

## DISSERTATIONES

AKI őrKÖDIK AZ ÁLLAMSZERVEZET DEMOKRATIKUS  
MŰKÖDÉSE FELETT*Az államfő a szükségállapotban*BABOS Dóra Réka  
egyetemi hallgató (PPKE JÁK)**1. Bevezetés**

A rendszerváltás óta eltelt időben az államfői intézmény szabályozása érdemben nem változott, az Alaptörvény hatálybalépésével sem. Az államfő jogállására vonatkozó szabályozás, valamint a ráruházott jogkörök tekintetében sem történt érdemi változás, azonban az Alaptörvény tizedik módosítása (a továbbiakban: AT10M) 2022. november 1-jei nappal léptette hatályba az Alaptörvény kilencedik módosítását (a továbbiakban: AT9M),<sup>1</sup> amely lényegében változtatta meg a szükségállapotra vonatkozó szabályozás rendszerét.

Bár szükségállapot bevezetésére a rendszerváltás óta eltelt időben nem került sor, bármikor bekövetkezhet egy olyan válsághelyzet, amelyet az „alkotmányos állam [...] az alkotmány által a normális szituációkra biztosított [...] eszközökkel nem tud elhárítani”.<sup>2</sup> A „krízishelyzetek természetesen minden állam életében lehetségesek, és az alkotmánynak számolnia kell azzal, hogy ezek be is következnek”.<sup>3</sup> Az ilyen helyzetek potenciális bekövetkezése miatt elengedhetetlen, hogy ezen a területen olyan összefüggő és koherens legyen a jogszabályi környezet, amely illeszkedik a jogrendszerbe és amely a jogelveknek is megfelel.

Fontos előjáróban leszögezni, hogy a különleges jogrendi szabályozás átalakítása kétségtelenül szükséges volt, hiszen az Alaptörvény az AT9M előtt „egy kiegyen-

<sup>1</sup> Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása 2. cikk.

<sup>2</sup> PETRÉTEI József: A köztársasági elnök rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatáskörei. *Állam- és Jogtudomány*, 2015/4. 26.

<sup>3</sup> Uo. 11. lj.



súlyozott, de bonyolult rendszert<sup>4</sup> tartott fent azért, hogy hat különleges jogrendi tényállást szabályozott. Európa más államait megvizsgálva megállapíthatjuk, hogy jellemzően 2-3 különleges jogrendi tényállás szerepel az alkotmányokban.<sup>5</sup> Nyilvánvaló, hogy számos tényezőtől múlik az, hogy mi a legideálisabb szabályozási konstrukció egy adott államban a különleges jogrend regulációjára, így pusztán a tényállások számából nem következtethetünk arra, hogy ez ideális, vagy sem. Ugyanakkor nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt, hogy a szigorú kategorizálás túlzottan korlátozó lehet<sup>6</sup> és szükség esetén megnehezítheti a válságkezelést. A jogalkotó célja is ezzel állt összhangban az AT9M rendszerének kialakításakor: A módosítás egy „korszerűbb, a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó”<sup>7</sup> szabályozás kialakítását szolgálta.

A korábbi szabályozás nem hozott létre hatalomkoncentrációt sem az Országgyűlésnél, sem a Kormányánál, sem a köztársasági elnökénél, azonban a módosítás következtében a Kormány lett a legfőbb különleges jogrendi döntéshozó,<sup>8</sup> ami európai trendektől sem idegen. Ez ugyanakkor szükségessé teszi azt is, hogy mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök megfelelő kontrolleszközzel rendelkezzen szükségállapot idején.

A következőkben sorra veszem az államfő jogállására vonatkozó hatályos szabályozás releváns elemeit, így meghatározom, hogy hol helyezkedik el a köztársasági elnök a magyar államszervezetben. Vizsgálom továbbá a szükségállapotra vonatkozó korábbi és jelenlegi normákat, majd ezek összevetésével következtetek arra, hogy az új rendszer alkalmas-e minden lehetséges válsághelyzet kezelésére, kellően hatékony-e, és arra, hogy összhangban áll-e az államfő intézményre vonatkozó szabályozással, különös tekintettel a hatalommegosztás elvére.

## 2. Államfői intézmény a magyar államszervezetben

### 2.1. Államfő a hatalmi viszonyok struktúrájában

A modern államokat vizsgálva megállapítható, hogy az adott államszervezeti sajátosságoktól függően változik az államfői intézmény. A parlamentáris kormányformájú államokban jellemzően a végrehajtó hatalom része, vagy pedig a három hatalmi ágon kívül álló, semleges hatalmi tényezőként működik.<sup>9</sup> A két modell között a fő differenciáló tényező a hatalmi ágak korlátozásának módja, melynek nélkülözhetetlen eleme hatalomkoncentráció elkerülésének, és egyúttal hozzájárul az államszervezet demokratikus működésének a fenntartásához.

<sup>4</sup> HORVÁTH Attila: Összegzés – Különleges jogrend az alkotmányokban. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021. 641.

<sup>5</sup> Uo. 635–638.

<sup>6</sup> Elliot W. BULMER: *Emergency Powers*. (International IDEA Constitution-Building Primer 18.) Stockholm, International IDEA, 2018. <https://doi.org/10.31752/idea.2018.29>

<sup>7</sup> T/13648. számú törvényjavaslat indokolással – Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása Általános Indokolása.

<sup>8</sup> HORVÁTH i. m. 641.

<sup>9</sup> CSINK Lóránt: *Mozaikek a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 81.

A magyar közjogi hagyomány szerint az államfő hosszú időn keresztül a végrehajtó hatalom letéteményese volt. 1989. március 22-én megalakult az Ellenzéki Kerekasztal (EKA)<sup>10</sup> az ellenzéki pártok részvételével, amelyek kompromisszumot akartak kötni a kormányon lévő Magyar Szocialista Munkáspárttal (MSZMP). A tárgyalások során az EKA arra jutott, hogy fontosabb számukra az, hogy mihamarabb demokratikus választásokat írjanak ki, mint az, hogy az államfőválasztással kapcsolatos tárgyalások kimenetelére érdemi befolyást gyakoroljanak.<sup>11</sup> Ezek, az elsősorban politikai okok vezettek arra, hogy olyan, az Alkotmányt módosító jogszabályok születtek, amelynek következtében az Alkotmánybíróság a 48/1991 (IX. 26.) AB határozatában a későbbiekben már semleges hatalmi tényezőként pozícionálta az államfőt.

