

NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021.

A különleges jogrend témaköre sokáig a biztonságpolitikai szakemberek és az elméleti jogászok „játszótere” volt. A biztonságpolitikai – főleg honvédelmi és katasztrófavédelmi – szakemberek az elvi alapok mellett a téma igazgatási oldalát kutatták: egy esetleges katasztrófa vagy támadás esetén milyen intézkedéseket milyen eljárásrendben kell és lehet meghozni ahhoz, hogy a védekezés maximális és a társadalom megszokott működésétől való eltérés a minimális legyen. Emellett a különleges jogrend témája a jogászképzés gyakorlati óráinak is kedvelt anyaga volt: modellezni lehetett, hogy milyen feltételek esetén melyik különleges jogrend rendelhető el, mik a különbségek és mikor ki járhat el – a joghallgatók legnagyobb bánatára.

A téma mindaddig őrizhette meg könnyedségét, amíg pusztán elméleti kérdés maradt. Az utóbbi pár évtizedben kontinensünk abban a szerencsés helyzetben volt, hogy a különleges jogrendre okot adó, az állam létét, az alkotmányos rendet vagy az élet és vagyonbiztonságot sújtó helyzetek nagyrészt elkerültek. A 90-es évek óta ritkán fordult elő háború vagy polgárháború, az elemi csapások következményei viszonylag hamar elháríthatók voltak. A 2000-es évek második felétől már látszott, hogy a terrorizmus veszélye Európát is fenyegeti, a közép-kelet-európai térség mégis (vélt vagy valós) biztonságban érezte magát. A 2020 elején feltűnő SARS-COVID-19 járvány viszont már egyértelművé tette: a különleges jogrend aktuális és megkerülhetetlen téma. A napjainkban zajló háborús események pedig mindezt megerősítik.

A világjárvány nem csupán a veszélyhelyzet bevezetését és rendkívüli intézkedéseket hozott magával, hanem több kérdésben is felülírta a korábbi elképzeléseket. Világszerte olyan különleges jogrendek alakultak ki, amelyek nem múltak el pár nap vagy hét után, bár korábban általános álláspont volt, hogy a különleges jogrend nem normál állapot, így nem lehet túl hosszú idejű.<sup>1</sup> Pár évvel korábban az sem tűnt valószínűnek, hogy olyan új vírus jelenik meg, amely a fejlett világ egészségügyi rendszerét is ekkora kihívás elé állítja.

A COVID-19 járvány nem csupán az orvosokat tette próbára, hanem a társadalomtudomány doktorait is, akikre az a feladat hárult, hogy elemezzék a különleges jogrend elvi kérdéseit, és az összehasonlító módszert is segítségül hívva adjanak válaszokat arra, hogy a különleges jogrend bevezetésének melyek a lehetőségei és korlátai, szükséges-e változtatni a jogi szabályozáson és hogyan lehet egyensúlyozni szabadság és biztonság között, azaz miképp lehet megtalálni a hatékony szabályozás és a visszaéléssel szembeni védelem optimumát.<sup>2</sup> Ehhez nyújt segítséget Nagy Zoltán és Horváth Attila kötete.

<sup>1</sup> SABJANICS István: Minősített időszakok az Alaptörvényen innen és azon túl. In: KOVÁCS Péter (szerk.): *Religio et Constitutio*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 227.

<sup>2</sup> JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC, 2021. 437.

A mű közel 650 oldalon keresztül vezeti végig az olvasót a különleges jogrend rejtelmeiben. Bár a cím azt sejteti, hogy a kötetben a különleges jogrendről és a nemzeti szabályozásról lesz szó, már a tartalomjegyzék áttekintése után is egyértelmű, hogy a kötet célja az egyes országok szabályozásának a feltérképezése és elemzése. Az elvi kérdésekről a mű első fejezete hivatott szólni,<sup>3</sup> ám az pusztán a terjedelem okán is inkább tekinthető dogmatikai megalapozásnak, mint olyan írásnak, amely a különleges jogrend elvi kérdéseit komplex módon tekintik át. Trócsányi meggyőzően érvel amellett, hogy a különleges jogrend „alkotmányjogi vívmány, amely garanciális jelentőségű a nemzeti alkotmányos értékek megóvásához”;<sup>4</sup> a különleges jogrend ugyan sokszor alapjogi korlátként jelenik meg, de mégis ez a jogintézmény a garancia arra, hogy nem létezhet korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, még különleges körülmények között sem.<sup>5</sup> A bevezető fejezetet követően a kötet a különleges jogrend nemzetközi és uniós jogi összefüggéseit elemzi. A szerzők kifejtik, hogy bár mind a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, mind az Emberi Jogok Európai Egyezménye szóba hozza a különleges jogrendet, az esetjog nem bőséges; így tágas tér marad a nemzeti szintű szabályozásnak.<sup>6</sup> Uniós szinten ugyanakkor rendelkezésre állnak azok az eszközök, amelyek az alapszabadságokat különleges jogrend idején is védik,<sup>7</sup> az azonban már politikai kérdés, hogy a rendelkezésre álló eszközöket mikor és milyen terjedelemben alkalmazzák, mint ahogy az is, hogy nemzeti vagy uniós szintű járványügyi védekezést és szabályozás részesítenek-e előnyben a döntéshozók.

