

PETRÉTEI JÓZSEF*

A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK RENDKÍVÜLI ÁLLAPOTTAL ÖSSZEFÜGGŐ FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI

Az Alaptörvényben az államfő feladat- és hatáskörei között megtalálható az a rendelkezés, amely szerint a köztársasági elnök „különleges jogrendet érintő döntéseket hoz”. A korábbi Alkotmány az államfő feladat- és hatásköreinek felsorolásánál – külön nevesítve – ilyen rendelkezést nem tartalmazott, de ettől még ez a köztársasági elnöki kompetencia nem tekinthető újszerűnek. Azok az államfői döntési jogkörök ugyanis, amelyek az Alaptörvény szerint a különleges jogrendet érintik, a korábbi Alkotmány különböző helyein, más rendelkezésekben szintén megtalálhatók voltak. E tanulmány a rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatásköröket tekinti át; a szükségállapotban gyakorolható feladat- és hatáskörökre terjedelmi okokból nem tér ki. Összefoglalásként megállapítható, hogy a hadiállapot kinyilvánítása és a rendkívüli állapot kihirdetése a köztársasági elnök tartalék jellegű jogosítványai közé sorolható, mivel e hatásköreivel kizárólag az Alaptörvényben meghatározott feltételek esetén, és csak akkor élhet, ha az Országgyűlés akadályoztatva van. E döntései azonban ekkor is korlátozottak, mert egyrészt a három közjogi méltóságnak – az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének és a miniszterelnöknek – az előzetes, egybehangzó megállapításától függ, másrészt a parlament által utólag kontrollált hatáskört jelentenek. A rendkívüli állapot ideje alatt a köztársasági elnök speciális hatásköröket láthat el: a Honvédelmi Tanács elnöki teendőinek végzésére jogosult, egyéb feladat- és hatásköreit azonban nem gyakorolhatja, mert ez a Honvédelmi Tanácsot illeti meg.

Az Alaptörvényben az államfő feladat- és hatáskörei között megtalálható az a rendelkezés, amely szerint a köztársasági elnök „különleges jogrendet érintő döntéseket hoz”.¹ A korábbi Alkotmány az államfő feladat- és hatásköreinek felsorolásánál – külön nevesítve – ilyen rendelkezést nem tartalmazott,² de ettől még ez a köztársasági elnöki kompetencia nem tekinthető újszerűnek. Azok az államfői döntési jogkörök ugyanis, amelyek az Alaptörvény szerint a különleges jogrendet érintik, a korábbi Alkotmány különböző helyein, más rendelkezésekben szintén megtalálhatók voltak.³

* Egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 7622 Pécs, 48-as tér 1.
E-mail: petretei.jozsef@ajk.pte.hu.

¹ Alaptörvény 9. cikk (3) bek. f) pont.

² Vö. az Alk. 30/A. §-ával.

³ E rendelkezések a korábbi Alkotmány Országgyűlésről szóló II. fejezetében szerepeltek. Vö. az Alk. 19/A.–19/C. §-aival.

Az *Alaptörvény a különleges jogrendről* „Az állam” című részben – kiemelten elkülönítve – tartalmaz előírásokat,⁴ és *egyrészt* itt foglalja össze a minősített időszakra irányadó legfontosabb rendelkezéseket,⁵ *másrészt* alkotmányi szinten itt konkretizálja a köztársasági elnök ezzel összefüggő feladat- és hatásköreit. Az *Alaptörvény* azt is magában foglalja, hogy „[a] különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg,”⁶ vagyis lehetőséget ad a törvényhozásnak arra, hogy az alkotmányi rendelkezések további konkretizálását végezze el. E szabályozási megoldás indoka az, hogy *egyfelől* az *Alaptörvénynek* a különleges jogrendre vonatkozó előírásai az állam normális működésére irányadó szabályaitól engednek eltérést, ezért pusztán a törvényi szintű rendelkezések nem elegendők,⁷ *másfelől* azonban az *Alaptörvény* ebben az esetben sem ölelhet fel minden részletre kiterjedő szabályozást. E tanulmány a rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatásköröket tekinti át; a szükségállapotban gyakorolható feladat- és hatáskörökre terjedelmi okokból nem tér ki.

1. A KÜLÖNLEGES JOGREND FOGALMÁRÓL

A demokratikus alkotmányoknak olyan *válsághelyzetekre és krízisidőszakokra* is indokolt *előírásokat* tartalmazniuk,⁸ amelyekben az *állami létet* – ennek függetlenségét, biztonságát, jogrendszerét, de akár fennmaradását – komoly *veszélyek fenyegetik*, és amelynek következtében jelentős veszteségekkel, esetleg helyrehozhatatlan károkkal kell számolni.⁹ E válsághelyzetek és krízisidőszakok adódhatnak

⁴ Vö. az *Alaptörvény* 48–54. cikkeivel.

⁵ Lásd erről JAKAB András – TILL Szabolcs: „A különleges jogrend” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (Budapest: HVG-ORAC 2012) 429–453.

⁶ *Alaptörvény* 54. cikk (4) bek. A legfontosabb törvényi szabályozást a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a *különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. tv.* (Hvt.) tartalmazza.

⁷ „Ennek megfelelően ilyen időszakokban korlátozni lehet az emberi jogokat, a nyilvánosságot, ill. az államszervezet működésének szabályaitól, a hatalommegosztás elvétől kell eltérést engedni. Az *Alaptörvényben* rögzített elvektől, a demokrácia legfontosabb intézményeitől való eltérést az *Alaptörvényen* kívül más jogszabály nem rendezheti.” Az *Alaptörvény* 54. cikkéhez fűzött indokolása.

⁸ Ha az alkotmány ezeket a kivételes helyzeteket nem szabályozza, a felelős állami szervektől akkor is elvárható, hogy a kialakult körülmények tényleges nyomására – az állam létének, biztonságának, az alkotmányos rend fennmaradásának érdekében – az alkotmány által nem szabályozott állapotra hivatkozással az alkotmányi rendelkezéseken elvileg túllépjenek. Mivel azonban az ilyen helyzetekre az alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket, ezért a hatáskörgyakorlás és konfliktus-megoldási mechanizmusok alkalmazása az államhatalommal való visszaélés veszélyét rejti magában, és bizonytalaná válhat a normális alkotmányos berendezkedéshez való visszatérés. Az alkotmánytól való eltérés elméleti dilemmáiról lásd JAKAB András: „Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban” in uő. (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég 2009) 640–643, ill. JAKAB–TILL (5. lj.) 433–436.

⁹ Sok állam jogrendszere ismeri a kivételes állapotok (pl. ostromállapot, rendkívüli állapot stb.) regulációját, de a szabályozás módja alapján természetesen nagy különbségek lehetnek: van, ahol e rendelkezéseket részben az alkotmányukban, részben törvényeikben kodifikálják, ill. számos államban ezt átfogó módon, másokban érintőlegesen végzik el. Pl. a lengyel alkotmány önálló, XI.

az állam külső biztonságának háború vagy kívülről érkező fegyveres támadás általi veszélyeztetéséből, a belső biztonságának és a közrendnek felkelések, zavargások miatt bekövetkező fenyegetéséből, továbbá természeti vagy ipari katasztrófákból, illetve más súlyos válságszituációkból. Az alkotmányos állam tehát olyan fenyegető helyzetekkel szembesülhet, amelyeket az alkotmány által a normális szituációkra biztosított keretek között, illetve alkalmazható eszközökkel nem – vagy legalábbis nem a szükséges gyorsasággal, megfelelő hatékonysággal – tud elhárítani.¹⁰ Ezért a demokratikus alkotmányoknak az előre látható *kivételes helyzetekre* – amelyek a normális alkotmányjogi szabályozással nem kezelhetők – *speciális előírásokat* indokolt biztosítaniuk.¹¹ E szabályoknak egyfelől alkalmasnak kell lenniük a felmerült problémák megoldására, másfelől meg kell akadályozniuk a korlátlan és kontrollálhatatlan hatalom kialakulását, illetve a hatalommal való visszaélés veszélyét, és így elkerülhetővé kell tenniük azt is, hogy az a szükséges hatalomkoncentráció, amit a kivételes állapot megkövetel, e szituáció tartamán túlmenően is fennmaradjon. A közhatalom jogosítványainak – a kivételes helyzet megoldása érdekében történő szükségyszerű – bővítése, illetve a különleges felhatalmazások ugyanis alkalmat adhatnak a közhatalom, illetve az abban tevékenykedő személyek visszaéléseire.¹² Ezért a kivételes állapotok jogának az alapvető dilemmája az, hogy miként lehet megfelelő egyensúlyt találni a válsághelyzetek és krízisidőszakok hatékony megoldása és a hatalmi visszaélések elkerülése között, illetve hogyan biztosítható a visszatérés a normális alkotmányos helyzetbe.¹³ A különleges jogrend alkotmányi szabályozásának döntő kérdése tehát e jogrend kihirdetésére jogosult szerv vagy szervek és azok eljárásának meghatározása, továbbá annak biztosítása, hogy a különleges jogrend indokának megszűnésekor a rendes alkotmányos rend helyreálljon.¹⁴

fejezete viszonylag részletesen szabályozza a rendkívüli intézkedéseket [228–234. cikkek]. A szlovák alkotmány 102. cikk (3) bek.-e viszont úgy rendelkezik, hogy: „[a] hadüzenetre, hadiállapotra, rendkívüli állapotra, veszélyhelyzetre, valamint a háború, hadiállapot és rendkívüli állapot idején a közhatalom gyakorlására vonatkozó részletszabályokat alkotmányos törvény állapítja meg.” Vannak olyan államok is, amelyekben ezeknek az állapotoknak a szabályozása csak szokásjogi alapon nyugszik. Az európai államok esetében lásd CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana* (Budapest: HVG-ORAC 2007).

¹⁰ Vö. JAKAB (8. lj.) 636.

¹¹ Bragyova András szerint krízishelyzetek természetesen minden állam életében lehetségesek, és az alkotmánynak számolnia kell azzal, hogy ezek be is következnek. „Másképp tekintetbe kell vennie azt is, hogy a krízisek *ex definitione* olyan helyzetek, amelyekben az állami cselekvés alkotmányosan megengedett (»normális«) eszközei már nem elegendők az alkotmányos rend vagy a jogrend fenntartására: mindaddig, amíg be nem bizonyosodott, hogy az alkotmány és a jogrend fenntartása alkotmányos eszközökkel nem lehetséges, a rendkívüli eszközök nem alkalmazhatóak.” BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója* (Budapest: MTA Állam- és Jogtudományi Intézete 1995) 150.

