

Kádár Pál

A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig

A polgári alkotmányosság kialakulásával, azzal mintegy párhuzamosan jelentek meg a különböző országok jogi rendszerében azok az intézkedéscsoportok, amelyek meghozatalára kizárólag az államot fenyegető válságos helyzetekben nyílt lehetőség. A cél minden esetben az egyes szabadságjogok válság megoldásához szükséges mértékű felfüggesztése, korlátozása¹, pontosabban ilyen jellegű intézkedés meghozatali lehetőségének biztosítása volt. A jogok korlátozása azonban csak olyan mértékben megengedhető, amely az állam biztonságának fenntartásához fűződő érdek érvényesítéséhez feltétlenül szükséges. Minden ezen túlmutató korlátozás sértené a ma már alapelvárásnak tekintendő jogállami működés követelményeit, amelyre nem kizárólag a jogásztársadalom tagjai hívták fel a figyelmet².

A hazai jogrendszerben ezek a kivételes hatalomra vonatkozó szabályok viszonylag későn jelentek meg egységes rendszerként³,

¹ A fogalomról bővebben lásd: Tóth Árpád: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*. Szeged: József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, 1996. 7-11. o., valamint Mógor Judit, Horváth László: *Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban*. In *Bólyai Szemle*, 2009. évi 3. szám 35-45. o.

² Különösen emlékezetes a később emigrációba kényszerült Barankovics István 1947. október 30-i parlamenti hozzászólása. Országgyűlési Napló – 1947-1951. I. kötet p. 703-721. Elérhető: <http://barankovics.hu/az-alapitvanyrol/nevadonk/beszedekek-irasok/barankovics-istvan-a-rendeleti-kormanyzas-veszelyeirol> (2014.01.10.)

³ A magyar jogrendszerben korábban is volt példa ilyen intézkedések meghozatalára – ilyen volt például az 1848/49 idején megalkotott

egészen a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk⁴ hatálya lépéséig kellett várni az átfogó szabályozás megszületésére. A jogszabály a háborús működés szabályait rögzítette ugyan, de a történelmi helyzet a XX. század elején úgy alakult, hogy az első világháborút követően is hatályban maradtak egyes rendkívüli intézkedések, mi több, alkalmazási körük is kibővült, figyelemmel a 20-as évek elejéig válságos belpolitikai körülményekre⁵.

A kivételes hatalom lényege, hogy a normál békeidőszaki működéshez képest egyes állami szervek, vagy személyek kiegészítő jogosítványokat kapnak, míg más személyek vagy szervek jogai korlátozásra kerülnek a válsághelyzet megoldása érdekében. Ezek a kiegészítő jogosítványok tipikusan olyan jellegűek, amelyek békében vagy eleve más szerv hatáskörébe tartoznak, vagy az alkalmazásuk eltérő körülményei miatt a feljogosított szerv eltérő eljárásban szerezhet érvényt célkitűzéseinek.

Az alapjogok korlátozása minden esetben „érzékeny” kérdés, hiszen jogilag a lehetséges korlátozás mélysége és tartalma az a patikamérlegesen beállítandó jellemző, amely „elméretezés” esetén a jogállam megszűnését fogja jelenteni.

Jelen tanulmányban a teljesség igénye nélkül kívánok rövid áttekintést nyújtani a második világháború előestéjétől napjainkig terjedő időszak kivételes hatalomra vonatkozó szabályozásáról, bemutatva a rendkívüli intézkedések főbb csoportjait, ráirányítva a figyelmet néhány olyan rendelkezésre, amelynek alkalmazása mind a mai napig elfogadott vagy éppen megkérdőjelezhető.

„Vésztörvény” –, azonban ezek nem alkottak egységes rendszert, csupán az adott helyzet eseti megoldásaként szolgáltak.

⁴ Elérhető: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7188> (2014.01.02.)

⁵ Katolikus Lexikon: Új Idők lex. VIII:3876.; PPKE; <http://lexikon.katolikus.hu/K/kiv%C3%A9teles%20hatalom.html> (2013.12.23.)

1. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk (Tc.) a második világháború kezdetének évében lépett hatályba, ennek megfelelően a kivételes hatalomra vonatkozó rendelkezései minden várakozásnál rövidebb időn belül alkalmazásba kerülhettek.

A jogszabály a kivételes hatalom gyakorlásának jogát a törvényhozás további rendelkezéséig elsődlegesen a „minisztérium” számára tartotta fenn, amely ez esetben a mai kormánynak megfelelő állami szervet jelentette. A minisztériumi döntést minden esetben valamely miniszter felelőssége mellett kellett meghozni, azaz az egyéni döntés felelőssége nem volt megkerülhető. Ez a jogi megoldás eltér a ma alkalmazottól, amikor a döntést a Kormány testületként hozza, az abban foglaltakért a kormányfő felel – igaz, a konstruktív bizalmatlanság intézményére figyelemmel, ez az előterjesztő miniszter személyére is visszahat.