A kötet informatív része a különleges jogrend szabályozása hazai történetének a feldolgozása.<sup>8</sup> A fejezet elsősorban a törvényi szabályozásra összpontosít, hiányérzetet kelt ugyanakkor, hogy a szerző nem ismertette részletesebben a hatályos (és lényegében 1989-re visszavezethető) szabályozás kialakulásának fő okait. A különleges jogrendi tényállások aktuális politikai helyzetekhez kötődnek, ezek ismerete nélkül nem követhető a szabályozás sem. A hatályos szabályozást feldolgozó fejezet részletesen elemzi, hogy az Alaptörvény kilencedik módosításával milyen változások várhatók,<sup>9</sup> ugyanakkor – a szerzők vélhető bosszúságára – a következtetéseket újra kell gondolni a kézirat lezártát követő alkotmánybírói gyakorlat fényében: az Alkotmánybíróság a 2021. év második felében többször értelmezte az Alaptörvény különleges jogrendi rendelkezéseit, és kitért arra, hogy ilyen helyzetben az alkotmányos alapjogkorlátozásnak mik a határai.<sup>10</sup>

<sup>3</sup> TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 26–35.

<sup>4</sup> TRÓCSÁNYI i. m. 35.

<sup>5</sup> 15/2021. (V. 13.) AB határozat.

<sup>6</sup> BÉRES Nóra: A különleges jogrend nemzetközi jogi dimenziói az emberi jogok derogációja tükrében. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 49.

<sup>7</sup> MARINKÁS György: A Covid-járvány uniós szintű kezelése. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 74.

<sup>8</sup> DOMANICZKY Endre: A különleges jogrend magyar szabályozásának történeti fejlődése (a kezdetektől 2011-ig). In: NAGY–HORVÁTH i. m. 78–121.

<sup>9</sup> HORVÁTH Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik alaptörvény-módosítás tükrében. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 133–135.

<sup>10</sup> Különösen: 15/2021. (V. 13.) AB határozat, 23/2021. (VII. 13.) AB határozat.

A kötet aktualitását mutatja, hogy feldolgozza a 2020-as veszélyhelyzet alkotmányjogi<sup>11</sup> és gazdasági<sup>12</sup> kérdéseit is.

A mű legnagyobb terjedelmű része az egyes országok szabályozásának és gyakorlásának a feltérképezése. Gyakorlati szempontból talán a gyakran „laborként” hivatkozott országok, Ausztria<sup>13</sup> és Csehország<sup>14</sup> lehet érdekes, vagy a jogi szabályozás szempontjából mintaadó államok, mint Németország,<sup>15</sup> Franciaország,<sup>16</sup> az Egyesült Királyság<sup>17</sup> vagy Olaszország.<sup>18</sup> Ezeken túlmenően azonban a kötet tizenkét további európai országot is bemutat: Spanyolországot,<sup>19</sup> Dániát,<sup>20</sup> Svédországot,<sup>21</sup> Norvégiát,<sup>22</sup> Finnországot,<sup>23</sup> Észtországot,<sup>24</sup> Lettországot,<sup>25</sup> Litvániát,<sup>26</sup> Hollandiát,<sup>27</sup> Lengyelországot,<sup>28</sup> Szlovákiát,<sup>29</sup> Romániát.<sup>30</sup> A nemzeti szabályozások ismertetésénél a szerkesztők az al-