¹² A közhatalom „a fenyegetések komplex természetére hivatkozva a biztonság korábban eltérő területein, eltérő eszközökkel dolgozó szervezeteket, de legfőképpen a számukra lényeges adatokat is valamiféle egységes veszélyelhárító rendszerben kívánja kezelni, így óriási hatalmat koncentrálhat, az emberek pedig egyre kiszolgáltatottabbá válhatnak a rájuk vigyázó szervezeteknek”. KORINEK László: *Kriminológia I.* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2010) 531.

¹³ Vö. JAKAB (8. lj.) 635.

¹⁴ Vö. „Szükségállapot” in LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos (szerk.): *Jogi lexikon* (Budapest: KJK-Kerszöv 1999) 567.

Az *Alaptörvény* – egységes szabályozási elveket követve – valamennyi esetben meghatározza a különleges jogrend bevezetésének esetköreit, a bevezetésre jogosult szervet, illetve a döntéshozatal – ezen belül a „helyettesítés” – rendjét. Meghatározza továbbá azokat a szabályokat, amelyeket – tekintettel arra, hogy az *Alaptörvényben* rögzített legfontosabb előírásoktól, garanciális rendelkezésektől térnek el – sarkalatos törvényben nem elegendő rendezni. Emellett rögzíti azokat a lehetőségeket (például a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésének lehetőségét, a törvények felfüggesztésének módját, új jogalkotási hatáskör telepítését, stb.), amelyek az államszervezet – különösen a központi kormányzati szervek – hathatós cselekvését segítik elő, valamint meghatározza a különleges jogrendre vonatkozó garanciális korlátokat.¹⁵ Az *Alaptörvénynek* a különleges jogrendre vonatkozó előírásai csak akkor válhatnak *ténylegesen alkalmazhatóvá*, ha az alkotmányban az e szituációkra meghatározott anyagi és formai feltételek teljesülnek, mert ennek hiányában e rendelkezések alkotmányosan nem alkalmazhatók. A különleges jogrend szabályainak alkalmazása az *Alaptörvénynek* a normális szituációban alkalmazandó rendelkezéseit természetesen nem helyezi hatályon kívül és nem függeszti fel, csak átmeneti jelleggel – az adott különleges jogrend ideje alatt – és egyes pontjaiban – meghatározott hatáskörök, illetve alapvető jogok gyakorlásánál¹⁶ – módifikálják, vagyis engednek meg bizonyos eltéréseket az egyébként alkalmazandó rendelkezésektől. Maga az *Alaptörvény* rögzíti, hogy: „[k]ülönleges jogrendben az *Alaptörvény* alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.”¹⁷ Az átmeneti jelleggel összefüggő fontos garanciális szabály, hogy „[a] különleges jogrendet a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn”,¹⁸ vagyis *alaptörvényi kötelezettség* létezik arra nézve, hogy a különleges jogrend alaptörvényi feltételeinek hiányában ne kerülhessen sor e kivételes és speciális rendelkezések alkalmazására, és a különleges jogrend befejeződésével az *Alaptörvénynek* a normális helyzetre előírt rendelkezései újra teljes körűen érvényesülhessenek.

Az *Alaptörvény* a különleges jogrend öt típusát különbözteti meg, amelyek a kivételes állapot különböző fokozatait jelentik, és az elhárítandó veszélyek nagyságának és jellegének, illetve az adott helyzet megoldásának megfelelően, az *arányosság elvét* figyelembe véve határolhatók el egymástól,¹⁹ de az elérő típusok között bizonyos összefüggés is kimutatható. A különleges jogrend *egyes típusai*

¹⁵ Vö. az *Alaptörvény* 54. cikkéhez fűzött indokolással.

¹⁶ Az *Alaptörvény* 54. cikk (1) bek.-e szerint: „[k]ülönleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.” Bár e rendelkezés következtében az alapvető jogok gyakorlása a békeidőszaki szabályoktól eltérő mértékben is korlátozható vagy felfüggeszthető, ugyanakkor ez csak a különleges jogrend ideje alatt állhat fenn, és egyes alapvető jogok (pl. az élet vagy az emberi méltóság, ill. az ártatlanság vételeme, a védelemhez való jog, a jogorvoslatihoz való jog stb.) ilyenkor is érinthetetlenek.

¹⁷ *Alaptörvény* 54. cikk (2) bek.

¹⁸ *Alaptörvény* 54. cikk (3) bek.

¹⁹ Vö. JAKAB (8. lj.) 635.

a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet. Ezek közül azonban a köztársasági elnöknek csak a rendkívüli állapot és a szükségállapot időszakában vannak feladat- és hatáskörei,²⁰ a különleges jogrend többi esetében az államfő nem rendelkezik érdemi döntési kompetenciákkal, de a megelőző védelmi helyzetben és a váratlan támadás esetén a Kormánynak tájékoztatási kötelezettsége van nemcsak az Országgyűlés, hanem az államfő irányában is.²¹ A tájékoztatási kötelezettség alapvetően arra szolgál, hogy a helyzet súlyosbodásakor a parlament – vagy ha a helyettesítési feltételek fennállnak, akkor a köztársasági elnök – kellő információk birtokában dönthesse a kivételes jogrend magasabb fokozatának – a rendkívüli állapotnak vagy a szükségállapotnak – a kihirdetéséről.

2. A RENDKÍVÜLI ÁLLAPOT

2.1. A RENDKÍVÜLI ÁLLAPOT FOGALMA, KIHIRDETÉSÉNEK FELTÉTELEI ÉS A HONVÉDELMI TANÁCS

Az *Alaptörvény* a rendkívüli állapot fogalmát úgy határozza meg, hogy az Országgyűlés „hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre”.²² A hadiállapot kinyilvánításához és a rendkívüli állapot kihirdetéséhez „az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”.²³ E rendelkezések alapján *egyrészt* – főszabály szerint – a rendkívüli állapot kihirdetésére az *Országgyűlés* jogosult. *Másrészt* a rendkívüli állapot megállapítása és kihirdetése sajátos, *konstitutív állami döntést* igényel, amelynek

²⁰ Bár az *Alaptörvény* a rendkívüli állapotra és a szükségállapotra vonatkozó szabályokat közös cikkben állapítja meg [*Alaptörvény* 48. cikk], mivel azonban a köztársasági elnöknek e két különleges jogrendben eltérő feladat- és hatáskörei vannak, ezért indokoltnak tűnik a két kivételes állapot külön-külön történő tárgyalása.

²¹ A Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja [*Alaptörvény* 51. cikk (3) bek.]. Váratlan támadás esetén pedig a Kormány a megtett intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést és a köztársasági elnököt [*Alaptörvény* 52. cikk (2) bek.].

²² *Alaptörvény* 48. cikk (1) bek. a) pont. Van olyan alkotmányi szabályozási megoldás is, amikor az államfő – a magyarhoz képest – jóval jelentősebb jogosítványokkal rendelkezik. A lett alkotmány 44. cikke szerint: „[a] Köztársasági Elnök jogosult az ország katonai védelméhez szükséges lépések megtételére, ha egy másik állam hadat üzen Lettországnak, vagy ellenség támadja meg a lett határokat. Ezekkel egy időben a Köztársasági Elnök haladéktalanul összehívja a Parlament ülését, amely dönt a hadüzenet kérdésében, valamint a hadi tevékenység megkezdéséről.” A litván alkotmány 84. cikk p) pontja szerint a köztársasági elnök „az állami szuverenitást és területi integritást fenyegető fegyveres támadás esetén döntéseket hoz a fegyveres agresszióval szembeni védelemről, a statáriális jog és a mozgósítás elrendeléséről, és ezeket a döntéseket jóváhagyásra a Parlament következő ülése elé terjeszti”.

²³ Vö. az *Alaptörvény* 48. cikk (2) bek.-ével.

pontosan meghatározott, konkrétan körvonalazott *materiális feltételei és eljárási követelményei* vannak. Ebből pedig az is következik, hogy az *Országgyűlés csak akkor és úgy hirdetheti ki* a rendkívüli állapotot, ha és amennyiben az *alaptörvényi feltételek teljesülnek*, vagyis döntése meghozatalánál köteles vizsgálni, hogy a kialakult szituációk olyanok minősíthetők-e, amelyek megfeleltethetők az alaptörvényi követelményeknek.

A *materiális feltételek* az *Alaptörvény* legáldefiníciójában foglaltak teljesülését jelentik. Eszerint vagy a *hadiállapot kinyilvánításának*, vagy a *háborús veszélynek* kell fennállnia, vagyis ezek hiányában a rendkívüli állapot nem hirdethető ki. A rendkívüli állapot kihirdetésére ugyanis külső, Magyarország szuverenitását, függetlenségét, területi épségét érintő szituációban, *nemzetközi jellegű fegyveres konfliktusok esetén* kerülhet sor.²⁴

A *hadiállapot* elválaszthatatlan a *háború fogalmától*,²⁵ amely – a nemzetközi jog szerint – *két vagy több állam közötti fegyveres küzdelemként* jelölhető meg.²⁶ A *háború jogilag a hadüzenettel* – ennek átadásával – *vagy a fegyveres támadással* áll be, ez tekinthető a *hadiállapotnak*.²⁷ A *hadüzenet* egyoldalú akaratnyilvánítás, aminek tárgya az, hogy az egyik állam a másikat meg fogja támadni, míg a *feltételhez kötött hadüzenet az ultimátum*, amelyben meghatározzák, hogy mennyi idő alatt kell a benne foglalt feltételeket teljesíteni, amelynek megtagadása esetén a *hadiállapot* bekövetkezik.²⁸ Mivel az *Alaptörvény* szerint „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait”,²⁹ ezért az *Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánítására támadó jelleggel* csak akkor jogosult,³⁰ ha a döntést

²⁴ KUKORELLI István: „Az Országgyűlés” in *Az Alkotmány magyarázata* (Budapest: KJK-Kerszöv 2003) 312.

²⁵ „Az államok közötti háború vagy egyéb fegyveres konfliktus a nemzetközi erőszak alkalmazásának állapota, amelyet a nemzetközi jog definiál, és amelyben a résztvevő államok jogi kapcsolatait – tehát a hadviselő felek jogait és kötelezéseit – a hadviselés joga határozza meg. Az alkotmányjog csak az alkotmány által kötött nemzeti állami szervek háborúra vonatkozó magatartását szabályozhatja.” Peter BADURA: *Staatsrecht* (München: C. H. Beck 1996) 710.

²⁶ Vö. NAGY Károly: *Nemzetközi jog* (Budapest: Püski 1999) 611. „Bár maga a kifejezés sokféle értelemben használatos, a nemzetközi jog keretei között a háború egy sajátos állapotot, egy különleges jogviszonyt takar, amelyből valamennyi hadviselőre nézve bizonyos jogok és kötelezettségek hárulnak. Háborút (a *hadiállapot* doktrínájának megfelelően) csak erre irányuló speciális szándékkal lehet létesíteni, és ez az állapot egészen a békekötésig tart: sem a határozott ideig tartó tüzszünet, sem a határozatlan ideig tartó fegyverszünet nem eredményezi a háború befejeződését.” Sulyok Gábor: „19.§ (3) bekezdés g) pont (*hadiállapot kinyilvánítása és békekötés*)” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég 2009) 611.