A törvény alkalmazta a „periculum in mora” elvet is, amelyre figyelemmel a minisztérium a kivételes hatalom ideje alatt a tételes jogszabályi felsorolásban nem szereplő rendkívüli intézkedéseket is meghozhatott a kivételes hatalom időszakában, amennyiben annak késedelme veszéllyel járt volna. Ez a rendelkezés álláspontom szerint nehezen tekinthető kellően konkrétnek, így az alkalmazhatóság könnyen parttalanná válhat. Külön érdekesség, hogy a 141. § (2) szövege először szűkíteni látszik a rendkívüli intézkedések határait, mikor is a rendeleti jogalkotást közigazgatási, magánjogi, eljárási területre korlátozza, azonban a mondat második felében már „a törvényhozás hatáskörébe tartozó egyéb intézkedés” meghozatalát szerepelteti, amely kétségkívül ennél jóval szélesebb, gyakorlatilag határtalan intézkedési jogot biztosítana.

A szükséges „ellensúly” szerepét a rendszerben az a kitétel tölti be, amely a rendkívüli intézkedés ilyen módon történő kibocsátását „a honvédelem érdekében elkerülhetetlenül szükséges” feltétel teljesüléséhez köti, illetve az a rendelkezés, hogy nem lehetett kibocsátani ebben a körben az állam szervezetét és működését érintő, a törvényhatósági és községi önkormányzat

rendszerét érintő döntéseket, továbbá nem lehetett az egyébként fennálló törvényi felhatalmazásokon túlmenően anyagi büntetőjogi szabályokat megállapítani.

Szintén a rendkívüli intézkedések mederben tartását szolgálta az a követelmény, amely értelmében az ilyen rendeleteket haladéktalanul be kellett mutatni az országgyűlés mindkét házából alakítandó, 36 tagú „országos bizottságnak”. Az országos bizottság gyakorlatilag egyfajta törvényhozási ellenőrző szervként működött, az alsó- és felsőház kijelölt tagjai útján és szakértők közreműködésével járt el a házszabály alapján. Ez a szerv volt hivatott megvizsgálni, hogy a minisztérium kivételes hatalom időszaki rendeletei helyesek és célszerűek voltak-e. Az országos bizottság e körben javaslatokat, ajánlásokat fogalmazhatott meg a Minisztérium részére, de adott esetben véleménye alapján kötelező volt az Országgyűlés összehívása is, amennyiben a döntések felülvizsgálatát látta volna indokoltnak, miközben önmagában a minisztériumi döntések végrehajtásának felfüggesztésére nem volt felhatalmazása. A hatályos szabályozással összevetve a közel 75 évvel ezelőttit, az Országgyűlés ellenőrző szerepe hangsúlyosabbnak mondható, figyelemmel arra, hogy a ma hatályos alkotmányos szabályozás nem ad mozgásteret az Országgyűlésnek a rendkívüli jogrend időszakában meghozott kormánydöntések vonatkozásában.

A kivételes hatalom vizsgálatának körében kiemelt figyelmet érdemel a rendkívüli intézkedések hatálya, illetve az ilyen intézkedések meghozatalának időbeni lehetősége. Az 1939. évi II. tc. alapján a minisztérium rendeletben volt köteles meghatározni azt a napot, amelytől kezdve a kivételes hatalom igénybevételének lehetősége beállott. A dátum megjelölése azért volt fontos, mert a kivételes hatalom – az országgyűlés további hozzájárulásának hiányában – a Tc. erejénél fogva a közzétett napjától számított négy hónap múlva megszűnt, ha a háború nem tört ki. Az országgyűlés a rendkívüli intézkedés kibocsátásának lehetőségét a közvetlenül fenyegető háborús veszély változatlan fennállása esetében újabb négy hónapra biztosíthatta.

A kivételes hatalom alapján kibocsátott rendeletek – eltérő rendelkezés hiányában – mindentől függetlenül hatályban maradtak, a háború, illetőleg a közvetlenül fenyegető háborús veszély megszűnésével formálisan is hatályon kívül kellett helyezni ezeket.

Rátérvén az 1939. évi II. tc. rendkívüli intézkedéseire, a jogszabály öt nagy csoportba foglalta a meghozható intézkedéseket.

Az első csoportban a közigazgatási szervezetre, a másodikban a rendészetre, a harmadikban a pénzügyekre, a negyedikben az igazságszolgáltatásra, míg az ötödikben, az ún. „vegyes” csoportban minden, az előző csoportokba nem tartozó területekre vonatkozó szabályok kaptak helyt.