Az egyik értelmezés szerint a semlegesség azt takarja, hogy az államfő teljesen független a hatalmi ágaktól, nincs olyan jogköre, amely bármely hatalmi ághoz kapcsolná. Ez a modell azonban egyrészt a hatalommegosztás elvéből sem vezethető le, mivel szükségszerű ebben a rendszerben az, hogy a hatalmi tényezők a fékek és ellensúlyok elve mentén szerveződjenek. Másrészt a hatalmi egyensúly megbomlása esetén az államfő csak úgy tudja helyreállítani az államszervezet demokratikus működését, ha minden hatalmi ág esetében rendelkezik olyan jogkörrel, amelynek segítségével a hatalmi egyensúly a többi hatalmi ág közreműködése nélkül visszaállítható.

Ebből következik a semlegesség azon értelmezése, mely szerint az államfő semlegességét az adja, hogy minden hatalmi ághoz köti valamilyen közel egyenlő arányú hatalmi jogosítvány, így egyik hatalmi ág mellett sem válik elkötelezetté. Ez összhangban áll azzal is, hogy az államfő, mint olyan állami szereplő, akinek feladata az állam reprezentálása, egységének megtestesítése, minden hatalmi ágnak nyújt egyfajta legitimitációt azzal, hogy a jog által biztosított lehetőséget kap arra, hogy bizonyos feltételek fennállása esetén annak működésébe beavatkozzon. Pusztán ez nem teszi az államfőt semleges hatalommá, hiszen ugyanezen hatalmi jogosítványokkal akkor is rendelkezik, ha a végrehajtó hatalom letéteményese, noha – véleményem szerint – ez az egyik komponense a semlegességnek.

A másik és legfontosabb eleme az államfői semlegességnek, hogy az államfő nem vesz részt a napi politikában. Ez azt jelenti, hogy a feladata felügyelni, hogy az értelemszerűen pártpolitika mentén szerveződő mindenkorai Kormány ne bírjon érdemi befolyással azon állami intézményekre, melyek működésének feltétele éppen az, hogy a politikától függetlenül működjenek.<sup>12</sup> Mindez nem jelenti azt, hogy az államfő teljesen apolitikus, hiszen csak úgy képes a három hatalmi ág ellensúlyát képezni, hogyha maga is hatalmi tényezőként van jelen, ugyanakkor a döntéshozatali tevékenysége csak nagyon szűken szabályozott esetekre terjed ki. Ennek legfontosabb eszköze az, ha az államfő képes a Kormánytól függetlenül döntést hozni olyan kérdésekben, amely nem

<sup>10</sup> BIHARI Mihály: Alkotmányos rendszerváltás. In: HITSEKER Mária – SZILÁGYI Zsuzsa (szerk.): *Mindentudás Egyeteme* 6. Budapest, Kossuth, 2006. 256.

<sup>11</sup> Andras MINK: Hungary – Survey of Presidential Powers: Formal and Informal. *East European Constitutional Law Review*, Vol. 3., Iss. 1. (1994) 68.

<sup>12</sup> Elliot BULMER: *Non-executive presidents in parliamentary democracies*. (International IDEA Constitution- Building Primer 6.) Stockholm, International IDEA, 2014. 8.

a végrehajtó hatalmi ággal kapcsolatosak, hanem az államfő prerogatívái. Akkor, ha az államfő végrehajtó hatalmi kérdésben dönt, akkor a Kormánynak szükségszerűen vállalnia kell a politikai felelősséget. Ez nem áll ellentétben a fentebb vázoltakkal, hiszen erre legtöbbször olyan politikai aktusok következtében kerül sor, amikor az államfő nem prerogátiva jogkörben dönt.

## 2.2. Államfői felelősség szabályozása a köztársasági elnök jogállásának tükrében

Az 48/1991 (IX. 26.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejti, hogy az államfő sérthetlensége és az Országgyűlés irányába való politikai felelősségének hiánya a köztársasági elnököt semleges hatalmi tényezővé teszi és feladatuként definiálja az Országgyűlés és a Kormány közötti egyensúlyozást.<sup>13</sup> Az Alaptörvény teljes egészében átveszi ezt az – egyébként a bonni alaptörvény adta mintán alapuló – konstrukciót és a jogalkotó egyértelműen deklarálja az Alaptörvény indoklásában, hogy „a köztársasági elnök a végrehajtó hatalomtól elkülönült, önálló hatalmi tényező”,<sup>14</sup> bár ismertek ettől eltérő interpretációk.<sup>15</sup> Az Alkotmány emellett fő feladatuként ruházza az államfőre azt a *statust*, miszerint „kifejezi a nemzet egységét és öröködi az államszervezet demokratikus működése felett”. Az Alkotmánybíróság 8/1992 (I. 30.) AB határozata alapján ez rendelkezés azt is magában foglalja, hogy ez az örökös nem korlátozódik krízishelyzetekre, hanem az államügyek szokásos intézésének is a része.<sup>16</sup> Ez jelenti részben a többi hatalmi ágat képviselő alkotmányos szervek saját hatáskörében a működési zavarok tényleges elhárítását, hiszen alapvetően a többi hatalomgyakorló szervnek is feladata az alkotmányos rend biztosítása és amennyiben ez nem teljesül, az államfő más szervhez fordul, akinek feladata a sérelem orvoslása, vagy cselekményéért más vállalja a politikai felelősséget.<sup>17</sup> Az Alaptörvény külön nevesíti azokat az eseteket, amikor az államfő döntéséhez a Kormány, vagy valamely tagjának ellenjegyzése szükséges.<sup>18</sup> Erre akkor lehet szükség, ha az államfő más szervvel együtt hoz meg valamilyen döntés, például az Országgyűlés felhatalmazása következtében elismeri a nemzetközi szerződések hatályát,<sup>19</sup> de ellenjegyzés szükséges többek között a miniszterek, a Magyar Nemzeti Bank elnökének és alelnökének, az önálló szabályozó szervek vezetőinek és az egyetemi tanároknak a kinevezéséhez,<sup>20</sup> valamint az egyéni

<sup>13</sup> 48/1991 (IX. 26.) AB határozat ABH 217, 230.

<sup>14</sup> A Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627. számú törvényjavaslat indokolása a 9. cikkhez.

<sup>15</sup> Ld. KOVÁCS Virág: A köztársasági elnöki intézmény az Alaptörvényben. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011.* II. k. Budapest–Pécs, Pázmány Press, 2013. 271–288.

<sup>16</sup> 8/1992 (I. 30.) AB határozat ABH 51, 54.

<sup>17</sup> 36/1992 (VI. 10.) AB határozat ABH 207, 211, 212.

