, Paul: *Marvelous Richness of Diversity or Invidious Cultural Relativism?*, Human Rights Law Journal, Vol. 19, No. 1, 1998.

MANCHESTER, William: *The Glory and the Dream: A Narrative History of America, 1932-1972*, Little, Brown & Co. 1974.

MANGAN, Brendan: *Protecting Human Rights in National Emergencies: Shortcomings in the European System and a Proposal for Reform*, Human Rights Quarterly, 1988.

MANNHEIM, Karl: *Diagnosis of Our Time: Wartime Essays of a Sociologist – Collected works Volume Three*, Routledge, London, 1943.

MCCORMICK, John: *The Dilemmas of Dictatorship: Carl Schmitt and Constitutional Emergency Powers*. In: DYZENHAUS, David (ed.), *Law as Politics: Carl Schmitt's Critique of Liberalism*, Duke University Press, Durham, 1998.

MCNULTY, Tracy: *The Gap in the Law and the Border-Breaching Functions of the Exception*, <http://journals.oregondigital.org/konturen/article/view/1261/1271> (2014. december 7-i letöltés)

MÉSZÁROS Gábor: *Bruce Ackerman: The Emergency Constitution*, Közjogi Szemle, 2011. 2. szám.

MÉSZÁROS Gábor: *Egy „menekültcsomag veszélyei” – Mit is jelent valójában a tömeges*

*bevándorlás okozta válsághelyzet?*, Fundamentum, 2015. 2-3. szám.

MÉSZÁROS Gábor: *34/2014. (XI. 14.) AB határozat*, Fundamentum, 2015. 1. szám.

MÉSZÁROS Gábor: *2/2015. (II. 2.) AB határozat*, Fundamentum, 2015. 1. szám.

MEYER, Christoph: *Herbert Wehner: Biographie*, Deutscher Taschenbuch, Munich, 2006.

MEYLER, A. Bernadette: *Economic Emergency and the Rule of Law*, Cornell Law School, Ithaca, 2006.

MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet*, Osiris, Budapest, 2003.

MIKLÓSI Zoltán: *A terrorizmus elleni „háború” és az emberi jogok*, Fundamentum 2004. 3. szám.

MITROVITS Miklós: *Hadiállapot Magyarországon?*, Élet és Irodalom, LX. évfolyam 3. szám, 2016. január 22.

MOECKLI, Daniel: *Saadi v. Italy: The Rules of the Game Have not Changed*, Human Rights Law Review, Vol. 8, No. 3, 2008.

von MOHL, Robert: *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik: Monographien*, Verlag der H.Laupp'schen Buchhandlung, Tübingen, 1860.

MORAVCSIK, Andrew: *The Origins of Human Rights Regimes Democratic Delegation in Postwar Europe*, International Organization, 2000.

MORRISON, W. Trevor: *Suspension and the Extrajudicial Constitution*, Columbia Law Review, Vol. 107, No. 7, 2007.

NEOCLEOUS, Mark: *The problem with Normality: Taking Exception to „Permanent Emergency”*, Alternatives: Global, Local Political, Vol. 31, No. 2, 2006.

NÉMETH István: *Németország története. Egységtől az egységig (1871-1990)*, Aula, Budapest, 2002.

NÉMETH István: *Weimar. A köztársasági berendezkedés mintája?* In.: Republikanizmus és köztársasági gondolat a Monarchia utódállamaiban, konferencia-előadás, Habsburg Intézet, [http://www.habsburg.org.hu/files/hti\\_konferenciak/2010\\_repkozt\\_nemeth\\_istvan.pdf](http://www.habsburg.org.hu/files/hti_konferenciak/2010_repkozt_nemeth_istvan.pdf) (2011. május 8-i letöltés)

O' DONNELL, Thomas A.: *The Margin of Appreciation Doctrine Standards in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, Human Rights Quarterly, Vol. 4, No. 4, 1982.

ORAA, Jaime: *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

OST, Francois: *The Original Canons of Interpretation of the European Court of Human Rights*. In: DELMAS-MARTY, Mireille – CHODKIEWICZ, Christine (eds.): *The European Convention for the Protection of Human Rights: International Protection Versus National Restrictions*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1992.

OVEY, Clare – WHITE, C.A. Robin: *Jacobs & White: The European Convention on Human Rights*, 4th Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006.

PETERS, Butz: *Tödlicher Irrtum: Die Geschichte der RAF*, Argon, Berlin, 2004.