A közigazgatási szervezet vonatkozásában a legfontosabb és vélhetőleg az egyik leghatékonyabb rendkívüli intézkedési eszköz a közigazgatás szervezetének és működésének módosítási joga. Ezzel a jogalkotási lehetőséggel a minisztérium a kivételes hatalom időszakára lehetőséget kapott az államszervezet és az önkormányzati működés egyszerűsítésére⁶, de ez biztosította a hadműveleti területekre vonatkozó különleges közigazgatási szabályok megállapítását is. Nem volt kizárt az sem, hogy a minisztérium az egyes közigazgatási hatóságok eljárását a törvényektől eltérően szabályozza, vagy bármely közigazgatási feladat ellátását kormánybiztosra bízta. A kormánybiztos hatáskörét rendeletben kellett megállapítani, az alárendeltségébe utalható szervek vonatkozásában fennálló alapvető jogosítványait és ennek korlátait azonban maga a Tc. határozta meg.

Külön kiemelésre méltó az az intézkedési lehetőség is, amelyet a belügyminiszter és a kormánybiztos kapott a határozatok megsemmisítésére és intézkedésre. A Tc. értelmében ezek a

⁶ A minisztérium az önkormányzati hatóság testületi szerve működésének szünetelését, hatáskörének más önkormányzati hatóságokra történő átruházását rendelhette el, illetve az önkormányzati testületek szabályrendeleteinek bármely rendőri természetű rendelkezését ideiglenesen hatályon kívül helyezhette s helyébe más rendelkezéseket léptethet, vagy erre a belügyminisztert felhatalmazhatta. (Tc.142. §)

személyek a hatóságok minden olyan határozatát, amelyet „a hadviselés érdekére sérelmesnek” vélt, vagy amely „a közrend és közbiztonság fenntartását” veszélyeztetni látszott, hivatalból is megsemmisíthette. Amennyiben az így kialakult helyzet azt indokolta, lehetőségük volt a megsemmisített döntés tárgyában saját hatáskörben is intézkedni, ezzel mintegy rövidre zárva a kérdést.

A rendkívüli intézkedések második nagyobb csoportjában a rendészetre vonatkozó szabályok kaptak helyt. Ebben a körben számos olyan rendkívüli intézkedés jelenik meg, amelyek a későbbi szabályozásokba minimális változtatással kerültek át. Ide sorolhatók az útlevelekre vonatkozó rendelkezések, a fegyverekre, lőszerre és robbanóanyagokra vonatkozó szabályozás, a kiürítés, a sajtóellenőrzés szabályai, az egyesülési- és a gyülekezési jog korlátozása, illetve a posta-, táviró-, távbeszélő-forgalom és a rádió ellenőrzése. Ezek közül néhány esetben a rendelkezés joga nem a minisztériumot illette meg, hanem magát az ágazati minisztert.

Nem a háborúra tipikus, de a háború időszakára is alkalmazható jogintézmény volt a kitiltás (Tc. 150. §), amely alapján lehetőség nyílt személyek távoltageására az ország egyes részeitől. Sajátos körülmény, hogy a távoltageás indoka nem feltétlenül a közrend és a közbiztonság megőrzése kellett, hogy legyen, hanem „más fontos államérdek” is lehetett, amely tovább szélesítette a minisztériumi mozgásteret. A jogalkotó azonban nem elégedett meg ennyivel, a kitiltás alkalmazható volt „gazdasági okból” is.

A rendkívüli intézkedések között helyt kaptak olyan rendelkezések is, amelyek az idők során tovább nemesedtek. Ebbe a körbe tartozik a „szeszes italok kiszolgáltatásának korlátozása” (Tc. 154. §), amely kifejezetten erre az árutípusra fogalmazott meg forgalmazási korlátot, illetve tilalmat. Ez a rendelkezés a későbbi szabályozásban már nem csupán a szeszes italok vonatkozásában jelent meg, hanem az áruk, termékek jóval szélesebb csoportjára vonatkoztatva.

A rendkívüli intézkedések harmadik nagycsoportjába a pénzügyi területre vonatkozó kivételes hatalmi rendelkezések kerültek. Az itt megjelenített szabályok viszonylag egyszerűek és

valamennyi rendelkezés a pénzügyi rendszer által szabályozott területek honvédelmi szolgálatba állíthatóságát biztosítja.

A Tc. 158. § alapján a minisztérium a Magyar Nemzeti Bank, a Pénzügyi Központ és a m. kir. postatakarékpénztár ügyvitele és üzletvitele tekintetében rendkívüli intézkedéseket tehetett. Ezzel a megoldással gyakorlatilag a teljes pénzügyi szektor felett meghatározó befolyás volt biztosítható.