²⁷ Lehetséges, hogy a hadüzenetet nem követi konkrét fegyveres összeütközés [vö. NAGY (26. l.) 611.], és a fegyveres erőszak nem minden megnyilvánulása minősül jogi értelemben vett háborúnak [vö. Sulyok (26. l.) 611.]

²⁸ Vö. NAGY (26. l.) 616. A *hadiállapot kinyilvánításának* meg kell előznie az ellenségeskedések megkezdését, kifejezettnek és egyértelműnek kell lennie, valamint tartalmaznia kell a hadüzenet vagy az ultimátum háttérében meghúzódó okokat, ill. az ultimátum középpontjában álló követelést, valamint annak teljesítésére nyitva álló határidőt. Sulyok (26. l.) 612.

²⁹ *Alaptörvény* Q cikk (3) bek. 1. mondat.

³⁰ Az ENSZ Alapokmányának 2. cikke tartalmazza a háborúindítás tilalmát, amelynek elfogadását az *Alaptörvény* Q) cikk (3) bek. 1. mondata Magyarország számára alkotmányi kötelezettségként is megfogalmaz.

megelőzően az *ENSZ Biztonsági Tanácsa* – az ENSZ Alapokmány VII. fejezete alapján eljárva – „előzetes és kifejezett *felhatalmazást* adott a katonai műveletre. Ilyenkor a tanácsi felhatalmazás céljában és tartalmában egyaránt determinálja a hadiállapot kinyilvánításáról szóló országgyűlési döntés és az annak nyomán az érintett államhoz vagy államokhoz eljuttatott hadüzenet vagy ultimátum célját és tartalmát.”³¹ *Önvédelmi helyzetben* – Magyarországnak küldött hadüzenet, ultimátum vagy előzetesen elszenvedett fegyveres támadás következtében – viszont az Országgyűlés *minden esetben jogszerűen dönthet* a hadiállapot kinyilvánításáról,³² mert ezek Magyarország számára jogos védelmi helyzetet eredményeznek.³³ A hadiállapot kinyilvánítása azt jelenti, hogy Magyarország háborúban áll. Az *Alaptörvény* szerint az Országgyűlés „határoz a hadiállapot kinyilvánításáról”,³⁴ vagyis ezekben az esetekben is a *parlamentnek kell döntést hoznia*, amelyben *deklarálja a hadiállapot beálltát*. Nincs tehát automatizmus arra nézve, hogy bizonyos feltételek esetén a hadiállapot országgyűlési határozat nélkül is bekövetkezhetne,³⁵ kivéve azt az esetet, amikor a parlament helyett ezt a döntést a köztársasági elnök hozhatja meg. *Hadiállapot kinyilvánítása esetén* – amelyhez szintén az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges – azonban az Országgyűlésnek *ki kell hirdetnie a rendkívüli állapotot*, és Honvédelmi Tanácsot kell létrehoznia, vagyis a parlamentnek nincs mérlegelési joga, mert *ha a hadiállapotot kinyilvánította, akkor a rendkívüli állapotot is ki kell hirdetnie*.

A hadiállapot kinyilvánítása mellett a rendkívüli állapot kihirdetésének *másik oka a háborús veszély* lehet. Az *Alaptörvény* szerint háborús veszély „idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye” esetén áll fenn. Mivel *e veszélynek „háborús” veszélynek kell lennie*, ezért e rendelkezés értelmezése is kötődik a háború fogalmához, attól nem lehet izoláltan értelmezni. A rendkívüli állapot ugyanis a különleges jogrenden belül – az arányosságra tekintettel – csak végső eszköz lehet, mert ez jár a legnagyobb hatalomkoncentrációval és a normálistól eltérő legjelentősebb jogkorlátozásokkal, ezért kihirdetése fokozott körültekintést, a cél-eszköz viszony kellő figyelembevételét igényli. A háborús veszély tényállási elemeinek értelmezésénél – amelyek fennállásának megítélése ad bizonyos mérlegelési lehetőséget – ennek megfelelően indokolt eljárni. Az *első elem* az „*idegen hatalom*” fogalmának meghatározása, amelyet maga az *Alaptörvény* nem konkretizál. Ez alatt olyan külső, nem Magyarország területén lévő hatalom

³¹ SULLYOK (26. lj.) 613. A BT felhatalmazása nélkül vagy a felhatalmazás kereteit túllépve támadó jelleggel kihirdetett hadiállapot ugyanakkor mind a nemzetközi jogot, mind az *Alaptörvény* Q) cikk (3) bek. 1. mondatát sérti. Vö. SULLYOK (26. lj.) 613.

³² Vö. SULLYOK (26. lj.) 613–614.

³³ Vö. KUKORELLI (24. lj.) 313.

³⁴ *Alaptörvény* 1. cikk (2) bek. h) pont.

³⁵ A hadiállapot kinyilvánítása akkor sem kötelező, „ha fegyveres támadás éri az országot vagy egyik szövetségését.” SULLYOK (26. lj.) 613. „A hadiállapot kihirdetésének mellőzése természetesen semmilyen formában nem érinti a NATO-ban viselt tagságból fakadó kötelezettségeink teljesítését. Kihirdetett hadiállapot híján is támogatást kell nyújtani a megtámadott szövetségességnek akkor, ha a szervezet tagállamai egyhangúlag életbe léptetik a szerződés kollektív védelemről szóló 5. cikkét.” SULLYOK (26. lj.) 613. 287. lj.

értendő, amely az ország területén kívülről intéz támadást, „tehát minden olyan entitás, amely képes külföldről fegyveres támadásra az országgal szemben.”³⁶ Ez elsősorban külföldi államo(ka)t jelent, de az idegen hatalom fogalma elvileg interpretálható tágabb értelemben is.³⁷ Az egyértelműnek mondható, hogy ebbe a belső – az ország területén lévő – „hatalom” nem tartozik bele.³⁸ Az azonban, hogy nem állami idegen hatalom támadása lehetőséget ad-e a rendkívüli állapot kihirdetésére, csak a további tényállási elemekkel együtt dönthető el. A *második* tényállási elem a „*fegyveres támadás*”, ami alatt elsősorban olyan *katonai összecsapásra irányuló tevékenység* értendő, amelyik mind a hagyományos (lőfegyverek), mind a nukleáris, vegyi, biológiai *harci eszközök bevetését* jelentheti, amely *alkalmas az ellenállás leküzdésére*. Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése önmagában azonban még nem elegendő a rendkívüli állapot kihirdetéséhez, mert erre az *Alaptörvény* a különleges jogrend sajátos típusát, a „*vératlan támadás*” alkalmazását határozta meg.³⁹ Ezért a külföldről érkező ún. felforgató csoportok – ügynökök, szabotőrök, gerillák, terroristák stb. – általi fegyveres támadás elvileg csak akkor ad lehetőséget a rendkívüli állapot kihirdetésére, ha ezek támadásának elhárítása, leküzdése a Kormány által megtett, a támadással arányos és arra felkészített erőkkel történő azonnali intézkedésével – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – nem lehetséges. Ilyenkor azonban – a támadás jellegétől függően – vagy rendkívüli állapotot, vagy szükségállapotot kell kihirdetni.⁴⁰ A *harmadik* tényállási elem a „*közvetlen veszély*”, vagyis az a szituáció, amikor a *fegyveres támadással reálisan* számolni kell, azaz ennek valószínűsége és időben közeli volta fennáll.⁴¹ A realitást a külső fegyveres támadás jellege is meghatározhatja, mint például a csapatösszevonások nagysága, a (támadó jellegű) fegyverzet összetétele stb. Ha a külső fegyveres támadás veszélye még nem közvetlen, hanem *csak közvetett jellegű*, akkor ez a különleges jogrenden belül csupán a *megelőző védelmi helyzet kihirdetését* teszi lehetővé,⁴² majd a veszély fokozódásával, „közvetlenné válásával” az Országgyűlésnek a rendkívüli állapotot kell kihirdetnie. Ha viszont a *fegyveres támadás bekövetkezett*, akkor ez vagy hadiállapotot jelent – amennyiben a támadó(k) külföldi állam(ok) volt(ak) – és ennek kinyilvánításával a rendkívüli állapotot szintén ki kell hirdetni, vagy pedig váratlan támadásnak minősül, és a táma-

³⁶ JAKAB (8. lj.) 614.

³⁷ Megjegyzendő azonban, hogy: „a hadiállapotot egy vagy több pontosan megjelölt állammal szemben lehet kinyilvánítani: egyéb entitásokkal – például nemzetközi szervezetekkel vagy terrorista csoportokkal – egy állam nem állhat nemzetközi jogi értelemben vett háborúban.” SÜLYOK (26. lj.) 612.

³⁸ Az ilyen „hatalom” támadása a szükségállapot kihirdetését teheti indokolttá.

³⁹ *Alaptörvény* 52. cikk.

⁴⁰ Vö. az *Alaptörvény* 52. cikk (1) bek.-ével.

⁴¹ Jakab András szerint: „[a] valószínűségnek nem kell 50 százaléknál nagyobbak lennie, hanem csupán érzékelhetőnek és a normális (jelenleg igen kis) valószínűségnél jelentősen nagyobbak. Az időbeli közelség követelménye sem szigorúan számszerűsíthető, és a valószínűleg/ esetlegesen bekövetkező támadás hatékony elhárítására való felkészülési időhöz viszonyítandó.” JAKAB (8. lj.) 614.

⁴² Vö. az *Alaptörvény* 51. cikk (1) bek.-ével.

dás sajátosságának – az idegen hatalmat jelentő csoport és a támadás fegyveres jellegének megfelelően – vagy rendkívüli, vagy pedig szükségállapot hirdethető ki. Ez a szabályozási megoldás tehát szintén ad bizonyos mérlegelési lehetőséget az Országgyűlésnek arra, hogy rendkívüli vagy szükségállapotot hirdessen-e ki.