<sup>18</sup> PETRÉTEI József: *A köztársasági elnöki intézmény a magyar alkotmányjogban 1989–2014.* Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2018.

<sup>19</sup> Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés.

<sup>20</sup> A Kormány előjegyzéséhez kötött döntéseket az alkotmányozó az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdésében sorolja fel taxatív.

kegyelmezés jogát is ellenjegyzés mellett gyakorolja.<sup>21</sup> Ebben az esetben a Kormány vállalja a politikai felelősséget az Országgyűléssel szemben az államfő döntése után. A gyakorlatban itt nincs lehetősége az államfőnek a kormánnyal szembe menni. Az Alaptörvény 9. cikk (6) bekezdése lehetőséget ad a köztársasági elnöknek arra, hogy a (4) bekezdés b)–e) pontban foglaltakat megtagadja, ha az az államszervezet demokratikus működését veszélyezteti. Azonban az, hogy mi veszélyezteti az államszervezet működését, nem könnyen definiálható, és ha kiterjesztően értelmezzük, akkor súlyos visszaéléseknek lehet az alapja. Ennek elkerülésére az Alkotmánybíróság 48/1991 (IX. 26.) AB határozatban kifejtett értelmezését kell figyelembe venni, mely szerint a kinevezés megtagadására csakis tartalmi okból kerülhet sor, formai hiba nem alapozza meg a fellépést.<sup>22</sup> A kinevezés megtagadása nem használható fel olyan, bizonyos esetben csak teoretikusan létező veszély kiküszöbölésére, amely valamely, a Kormánytól független „jogi szabályozás hézagossá válásából vagy a jogi garanciák hiányából fakad”.<sup>23</sup> Az államfő ezáltal egy szigorú keretek közé szorított, ugyanakkor súlyos államszervezeti krízishelyzetben érdemi cselekvést lehetővé tevő pozícióba kerül, amely alkalmassá teszi arra, hogy a mindenkori Kormány ellensúlyát képezze.

Az államfő nem tartozik felelősséggel olyan döntés után, amit ő kezdeményez, de ezt követően más szerv hozza meg a végső döntést. Példa erre a népszavazás kezdeményezésének jogköre,<sup>24</sup> melyhez a Kormány ellenjegyzése azért nem szükséges, mert a népszavazás elrendelése az Alaptörvény szerint az Országgyűlés feladata.<sup>25</sup> Hasonló példa az előzetes normakontroll kezdeményezésének lehetősége. Ebben az esetben egyrészt az előbbieken említett okokból nem kell ellenjegyzés, mivel a végső döntés itt az Alkotmánybíróságé, amely a jogszabály vizsgálatát követően juthat arra a következtetésre, hogy a törvény nem alaptörvény-ellenes, másrészt sértené a hatalommegosztás elvét az, ha ebben az esetben a döntéshez a Kormány ellenjegyzése lenne szükséges. Tekintettel arra a tényre, hogy a Kormány a parlamenti döntéshozatali munkára törvénykezdeményezőként jelentős ráhatással bír és aktív résztvevője a jogalkotási eljárásnak, így lehetősége van saját politikai irányvonalának megfelelően alakítani a jogalkotási munkát.<sup>26</sup> Ha a köztársasági elnök egy olyan törvény előzetes normakontrollját indítványozná, aminek meghozatalára a Kormánynak jelentős ráhatása volt, kidolgozásában is érdemi szerepet töltött be, úgy az államfői döntéshez szükséges ellenjegyzést a Kormány valószínűsíthetően megtagadná. Ezen kívül az államfő csak politikai vétóval<sup>27</sup> élhet, amelynek keretében egyszer visszaküldheti az Országgyűlésnek a törvényt megfontolásra. A parlamentben jellemzően törvényalkotási többséggel rendelkező kor-

<sup>21</sup> PETRÉTEI József: A köztársasági elnök kegyelmezési jogáról. In: CSINK Lóránt – SZABÓ István (szerk.): *Az államfő jogállása II.* Budapest, Pázmány Press, 2015. 30.

<sup>22</sup> ÁRVA Zsuzsanna: *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez.* Wolters Kluwer, 2022 [online kiadás]

<sup>23</sup> 36/1992 (VI. 10.) AB határozat ABH 207, 207.

<sup>24</sup> Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés d) pont.

<sup>25</sup> Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés.

<sup>26</sup> Megjegyzendő, hogy a Kormány jogalkotás befolyásolására való képessége nem korlátlan, hiszen van olyan jogszabály, amelynek elfogadása minősített többséget igényel.

<sup>27</sup> Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdés.

mánypárt, mint hatalmi igényeit érvényesíteni kívánó tényező esetében borítékolható, hogy a politikai vétó hatására a jogszabály tartalmát érdemben nem változtatná meg. Így nem érvényesülne semmilyen ellensúly a kormányzati hatalommal szemben, ami nyilvánvalóan szembe menne a hatalommegosztási elvekkel.

Az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – lehetőséget biztosít arra, hogy az államfő önálló politikai döntést hozzon. Ezt az Alkotmánybíróság az Alkotmány azon rendelkezéséből vezeti le,<sup>28</sup> amelyet aztán később az Alaptörvény is átvesz, hogy az államfő feladata az államszervezet demokratikus működése feletti őrökös. Az Alaptörvény ide sorolja az Országgyűlés feloszlatására való jogosultságot, azzal a kikötéssel, hogy az államfőnek erre két esetben van lehetősége: ha az Országgyűlés az általa miniszterelnöknek javasolt személyt 40 napon belül nem választja meg, illetve a költségvetésről szóló törvény folyó év március 31. napjáig, az az első költségvetési negyedév végéig nem kerül elfogadásra.<sup>29</sup> Az Alaptörvény mindkét esetben határidőhöz köti a döntést, aminek egyrészt célja, hogy ez az atipikus államszervezeti működés lehetőleg minél rövidebb időn keresztül álljon fent, hiszen egy ilyen állapot számos egyéb államszervezeti diszfunkció kialakulásának a veszélyét foglalja magába. Másrészt az államfői hatalmat is korlátozza, hiszen a feloszlatással egyidejűleg új választást kell kiírni, és legkésőbb 90 napon belül meg kell választani az új Országgyűlést.<sup>30</sup> Ilyen esetben a hatalmi ágak közreműködése is kizárt, hiszen éppen valamely hatalmi tényező okozta az államszervezet működésének ideiglenes rendellenességét. Az államfői semlegesség éppen abban rejlik, hogy az Alaptörvény által meghatározott államszervezeti rendszerben az államfő az, aki a Constant által leírtaknak megfelelően helyreállítja a három hatalmi ág között fennálló egyensúlyt, méghozzá jogi eszközökkel, az alaptörvényi szabályozás adta keretek között maradva, ami megakadályozza azt, hogy az államfő politikai okokra hivatkozva oszlassa fel az Országgyűlést.