A jogszabály megadta a felhatalmazást a mindenkori minisztériumnak, hogy a védelmi feladatok ellátását akár hitelfelvétel útján is biztosítsa, minden további törvényhozási felhatalmazás hiányában is azonnal intézkedhetett. A kormányzati funkciót betöltő minisztérium arra is felhatalmazást kapott, hogy a pénzforgalmat korlátozza, illetve adott esetben új közterheket állapítson meg, mi több, ez utóbbit az önkormányzatok vonatkozásában is elrendelhetette.

A rendkívüli intézkedések negyedik csoportjában az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezések kaptak helyt. A szűkszavú szabályozás a bírák áthelyezhetősége mellett mind a polgári, mind a büntető eljárások kapcsán tartalmazott rendelkezéseket. Ezek értelmében a magánjogi követelések érvényesítése akár teljes egészében felfüggeszthetővé vált, vagy akár azonnali rendezésre nyílt lehetőség a minisztérium döntése függvényében, valamint lehetőség nyílt egyes bűncselekmények esetében az eljárást más büntetőbíróóságok illetékességébe utalni, az eljárásokat felgyorsítani. Ezek a rendelkezések azonban nem sérthették a megfelelő jogorvoslathoz való jog és a védelem elvének érvényesülését.

A kivételes hatalom keretében meghozható intézkedések ötödik alcsoportja az ún. „különféle kivételes intézkedések” csoportja. Nyugodtan nevezhetnénk ezt a csoportot „egyebek”-nek, mert itt valóban széles skáláját találhatjuk a rendkívüli intézkedéseknek, az eljárási jellegű intézkedésektől⁷ kezdve, a társadalombiztosítási szabályozáson keresztül, az

⁷ pl.: Tc. 162. § A határidők elmulasztása

érdekképviselőteken át, a temetkezésre vagy a közegészségügyre vonatkozó intézkedésekig.

Itt is megfigyelhető az a megoldás, amely a rendkívüli intézkedés jogát nem köti kifejezetten a minisztériumhoz (értsd: kormányhoz), hanem adott esetben a kijelölt miniszter kezébe adja azt. Ilyen például a kisajátítási jog, amely meghatározott körülmények között⁸ a belügyminiszter címzett jogosítványa is lehet.

A rendkívüli intézkedések egy része nem többletterhet jelentett a döntés címzettjeinek, hanem éppen ellenkezőleg, valamiféle egyszerűsítést vagy engedményt vezetett be. Ebben a körben jó példa a tanintézetek tanulmányi és vizsgarendje illetve a képesítő vizsgák vonatkozásában engedélyezhető könnyítés, vagy a foglalkozások gyakorlásához megkívánt előfeltételek kapcsán megállapítható kedvezőbb szabályok. Ezek a könnyítések jóval rövidebb időn belül lehetővé tették az egyes szakmák képviselőinek alkalmazásba állását, ha a haza érdeke azt kívánta, illetve amennyiben a fegyveres cselekmények miatt nem volt lehetősége a katonai szolgálatot ellátó személynek valamely ipar üzéséhez szükséges feltétel teljesítésére, a minisztérium rendeletben eltekinthetett ezektől.

Ugyancsak tipikusan a kivételes hatalom időszakára jellemző intézkedés a vagyontárgyak biztonságba helyezése. Ez a jogosítvány szintén nem a Kormány egészét illette meg, hanem kizárólag a honvédelmi minisztert, aki az érdekelt miniszterekkel egyetértve elrendelhetette, hogy „a hadviselés érdekei szempontjából szükséges” esetben meghatározott területekről az állatállományt, továbbá a termelés szempontjából fontos üzemi berendezéseket, felszereléseket, a gazdasági szempontból jelentőséggel bíró vagyontárgyakat elszállítsanak. A miniszter akadályoztatása esetén sürgős esetben az illetékes katonai parancsnokkal egyetértve a kormánybiztos is intézkedhetett, a tényleges katonai műveletek körzetében pedig a katonai parancsnokság is intézkedést hozhatott.

⁸ Lásd a Tc. 164. § (2) rendelkezését a temetkezéshez szükséges földterület vonatkozásában

Érdeemes szót ejtenünk a rögtönbíráskodás⁹ lehetőségéről is. Ezt a jogintézményt a korábbi és a későbbi honvédelmi szabályozás is ismeri, azonban a Tc. a rögtönbíráskodást nem kizárólag a kivételes hatalom intézkedései körében ismeri, hanem „elrettentő példaadás” céljából¹⁰ is. A rögtönbíráskodás eljárási szabályait itt már a minisztérium állapítja meg, szemben a korábbi szabályozás¹¹ szerinti miniszteri szinttel. A rögtönbíráskodás rendkívüli hatását az a szabályozási megoldás is hangsúlyossá teszi, hogy keretében akár halálbüntetés kiszabására is lehetőség volt, illetve hogy az ilyen eljárást kizárólag abban az esetben lehetett alkalmazni, ha ezt előzetesen kihirdették. Garanciális szabályként értékelendő, hogy a rögtönbíráskodás elrendelésének oka megszűntével, a rögtönbíráskodást azonnal meg kellett szüntetni.