PETRÉTEI József: *A köztársasági elnök rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatáskörei*, Állam- és Jogtudomány, LVI. évf., 2015. 4. szám.

PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2008.

PETRÉTEI József: *Magyar Alkotmányjog I.*, Dialóg Campus, Budapest - Pécs, 2009.

PETRÉTEI József: *Magyar Alkotmányjog II. - Államszervezet*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs,

2007.

PETZOLD, Herbert: *The Convention and the Principle of Subsidiarity*. In.: St. J. MACDONALD, Ronald – MATSCHER, Franz – PETZOLD, Herbert (eds.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1993.

POLGÁRI Eszter: *A tagállami jog-összehasonlítás az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában*, Fundamentum, 2012. 3. szám.

POLGÁRI Eszter: *Az összehasonlító jog az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában, különös tekintettel az európai konszenzus vizsgálatára*, Doktori Értekezés, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2011.

POHLMAN, H. L.: *Terrorism and the Constitution: the post-9/11 cases*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2008.

POSNER, Eric A. – VERMEULE, Adrian: *Accommodating Emergencies*, University of Chicago, 2003, <http://www.law.uchicago.edu/files/files/48.eap-av.emergency.pdf> (2014. január 10-i letöltés)

POSNER, Eric A. - VERMEULE, Adrian: *Should Coercive Interrogation Be Legal?*, Michigan Law Review, Vol. 104, No. 4, 2006.

POSNER, Eric A. – VERMEULE, Adrian: *Terror in the Balance – Security, Liberty, and the Courts*, Oxford University Press, New York, 2007.

POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: *Alapjogok mérlegen – Az általános alapjogi tesztek dogmatikája*, HVG-ORAC, Budapest, 2016.

PROHÁSZKA Petra: *Magyarország védelmi rendszerének elemzése a migrációs helyzet szemszögéből*, Nemzetbiztonsági Szemle, 2016. 3. szám

RAMRAJ, V. Victor (ed.): *Emergencies and the Limits of Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

RAMRAJ, V. Victor – HOR, Michael – ROACH, Kent (eds.): *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

RÉV István: *A pápista konspiráció – Katolikus bevándorlók Amerikában*, <http://magyarnarancs.hu/kulpol/a-papista-konspiracio-97597/?orderdir=&pagenr=2> (2016. január 15-i letöltés)

ROEPSTORFF, Kristina: *Terrorism as a Public Emergency and its Impact on Human Rights*, <http://www.lawanddevelopment.org/docs/terrorismhumanrights.pdf> (2014. január 3-i letöltés).

ROOSEVELT, Franklin D.: *The public papers and addresses of Franklin D. Roosevelt – The year of crisis, 1933*, Random House, New York, 1938, 14-16.

ROSENFELD, Michel: *Should Constitutional Democracies Redefine Emergencies and the Legal Regimes Suitable for Them?* In: SARAT, Austin (ed.): *Sovereignty, Emergency, Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

ROSENFELD, Michel – SAJÓ András (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

ROSSITER, Clinton L.: *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, Harcourt Brace, New York, 1948.

ROSSITER, Clinton: *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in Modern Democracies*, Transaction Publishers, New Brunswick, 2002.

SÁGVÁRI Ádám: *Különleges jogrenddel a terror ellen – kitekintés az európai gyakorlatra*, JTI Blog, <http://jog.tk.mta.hu/blog/2016/02/kulonleges-jogrenddel-a-terror-ellen> 2016. szeptember 3-i letöltés

SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995.

SARAT, Austin (ed.): *Sovereignty, Emergency, Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

SARAT, Austin: *Toward New Conceptions of the Relationship of Law and Sovereignty under Conditions of Emergency*. In: SARAT, Austin (ed.): *Sovereignty, Emergency, Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

SCHANDA Balázs: *Alkotmányozás – felelősség és lehetőség keskeny ösvényén*, Iustum Aequum Salutare VI, 2010. 4. szám.

SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*, PPKE JÁK, Budapest, 2011.

SCHEPPELE, Kim Lane: *Law in Time of Emergency*, Scholarship at Penn Law, 2004.

SCHEPPELE, Kim Lane: *Legal and Extralegal emergencies*. In: WHITTINGTON, Keith E. - KELEMEN, R. Daniel – CALDEIRA, Gregory A. (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2008.

SCHMITT, Carl: *Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*, Deutsche Juristen-Zeitung, 38. Jahrgang, 1933.