Autonómiát biztosít az államfőnek az a hatáskör-csoport, azok az önálló döntések, amelyekhez fűződően az Alaptörvény csak egy végső határidőt állapít meg, de a meghatározott időtartamon belül a köztársasági elnök tetszése szerint választhatja ki azt, hogy mikor hirdeti ki egy törvényt, vagy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben (a továbbiakban: Ve.) meghatározott intervallumon belül<sup>31</sup> mikorra tűzi ki az országgyűlési és az önkormányzati választás, valamint az országos népszavazás időpontját.

Az Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés j) pontja meghatározza továbbá azt, hogy törvény is állapíthat meg döntési hatáskört, melyhez főszabály szerint kell ellenjegyzés, de ez feloldható. Korábban a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény<sup>32</sup> (a továbbiakban: Hvt.) a köztársasági elnök hatáskörébe utalta a döntést, miszerint az államfő – a honvédelmi miniszter előterjesztésére – jóváhagyta az ország fegyveres

<sup>28</sup> 48/1991 (IX. 26.) AB határozat ABH 217, 233.

<sup>29</sup> Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés a)–b) pontok.

<sup>30</sup> Alaptörvény 3. cikk (6) bekezdés.

<sup>31</sup> Ve. 6–8. §§.

<sup>32</sup> 2022. október 31-én hatályát veszítette.

védelmének tervét, kinevezte és felmentette a Honvéd Vezérkar főnökét, valamint csapatzászlót adományozhatott,<sup>33</sup> ráadásul a jogalkotó ehhez a döntéshez nem tette szükségessé az ellenjegyzést. Mindez összekapcsolódik az államfői jogállás főparancsnoki funkciójával, hiszen az Alaptörvény az irányítói hatásköri elemeket ruházott az államfőre a Magyar Honvédség vonatkozásában, és amely hatáskör fennmaradó elemeit az Országgyűlés, illetve a Kormány gyakorolja. A Hvt. említett rendelkezése ezt az Alaptörvényben meghatározott rendelkezést konkretizálta, melyet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. CXI. törvény (a továbbiakban: új Hvt.) is fenntartott.<sup>34</sup> Az AT9M következtében a felelősségi viszony nem változott, de a 2022. november 1-jén hatályba lépő, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbő.) rendelkezései azonban egyéb hatásköri elemeket is kapcsoltak az államfő főparancsnoki funkciójához, így az államfő hatásköre lényegében a Biztonsági- és Védelempolitikai Alapelvek,<sup>35</sup> valamint a Nemzeti Biztonsági Stratégia<sup>36</sup> áttekintésére<sup>37</sup> és véleményezésére, valamint a Kormánytól az ország védelmével és biztonságával összefüggő bármely ügyben való tájékoztatás kérésére is kiterjed.<sup>38</sup>

A „köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka”.<sup>39</sup> Ez a funkció az államfő jogállásának része és főként – közigazgatási jogi értelemben vett – irányítási funkciókat<sup>40</sup> foglal magába, mivel az államfő nem tagja a Honvédségnek, annak nem szolgálati előjárója, tehát vezetési funkciókat nem gyakorol. Konkrét jogosítványait az előbbieken említett módon az államszervezet más szereplőivel együtt korábban a Hvt., jelenleg az új Hvt. és a Vbő. rendelkezései alapján gyakorolja. Az Alaptörvény kodifikálása során éppen ezért ezt a jogállási elemet, valamint ennek másik komponensét, amely szerint az államfő „kifejezi a nemzet egységét” a hatásköri leírásoktól függetlenül – véleményem szerint helyesen –, két külön bekezdésbe foglalta. Ez mindkét államfői modellben egy olyan elem, amely mindenképp szigorúan az államfőhöz kapcsolódik, jogállásának központi eleme, amely más hatalmi funkciót gyakorló államszervezeti tényezőktől teljesen független. Mivel ez nem egy hatáskör, ezért a politikai felelősség kérdéskörén kívül áll, nem lehetne ellenjegyzéshez kötni, sőt, a legideálisabb – a parlamentáris kormányformájú államok esetében – a magyarhoz hasonló kodifikációs megoldás lenne: az, ha az alkotmányozó már a kodifikáció során érzékeltetné a hatáskör és a jogállás között fennálló lényegi különbséget azáltal, hogy a főparancsnoki funkcióra vonatkozó szabályozást egy teljesen önálló bekezdésben szerepelteti, nem a

<sup>33</sup> Hvt. 20. §.

<sup>34</sup> Új Hvt. 5. § (1)–(3).

<sup>35</sup> Vbő. 22. § (1) bekezdés a) pont.

<sup>36</sup> Uo. 22. § (1) bekezdés b) pont.

<sup>37</sup> Uo. 45. § (1) bekezdés.

<sup>38</sup> Uo. 45. § (2) bekezdés.

<sup>39</sup> Alaptörvény 9. cikk (2) bekezdés.

<sup>40</sup> Uo. 45. cikk (2) bekezdés.

hatásköri elemek között felsorolva, mint ahogy teszi ezt például a szlovák<sup>41</sup> és a cseh<sup>42</sup> alkotmány.

Ezen rendelkezések célja egyértelműen az, hogy lehetőséget adjon az államfőnek az államszervezet egyensúlyának fenntartására, szükség esetén a helyreállítására, noha a parlamentáris kormányformájú országokhoz hasonlóan ezen hatáskörök gyengének mondhatóak.