A rendkívüli állapot kihirdetésének *eljárási követelménye*, hogy az erről szóló határozat meghozatalához az *országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges*, vagyis az *Alaptörvény* az általános többségi feltételtől eltérő, minősített többség követelményét határozza meg ennél a döntési formánál. Ebből az eljárási követelményből *több következtetés* is adódik. *Egyfelől* a döntés meghozatalára – ahogy erről már volt szó – *kizárólag a parlament jogosult, amennyiben* e határozathozatalában *nincs akadályoztatva*, vagyis ülésezik, illetve összehívása az idő rövidsége, továbbá a hadiállapotot vagy a rendkívüli állapotot kiváltó események miatt nem ütközik elháríthatatlan akadályba.⁴³ Ha viszont az *Országgyűlés akadályoztatva* van, akkor – *további feltételek teljesülése esetén* – a hadiállapotot, illetve a rendkívüli állapotot a *köztársasági elnök* hirdetheti ki.⁴⁴ Az Országgyűlés döntéshozatali elsődlegességének indoka, hogy legfőbb népképviselői szervként közvetlenül demokratikusan legitimált alkotmányos szervnek minősül. *Másfelől* a hadiállapot kinyilvánítása és a rendkívüli állapot kihirdetése *csak az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával* lehetséges,⁴⁵ vagyis e határozatok meghozatalának *érvényessége* ettől a *szavazati aránytól függ*: ha a parlamenti döntés e követelménynek nem felel meg, akkor sem a hadiállapot kinyilvánítása, sem a rendkívüli állapot kihirdetése nem következik be. Ebből pedig arra a megállapításra lehet jutni, hogy bár az alaptörvényi feltételek fennállása esetén az Országgyűlésnek nemcsak joga, hanem alkotmányos kötelessége is e két döntés meghozatala akkor, ha Magyarország hadüzenetet vagy ultimátumot kapott, vagy az államot külső fegyveres támadás éri, illetve ennek komoly és közvetlen veszélye fenyegeti, mégis – az alkotmányi szabályozás alapján – *a parlamentet* e határozatai meghozatalánál bizonyos *politikai* jellegű *mérlegelés* is megilleti. A kétharmados többséghez kötött eljárási követelmény ugyanis ebben az esetben szintén olyan *garanciának* tekinthető, amely az országgyűlési képviselők közötti *széles körű egyetértést feltételezi*.⁴⁶ E megoldás – mivel a rendkívüli állapot jelentős következményeket von maga után, a normális szabályoktól eltérő kivételes jogrendet vezet be – elejét veheti az elhamarkodott vagy visszaélésszerű kihirdetésnek.

Az *Alaptörvény* nem rendelkezik arról, hogy a hadiállapot kinyilvánítása és a rendkívüli állapot kihirdetése *milyen* – törvényi vagy országgyűlési határozati – *formát igényel*, pusztán annyit rögzít, hogy az Országgyűlés „határoz a hadiállapot kinyilvánításáról”,⁴⁷ illetve „különleges jogrendet érintő” „döntéseket hoz”.⁴⁸

⁴³ Vö. az *Alaptörvény* 48. cikk (3) és (4) bek.-eivel.

⁴⁴ Vö. az *Alaptörvény* 48. cikk (3) és (5) bek.-ével.

⁴⁵ Országgyűlési képviselő alatt ebben az esetben is csak az igazolt mandátummal rendelkező képviselőket kell érteni.

⁴⁶ Vö. az 1/1999. (II. 24.) AB határozattal. ABH 1999. 25.

⁴⁷ *Alaptörvény* 1. cikk (2) bek. h) pont. Pl. az olasz alkotmány 87. cikk (9) bek.-e szerint a köztársasági elnök „kihirdeti a kamarák által kinyilvánított hadiállapotot”.

⁴⁸ Vö. az *Alaptörvény* 1. cikk (2) bek. i) pontjával. E kérdést a törvényi szabályozás sem dönti el.

E rendelkezésből következően *a döntések mind törvényi, mind országgyűlési határozati formában megszülethetnének*, de *több érv* szól a *határozati forma mellett*. *Egyfelől törvény* esetén a köztársasági elnököt illetné meg e törvény kihirdetésének elrendelési joga,⁴⁹ aminek következtében a hadiállapot kinyilvánítása és a rendkívüli állapot kihirdetése a legsürgősebb esetekben is elhúzódhatna. Rádásul – mivel az *Alaptörvény* ezt nem zárja ki – az államfő – meghatározott feltételek esetén – élhetne az alkotmányossági vagy politikai vétóval is,⁵⁰ ami szintén a gyors döntés megszületését hátráltatná. *Országgyűlési határozati forma*⁵¹ alkalmazásánál viszont ezt a határozatot az Országgyűlés elnöke és a soros jegyzők írják alá,⁵² vagyis ebben a köztársasági elnök nem működik közre,⁵³ és a határozat hivatalos lapban való közzétételéről is az Országgyűlés elnökének kell gondoskodnia.⁵⁴ *Másfelől*, ha a törvényi forma volna a kötelező, akkor elvileg a *köztársasági elnök* e döntések meghozatalában *nem helyettesíthetné az Országgyűlést*, mert az államfő semmilyen esetben sem hozhat az Országgyűlés helyett törvényt, ilyen jogosítványa nincs, döntést viszont határozati formában maga is hozhat. *Harmadrészt* e döntések önmagukban pusztán az adott helyzet – a hadiállapot és a rendkívüli állapot – megállapítását jelentik, mert e döntés jogkövetkezményeit maga az *Alaptörvény*, illetve – felhatalmazása alapján – sarkalatos törvény tartalmazza.⁵⁵ E jogkövetkezmények pedig akkor lépnek be, ha az Országgyűlés – illetve meghatározott esetben a köztársasági elnök – magát a hadiállapotot kinyilvánította, illetve a rendkívüli állapotot kihirdette, ezért meg kell jelölni azt az időpontot, amelytől a különleges jogrend bevezetésre kerül.

Mivel az *Alaptörvény* a hadiállapot *kinyilvánításáról* és a rendkívüli állapot *kihirdetéséről* rendelkezik, ezért mindkét esetben *szükséges e döntések nyilvánosságra hozatala*, vagyis a *hivatalos lapban való közzététele*. Ha ezt a kialakult körülmények nem teszik lehetővé, akkor felvethető, hogy e döntéseket – annak érdekében, hogy mindenki számára minél előbb ismertté váljanak – az országban működő rádiók és televíziók adásaiban, a napilapokban, valamint hirdetmény útján

Megjegyzendő, hogy Sulyok Gábor szerint – a korábbi szabályozás alapján – a hadiállapot kinyilvánításához elegendő a *sui generis* országgyűlési határozat. Sulyok (26. l.) 612. Jakab András viszont úgy látja, hogy a rendkívüli állapot kihirdetésének (jogforrási) formája törvény, mert a kihirdetés extern jellegű: „az állampolgárok jogaira és kötelezéseire is következménnyel jár.” Jakab (8. l.) 615.

⁴⁹ Az *Alaptörvény* szerint az elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke öt napon belül írja alá, és küldi meg a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a megküldött törvényt öt napon belül aláírja, és elrendeli annak kihirdetését. Vö. az *Alaptörvény* 6. cikk (3) bek.-ével.

⁵⁰ Vö. az *Alaptörvény* 6. cikk (4) és (5) bek.-eivel.

⁵¹ Az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY. határozat (HHsz.) 158. § 8. pontja szerint határozati javaslatnak minősül az Országgyűlés döntését kezdeményező, jogszabályi formát nem igénylő, szövegszerű indítvány.

⁵² HHsz. 80. § (2) bek.

⁵³ Pl. a lett alkotmány 43. cikke kimondja, hogy: „[a] Köztársasági Elnök a Parlament döntése alapján bejelenti a hadiállapotot.”

⁵⁴ HHsz. 80. § (5) bek.

⁵⁵ További érv a határozati forma mellett az a pusztán tény is, miszerint a rendkívüli állapot kihirdetése – nagy horderejére tekintet nélkül – egyedi döntés, amelyet nem célszerű, sőt valójában alkotmányosan nehezen lehet normatív döntésben regulálni.

is nyilvánosságra lehessen hozni,⁵⁶ de ez a hivatalos lapban – a Magyar Közlönyben – való közzététel nem helyettesíti.⁵⁷ A hivatalos formában való kihirdetésnek vagy közzétételnek az ideiglenes elmaradása nem lehet ugyanis akadálya az országgyűlési döntés érvényességének.⁵⁸

Ha az Országgyűlés kihirdeti a rendkívüli állapotot, akkor ezzel *egyidejűleg létre kell hoznia a Honvédelmi Tanácsot*. Az *Alaptörvény* ugyanis úgy fogalmaz, hogy az Országgyűlés „kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre”,⁵⁹ ezért a rendkívüli állapot kihirdetésével *egyidejűleg* kell a Honvédelmi Tanács létrehozásáról is rendelkeznie, mivel e kivételes állapot ideje alatt e szervet számos feladat- és hatáskör gyakorlása illeti meg. A Honvédelmi Tanács létrehozása nélkül a rendkívüli állapot bevezetésének nem volna értelme, így *e szerv életre hívása az Országgyűlés alaptörvényi kötelessége*.

A Honvédelmi Tanács a rendkívüli állapot ideje alatt működő – az operativitás, a centralizált államirányítás kialakítása, a végrehajtó hatalom megerősítése érdekében, az *Alaptörvény* erejénél fogva – önálló, *különleges hatalommal felruházott testületi szerv: elnöke* a köztársasági elnök,⁶⁰ *tagjai* az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke.⁶¹ A Honvédelmi Tanács *gyakorol-*

⁵⁶ Bizonyos esetekben (pl. nagy erejű és kiterjedt fegyveres támadás bekövetkezésekor) a veszély súlyossága miatt a határozat azonnali hivatalos lapban való közzététele nem mindig követelhető meg, de ezt az alkotmányos feltételek teljesülése érdekében a lehető leghamarabb pótolni szükséges. Mivel a Magyar Közlönyt – a *jogalkotásról szóló 2011. évi CXXX. tv.* (Jat.) 25. § (1) bek.-e szerint – „a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni, melynek szövegét hitelesnek kell tekinteni”, ez egyes támadások (pl. a fegyveres támadással összehangolt kibertámadás) következtében akár technikailag lehetetlenné is válhat.

⁵⁷ Pl. a német alkotmány 115/A. cikk (3) bek.-e úgy fogalmaz, hogy védelmi helyzetben, ha az ennek megállapítására hivatott szervek – a Szövetségi Gyűlés a Szövetségi Tanács jóváhagyásával, vagy halaszthatatlan esetben a Közös Bizottság – döntöttek, a szövetségi elnök „a Szövetség Hivatalos Közlönyében kihirdeti. Ha ez időben nem lehetséges, akkor más módon hirdeti ki; amit a körülmények lehetővé teszik, a Szövetség Hivatalos Közlönyében is közzé kell tenni”.

⁵⁸ Ezzel ellentétben Jakab András úgy látja, hogy a döntés Magyar Közlönyben való megjelentetésének „konstitutív jelentősége van, enélkül a rendkívüli állapot nem jön létre (pusztán a sikeres országgyűlési szavazás tehát nem elegendő)”. JAKAB (8. lj.) 615.