SCHMITT, Carl: *Der Hüter der Verfassung*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1931. A dolgozatban felhasználva: SCHMITT, Carl, *A birodalmi elnök, mint az Alkotmány őre*. In.: TAKÁCS Péter, *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Szent István Társulat, Budapest, 2003. (ford.: Cserne Péter)

SCHMITT, Carl: *Die Diktatur*, Duncker & Humblot, Munich – Leipzig, 1921.

SCHMITT, Carl: *Legalitás és legitimitás*, Attraktor, Máriabesenyő-Gödöllő, 2006.

SCHMITT, Carl: *Politikai teológia*, Budapest, ELTE ÁJK, 1992. (ford.: Paczolay Péter)

SCHMITT, Carl: *Politische Theologie*, Duncker & Humblot, Munich – Leipzig, 1922.

SCHMITT, Carl: *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin, 1928.

SCHNEIDER, Michael: *Demokratie in Gefahr? Der Konflikt um die Notstandsgesetze: Sozialdemokratie, Gewerkschaften und intellektueller Protest, 1958-1968*, Neue Gesellschaft, Bonn, 1986.

SCHOKKENBROEK, Jeroen: *The Basis, Nature and Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Case law of the European Courts of Human Rights*, Human Rights Law Journal, Vol. 19, No. 1, 1998.

SCHWAB, Goerge: *The challenge of the exception: An introduction to the political ideas of Carl Schmitt between 1921 and 1936*, Greenwood Press, New York, 1989.

SEBASTION, Ulrich: *Der Weimar-Komplex: Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik, 1945-1959*, Wallstein, Göttingen, 2009.

SHAW, Malcolm N.: *Nemzetközi jog*, Complex, Budapest, 2008.

SHELTON, Dinah: *Subsidiarity and Human rights Law*, Human Rights Law Journal, Vol. 27, No. 1, 2006.

SINGHVI, Abhishek Manu: *The State of Emergency and Permissible Measures of Derogation*, International Bar Association of India, Lawasia, 1986.

SIKUTA, Jan: *Threats of Terrorism and the European Court of Human Rights*, European Journal of Migration and Law, Vol. 10, No 1, 2008.

SMITH, Richard: *The Margin of Appreciation and Human Rights Protection in the 'War on Terror': Have the Rules Changed before the European Court of Human Rights?* <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V8N1/Smith.pdf> (2015. október 10-i letöltés)

SMUK Péter: *Magyar közjog és politika 1989-2011*, Osiris, Budapest, 2011.

SOBIECK, Stephen M.: *Democratic Responses to International Terrorism in Germany*. In: CHARTER, David E. (ed.): *The Deadly Sin of Terrorism: Its Effects on Democracy and Civil Liberty in Six Countries*, Greenwood, Westport, 1994.

SOLLEIS, Michael: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 3. Staats- und Verwaltungswissenschaft in Republik und Diktatur: 1914-1945*, Beck, München, 1999.

SOMOGYVÁRI István: *Kísérletek új Alkotmány megalkotására*. In: KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve*, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 2009.

SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris, Budapest, 2001.

SÓLYOM Péter: *A rendszerváltás előtt Magyarország nem volt jogállam* (Vitaindító), Fundamentum, 2003. 1. szám.

SÓLYOM Péter: *Alkotmánymódosítás mint alkotmány sértés? A Verfassungsdurchbrechung problémája a német alkotmányos hagyományban*, GÁRDOS-OROSZ Fruzsina - SZENTE Zoltán (szerk.), *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2014.

SÓLYOM Péter: *Jogászai módszer és politika – Fejezetek a német közjogtudomány történetéről*, Gondolat, Budapest, 2016.

SPIELMANN, Dean: *Allowing the Right Margin the European Court of Human Rights and the National Margin of Appreciation Doctrine: Waiver or Subsidiarity of European Review?*, Centre for European Legal Studies, University of Cambridge, 2012.

SUNSTEIN, Cass R.: *Terrorism and Probability Neglect*, 2003, [http://www.researchgate.net/publication/5152352\\_Terrorism\\_and\\_Probability\\_Neglect/links/0c96051f52dfbd2d79000000](http://www.researchgate.net/publication/5152352_Terrorism_and_Probability_Neglect/links/0c96051f52dfbd2d79000000)(2014. október 30-i letöltés)

SVENSSON-MCCARTHY, Anna-Lena: *The International Law of Human Rights and States of Exception*, Martinus Nijhoff Publishers, Hague, 1998.