### 3. A szükségállapotra vonatkozó szabályozás a kilencedik Alaptörvény-módosítás előtt és után

#### 3.1. Tényállási előfeltételek

A szükségállapot kihirdetésének feltétele (i) a „törvényes rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmény”,<sup>43</sup> valamint az (ii) „élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmény” megvalósulása. A tényállás megvalósíthatja többek között a zavargás, a lázongás, az államcsíny (*coups d'état*) vagy a polgárháború cselekményének megvalósulása, de megfelel a fogalmi feltételeknek a felforgatás is.<sup>44</sup> Fontos megjegyezni azt, hogy ezek a cselekmények minden esetben belső társadalmi konfliktus<sup>45</sup> következményei, külső veszély nem valósítja meg ezeket a tényállásokat. Az Alaptörvény-módosítást követően több lényeges ponton is módosult a normaszöveg: (i) már elegendő az „alkotmányos rend [...] *felforgatására* irányuló cselekmény”<sup>46</sup> megvalósulása ahhoz, hogy kihirdethető legyen a szükségállapot, amellett, hogy az eddigi két célzat, a törvényes rend megdöntése, valamint a hatalom kizárólagos<sup>47</sup> megszerzése továbbra is része a szabályozásnak, azonban nem szükséges az, hogy a cselekményt *fegyveresen* kövessék el. Szintén az alkalmazhatósági küszöb leszállításához járul hozzá az Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés b) pontja is, ugyanis (ii) kikerült a normaszövegből a *fegyveresen*, illetve *felfegyverkezve* való elkövetés követelménye, helyére az értelmezést tágító *jogellenes* kifejezés került. Nem szükséges továbbá az sem, hogy külön bekerüljön az 50. cikkbe az *erőszakos* kifejezés, hiszen a jogellenesség egy ennél tágabb kategória, ami magába foglalja a fegyveres, felfegyverkezett és erőszakos elkövetést is.

<sup>41</sup> Szlovák Alkotmány 102. cikkely (1) bekezdés k) pont.

<sup>42</sup> Cseh Alkotmány 63. cikk (1) bekezdés c) pont.

<sup>43</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont (2022. VII. 13. – 2022. X. 31. között hatályos állapota).

<sup>44</sup> Attila HORVÁTH: The (too) complex regulation of emergency powers in Hungary. In: Zoltán NAGY – Attila HORVÁTH (ed.): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe*. Miskolc–Budapest, Ferenc Mádl Institution – CEA Publishing, 2022. 154.

<sup>45</sup> JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2021. 466.

<sup>46</sup> Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés a) pont.

<sup>47</sup> A hatalom kizárólagos megszerzésének tilalmát kimondja az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdés is.



További jelentős változás az Alaptörvény szövegében az, hogy a módosítás előtt a tényállás definiálásánál a „cselekmények”<sup>48</sup> kifejezés szerepelt az Alaptörvény szövegében. Ebből arra következtethetünk, hogy megvalósításához több, a tényállási előfeltételeknek megfelelő cselekmény realizálása volt szükséges. Az AT9M azonban itt is leszállította az alkalmazhatósági küszöböt azáltal, hogy a „cselekmény”<sup>49</sup> kifejezés szerepel a normaszövegben, így akár egyetlen tényállásszerű cselekmény is elegendő feltétel lehet.

Így tehát, a módosítások következtében sokkal több cselekmény alkalmas a szükségállapot tényállásának megvalósítására, mint korábban. A módosítás fő célja egyrészt az volt – ahogy az már a bevezetésben említésre került –, hogy az európai viszonylatban túlszabályozott különleges jogrendi szabályozást egyszerűbbé tegye.<sup>50</sup> Ennél konkrétabb célja volt a szükségállapot szabályozás átalakításának a „létfonosságú infrastruktúrákkal, illetve az információs technológiával összefüggő változások(kal)”<sup>51</sup> való összehangolása. Az információs technológia rohamos fejlődésének következtében valóban szükségszerű és fontos megteremteni a lehetőséget a szükségállapot kihirdetésére, ha a cselekményt nem a fizikai térben, hanem például a kibertérben valósítják meg,<sup>52</sup> ami a „modern kor egyes biztonsági fenyegetései” eseteit számba véve nem elhanyagolható kockázatot jelent.<sup>53</sup> Az új különleges jogrendi szabályozás a szükségállapot tényállását általánosabbá tette. Viszont nem szabad szem elől téveszteni a Jakab András és Till Szabolcs szerzőpáros által felvetett problémásnak tűnő kérdést: vajon hogyan illeszkednek a békés demonstrációk az új szabályozásba, hol húzhatjuk meg a határt az államhatalmat ténylegesen veszélyeztető cselekmény és egy demonstráció között.<sup>54</sup>

### 3.2. A kihirdetésre vonatkozó eljárási szabályok és hatáskörmegosztás szükségállapot idején

A szükségállapot kihirdetése a módosítás előtt az Országgyűlés feladata volt, az erről való döntéshez minősített többség, az országgyűlési képviselők kétharmadának támogató szavazata volt szükséges.<sup>55</sup> Lehetőséget biztosított továbbá az Alaptörvény arra, hogy abban az esetben, ha az Országgyűlés akadályoztatva volt és a szükségállapot kihirdetésének tényállási előfeltételei fennálltak, akkor a köztársasági elnök kihirdet-

<sup>48</sup> Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont (2022. VII. 13. – 2022. X. 31. között hatályos állapota).

<sup>49</sup> Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdés a)–b) pontok.

<sup>50</sup> UNGVÁRI Álmos: A különleges jogrendi szabályozás átalakítása. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2022/1. 25–34.

<sup>51</sup> Végső előterjesztői indokolás Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása 11. cikkéhez.

<sup>52</sup> ÁRVA i. m.

<sup>53</sup> KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/4. 31.

<sup>54</sup> JAKAB–TILL i. m. 474–475.

<sup>55</sup> Alaptörvény 48. cikk (2) bekezdés (2022. VII. 13. – 2022. X. 31. között hatályos állapota).

hette a szükségállapotot.<sup>56</sup> A kihirdetési eljárásra vonatkozó szabályozás lényegében változatlan maradt: továbbra is az Országgyűlés hirdeti ki a szükségállapotot, továbbra is minősített, alkotmányozó többség szükséges ehhez a döntéshozatalhoz, azonban az Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdése szerint maximum 30 napra hirdethető ki szükségállapot. Ezt követően, abban az esetben, ha a tényállási előfeltételek fennállnak, akkor azonos szavazataránnyal 30 nappal meghosszabbítható ez a minősített időszak. Korábban ez a kitétel ilyen formában nem szerepelt az Alaptörvény szövegében, azonban a rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések 30 napig maradtak hatályban.<sup>57</sup> Mind az AT9M előtt,<sup>58</sup> mind jelenleg<sup>59</sup> a köztársasági elnök hirdethette ki a szükségállapotot, ha az Országgyűlés akadályoztatva volt.