⁵⁹ Vö. az *Alaptörvény* 48. cikk (1) bek. a) pontjával.

⁶⁰ Pl. az olasz alkotmány 87. cikk (9) bek.-e szerint is a köztársasági elnök a „Legfelsőbb Védelmi Tanács elnöke”.

⁶¹ *Alaptörvény* 49. cikk (1) bek. Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány rendelkezését értelmezve megállapította, hogy: „[a] Honvédelmi Tanács tagjainak meghatározásakor az Alkotmány nem a tagok számára helyezte a hangsúlyt, hanem azon funkciók (beosztások) felsorolására, amelyeknek képviselője – figyelemmel az átruházott jogkörökre és az Alkotmány más, ezzel összefüggő rendelkezéseire – biztosítékot jelent a Honvédelmi Tanács alkotmányos működésében.” „A Honvédelmi Tanács tagjainak teljes köre a megjelölt funkciók (beosztások) tényleges számának függvénye. A mindenkor állapothoz megfelelően változhat az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői és a miniszterek tényleges számához igazodóan.” 63/1992. (XII. 11.) AB határozat. ABH 1992. 284, 286. A Honvédelmi Tanács elnökének, ill. tagjainak helyettesítését – amennyiben akadályoztatva vannak – a Hvt. 32. §-a szabályozza. E szerint az elnök, vagy a Honvédelmi Tanács tagja akkor van akadályoztatva, ha megbízatása a törvényben meghatározott okból megszűnik, külföldön tartózkodik, feladatkörének ellátását lehetetlenné tevő állapotba kerül, vagy az idő rövidsége, továbbá a rendkívüli állapotot kiváltó események miatt a Honvédelmi

ja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök jogait, valamint a Kormány jogkörét,⁶² vagyis egy kézben összpontosul az államfő és a Kormány összes hatásköre, valamint a parlament által rá konkrétan átruházott jogkörök, így: „korlátozottabban érvényesül a hatalommegosztás elve, átrendeződnek a hatáskörök.”⁶³ Ez egyúttal azt is jelenti, hogy mivel a köztársasági elnök és a Kormány összes jogkörét a Honvédelmi Tanács gyakorolja, ezért e szervek a Honvédelmi Tanács mellett nem gyakorolhatják saját hatáskörüket, mert párhuzamos hatáskör-gyakorlás nem lehetséges. Az Országgyűlés viszont az át nem ruházott hatásköreit továbbra is gyakorolhatja. Emellett az *Alaptörvény szerint* a Honvédelmi Tanács dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról, továbbá a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint magyarországi állomásozásáról.⁶⁴ E döntési jogkörök nem az Országgyűlés által rá átruházott jogokat jelentik, hanem ezek a Honvédelmi Tanácsot az alkotmány alapján illetik meg, mert e jogosítványokat kifejezetten maga az *Alaptörvény* rendeli hozzá e szervhez. Ebből egyúttal az is következik, hogy rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács a Magyar Honvédség legfelső irányítója, a Honvédség feletti rendelkezési jog az *Alaptörvény* erejénél fogva illeti meg, „ebben a jogkörében nem az Országgyűlés helyetteseként jár el”.⁶⁵ Az *Alaptörvény* azt is rögzíti, hogy a Honvédelmi Tanács dönt sarkalatos törvényben meghatározott *rendkívüli intézkedések bevezetéséről*.⁶⁶ A *törvényi szabályozás szerint* a Honvédelmi Tanács feladat- és hatáskörébe tartozik – az *Alaptörvényben* meghatározottakon túlmenően – a kormányzás szervezetének, irányának és feltételeinek a meghatározása,⁶⁷ a nemzetközi szerződések – a békeszerződés kivételével történő –

Tanács munkájában való részvétele lehetetlenné válik. Az akadályoztatás tényét, továbbá a helyettesítés indokoltságát a Honvédelmi Tanács állapítja meg. A helyettesítési szabályok szerint a köztársasági elnököt az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlés elnökét az Országgyűlés által kijelölt alelnök, az Országgyűlési képviselőcsoport vezetőjét a képviselőcsoport által megválasztott, az Országgyűlés elnökénél bejelentett képviselő, a miniszterelnököt az általa kijelölt miniszter, a minisztert az államtitkár, a Honvéd Vezérkar főnökét pedig a Honvéd Vezérkar főnökének helyettese helyettesíti. A Hvt. 31. §-a szerint a Honvédelmi Tanács mentelmi joggal nem rendelkező tagját az országgyűlési képviselőkkel azonos tartalmú mentelmi jog illeti meg. A tagok mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában rendkívüli állapot idején – függetlenül attól, hogy az őket törvény alapján illeti meg – a Honvédelmi Tanács a jelenlévő tagok kétharmadának a szavazatával dönt. A mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést a Honvédelmi Tanács elnöke teszi meg.

⁶² *Alaptörvény* 49. cikk (2) bek.

⁶³ KUKORELLI (24. lj.) 314. Az Alkotmánybíróság – a már idézett határozatában – megállapította, hogy: „[e]gyes felsorolt funkciók (beosztások) együttes gyakorlásának lehetőségét az alkotmányos szabályok kizárják, amennyiben eltérő hatalmi ágakhoz tartoznak vagy rendeltetésükkel az nem egyeztethető össze. Mások esetében ilyen szabály nincs. Az Alkotmány nem állít tilalmat például a miniszterelnöki és a miniszteri funkciók együttes gyakorlása elé.” 63/1992. (XII. 11.) AB határozat. ABH 1992. 284, 286.

⁶⁴ *Alaptörvény* 49. cikk (3) bek. a) és b) pont.

⁶⁵ KUKORELLI (24. lj.) 314.

⁶⁶ *Alaptörvény* 49. cikk (3) bek. c) pont.

⁶⁷ Megjegyzendő, hogy e hatályos törvényi rendelkezés a korábbi Alkotmány 19. § (2) bek.-ét vette át, az *Alaptörvény* ilyen előírást már nem tartalmaz.

megkötése,⁶⁸ a nemzetközi szerződésen alapuló szövetségi kötelezettségvállalásból eredő feladatok ellátásáról való gondoskodás. A Honvédelmi Tanács feloszlátja az Alaptörvénnyel vagy a Honvédelmi Tanács rendeletével ellentétesen működő képviselő-testületet, meghatározza a közigazgatás területszervezésének rendkívüli rendszerét, valamint közkegyelmet gyakorol.⁶⁹ E feladat- és hatáskörök tekinthetők olyanoknak, amelyeket az Országgyűlés ruházott át a Honvédelmi Tanácsra. Emellett a törvény *általános felhatalmazást* is ad olyan esetre, amikor az Országgyűlés – akadályoztatása miatt – feladat- és hatáskörét *nem tudja ellátni vagy gyakorolni*. Ilyen helyzetben a Honvédelmi Tanács jogosult az *Országgyűlés valamennyi feladat- és hatáskörének* az ellátására és gyakorlására.⁷⁰ Ez elvileg azt is jelenthetné, hogy a Honvédelmi Tanács jogosult volna az Országgyűlés minden feladat- és hatáskörét gyakorolni,⁷¹ beleértve akár az *Alaptörvény* megalkotását és módosítását is.⁷² Megjegyzendő azonban, hogy e sarkalatos törvényi felhatalmazásból ez nem következhet, mert egyrészt az *Alaptörvénytől* való eltérésről az *Alaptörvényen* kívül más jogszabály nem rendelkezhet, lévén az ilyen rendelkezés egyértelműen alaptörvény-ellenes,⁷³ másrészt az alkotmány egyértelműen kizárja, hogy különleges jogrendben az *Alaptörvény* alkalmazása felfüggeszthető volna, következésképpen a módosítása, vagy a hatályon kívül helyezése sem megengedett. Maga az Országgyűlés sem jogosult sarkalatos törvényben olyan általános felhatalmazást adni a Honvédelmi Tanácsnak, amely az *Alaptörvénnyel* ellentétes, ezért ez a generális felhatalmazás – a nem egyértelmű megfogalmazása következtében – felveti az alaptörvény-ellenességet. A törvényhozásnak szóló alaptörvényi felhatalmazás csak a „sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről” rendelkezik, amelybe az alkotmányozás semmiképpen sem érthető bele.

A Honvédelmi Tanács belső döntéshozatali mechanizmusát, *működésének részletesebb szabályait* szintén sarkalatos törvény állapítja meg, de egyúttal azt is előírja, hogy a Tanács – szervei autonómiájának megfelelően – az ügyrendjét az *Alaptörvény* és a Htv. keretei között maga határozza meg.⁷⁴ A törvény szerint⁷⁵ a Honvédelmi Tanács a *hatáskörét* – az elnök vezetésével – *testületként* gyakorolja, a döntéseit – amelyet az Országgyűlés, az elnök, vagy a Honvédelmi Tanács tagja kezdeményezhet – *zárt ülésen* hozza meg. A Tanács akkor *határozatképes*, ha tagjainak több mint a fele jelen van. Határozatainak *érvényességéhez a jelen lévő tagok több mint*

⁶⁸ Megjegyzendő, hogy a nemzetközi szerződés megkötése kifejezés szintén a korábbi Alkotmányban szerepelt [vö. az Alk. 19. § (3) bek. f) pontjával], az *Alaptörvény* e kifejezést már nem használja, ehelyett a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére való felhatalmazás szerepel [vö. az *Alaptörvény* 1. cikk (2) bek. d) pontjával].

⁶⁹ Vö. a Hvt. 30. § (1) bek.-ével.

⁷⁰ Vö. a Hvt. 30. § (2) bek.-ével.

⁷¹ Tehát minden olyan feladat- és hatáskört, amelyet az *Alaptörvény* 1. cikk (2) bek.-e tartalmaz.

⁷² Ez pedig azt jelenthetné, hogy ha a rendkívüli állapot ideje alatt az Országgyűlés akadályoztatva van, akkor a Honvédelmi Tanács alkotmányozó vagy alkotmánymódosító hatalmat gyakorolhatna, és úgy alakíthatná át az alkotmányos berendezkedést, ahogyan akarja.

⁷³ *Alaptörvény* T) cikk (3) bek.

⁷⁴ Vö. a Hvt. 33. § (1) bek.-ével.

⁷⁵ Lásd erről a Hvt. 33–34. §-ait.

a felének a szavazata szükséges,⁷⁶ szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. Rendkívüli vagy azonnali döntést igénylő esetben lehetőség van arra, hogy a Honvédelmi Tanács az ülésén kívül is határozatot hozzon. Ilyenkor a tagok írásban, távbeszélőn vagy az információátvitel más módján közlik állásfoglalásukat az elnökkel, de a szóbeli közlést jegyzőkönyvben rögzíteni kell. Az ülésen kívül hozott döntés érvényességéhez a tagok több mint a felének egyetértése szükséges. Az ülésen kívüli döntés indokoltságát és jogszerűségét a Honvédelmi Tanács a soron következő ülésen felülvizsgálja, egyidejűleg dönt az alkalmazott intézkedés felfüggesztéséről, vagy hatályának meghosszabbításáról. A döntéseket – amelyek lehetnek normatív és egyedi aktusok – az elnök és a miniszterelnök írja alá.