- 
- <sup>11</sup> HORVÁTH Attila: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 149–173.
- <sup>12</sup> NAGY Zoltán: Fiskális és gazdasági eszközök a járványügyi veszélyhelyzet gazdasági hatásainak mérséklésére. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 174–191.
- <sup>13</sup> CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: Ausztria: 150 éves gyökerek, 21. századi megoldások. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 194–216.
- <sup>14</sup> HOJNYÁK Dávid – SZINEK Csütörtöki Hajnalka: A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Csehországban. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 217–240.
- <sup>15</sup> DE NEGRÍ Laura: Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 414–433.
- <sup>16</sup> STOLLSTEINER Gabriel: Franciaország: folyamatosan különleges jogrend, a koronavírus idején is. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 322–340.
- <sup>17</sup> DOMANICZKY Endre: A különleges jogrend az Egyesült Királyságban. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 252–276.
- <sup>18</sup> UNGVÁRI Álmos: A különleges jogrendi szabályozás Olaszországban: a hadiállapot és a kivételes határolgyakorlás egyéb esetkörei. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 457–479.
- <sup>19</sup> NÉMETH Zoltán: Spanyolország, ahol a különleges jogrend valóban különleges. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 549–562.
- <sup>20</sup> NÉMETH Zoltán: Különleges jogrend különleges intézkedésekkel Dániában. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 241–251.
- <sup>21</sup> UNGVÁRI Álmos: A kivételes állapot alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Svédországban. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 504–529.
- <sup>22</sup> CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: Norvégia, a kivételes intézkedések országa. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 434–456.
- <sup>23</sup> DORNFELD László: Amikor az alkotmány hallgat: Finnország különleges jogrendje. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 301–321.
- <sup>24</sup> DORNFELD László: Fokozatosság elve és átfogó védelem: a különleges jogrend Észtországban. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 277–300.
- <sup>25</sup> SZÓKE Péter: Lettország készen állt: egy könnyűszerkezetes jogrendszer példája. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 376–397.
- <sup>26</sup> SZENTPÁLI-GAVALLÉR Pál: A különleges jogrendi esetkörök szabályozása Litvániában. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 398–413.
- <sup>27</sup> MARINKÁS György: Különleges felhatalmazás különleges jogrend kihirdetése nélkül, avagy járványkezelés holland módra. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 341–347.
- <sup>28</sup> NÉMETH Zoltán: Különleges jogrendi szabályok Lengyelországban. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 358–375.
- <sup>29</sup> SZINEK János – SZINEK Csütörtöki Hajnalka: A különleges jogrendi esetkörök alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Szlovákiában. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 530–548.
- <sup>30</sup> SZENTPÁLI-GAVALLÉR Pál: A prezidenciális jelleg hangsúlyossága a különleges jogrend romániai szabályozásában. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 480–503.

fabetikus felsorolást választották, holott a földrajzi elhelyezkedés vagy a jogrendszerek hasonlósága szerinti elrendezés is logikusnak tűnt volna. E fejezetek részletes ismertetésére e helyen nem kerülhet sor; minden szabályozásban fellelhetők érdekességek és hasznosítható megfontolások.

Némileg kilógnak a sorból az Egyesült Államokról és a Kínáról szóló fejezetek. Mindkét ország jogfelfogása az európaiétól idegen, így a különleges kihívásokra is más válaszokat adnak. Az Egyesült Államokban különböző tárgyú törvényekben sporadikusan lelhetőek fel a különleges jogrendi szabályok, és az elnöknek széleskörű jogosítványa van arra, hogy a fellépő veszéllyel arányos intézkedéseket tegyen.<sup>31</sup> A Kínával való összehasonlítás pedig már csak a jogról való eltérő felfogás miatt sem lehetséges. Ráadásul Kínában az állam számára nem okoz különösebb problémát az alapjogok korlátozása a rendes működés során sem: az alkotmány deklarálta az egyéni jogok elé helyezi az államérdeket.<sup>32</sup>

Külön említésre méltó, hogy a legtöbb szerző eredeti forrásokra is támaszkodik a fejezet kidolgozása során, továbbá a szerzők fegyelmezettségét és a szerkesztők profizmusát mutatja, hogy az egyes fejezeteket hasonló szempontok alapján állították össze.

Már-már vakmerő elképzelés az egyes nemzeti szabályozások tanulságainak az összegzése. A kötet vállalkozik az alkotmányi szintű szabályozás mélységének és a különleges jogrendi tényállások számának numerikus összehasonlítására,<sup>33</sup> valamint a pandémia kezelésének összehasonlító elemzésére.<sup>34</sup> Nem lebecsülve ezen áttekintések fontosságát, különösebb kockázat nélkül kijelenthető, hogy az összehasonlító mélyelemzés egy újabb, hasonló vastagságú kötet tárgya lehetne.

Könyvismertetések, doktori értekezések véleményezésének kötelező tartalmi eleme leszögezni azt, hogy hiánypótló mű született. A szó emiatt kissé elkoptatottá vált. Bátran kijelenthető viszont, hogy Nagy Zoltán és Horváth Attila szerkesztésében olyan kötet látott napvilágot, amely máshonnan nehezen hozzáférhető információt tartalmaz az egyes országok különleges jogrendi szabályozásáról, így a kötet megkerülhetetlen irodalom azok számára, akik a témában el kívánnak mélyedni, továbbá a mindenkori jogalkotónak is, ha más országok tanulságait hasznosítani akarja.

CSINK LÓRÁNT  
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

<sup>31</sup> BÉRES Nóra: Ahol a különleges jogrend nem különleges: az amerikai modell. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 585.

<sup>32</sup> DORNFELD László: A korlátlan államhatalom sajátos korlátja: a különleges jogrend Kínában. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 606.

<sup>33</sup> HORVÁTH Attila: Összegzés – A különleges jogrend az alkotmányokban. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 626. és 631.

<sup>34</sup> HOJNYÁK Dávid – UNGVÁRI Álmos: Összegzés – A koronavírus-járvány kezelésének tapasztalatai a vizsgált államokban. In: NAGY–HORVÁTH i. m. 610–623.