Összefoglalva: az 1939. évi II. tc. komplex szabályozási rendszert tartalmazott a kivételes hatalommal összefüggésben, rendelkezései a minisztériumot, a minisztert, a kormánybiztost és a katonai vezetőket jogosították fel rendkívüli intézkedés meghozatalára. A jogszabály időbeni és tárgybeli korlátozásokat állapított meg az egyes intézkedésekkel kapcsolatban, de nem zárta ki a törvényhozó hatalom beavatkozásának lehetőségét a kivételes hatalom időszakában sem.

2. A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény

A második világháborút követően, a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény elfogadása után, 11 esztendő kellett várni a honvédelemről szóló jogszabály

⁹ Bővebben lásd: Kocsis Árpád: *A honvédelemről szóló 1939. II.tc. büntető rendelkezései*. Debrecen: Szigorlati értekezés, 1940. 47-48. o. (Elérhető: Debreceni Elektronikus Archívum <http://ganyemedes.lib.unideb.hu:8080/dea/handle/2437/117761> (2014.01.05.)), valamint József Domokos: *Kivételes hatalom és rögtönbíráskodás a Horthy uralom alatt*. Budapest: Athenaeum 1946. 63. o.

¹⁰ Tc. 221. § (1)

¹¹ Lásd 1912. évi LXIII. törvény 31.§.

megszületésére¹². Ez a jogszabály alapozta meg a rendkívüli jogrend időszakában alkalmazható különös intézkedések új katalógusát.

Akkoriban az Alkotmány ugyan tételesen nem szabályozta a minősített időszakok rendszerét, azonban a honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény (Hvt.) szabályai alapján beazonosítható valamennyi olyan intézkedés, amelyre a különleges jogrend időszakában a jogkör címzettjének lehetősége van.

1960-ban a rendkívüli intézkedéseket alapesetben a Hvt. rendszere kizárólag háború idejére értelmezte. Sajátos jogalkotói megoldás, hogy a törvény a RENDKÍVÜLI INTÉZKEDÉSEK címet viselő VI. fejezetet megelőzően – ahol értelemszerűen szerepelni kellene az erre vonatkozó valamennyi szabálynak – már a Hvt. 8. §-ában meghatározza, hogy a törvénynek háború idejére szóló rendelkezéseit „az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély” idején is alkalmazni rendeli¹³. Ez a fordulat mintegy ernyőként terjeszti ki a rendkívüli intézkedések körét, kaput nyit a háborútól eltérő jogrend egyes eseteire, átfogva jó néhány olyan esetet, amelyek a mai értelemben nem feltétlenül képeznek a honvédelmi feladatok részét.

A jogszabály szerint az „állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély” a Magyar Népköztársaság biztonságát, területi épségét, függetlenségét, a népi demokratikus államrendet vagy a társadalmi rendet, illetőleg a közrendet és a közbiztonságot fokozott mértékben veszélyeztető „események” bekövetkeztével áll be. Az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély idejének beálltát és

¹² A háborút követő időszak honvédelmi szabályozásáról lásd: Horváth László László: *Változások a védelmi igazgatás területén*. In *Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények* 2005/2. szám 137-142. o.

¹³ Érdekes megjegyezni, hogy az Alkotmány ugyanakkor kizárólag az ügyészre vonatkozó 42. § (3) bekezdésében tett említést az ilyen jellegű cselekményekkel kapcsolatos tennivalókról, ti. legfőbb ügyész gondoskodik arról, hogy a Magyar Népköztársaság rendjét, biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető mindennemű cselekmény következetesen üldöztessék.

megszűnését a Népköztársaság Elnöki Tanácsa állapíthatta meg és hirdethette ki.

A megfogalmazás önmagában is érdekes, azonban az első ránézésre is feltűnik, hogy az „események” nem feltétlenül katonai jellegű kihívásokat jelentenek, mint ahogy az is sejthető, hogy ez a fenyegetés nem is feltétlenül az ország határain kívülről érkezik.

Ezt erősíti meg a Hvt. fegyveres erők feladataira vonatkozó szabályai is. A 3. § (1) bek. értelmében a fegyveres erők fő feladata a Magyar Népköztársaság védelme az ellenség fegyveres támadásával szemben, a Magyar Népköztársaság határainak őrzete, a nemzetközi szerződésekből folyó katonai kötelezettségek teljesítése továbbá a honvédelem szempontjából fontos létesítmények őrzése, közreműködés az állam belső rendjének fenntartásában és a légoltalom ellátásában, valamint segítségnyújtás elemi csapás és egyéb közveszély esetén voltak. Az állam belső rendjének fenntartása és a légoltalom mára egyértelműen belügyi feladattá vált, ám 1960-ban és a hidegháború időszakában az ilyen típusú feladatok ellátásával a jogalkotó a különleges jogrend elrendelésétől függetlenül is számolhatott – legalábbis ezt kizáró szabályt nem alkotott.