Az Alaptörvény a Honvédelmi Tanácsot *jogszabályalkotó hatáskörrel*, rendeletalkotási joggal ruházta fel.⁷⁷ Eszerint a Honvédelmi Tanács *rendeletet* alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat,⁷⁸ vagyis egyrészt hatályos törvények (vagy annak egyes rendelkezései) alkalmazását – ideiglenes jelleggel – megtilthatja, másrészt azoktól *contra legem* eltérhet, harmadrészt rendkívüli intézkedéseket *praeter legem* vezethet be.⁷⁹ A Honvédelmi Tanács rendelete *nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel*, mert ezt az alkotmány nem teszi lehetővé.⁸⁰ A Tanács rendeletalkotása azonban *tárgyi értelemben is korlátozott*: e rendeletalkotási jog *nem bármely tárgykörben gyakorolható*, hanem *csak azokban*, amelyeket a *sarkalatos törvény kifejezetten megállapított* a számára, mert *egyrészt – az Alaptörvény szerint – e jogával a „sarkalatos törvényben meghatározottak szerint” élhet,*⁸¹ vagy-

⁷⁶ Ez alól csak a mentelmi jog felfüggesztésére vonatkozó döntés jelent kivételt, mert erről – ahogyan már említésre került – a jelenlévő tagok kétharmadának szavazatával dönt. A Hvt. 33. § (6) bek.-e szerint a Honvédelmi Tanács tagját akkor is csak egy szavazat illeti meg, ha az általa betöltött tisztségek alapján több funkció gyakorlására jogosult, vagy mást is helyettesít.

⁷⁷ Vö. az *Alaptörvény* T) cikk (2) bek.-ével. Megjegyzendő, hogy a szlovén alkotmány 108. cikk (1) bek.-e szerint: – amikor a Nemzetgyűlés rendkívüli állapot vagy háború miatt nem tudja ellátni feladatait – „a Köztársasági Elnök a Kormány javaslatára törvényerejű rendeleteket adhat ki.” A (3) bek. úgy fogalmaz, hogy: „[a] Köztársasági Elnök a törvényerejű rendeletet haladéktalanul a Nemzetgyűlés elé terjeszti jóváhagyás végett, amint az összeül.”

⁷⁸ *Alaptörvény* 49. cikk (4) bek.

⁷⁹ Vö. KUKORELLI (24. lj.) 315. és JAKAB (8. lj.) 650.

⁸⁰ Vö. egyrészt az *Alaptörvény* T) cikk (3) bek.-ével, ill. az 54. cikk (2) bek.-ével.

⁸¹ A bevezethető rendkívüli intézkedéseket – amelyek egyes törvények alkalmazásának felfüggesztését, a törvényi rendelkezésektől való eltérést lehetővé teszik – a Hvt. 65–79. § tartalmazza, de a 64. § (1) bek.-e rögzíti azt is, hogy a bevezethető rendkívüli intézkedéseket a Hvt. rendkívüli intézkedésekről szóló IX. fejezete állapítja meg. Ezek négy csoportba sorolhatók. Az első csoportot a honvédelmi igazgatás körében alkalmazható rendkívüli intézkedések (pl. a Honvédség tényleges katonai és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyára vonatkozó szabályok) [Hvt. 65. §] alkotják. A második csoportot a közigazgatásra, a közrendre és a közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedések (pl. a hatósági eljárásra, a média korlátozására, a járműforgalom korlátozására, az utazási korlátozásokra és tilalmakra, tartózkodási hely elrendelésére, kijárási tilalomra, a gyülekezési jog korlátozására, a polgári védelemre, elsőtétítésre stb. vonatkozó szabályok) [Hvt. 66-73. §] jelentik. A harmadik csoportba az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések (pl. a büntetőeljárás, a büntetés-végrehajtás, a polgári peres és nemperes eljárás szabályainak meghatározása, új bíróságok és ügyészségek létesítése, katonai

is pontosan megállapított, nem általános, hanem *speciális jogi eszközrendszert* vehet igénybe. Ennek olyannak kell lennie, amelyik a kialakult rendkívüli helyzet legyőzésére alkalmas, és az állami szervek számára biztosítja az ehhez szükséges és megfelelő eszközöket, vagyis *nem kell mindegyik* szóba jöhető *eszközt igénybe venni*, hanem elegendő pusztán azokat a normális helyzettől eltérő megoldásokat alkalmazni, amelyekkel a kialakult szituáció kezelhető. Arra is szükséges tekintettel lenni, hogy az államhatalom kontrollálhatatlan használatát – és ezáltal a visszaélés veszélyét – elkerüljék, továbbá megakadályozzák, hogy a rendkívüli állapot által megkövetelt hatalomkoncentrációt – a kivételes helyzet indokoltságát meghaladóan – fenntartsák. *Másrészt az Országgyűlés a törvényalkotás jogát generálisan nem ruházta át* a Honvédelmi Tanácsra.⁸² A törvényi szabályok felfüggesztése, az ezektől való eltérés, és a rendkívüli intézkedések bevezetése *nem a fennálló törvényi szabályok hatályon kívül helyezését, módosítását vagy megváltoztatását* jelenti, hanem ezek alkalmazásától való eltérést: e törvényi szabályok továbbra is változatlanul hatályban vannak, de a *Honvédelmi Tanács rendeleteinek alkalmazási elsődlegessége van* egészen addig, amíg az időbeli hatálya fennáll.⁸³ A rendelet alkalmazási elsődlegessége azt is jelenti, hogy az ezzel ellentétes törvényi szabályozás – egészen addig, amíg a rendelet hatályban van – nem alkalmazható, mert ez alaptörvénysértést jelent. Az *Alaptörvény* szerint a *Honvédelmi Tanács rendelete* a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja,⁸⁴ vagyis *sajátos átmeneti* – tranzitórius – *jogszabálynak* minősülnek, mert általánosan (főszabályként) az *Alaptörvény* mondja ki, hogy e rendeletek *csak a rendkívüli állapot megszűnéséig* maradnak hatályban.⁸⁵ Ettől pusztán annyiban lehet eltérni, hogy e rendeletek hatályának meghosszabbításáról az *Országgyűlésnek kifejezetten rendelkeznie*

biróság felállítása, rögtönbíráskodás bevezetése, stb.) [Hvt. 74-75. §] tartoznak. Végül a negyedik csoportot a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések (pl. a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettség előírása, az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések megállapítása, a deviza és valuta kötelező vételre felajánlásának elrendelése, külkereskedelmi tevékenység engedélyhez kötése, honvédelmi munkakötelezettség elrendelése, jegy- vagy utalványrendszer bevezetése, stb.) [Hvt. 76-78. §]. Ide sorolandók továbbá a megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályok és intézkedések [Hvt. 79. §].

⁸² Nem tekinthető ilyennek a Hvt. 30. § (2) bek.-e sem, amely szerint: „a Honvédelmi Tanács ellátja és gyakorolja az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó valamennyi feladat- és hatáskört, ha azokat az Országgyűlés – akadályoztatása miatt – nem tudja ellátni vagy gyakorolni.” Egyrészt azért nem, mert a Honvédelmi Tanácsnak ugyan kivételes hatalma van, de e hatalmát kizárólag az *Alaptörvény* szerint gyakorolhatja, törvényt pedig – az alkotmány szerint – kizárólag az Országgyűlés alkothat. Másrészt a Tanácsnak önálló jogalkotási hatásköre van, amely azonban nem terjed ki a törvények módosítására vagy hatályon kívül helyezésére, pusztán a törvényi rendelkezésekkel szemben van a rendeleteinek alkalmazási elsődlegessége. Ha ez nem így volna, akkor a rendkívüli állapot ideje alatt az összes törvény a Honvédelmi Tanács által kicserélhetővé válna, amivel messze túllépné e különleges állapot idejére szóló alaptörvényi felhatalmazását.

⁸³ Vö. JAKAB (8. lj.) 650.

⁸⁴ *Alaptörvény* 49. cikk (5) bek.

⁸⁵ Eddig az időpontig viszont a Honvédelmi Tanács a saját rendeletét módosíthatja, ill. hatályon kívül is helyezheti, ill. új rendelettel válthatja fel.

kell.⁸⁶ Erre a rendkívüli állapot megszűnése után is – átmenetileg – szükség lehet, amíg az ország helyzete normalizálódik, az államszervezet működése visszatér a rendes kerékvágásába. Amennyiben a parlament ilyen rendelkezést nem hoz, akkor a rendkívüli állapot megszűnésével a Tanács minden rendelete hatályát veszti, a továbbiakban nem alkalmazhatók, és helyettük az eredeti hatályos törvényi szabályok alkalmazandók. Ha viszont valamely rendelet hatályát az Országgyűlés meghosszabbítja, akkor – bár az *Alaptörvény* ilyen követelményt kifejezetten nem ír elő – arról is szükséges rendelkezni, hogy ennek a meghosszabbításnak az ideje mikor jár le,⁸⁷ mert a rendelet határozatlan ideig nem maradhat hatályban, lévén e rendelet alapvetően a rendkívüli állapot idejére szól.⁸⁸ A hatály meghosszabbításával e *rendelet nem válik törvénné*, de ilyen esetben a rendeletet *továbbra is alkalmazási elsődlegesség* illeti meg a törvényi szabályokhoz képest. A rendelet alkalmazási elsődlegességéből az is következik, hogy *az ezzel ellentétes jogszabály nem alkalmazható*,⁸⁹ vagyis – más jogszabályokhoz viszonyítva is – a Tanács rendeletének alkalmazási elsődlegessége áll fenn, egészen addig, amíg hatályban van. Mivel a rendkívüli állapot megszüntetéséről a bevezetésére jogosult szerv – azaz az Országgyűlés – dönthet akkor, ha a kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn,⁹⁰ ezért a rendeletek – főszabályként, vagyis hacsak a parlament igazolható okból másként nem dönt – addig maradhatnak hatályban, amíg alkalmazásuknak van alaptörvényi indoka, vagyis fennáll a rendkívüli állapot.