TAKÁCS Péter: *Államtan- Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Szent István Társulat, Budapest, 2003.

TAKÁCS Péter: *Emberi jogok*. In: SZABÓ Miklós (szerk.): *Jogbölcseleti előadások*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 1998.

TAKÁCS Péter: *Az „Iszlám Állam” államiségának problémái - Államnak tekinthető-e az ISIS, bármilyen értelemben is?* Jog – Állam – Politika, VIII. évfolyam, 2015. 4. szám.

TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1995.

TARJÁN G. Gábor: *A terrorizmus*, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2007.

TARJÁN M. Tamás: *1605. november 5. Lelepleződik a „lőpor-összeskűvés” - Guy Fawkes elfogása*,  
[http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1605\\_november\\_5\\_leleplezodik\\_a\\_lopor\\_osszeeskue\\_s\\_guy\\_fawkes\\_elfogasa/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1605_november_5_leleplezodik_a_lopor_osszeeskue_s_guy_fawkes_elfogasa/) (2016. január 15-i letöltés)

TÁLAS Péter: *A nemzetközi terrorizmus és a szervezett bűnözés hatása a nemzetközi biztonságra és Magyarország biztonságára*, Budapest, 2007,  
<http://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/904.pdf> (2009. január 7-i letöltés)

TÁLAS Péter: *A terrorveszélyhelyzet-diskurzus margójára*, Nemzet és biztonság, 2016. 1. szám

de TOCQUEVILLE, Alexis: *Democracy in America* (trans. Geroge Lawrence), Harper Perennial, New York, 1988.

TOWNSHEND, Charles: *A terrorizmus*, Magyar Világ, Budapest, 2003.

TÓTH Gábor Attila: *A jogok törvénye - Értekezések az alkotmányos szabadságról*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2014.

TÓTH Gábor Attila: *A személyi szabadsághoz való jog*. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.*, Századvég, Budapest, 2009.

TÓTH Gábor Attila: *A személyi szabadsághoz való jog az Alkotmányban*, Fundamentum, 2005. 3. szám.

TÓTH Gábor Attila: *Authoritarianism*. In: GROTE, Rainer – LACHENMANN, Frauke – WOLFRUM, Rüdiger (eds.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Max Planck Foundation, Oxford University Press

TÓTH Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation – On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Central European University Press, Budapest – New York, 2012.

TÓTH Gábor Attila: *Életfogytig szabadláb – Alkotmányjogi karcolatok*, Élet és Irodalom, Budapest, 2011.

TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen, Értekezés a magyar alkotmányról*, Osiris, Budapest, 2009.

TÓTH Gábor Attila – MÉSZÁROS Gábor: *Különleges jogrend, mi célból?* <http://szuveren.hu/jog/kulonleges-jogrend-mi-celbol> (2015. szeptember 6-i letöltés)

TÓTH Judit, „... *A hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelmére*”, Fundamentum, 2015. 4. szám

TÓTH Judit: *A szabadságjogok értékvesztéséről*, [http://www.okri.hu/images/stories/OKRISzemle2009/OKRISzemle\\_2011/005\\_toth.pdf](http://www.okri.hu/images/stories/OKRISzemle2009/OKRISzemle_2011/005_toth.pdf) (2016. augusztus 4-i letöltés)

TÓTH Judit: *Counter-Terrorism or Anti-Terrorism in the Area of Freedom, Security and Justice without Liberty*. In: BÁRD Petra (ed.): *The Rule of Law and Terrorism*, HvgOrac, Budapest, 2015.

TÓTH Judit: *Migrációs jogi környezet Magyarországon*, Magyar Tudomány, 2013. 3. szám

TRIBE, Laurence H. – GUDRIDGE, O. Patrick: *The Anti-Emergency Constitution*, The Yale Law

Journal, Vol. 113, No. 8, 2004.

TRÓCSÁNYI László: *Magyarország Alaptörvényének létrejötte és az Alaptörvény vitatott rendelkezései*, Kommentár, 2011. 4. szám, [http://kommentar.info.hu/iras/2011\\_4/magyarorszag\\_alaptorvenyenek\\_letrejotte\\_es\\_az\\_alaptorveny\\_vitatott\\_rendelkezesei](http://kommentar.info.hu/iras/2011_4/magyarorszag_alaptorvenyenek_letrejotte_es_az_alaptorveny_vitatott_rendelkezesei) (2016. március 9-i letöltés)

TUSHNET, Mark: *Controlling Executive Power in the War on Terrorism*, Harvard Law Review, Vol.118, No. 8, 2005.