Szintén nem változtak az Országgyűlés összehívásával kapcsolatos jogkörök: a már feloszlott illetve feloszlott parlament alakuló ülését az államfő szükségállapot idején összehívhatja,<sup>60</sup> ahogy tehetette ezt korábban is,<sup>61</sup> illetve abban az esetben, ha az országgyűlési választásokat már megtartották, de a parlament még nem alakult meg, a köztársasági elnöknek a szükségállapot megszűnését követő harminc napon belüli időpontra kell az alakuló ülést összehívnia,<sup>62</sup> ezen rendelkezés tartalma is egyezik az AT9M előtti szabályozással.<sup>63</sup> Ez békeidőben is az államfő jogosultsága<sup>64</sup> és egyben kötelezettsége, amely ellenjegyzéshez nem kötött, önálló politikai döntés, amihez az alkotmányozó határidőt tűz.<sup>65</sup> Ennél jelentősebb változásokat tapasztalhatunk az államfő szükségállapoti jogkörei, illetve hatáskörei tekintetében.

Az államfő szükségállapoti hatásköre két részre különült el: magában foglalta egyrészt a rendvédelmi szervekkel – szükség esetén a Magyar Honvédséggel – történő rendelkezés jogát, illetve a jogalkotást szükségállapot idején.<sup>66</sup> Az Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdést értelmezve megállapítható, hogy elsődlegesen a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat kell bevetni szükségállapot idején a rend helyreállítása céljából. Amennyiben ezen szervek tevékenysége nem bizonyul elegendőnek, a Magyar Honvédség is bevethetővé válik a rend helyreállítására. A köztársasági elnök csak abban az esetben dönthetett az alkalmazásáról, ha az Országgyűlés akadályoztatva volt ebben a döntésében.<sup>67</sup> Ami viszont ennél is lényegesebb cselekvési lehetőséget ruházott az államfőre, az a különleges jogrendi rendelet megalkotásának jogosultsága

<sup>56</sup> Uo. 48. cikk (3) bekezdés.

<sup>57</sup> Uo. 50. cikk (5) bekezdés.

<sup>58</sup> Uo. 48. cikk (3) bekezdés.

<sup>59</sup> Alaptörvény 56. cikk (1) bekezdés.

<sup>60</sup> Uo. 55. cikk (2) bekezdés.

<sup>61</sup> Alaptörvény 48. cikk (8) bekezdés (2022. VII. 13. – 2022. X. 31. között hatályos állapota).

<sup>62</sup> Alaptörvény 55. cikk (1) bekezdés.

<sup>63</sup> Alaptörvény 48. cikk (7) bekezdés (2022. VII. 13. – 2022. X. 31. között hatályos állapota).

<sup>64</sup> Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés g) pont.

<sup>65</sup> Uo. 3. cikk (1) bekezdés.

<sup>66</sup> ÁRVA i. m.

<sup>67</sup> Az Országgyűlés akadályoztatását az Alaptörvény 56. cikk (2) bekezdésben foglaltak szerint kell megállapítani.

volt, mely a szükségállapot rendkívüli rendelkezések bevezetésének legfőbb eszköze volt.<sup>68</sup> A köztársasági elnöki rendelet, az Alaptörvényben is szabályozott<sup>69</sup> rendkívüli jogszabály,<sup>70</sup> amely célzottan az államszervezeti működés helyreállításának eszköze<sup>71</sup> és a rendeletben megfogalmazott norma – kötelező erejénél fogva – lehetővé teszi az államszervezet törvényes működésének helyreállítását. Azt, hogy pontosan miről rendelkezhetett az államfő ilyen esetben, a Hvt. 64. § (3) bekezdése határozta meg, keretet adva ezzel a köztársasági elnök cselekvésének. Korlátozta továbbá az államfői hatáskört az, hogy a rendeletek maximum harminc napig maradhattak hatályban, azonban a hatályt az Országgyűlés, akadályoztatás esetén annak honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága, meghosszabbíthatta,<sup>72</sup> legfeljebb a szükségállapot végéig.<sup>73</sup>

A AT9Ms következtében a köztársasági elnök hatáskörei jelentősen megváltoztak. Míg a korábbi szabályozásnak kifejezett jellemzője volt az, hogy szükségállapot idején a köztársasági elnök jogkörei jelentősen kiszélesedtek a normális állami működés esetén biztosított jogköreihez képest,<sup>74</sup> a fentebb említetteknek megfelelően az államfő feladata volt a rendkívüli intézkedések bevezetése, addig a módosítás következtében a Kormány döntési jogkörei szélesedtek ki jelentősen a szükségállapot vonatkozásában. Az Alaptörvény rendelkezései értelmében a rendőrséget,<sup>75</sup> a nemzetbiztonsági szolgálatokat,<sup>76</sup> illetve a Magyar Honvédséget<sup>77</sup> is a Kormány irányítja és arra tekintettel, hogy az Alaptörvény jelenleg hatályos szövege nem rendelkezik külön arról a szükségállapotra vonatkozó rendelkezéseknél, hogy az államélet mely szereplője jogosult azok felhasználására, így következtethetünk arra, hogy ezek a jogosultságok a Kormányánál maradnak. Ezt támasztja alá az is, hogy a rendkívüli intézkedések meghozatalára is immár a köztársasági elnök helyett a Kormány válik jogosulttá,<sup>78</sup> és a Vbő. határozza meg azon konkrét intézkedések körét, amelyek ilyen esetben bevezetésre kerülhetnek.<sup>79</sup> A törvény felhatalmazása alapján az „állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jobbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében” rendeleti úton olyan intézkedéseket hozhat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, bizonyos törvényi rendelkezésektől eltérhet és

<sup>68</sup> Alaptörvény 50. cikk (3) bekezdés (2022. VII. 13. – 2022. X. 31. között hatályos állapot).

<sup>69</sup> Uo. T) cikk (2) bekezdés (2022. VII. 13. – 2022. X. 31. között hatályos állapot).

<sup>70</sup> VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 150.

<sup>71</sup> Csak szükségállapot esetén és csak sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be az államfő ilyen módon, a rendelet a szükségállapot fennállásáig, de maximum 30 napig maradhat hatályban.

<sup>72</sup> Alaptörvény 50. cikk (5) bekezdés.

<sup>73</sup> Alaptörvény 50. cikk (6) bekezdés.

<sup>74</sup> JAKAB–TILL i. m. 452.

<sup>75</sup> Alaptörvény 46. cikk (2) bekezdés.

<sup>76</sup> Uo. 46. cikk (3) bekezdés.

<sup>77</sup> Uo. 45. cikk (3) bekezdés.

<sup>78</sup> Uo. 54. cikk (1) bekezdés.