Az alapvetően háború időszakára elrendelhető rendkívüli intézkedéseket az 1960. évi IV. törvény célhoz kötötte, négy jelentősebb területet felölelve. Ezek az alábbiak:

- a közrend fenntartása;
- a fertőző betegségek terjedésének megakadályozása;
- a közlekedési eszközök és a posta forgalmának biztosítása;
- az államigazgatás zavartalan működésének biztosítása.

Ki kell emelnünk, hogy a háború időszakában a rendkívüli intézkedéseket fő szabályként a Minisztertanács rendelhette el. A közrend fenntartása érdekében a kijárási tilalom¹⁴, a települések kiürítése¹⁵, a lakosság utazásának korlátozása, meghatározott helyen való tartózkodásának elrendelése, vagy tiltása, valamint a

¹⁴ A lakosság nyilvános helyen tartózkodásának korlátozása.

¹⁵ A veszélyeztetett településekről a lakosság, illetőleg egy részének eltávolítása.

gyülekezési jog gyakorlásának előzetes engedélyhez kötése azonban nem kizárólag a Minisztertanács jogköre volt, hanem egyes államigazgatási területek vonatkozásában a Minisztertanács által felhatalmazott állami szerv vezetője vagy a katonai egység parancsnoka is jogosult volt rendkívüli intézkedést kibocsátani.

Hasonló elbírálás alá esett az egyes településekről vagy az ország meghatározott részéből a honvédelem vagy a népgazdaság szempontjából fontos vagyontárgyak elszállítása abból a célból, hogy azok a várható vagy folyamatban lévő konfliktus ideje alatt ne károsodjanak, illetve ne kerüljenek ellenséges kézre.

Kizárólag a Minisztertanács rendelkezte el a közrend fenntartása érdekében a Magyar Népköztársaság és szövetségeseinek fegyveres erőivel, valamint a honvédelmi előkészületekkel összefüggő közlemények közzétételének engedélyhez kötését és a sajtótermékek előzetes ellenőrzését is (cenzúra). Ez a megoldás azonban a pártállam időszakában nem feltétlenül garanciális szempontból került kizárólagosan a Minisztertanács feladatkörébe, hanem abból a logikus megfontolásból, hogy amennyiben egy adott információ valamely területen szabadon hozzáférhetővé válik, annak további korlátozott hozzáférése nem biztosítható az ország más területein sem.

A rendkívüli intézkedések következő csoportjában a háború időszakában kiemelt jelentőséggel bíró fertőző betegségek terjedésének megakadályozása érdekében hozott intézkedések jelentek meg. Ennek értelmében a fertőző betegségek terjedésének megakadályozására kötelező egészségügyi vizsgálatokat, védőoltásokat, illetve további közegészségügyi rendszabályokat lehetett elrendelni az ország egész lakosságára vagy annak meghatározott részére. Ebben a rendelkezésben már felfedezhetőek a ma a veszélyhelyzet időszakában alkalmazható rendszabályok történeti gyökerei, ám ez időtájt a honvédelmi törvény kifejezetten a háborús idősakra tartalmazott rendelkezést, a nem kifejezetten honvédelmi célú közegészségügyi korlátozásokat szükség esetén alacsonyabb szintű szabályozók alapján vezették be.

A haza védelme érdekében, háború és az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély ideje esetén sor kerülhetett a közlekedési eszközök és a posta forgalmára vonatkozó rendkívüli intézkedésekre is. Ennek keretében a Minisztertanács rendeletében korlátozhatta a személyi tulajdonban levő gépjárművek használatát, adott esetben meghatározott időszakra meg is tilthatta azt.

A jogszabály arra is lehetőséget biztosított, hogy a vasút, a hajóforgalom, a légi forgalom, a közúti közlekedés vagy a posta működése rendeletileg korlátozható legyen, illetőleg ideiglenesen fel is lehetett függeszteni az ilyen szolgáltatásokat.

Valamennyi rendkívüli intézkedésnél rendezőelvként szerepelt a Hvt-ben, hogy az ilyen intézkedések elrendeléséből eredő vagyoni jellegű hátrányért kártalanítás nem jár. Ennek a magyarázata nem csupán a régebbi jogban, de az akkor még friss világháborús tapasztalatokban is keresendő, amikor is a háborús működés valamennyi következményének esetleges kárpótlási ügyei máig nyúló és finanszírozhatatlan kártérítési igényt alapoztak volna meg – nem is beszélve az ekkorra már szövetséges Szovjetunió okozta károk megtérítésének, megtéríthetőségének megoldhatatlan kérdéséről.