TUSHNET, Mark: *Defending Korematsu?: Reflections on Civil Liberties in Wartime*, <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1260&context=facpub>, 2003. (2013. március 9-i letöltés)

VADAI Ágnes: *A terrorizmus elleni fellépés és az emberi jogok tiszteletben tartása*, Fundamentum, 2004. 4. szám.

VAICAITIS, A. Vaidotas: *State of Exception and Judicial Power*, Baltic Journal of Law & Politics, Vol. 3, No. 2, 2010.

VAICAITIS, A. Vaidotas: *What was Decided by Lithuanian Constitutional Court in Favour of Pensioners*, Teise, Vol. 49, 2003.

VAN CAENEGEM, R.C.: *Bevezetés a nyugati alkotmányjogba*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.

VAN DIJK, Pieter - VAN HOOF, J.H. Godefridus: *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, Martins Nijhoff Publishers, Hague, 1998.

VARGA István: *Adalékok a nemzetközi terrorizmus korbonctanához*, Nemzetközi Szemle, 1985.

VARGA Zs. András: *A Mag-Alkotmány védelmében*. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András

(szerk.), *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011 II. kötet*, Pázmány Press, Budapest-Pécs, 2013.

VITÉ, Sylvian: *Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situations*, International Review of the Red Cross, Vol. 91, No. 873, 2009.

WARD, Art: *Understanding Korematsu v. U.S. (1944)*, The Bill of Rights Institute, The Presidency: Constitutional Controversies, <http://billofrightsinstitute.org/wp-content/uploads/2013/06/Korematsu-v-US-DBQ.pdf> (2015. február 13-i letöltés)

WELLS, Christina E.: *Questioning Deference*, Missouri Law Review, Vol. 69, No. 4, 2004.

WERNER, Wolfram (ed.): *Der Parlamentarische Rat 1948-49: Akten und Protokolle, Ausschuss für Organisation des Bundes/Ausschuss für Verfassungsgerichtsbarkeit und Rechtspflege*, Harald Boldt, München, 2002.

WHALIN, A. Sarah: *National Security Versus Due Process: Korematsu Raises Its Ugly Head Sixty Years Later in Hamdi and Padilla*, Georgia State University Law Review, Vol. 22, No. 3, 2005.

WHITTINGTON, Keith E. – KELEMEN, R. Daniel – CALDEIRA, Gregory A. (eds.): *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2008.

YOO, John: *The Powers of War and Peace: The Constitution and Foreign Affairs After 9/11*, University of Chicago Press, Chicago, 2005.

YOUROW, Howard Charles: *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, Kluwer, Hague, 1996.

ZLINSZKY János: *Alkotmányos válság és kiút*, Iustum Aequum Salutare VI, 2010. 4. szám.

ZUCKERMAN, Ian: *One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception*, Constellations – An International Journal of Critical and Democratic Theory, Vol. 13, No. 4, 2006.

## 2. Esetmutató

### *Az amerikai Legfelső Bíróság döntései*

Armstrong v. United States, 182 U.S. (1901).  
Balzac v. Porto Rico, 258 U.S. (1922).  
Boumediene et al. versus Bush, President of the US, et al., 553 U.S. (2008).  
De Lima v. Bidwell, 182 U.S. (1901).  
Dorr v. United States, 195 U.S. (1904).  
Dooley v. United States, 182 U.S. (1901).  
Downes v. Bidwell, 182 U.S. (1901).  
Ex parte Endo, 323 U.S. 283 (1944).  
Ex parte Milligan, 71 U.S. (1866).  
Ex parte Quirin, 317 U.S. (1942).  
Hamdi et al. versus Rumsfeld, Secretary of Defense, et al., 542 U.S. (2004).  
Hamdan v. Rumsfeld, 548 U.S. (2006).  
Hawaii v. Mankichi, 190 U.S. (1903).  
Hirabayashi v. United States, 320 U.S. (1943).  
Home Bldg. & Loan Ass'n Blaisdell, 290 U.S. (1933).  
Johnson v. Eisentrager, 339 U. S. (1950).  
Korematsu v. United States, 323 U.S. (1944).  
Marbury v. Madison, 137 U.S. (1803).  
Mathews vs. Eldridge, 424 U.S. (1976).  
Rasul et al. versus Bush, President of the US, et al., 542 U.S. (2004).  
Rumsfeld, Secretary of Defense versus Padilla et al., 542 U.S. (2004).