<sup>79</sup> Vbő. 80–81. §§.

egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.<sup>80</sup> Az utóbbi „egyéb rendkívüli intézkedésekkel” kapcsolatos fordulat tág értelmezési teret hagy azzal kapcsolatban, hogy pontosan milyen rendelkezések vezethetők be, de a Vb. 80. § (2) bekezdés szűkíti ezt azzal, hogy taxálja a szabályozási tárgyköröket, meghatározza, hogy mely célok szem előtt tartásával lehet ezeket a rendelkezéseket alkalmazni,<sup>81</sup> illetve a jogszabály egy szükségességi-arányossági követelményt is felállít.<sup>82</sup>

A jogalkotási kérdések vonatkozásában korlátozza az államfő cselekvési lehetőségét az, hogy nincs lehetősége a köztársasági elnöknek rendeletalkotásra, sőt ennek lehetőségét az Alaptörvény a Kormányra ruházta át<sup>83</sup> azzal, hogy az államfő a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok szerint a Kormány által alkotott rendelettel kapcsolatban mindössze a tájékoztatás kérelmezésének lehetőségével élhet.<sup>84</sup>

Mint ahogy az már említésre került, a szabályozás átalakításának fő célja volt egyrészt az AT9M Indokolásának 11. cikke szerint az infrastruktúra és a technológia fejlődéséhez való adaptáció, illetve az alkotmányozó célja volt továbbá a különleges jogrendi szabályozás egyszerűsítése.<sup>85</sup> Azonban a szükségállapot szabályozás átalakítását annak fényében kell értékelnünk, hogy az valóban minden esetben hatékonyan tudja-e kezelni a válsághelyzeteket.

Ennek kapcsán szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a szükségállapot tényállását megvalósító cselekményeknek több típusának<sup>86</sup> is célja az államhatalom megszerzése, a kormány megbuktatása. Abban az esetben, ha felforgatás, államcsíny, illetve a polgárháborús cselekmény következtében a szükségállapot kihirdetését követően megszűnik a Kormány megbízatása,<sup>87</sup> a köztársasági elnök tizenöt napon belül javaslatot tesz az Országgyűlésnek a Miniszterelnök személyére.<sup>88</sup> Ha az Országgyűlés a vonatkozó eljárási szabályoknak megfelelően megválasztja a miniszterelnököt, akkor a helyzet lényegében problémamentesen rendezhető és hamar megalakulhat az új kormány. Ha elsőre nem választják meg a köztársasági elnök jelöltjét, akkor az államfő ismételten javaslatot tehet 15 napon belül az Országgyűlésnek a kormányfő személyére,<sup>89</sup> azonban ha a második jelöltet sem választják meg, az már számos problémát felvet. Az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy akkor, ha az első személyi javaslat megtételétől számított negyven napon belül az Országgyűlés nem választja meg az államfő jelölt-

<sup>80</sup> Uo. 80. § (1) bekezdés.

<sup>81</sup> Vb. 80. § (3) bekezdés.

<sup>82</sup> Uo. 80. § (4) bekezdés.

<sup>83</sup> Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés.

<sup>84</sup> Uo. 53. cikk (2)–(3) bekezdés.

<sup>85</sup> ŐSZE Áron: A különleges jogrend alaptörvényi reformja. *Parlamentari Szemle*, 2021/1. 6.

<sup>86</sup> Államcsíny: „[...] tág értelemben egy hivatalban lévő kormány megdöntése [...] jellemzően egy kis, gyakran elit csoport által.” Ld. Danielle HAN: An Overview d'état: Are Coups Democracy in Action? *Jstor Daily*, 2023.02.19 (Hozzáférhető: <https://bit.ly/49F3iRs>)

<sup>87</sup> Ebben az esetben legvalószínűbb, hogy a kormányfő halála, illetve a tisztségéről való lemondása az, ami a Kormány megbízatásának megszűnését eredményezi.

<sup>88</sup> Alaptörvény 16. cikk (5) bekezdés.

<sup>89</sup> Uo. 16. cikk (6) bekezdés.

jét, akkor az Országgyűlés felosztható,<sup>90</sup> ennek azonban van két korlátja. Az egyik egy olyan korlát, amelyet az Alaptörvény különleges jogrendi szabályai között találunk meg: az Országgyűlés szükségállapot idején nem osztható fel.<sup>91</sup> A másik korlát pedig az államfő tevékenységének szab határt. Bár a többségi-elv pusztán a parlamenti szókásjog része, így elmulasztásának nincs normatív következménye, az államfő közjogi felelősségének lehetőségét veheti fel, ha az elnök olyan személyt javasol, akiről tudja, hogy az Országgyűlés nem fogja megválasztani; ez a rendeltetésszerű joggyakorlás jogállami tilalmába ütközik.<sup>92</sup> Ezt támasztja alá Patyi András is, amikor kifejti, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a jogállam-klauzulából fakad<sup>93</sup> így az államfő közjogi felelősségre vonása ebben az esetben lehetséges lenne, hiszen ez az államszervezet olyan diszfunkcióját eredményezné, amely a demokratikus állami működést súlyosan veszélyeztetné. Az egész államfői intézményt és annak nélkülözhetetlen elemét, a semlegességet vizsgálva megállapítható, hogy teljesen idegen lenne az államfői szereptől bármely, az előbbieken említett szerepkör, amely kifejezetten instabil politikai helyzetet hoz létre. Amennyiben ezutóbbi forgatókönyv valósul meg és a kormányfő megválasztása elhúzódik, álláspontom szerint szükséges a köztársasági elnöknek érdemi hatásköröket biztosítani a védelmi-biztonsági intézkedések vonatkozásában. Bár a vonatkozó szabályozásnak megfelelően a korábbi Kormány ügyvezető kormányként gyakorolja hatásköreit,<sup>94</sup> azonban a hatáskör-gyakorlás korlátozott, a rendeletalkotás is csak törvényi felhatalmazás alapján, halaszthatatlan esetben lehetséges.

Különösen fontos az, hogy a köztársasági elnök érdemi hatáskörrel rendelkezzen szükségállapot idején abban az esetben, ha a Kormány megbuktatása a tényállásszerű cselekmények következtében megvalósult, ám az Országgyűlés akadályoztatva van és nem tud döntést hozni az új kormányfő személyéről. Bár az első esetben említetteknek megfelelően az előző Kormány itt is ügyvezető kormányként tevékenykedik tovább, de – ahogy az említésre került – hatáskör-gyakorlása igen korlátozott és a különleges jogrend másik döntéshozója, az Országgyűlés sem képes érdemi cselekvésre. Ennek fényében ebben az állapotban is indokolt a hatáskör-átruházás.