Szintén az ország háborús működését volt hivatott szolgálni az az intézkedéscsoport, amelyet a Minisztertanács az államigazgatás zavartalan működésének biztosítására hozhatott meg. Ezek keretében a helyi és a területi közigazgatás szervei, azaz a tanácsok, illetőleg a tanácsok végrehajtó bizottságainak hatáskörébe tartozó, valamint egyéb államigazgatási feladatok ellátása is kormánybiztosra volt bízható. Ezzel a megoldással az alapvetően testületi jellegű döntéshozatal egy kézben összpontosulhatott, hatékonyan támogatva a fegyveres harc megvívásához szükséges feladatok végrehajtását.

A jogszabály arra is lehetőséget biztosított, hogy a hadműveleti területekre különleges államigazgatási szabályok kerüljenek megállapításra. Nem tett azonban említést az Alkotmány sem a Hvt. arról, hogy milyen feltételek együttállása esetén és mely szerv vagy személy által minősíthetők az ország egyes területei hadműveleti területté. Figyelemmel arra, hogy az 1960. évi IV.

törvény ezen rendelkezésének alkalmazására nem került sor, csak vélelmezhetjük, hogy ezt adott esetben maga a Minisztertanács tette volna meg.

3. A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény

1976-ban a honvédelem rendszerét újraszabályozta a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény. A jogszabály kiemelt jelentőséggel bír a jelenkori jogalkotás szempontjából is, hiszen ebben a szabályrendszerben jelennek meg a ma is ismert, alaptörvényi szinten deklarált speciális irányítási és szabályozási jogosítványokkal felruházott szervek.

Figyelemre méltó, hogy ekkortájt a Honvédelmi Tanács alapvető jogosítványai nem az Alkotmányban szerepeltek, hanem ebben a törvényben. Az Alkotmány 31. § csupán annyit tartalmazott, hogy háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre. A rendkívüli hatáskör tartalmát azonban nem részletezte.

Az 1976. július 1-jén hatályba lépett honvédelmi törvény expressis verbis kiterjeszti hatályát mind béke, mint háború idejére, ezzel mintegy garantálva önnön „megváltoztathatatlanságát” a rendkívüli időszak idején.

A kivételes hatalom és a rendkívüli jogrend-szemponútú vizsgálat során rá kell mutatnunk arra, hogy a Hvt. ekkor hatályos szövege értelmében az Elnöki Tanács Alkotmányban biztosított jogköre az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély és annak megszűnésének kinyilvánítása. Ugyancsak ez a testület jogosult háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély idején rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot létrehozni.

A mai szemmel, a jogbiztonság szemüvegén keresztül vizsgálva, kissé elnagyoltnak tekintetjük azt a szabályt, amely a fenti két időszakot azonos platformra helyezte, mindkettőre a háborúra vonatkozó szabályok alkalmazását tette kötelezővé. Ez azt is jelentette, hogy a rendkívüli intézkedési joggal felruházott

Honvédelmi Tanács nem csupán a háború idején, hanem ennek veszélye esetén is, mi több, a belső biztonsággal összefüggő krízis esetén is megalakítható volt, a lehető legszélesebb módon kiterjesztve ezzel a rendkívüli intézkedések lehetőségét.

Érdekesség, hogy a Honvédelmi Tanács elnöke gyakorolhatta a fegyveres erők és fegyveres testületek főparancsnoki feladatait is. Ez ugyan nem rendkívüli intézkedési jog a szűken vett értelemben, azonban a testület működésének rendkívüli időszakhoz kötöttsége miatt mégis ekként kezelhetjük¹⁶. A főparancsnoki jogosítványok ebben a vonatkozásban vélhetően szolgálati előjárói jogosítványokat is jelentettek volna, figyelembe véve a Néphadsereg korabeli hierarchiáját és folyamatos harckészültségét. Ne feledjük, ez az időszak a hidegháború derekára esik, amikor a katonai szervezetek jelentős erőkkel álltak készen a haladéktalan alkalmazásra, és amikor az ország igazgatásának napi rutinja volt egy magasabb szintű harckészültségi feladat esetleges ellátása. Az ez idő tájt megkövetelt készenlét nem csupán a fegyveres erők, hanem az állami szervek kapcsolódó tevékenysége kapcsán is elvárt volt.

Az 1976. évi Hvt. a rendkívüli jogrendek listáját tovább bővítette. Ekkorra már nyilvánvalóvá vált, hogy a normál békeműködéshez képest nem csupán a háborús körülmények vagy annak közvetlen veszélye jelent eltérő kihívást a jogrend szabályrendszere vonatkozásában, hanem a korábban az állam biztonságát fenyegető veszély idejére is kiterjesztett rendkívüli intézkedési lehetőség kiterjesztésre került arra az esetre is, ha ezt a közrend és közbiztonság védelme vagy elemi csapás elhárítása, illetőleg következményeinek csökkentése érdekében szükségesnek látszott.