### *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései*

A and others v. United Kingdom, Judgement of 19 February 2009.  
Abdülsamet Yaman v. Turkey, Judgement of 2 November 2004.

Aksoy v. Turkey, Judgement of 18 December 1996.  
Al-Skeini and Others v. United Kingdom, Judgment of 7 July 2011.  
Bankovic and Others v. Belgium and Others, Grand Chamber Decision of 12 December 2001.  
Brannigan and McBride v. U.K., Judgment of 26 May 1993.  
Brogan and Others v. United Kingdom, Judgment of 29 November 1988.  
Chahal v. The United Kingdom, Judgment of 15 November 1996.  
Conka v. Belgium, Judgment of 5 February 2002.  
Demir and Others v. Turkey, Judgment of 23 September 1998.  
Gäfgen v. Germany, Judgment of 1 June 2010.  
Ireland v. The United Kingdom, Judgment of 18 January 1978.  
Lawless v. Ireland, Commission Report of 19 December 1959.  
Lawless v. Ireland (No. 3.), Judgment of 1 July 1961.  
Loizidou v. Turkey, Judgment of 23 February 1995.  
Öcalan v. Turkey, Judgment of 12 May 2005.  
Saadi v. Italy, Judgment of 28 February 2008.  
Sakik v. Turkey, Judgment of 26 November 1997.  
Soering v. The United Kingdom, Judgment of 7 July 1989.

### ***A magyar Alkotmánybíróság döntései***

8/1990. (IV. 23.) AB határozat  
772/B/1990. AB határozat  
32/1991. (VI. 6.) AB határozat  
48/1991. (IX. 26.) AB határozat  
11/1992. (III. 5.) AB határozat  
63/1992. (XII. 11.) AB határozat  
26/1993. (IV. 29.) AB határozat  
48/1993. (VII. 2.) AB határozat  
64/1993. (XII. 22.) AB határozat  
43/1995. (VI. 30.) AB határozat  
44/1995. (VI. 30.) AB határozat  
102/E/1998. AB határozat  
50/2001. (XI. 29.) AB határozat

775/B/ 2009. AB határozat  
813/B/2009. AB határozat  
61/2011. (VII. 13.) AB határozat  
3062/2012. (VII. 26.) AB határozat  
45/2012. (XII. 29.) AB határozat  
23/2013. (IX. 25.) AB határozat  
29/2013. (X. 17.) AB határozat  
8/2014. (III. 20.) AB határozat  
34/2014. (XI. 14.) AB határozat  
2/2015. (II. 2.) AB határozat

***A német Szövetségi Alkotmánybíróság hivatkozott döntései***

BVerfGE 2, 1 (1952)  
BVerfGE 5, 85 (1956)  
BVerfGE 115, 118 (2006)

***A litván köztársaság Alkotmánybíróságának hivatkozott döntése***

Byla Nr. 41/2000.

***A Lordok Háza hivatkozott döntése***

A and Others v. Secretary of State for the Home Department (2004) UKHL 59.

**3. Hivatkozott jogszabályok, egyezmények jegyzéke**

1949. évi I. Genfi Egyezmények

1949. évi Genfi Egyezményeket kiegészítő 1977. évi I. Jegyzőkönyv

1949. évi Genfi Egyezményeket kiegészítő II. Jegyzőkönyv



A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény

A honvédelemről, a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény

A korhatár előtti öregségi ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény

A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 1995. évi LXIV. törvény

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény

Az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény

Az egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXLII. törvény

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló

1993. évi XXXI. törvény

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény tizenegyedik jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 1998. évi XLII. törvény

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény tizennegyedik jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2005. évi CXXIV. törvény

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény tizenötödik jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2015. évi CLVII. törvény

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról szóló 272/2016. (IX. 5.) Korm. rendelet

Anti-terrorism Crime and Security Act of 2001

Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény

Civil Liberties Act of 1988.

Detainee Treatment Act of 2005

Lease of Lands for Coaling and Naval Stations, U. S. – Cuba, 1903.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Military Commissions Act of 2006.

Non-Detention Act of 1971.

Public Proclamation No. 1, March 2, 1942, 7 Fed. Reg. 2320, 2321

Public Proclamation No. 3, March 24, 1942, 7 Fed. Reg. 2543

Treaty Defining Relations with Cuba, 1934.