Mivel a *Honvédelmi Tanács rendelete* – az *Alaptörvény* szerint – jogszabály, ezért *kihirdetésének alapvetően a hivatalos lapban kell történnie*,⁹¹ de sarkalatos törvény *eltérően is* megállapíthatja a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.⁹² A sarkalatos törvényi szabályozás úgy rendelkezik, hogy a rendeletet az országban működő rádiók és televíziók adásaiban, a napilapokban, valamint hirdetmény útján térítésmentesen, az aláírás napján *ki lehet hirdetni*.⁹³ E lehetőséget úgy kell értelmezni, hogy ez a *főszabálytól való eltérést* engedi meg, ha a Magyar Közlönyben való kihirdetés nem lehetséges. A Honvédelmi Tanács rendelete azonban az előírt módon való *kihirdetés hiányában érvénytelen*, mert a kihirdetésnek garanciális jelentősége van.⁹⁴ A *rendeletek*

⁸⁶ A rendelet hatályának meghosszabbításához, mivel nincs minősített többség előírva, elegendő a parlament egyszerű többsége is.

⁸⁷ Ez történhet határidő megjelölésével vagy meghatározott feltétel bekövetkeztével.

⁸⁸ A rendelet hatályának határozatlan időre történő meghosszabbítása jogbizonytalanságot eredményez, amely sérti a jogállamiság elvét. Ugyanakkor az Országgyűlés a rendelet hatályának meghosszabbításáról többször is dönthet, amennyiben szükségesnek tartja ennek hatályban tartását, éppen a helyzet konszolidálása érdekében. Az azonban alaptörvényt sért volna, ha a rendelet hatályban maradása bizonytalan ideig, elfogadható indok nélkül állna fenn, mert addig a normális állapotokhoz való visszatérésről nem lehet beszélni.

⁸⁹ Vö. a Hvt. 64. § (5) bek. 2. mondatával.

⁹⁰ Vö. az *Alaptörvény* 54. cikk (3) bek.-ével.

⁹¹ A Jat. 26. § (1) bek.-e szerint: „[a] jogszabályokat az önkormányzati rendelet kivételével a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.”

⁹² Vö. az *Alaptörvény* T) cikk (1) bek.-ével.

⁹³ Vö. a Hvt. 64. § (4) bek.-ével.

⁹⁴ „Teljesen nyilvánvaló ugyanis, hogy egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jog-

tervezetét a Kormánynak – a jogalkotás rendjére előírt szabályok megfelelő alkalmazásával, kihirdetésre alkalmas állapotba – *kell előkészítenie*, és a tervezeteket a döntésre jogosult, illetve a végrehajtásért felelős személyek, szervek részére meg kell küldeni.⁹⁵ A Honvédelmi Tanács által elfogadott rendeletet a Tanács elnöke és a miniszterelnök írja alá, és a rendelet az aláírás után azonnal kihirdethető. Mivel különleges jogrendben az *Alkotmánybíróság* működése nem korlátozható,⁹⁶ ezért a testület a Honvédelmi Tanács rendeletével kapcsolatban is gyakorolhatja az *Alaptörvényben* és a törvényben megállapított hatásköreit. A rendelet vonatkozásában azonban kizárólag azok a hatáskörök jöhetnek szóba, amelyek értelemszerűen gyakorolhatók.⁹⁷

2.2. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE

Az *Alaptörvény* úgy rendelkezik, hogy a *köztársasági elnök* jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, ha az *Országgyűlés* e döntések meghozatalában *akadályoztatva van*.⁹⁸ E megoldással az *Alaptörvény* akkor is lehetővé teszi a hadiállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetését, ha maga nincs abban a helyzetben, hogy e kérdésekről döntsön.⁹⁹ Ugyanakkor az államfő számára e feladat- és hatáskör gyakorlására *csak két alapvető előfeltétel teljesülése esetén* van lehetőség. Az *első* előfeltétel a hadiállapot vagy a rendkívüli állapot – már ismertetett – *tényállási elemeinek a fennállása*, vagyis egyáltalán felmerülhet-e ilyen állapot kinyilvánítása, illetve kihirdetése. A tényállási elemek hiányában ugyanis az államfő semmiképpen sem jogosult a döntés meghozatalára, akkor sem, ha az Országgyűlés akadályoztatása fennáll. A *másik* feltétel az *Országgyűlés helyettesítésének* a lehetősége, vagyis az a szituáció, amikor maga a *parlament akadályoztatva van* e döntések meghozatalában.¹⁰⁰ Ebből az következik, hogy önmagában a hadiállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetését lehetővé tévő események bekövetkezése még nem elég a köztársasági elnök

szabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki és visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba.” 25/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 131, 132.

⁹⁵ Vö. a Hvt. 64. § (7) bek.-ével. A rendeletek tervezetének előkészítése azt a célt szolgálja, hogy a Honvédelmi Tanács a lehető leghamarabb meghozhassa a szükséges rendeleteket. A Hvt. 64. § (8) bek.-e szerint: „[a] hadköteles katona jogállását, ill. a honvédelmi munkakötelezettség részletes szabályait tartalmazó törvényjavaslatot, vagy honvédelmi tanácsi rendelet tervezetét, már a béke időszakában elő kell készíteni és rendszeresen felül kell vizsgálni.”

⁹⁶ Vö. az *Alaptörvény* 54. cikk (2) bek.-ével.

⁹⁷ Így pl. a Honvédelmi Tanács rendeletével kapcsolatban előzetes normakontrollra nincs lehetőség, mert ezt a köztársasági elnök csak törvénnyel összefüggésben teheti meg, a köztársasági elnök feladat- és hatáskörei gyakorlására viszont a Honvédelmi Tanács jogosult.

⁹⁸ Vö. az *Alaptörvény* 48. § (3) bek.-ével.

⁹⁹ A helyettesítési szabály értelme, hogy az ilyen szituációkban elvárt gyors cselekvés lehetőségét a hatékonyság érdekében megteremtse. Vö. JAKAB (8. lj.) 637.

¹⁰⁰ A rendkívüli jogrend bevezetésére okot adó körülmények ugyanis megakadályozhatják az Országgyűlés összehívását, tanácskozását, működését. Vö. KUKORELLI (24. lj.) 313.

e jogkörének gyakorlásához, mert e döntések alapvetően az Országgyűlés hatáskörébe tartoznak. Az *Országgyűlés akadályoztatásának fogalmát az Alaptörvény* definiálja, amelynek pontos meghatározása az esetleges visszaélések elkerülése érdekében szükséges.¹⁰¹ Eszerint az Országgyűlés e döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidege, továbbá a hadiállapotot vagy a rendkívüli állapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.¹⁰² Az akadályoztatás tényének, továbbá a hadiállapot kinyilvánítása és a rendkívüli állapot kihirdetése indokoltságának megállapítására azonban a *köztársasági elnök önmagában nem* jogosult. Az *Alaptörvény* ugyanis *további korlátozásként* rögzíti, hogy e feltételek meglétét három közjogi méltóságnak – az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének és a miniszterelnöknek¹⁰³ – kell *egybehangzóan* megállapítania.¹⁰⁴ A köztársasági elnök csak ezután élhet az *Alaptörvényben* meghatározott – Országgyűlést helyettesítő – jogosultságával. Ez a megelőző, egybehangzó döntés az államfői hatáskörben hozott intézkedés *érvényességi feltétele*, amely lehetőséget ad arra, hogy a köztársasági elnök politikai felelősségvállalás nélkül dönthessen.¹⁰⁵ A köztársasági elnök e hatásköre – az alaptörvényi szabályozás szerint – *nincs ellenjegyzéshez kötve*,¹⁰⁶ de az említett előfeltétel következtében ez nem is szükséges. Ha a három közjogi méltóság közül bármelyik úgy ítéli meg, hogy a feltételek – akár az Országgyűlés akadályoztatásának ténye, akár a hadiállapot kinyilvánításának és a rendkívüli állapot kihirdetésének indokoltsága – nem állapíthatók meg, akkor *nincs egybehangzó döntés*, és a *köztársasági elnök* nem helyettesítheti az Országgyűlést, *érvényesen nem határozhat* a parlament helyett, az érvénytelen döntéséért viselnie kell az alkotmányjogi felelősséget, mert ez alaptörvényt sértést jelent. A három közjogi méltóság előzetes egybehangzó döntése alaptörvényi garancia arra, hogy

¹⁰¹ JAKAB (8. lj.) 637.

¹⁰² Vö. az *Alaptörvény* 48. cikk (4) bek.-ével. Megjegyzendő azonban, hogy ez az alaptörvényi rendelkezés nem kellően pontos. A „nem ülésezik” kifejezés mellett arra is utalni kellene, hogy bár az Országgyűlés ülésezik, de a döntéshez szükséges számú képviselő nincs jelen. A problémáról lásd PETRÉTEI József: „A minősített időszakokra vonatkozó alkotmányi (törvényi) szabályozás sajátossága” in ÁDÁM Antal – CSERESNYÉS Ferenc – KAJTÁR István (szerk.): *Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára* (Pécs: PTE ÁJK 2006) 311. Az ezzel ellentétes – de támogatható – értelmezést lásd JAKAB (8. lj.) 637. 21. lj. Elháríthatatlan akadálynak kell tekinteni továbbá azt is, ha az Országgyűlés – korábban, a rendkívüli állapot előtt – feloszlott vagy a köztársasági elnök feloszlatta. Bár rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel [*Alaptörvény* 48. cikk (7) bek.], ill. a feloszlott vagy feloszlátott Országgyűlést ugyan rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács összehívhatja [vö. *Alaptörvény* 48. cikk (8) bek.], de mivel a Tanács csak a rendkívüli állapot kihirdetésével egyidejűleg jöhet létre, ezért erre – a rendkívüli állapot kihirdetése előtt – nem kerülhet sor.

¹⁰³ E közjogi méltóságok az általános szabályok szerint helyettesíthetők, de kizárólag csak abban az esetben, ha maguk, személyesen nem képesek feladat- és hatásköreik gyakorlására. Más esetben a helyettesítésük e döntés meghozatalában nem megengedett.

¹⁰⁴ Vö. az *Alaptörvény* 48. cikk (5) bek.-ével. A korábbi Alkotmány az egybehangzó helyett az együttes megállapítást tartalmazta [Alk. 19/A. § (3) bek.], amely nem volt egyértelmű, mert elvileg akár a többségi döntést is jelenthette volna. Lásd erről PETRÉTEI (102. lj.) 312–313, továbbá TILK Péter: *Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése* (Pécs: PTE ÁJK 2003) 78–83.

¹⁰⁵ Vö. a 48/1991. (IX. 26.) AB határozattal. ABH 1991. 189, 202.