#### 4. Konklúzió

Az Alaptörvény-módosítást követően egyértelmű vált, hogy immár nem a köztársasági elnök az, aki szükségállapot idején érdemi rendelkezéseket hozhat, hanem a Kormány hatáskörei bővültek jelentős mértékben. Több szerző érvelt már a kilencedik módosítás előtt is amellet, hogy a Kormányra kell érdemi hatásköröket ruházni szükségállapot

<sup>90</sup> Uo. 5. cikk (3) bekezdés a) pont.

<sup>91</sup> Uo. 55. cikk (1) bekezdés.

<sup>92</sup> HERBERT KÜPPER: A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlat Magyarországon és Németországban: legitim kiskapuk, vagy az alkotmányosság kijátszása? In: KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Pécs, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, 2009. 495–496.

<sup>93</sup> PATYI András: Az eljárási alapjogok és az eljárási alkotmányosság néhány kérdése az Alaptörvényben. *Acta Humana*, 2021/2. 95.

<sup>94</sup> Uo. 22. cikk (1) bekezdés.

esetén, hiszen a köztársasági elnök „[...] nagy valószínűséggel nem rendelkezik a védekezéshez szükséges információk szervezett feldolgozási képességével és az ehhez kapcsolódó döntési rutinnal”,<sup>95</sup> valamint aggályosnak tartották, hogy a „rendszer valódi politikai hatalmi középpontját képező miniszterelnök, akinek valós gyakorlata és apparátusa van a kormányzásban”<sup>96</sup> nem kapott érdemi hatásköröket.

Vitathatatlan a tény, hogy szükségállapot esetén valóban szükséges az, hogy hatékonyan helyre lehessen állítani az államszervezet demokratikus működését és a fentebb említettek okán a Kormány az, aki a leghatékonyabban tud eljárni, főként arra tekintettel, hogy a Kormánynak számos egyéb jogköre van az ország honvédelmi felkészültségének biztosítására.<sup>97</sup> Ugyanakkor a különleges jogrendre vonatkozó szabályozás jelentős hatalomkoncentrációt eredményez a Kormánynál, annak ellenére is, hogy vannak az Alaptörvénybe, illetve a sarkalatos törvényekbe épített olyan garanciák, amelyek korlátozzák a Kormány cselekvési lehetőségét.<sup>98</sup> Ez álláspontom szerint azért nem szerencsés, mert – az előző fejezetben említetteknek megfelelően – a hatalom megszerzésére való törekvés fogalmi eleme a hatalmat birtokló szervek, a Kormány, továbbá az Országgyűlés válsága, így ebben az esetben nélkülözhetetlen az, hogy hatékony eszköz álljon az államfő rendelkezésére az államszervezet demokratikus működésének helyreállításához. Ha bekövetkeznek a szükségállapot tényállási előfeltételei, akkor az magába foglalja annak a lehetőségét, hogy a Kormány valamilyen egyéb, a tényállást megvalósító cselekményekkel összefüggő okból akadályoztatva van és nem képes ellátni a feladatait, ahogy arra már korábban egy fiktív scenárió felvázolásával rávilágítottam. Ezekben az esetekben bizonyulhat igazán szükségesnek az, ha a köztársasági elnök rendelkezik olyan cselekvési lehetőséggel, amely kellően hatékony és illeszkedik a jelen szabályozási rendszer koherenciájába, valamint nem idegen a parlamentáris kormányformájú állam államfőjétől sem, hiszen ennek a jogdogmatikai alapjai az alábbiak szerint adóttak.

Az Alaptörvény kimondja, hogy „[...] a köztársasági elnök [...] örökdik az államszervezet demokratikus működése felett.”<sup>99</sup> Az Alkotmánybíróság 8/1992 (I. 30.) AB határozata alapján az *örökítés* nem korlátozódik krízishelyzetekre, hanem az államügyek szokásos intézésének is a része.<sup>100</sup> A krízishelyzetekben való örökítés az államfő jogállásának ugyanakkor mindenképp része, ami indokoltá teszi a beavatkozását belső válságok esetében. A szükségállapot az egyetlen olyan minősített időszaka a különleges jogrendnek, amikor tisztán belső államszervezeti válságról, belső hatalmi konfliktusról beszélhetünk. Ez egy olyan *krízishelyzet*, aminél biztosítani kell azt,

<sup>95</sup> KÁDÁR i. m. 22.

<sup>96</sup> KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira. In: BARTKÓ Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Budapest, Gondolat, 2019. 29.

<sup>97</sup> Hvt. 6. § (1)–(6) bekezdés.

<sup>98</sup> Ilyen például az a garancia, hogy az Országgyűlés hatályon kívül helyezheti a különleges jogrendi rendeletet az Alaptörvény 54. cikk (6) bekezdés szerint.

<sup>99</sup> Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés.

<sup>100</sup> 8/1992 (I. 30.) AB határozat, ABH 51, 54.

hogy az államfő szükség esetén fel tudjon lépni akkor, ha az államszervezet demokratikus működésének fenntartásához ez elengedhetetlenül szükséges. Bár az államfőnek van néhány kontrolleszköze, amellyel felléphet a Kormány tevékenységével szemben, azonban ezek – néhány kivételtől eltekintve – olyan jogosultságok, amelyek más szerv intézkedését kezdeményezik.<sup>101</sup>

Összességében azt gondolom, hogy az alkotmányozó alapvetően helyesen döntött a szükségállapotra vonatkozó szabályozás átalakításával, hiszen így a szabályozás egyszerűbb és koherensebb lett. A Kormány alapvetően hatékony cselekvő lehet szükségállapotban, azonban nem szabad megfeledkezni arról, hogy vannak olyan, reális tény-állászerű cselekmények, amely megvalósulásakor a Kormány nem tudja meghozni a szükséges védelmi-biztonsági intézkedésről döntsön. Éppen ezért azt gondolom, hogy az alkotmányozónak lehetőséget kell biztosítania az államfőnek arra, hogy a jogállásának immanens részét képező örökdő funkciójának eleget tegyen, és szükség esetén helyreállítsa az államszervezet demokratikus működését olyan eszközzel, amelynek keretében önálló politikai döntést hozhat. Mindezek alapján azt gondolom, hogy ennyiben szükséges lehet a köztársasági elnök jogállásának ezen szegmensére vonatkozó szabályozás revíziója, újragondolása, esetleges kiegészítése.

---

<sup>101</sup> Ld. bővebben: CSINK Lóránt: A köztársasági elnök főparancsnoki jogköre az Alaptörvény kilencedik módosítását követően. In: CSINK Lóránt – SZABÓ István: *Az államfő jogállása III.* Budapest, Pázmány Press, 2023. 17.