¹⁰⁶ Vö. az *Alaptörvény* 9. cikk (5) bek.-ével.

a köztársasági elnök ne hozhasson elhamarkodott döntést, illetve ne élhessen vissza e jogával. Mivel az államfőnek ez a parlamentet helyettesítő hatásköre az előzetes egybehangzó döntéstől függ, ezért a három közjogi méltóságnak jóhiszeműen, legjobb tudása szerint, együttműködésre törekedve kell eljárnia, mert *egyrészt* az ettől eltérő magatartásukért – rájuk vonatkozó szabályok szerint – felelősséggel tartoznak,¹⁰⁷ *másrészt* nem akadályozhatják feleslegesen a hatékony döntéshozatalt, amit a körülmények feltételezhetően indokolnak. Sem az *Alaptörvény*, sem a törvényi szabályozás továbbra sem rendezi azonban, hogy ezt az előzetes egybehangzó döntést kinek kell kezdeményeznie, illetve milyen formában – személyes találkozó alkalmával vagy anélkül, együttesen vagy külön-külön nyilatkozva (például telefonon keresztül) kell/lehet-e megtenni.¹⁰⁸

Az *Alaptörvény* azt a kérdést sem szabályozza, hogy a *köztársasági elnök helyettesítő döntését ki kezdeményezi*. Mivel nincs formális előírás, a kezdeményezésre *maga az államfő is* jogosult lehet, ha úgy látja, hogy az alaptörvényi feltételek mind a hadiállapot kinyilvánítására, mind a rendkívüli állapot kihirdetésére, mind pedig az Országgyűlés akadályoztatására nézve fennállnak. Az sincs kizárva, hogy a köztársasági elnököt az erre irányuló informális javaslattal más szerv – különösen a miniszterelnök – keresse meg. Mindkét esetben azonban az államfőnek – döntése meghozatala előtt – be kell szereznie a három közjogi méltóság előzetes egybehangzó megállapítását a feltételek fennállásáról, mert *döntéshozatali joga érvényesen csak ezt követően* nyílik meg. Mivel a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot és a rendkívüli állapot kihirdetésére, ezért erre csak akkor köteles, ha ezek feltételeinek fennállásáról maga is meg van győződve:¹⁰⁹ a *döntés meghozatalára kényszeríteni nem* lehet, de *alkotmányos kötelessége* – amely a tág értelemben felfogott örökös funkciójával is összefügg¹¹⁰ –, hogy a *felmerült válsághelyzet elhárításához* – amennyiben ez megengedett és szükséges – *feltétlenül hozzájáruljon*. E hatáskörére is igaz, hogy ennek gyakorlása nemcsak joga, hanem kötelessége is. Döntéshozatali jogával *saját felelőssége alapján* élhet, de az *Alaptörvény* a köztársasági elnök parlamentet helyettesítő döntésével kapcsolatban *garanciális szabályt* is megállapít: az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának vagy a rendkívüli állapot kihirdetésének *indokoltságát* az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén *felülvizsgálja*, és – az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről.¹¹¹ Ennek keretében vizsgálhatja, hogy az államfő a határozata meghozatalánál betartotta-e az alaptörvényi feltételeket, amiért felelősséggel tartozik és felelősségre is vonható. Jóllehet, a vizsgálat jogszerűségi szempontból történik, de az Országgyűlés e kér-

¹⁰⁷ Vö. JAKAB (8. lj.) 638–639.

¹⁰⁸ A korábbi szabályozással kapcsolatban vö. PETRÉTEI (102. lj.) 313. Jakab András szerint – szintén a korábbi szabályozás alapján – a döntés nincs formához (pl. együttes ülésezéshez) kötve, a lényeg az egyértelmű és feltétlen akaratnyilvánítás, amelyet a jogbiztonság érdekében dokumentálni kell. Vö. JAKAB (8. lj.) 639.

¹⁰⁹ Vö. JAKAB (8. lj.) 639.

¹¹⁰ E kivételes helyzetek úgy is felfoghatók, mint amelyek az államszervezet demokratikus működése érdekében – a jelzett esetekben – az államfő beavatkozását igénylik.

¹¹¹ *Alaptörvény* 48. cikk (6) bek.

désben valójában politikai jellegű mérlegelést is gyakorol, mert az erről való döntéshez az országgyűlési képviselők *széles körű egyetértését* kívánja meg. Ha a parlament arra a meggyőződésre jut, hogy a köztársasági elnök jogszerűtlenül járt el, lehetősége van *egyfelől* a köztársasági elnök felelősségre vonását kezdeményezni, ¹¹² *másfelől* a bevezetett hadiállapotot vagy rendkívüli állapotot megszüntetni. ¹¹³ Ebből az is következik, hogy az államfő e hatásköre a *parlament által kontrollált hatáskört* jelent. ¹¹⁴ Az Országgyűlés felülvizsgálati joga arra vezethető vissza, hogy ezeknek a döntéseknek a meghozatalára elsődlegesen e szerv jogosult, helyettesítésére csak az akadályoztatása esetén van az államfőnek lehetősége. ¹¹⁵

A *köztársasági elnöknek* a hadiállapot kinyilvánításáról és a rendkívüli állapot kihirdetéséről *határozatot kell hoznia*, és egyidejűleg meg kell alakítania a Honvédelmi Tanácsot. A *határozat* – az országgyűlési döntéshez hasonlóan – *konstitutív aktus*, amely lehetővé teszi a rendkívüli állapotra vonatkozó alaptörvényi és törvényi szabályok alkalmazását, és *mindenkire nézve kötelező*. A határozatot – szintén a parlamenti döntéshez hasonlóan – *ki kell hirdetni*. Az alaptörvényi szabályozásból elvileg az is levezethető volna, hogy a köztársasági elnök nemcsak a hadiállapot kinyilvánítására és a rendkívüli állapot kihirdetésére jogosult, hanem arra is, hogy ha a rendkívüli állapot kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn, akkor ennek megszüntetéséről is döntsön. Mivel azonban a kihirdetés alapvetően az Országgyűlés hatásköre, ezért az államfő a rendkívüli állapot megszüntetéséről kizárólag csak akkor dönthetne, ha a parlament e döntés meghozatalában akadályoztatva van, vagyis helyettesítési szituáció keletkezik. Ilyen helyzet viszont nem állhat elő, mert egyrészt rendkívüli állapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel, illetve a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács is összehívhatja. ¹¹⁶ Másrészt a különleges jogrend megszüntetése nem igényli a gyors és hatékony parlamenti döntéshozatalt – azaz nincs indoka a helyettesítésnek –, ezért a köztár-

¹¹² Vö. az *Alaptörvény* 13. cikk (2) és (3) bek.-eivel.

¹¹³ Vö. az *Alaptörvény* 54. cikk (3) bek.-ével.

¹¹⁴ A parlamenti felülvizsgálat alkalmazása az Országgyűlés politikai önállóságának a kifejeződése is, ami egyúttal a köztársasági elnök politikai mérlegelési jogának korlátjaként jelentkezik.

¹¹⁵ Kukorelli István szerint a köztársasági elnöknek a parlament helyettesítésére vonatkozó jogköre alkotmányi korlátaiból jól látható, hogy milyen szűk mozgásteret van az államfőnek. „Ez a jogi megoldás az 1989-es év szülötte, azé az évé, amikor volt egyfajta félelem a túl erős köztársasági elnöktől.” KUKORELLI (24. l.) 314. E szabályozási megoldáson ugyanakkor az *Alaptörvény* sem változtatott.

¹¹⁶ Vö. az *Alaptörvény* 48. cikk (7) és (8) bek.-eivel. Az *Alaptörvény* szerint az Országgyűlés megbízatása az alakuló ülésével kezdődik, és a következő Országgyűlés alakuló üléséig tart [*Alaptörvény* 3. cikk (1) bek.], ezért egészen addig, amíg a következő Országgyűlés meg nem alakul, feladat- és hatásköreit teljes körűen gyakorolhatja, és a Honvédelmi Tanács mellett az Országgyűlés elnöke is összehívhatja. Ráadásul az *Alaptörvény* 48. cikk (7) bek.-e úgy rendelkezik, hogy: „[a]z országgyűlési képviselők általános választását rendkívüli állapot és szükségállapot idején nem lehet kitűzni, és nem lehet megtartani, ilyen esetben a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani. Ha az országgyűlési képviselők általános választását már megtartották, de az új Országgyűlés még nem alakult meg, a köztársasági elnök az alakuló ülést a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított harminc napon belül időpontra hívja össze.”

sasági elnök akkor sem jogosult a rendkívüli állapot megszüntetésére, ha azt maga hirdette ki.¹¹⁷

A *Honvédelmi Tanács elnökeként* az államfő csak azokat a jogosítványait gyakorolhatja, amelyek a Tanács ülésének vezetésével, illetve e szerv képviselétével kapcsolatosak. A *Honvédelmi Tanács a köztársasági elnök vezetésével működik*,¹¹⁸ ezért e testület – ügyrendje szerint szabályozott – összehívásával, napirendjével, az ülésen való elnökléssel, a döntésének kezdeményezésével, határozatainak aláírásával, stb. összefüggő jogosítványok gyakorolhatók. *Más* – az *Alaptörvényben vagy törvényben megállapított – feladat- és hatásköreit az államfő nem láthatja el*, mert ezek a Honvédelmi Tanácsot – mint testületet – illetik meg.¹¹⁹ A köztársasági elnököt – az általános helyettesítési szabályok szerint – az Országgyűlés elnöke helyettesítheti, de ez is csak a Tanács elnökeként gyakorolható jogkörére terjed ki, más államfői jogokat a helyettesítő házelnök sem gyakorolhat.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a hadiállapot kinyilvánítása és a rendkívüli állapot kihirdetése a *köztársasági elnök tartalék jellegű jogosítványai* közé sorolható, mivel e hatásköreivel kizárólag az *Alaptörvényben* meghatározott feltételek esetén, és csak akkor élhet, ha az Országgyűlés akadályoztatva van. E döntései azonban ekkor is korlátozottak, mert *egyrészt* a három közjogi méltóságnak – az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének és a miniszterelnöknek – az előzetes, *egybehangzó* megállapításától függ, *másrészt* a *parlament által utólag kontrollált hatáskört* jelentenek. A rendkívüli állapot ideje alatt a köztársasági elnök speciális hatásköröket láthat el: a Honvédelmi Tanács elnöki teendőinek végzésére jogosult, egyéb feladat- és hatásköreit azonban nem gyakorolhatja, mert ez a Honvédelmi Tanácsot illeti meg.

¹¹⁷ Az *Alaptörvény* 54. cikk (3) bek.-e a különleges jogrend megszüntetésére nem ir elő minősített többséget, ehhez tehát az Országgyűlés egyszerű többséggel meghozott határozata is elegendő. A rendkívüli állapot megszüntetése ugyanis a normális alkotmányos rendhez való visszatérést jelenti, ezért nem is indokolt a minőségi többség előírása.

¹¹⁸ Vö. a 63/1992. (XII. 11.) AB határozattal. ABH 1992. 284, 286.

¹¹⁹ Így pl. a köztársasági elnök kinevezési, kítüntetési, egyéni kegyelmezési stb. jogait.