A jogszabály itt is „kellően rugalmas” meghatározást használ, hiszen így fogalmaz:

¹⁶ A főparancsnoki jogosítványok pontos értelmezése a rendszerváltás után is téma maradt, ahogy azt a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat is részletezni volt kénytelen.

„Hvt. 54. § (1) Háború idején a szükséghez képest el lehet rendelni a (...) meghatározott, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket.”

Ezt követően pedig külön rendelkezésben időlegesen engedélyezi ugyanezen rendkívüli intézkedések bevezetését a háborún kívüli rendkívüli időszakokra.

A rendkívüli intézkedések elrendelésének joga megosztott volt, törvényben kellett meghatározni, hogy az egyes rendkívüli intézkedéseket milyen körülmények között és mely szerv rendelhette el. Az elrendelés jogosította az Elnöki Tanács vagy a Minisztertanács lehetett. Érdekes megfigyelni, hogy a döntés ezekben az esetekben tipikusan testületi szervhez kötött, nincs formális egyszemélyi döntés.

Az egyszemélyi felelősséggel meghozott döntés a Hvt. alapján kizárólag a Minisztertanácstól eredő felhatalmazás alapján születhetett. Az így kapott felhatalmazás alapján egyes rendkívüli intézkedéseket az illetékes miniszter és a fővárosi/megyei honvédelmi bizottság is elrendelhetett az irányítása alá tartozó körben.

A jogszabály átvette az 1960. évi IV. törvény azon szabályát, amely egyes rendkívüli intézkedések elrendelésének jogát a hadművelleti területen az illetékes katonai parancsnok számára is lehetővé tette.

Az 1976-os szabályozás a korábitól eltérő csoportosításban szerepelteti a rendkívüli intézkedéseket, bár lényeges újítást nem vezet be, két nagyobb csoportba sorolva a lehetséges döntéseket.

Az első csoportba az állam- és közbiztonság fenntartására vonatkozó intézkedések kerültek, a másodikban pedig a gazdálkodást érintő és egyéb rendkívüli intézkedések jelennek meg.

Lényegében változatlan az egyes területek kiürítésére, vagy a kijárási tilalomra vonatkozó szabály, amely értelmében lehetőség volt a lakosság nyilvános helyen való tartózkodásának korlátozására, de nem módosult az ország meghatározott területén való tartózkodását, az ország meghatározott területére utazást, a határ- és

idegenforgalmat, valamint az útlevelek kiadását szabályozó intézkedés sem. Ugyancsak változatlan tartalommal jelent meg a gyülekezési jog gyakorlásának korlátozása.

Kiegészült azonban a polgári védelem keretében elrendelhető intézkedések sora, a lakosságnak a veszélyeztetett helységekből való kitelepítése és a kijelölt helyeken való befogadása, a légi veszély idején az elsötétítés, az óvóhelyen való tartózkodás és a magatartással kapcsolatos egyéb különleges szabály bevezethetőségére vonatkozó szabályozás.

A cenzúra bevezethetősége ugyan változatlanul fennmaradt, azonban a médiával összefüggő szabályozás lehetővé tette a hírközlő berendezések használatának korlátozását és a műsorvevő készülékek beszolgáltatását is.

Az állam- és közbiztonság fenntartásával összefüggő társadalmi érdekhez fűződő szabályként jelent meg a fegyverek, lőszer, a robbanó, valamint egyes radioaktív, nukleáris, sugárzó és mérgező anyagok forgalmának és felhasználásának tiltása. Lehetőség volt továbbá elrendelni az ilyen anyagok és eszközök beszolgáltatását is.

Szintén az első csoportban jelenik meg az a kézenfekvő szabály, amely gördülékenyebbé és hatékonyabbá teszi az államszervezet és az igazságszolgáltatás rendszerét. Ennek keretében az államszervezet egyes elemei és az államigazgatás eljárási szabályai is rendeletileg felülírhatóak, az igazságszolgáltatás területén pedig bevezethető a rögtönbíráskodás és a közbiztonsági őrizetbe helyezés.

A második nagy intézkedés csoport, amely az 1976. évi Hvt. XIX. fejezetében jelenik meg, a gazdálkodást érintő és egyéb rendkívüli intézkedéseket öleli fel.

Itt biztosít lehetőséget a jogalkotó a hadigazdálkodás bevezetésére. A hadigazdálkodás jogi értelemben nem más, mint szigorú utasításos rendszerű, kötött tervgazdálkodás és kötött munkaerő-gazdálkodás, amelynek egyetlen célja a fegyveres küzdelemre való felkészülés, a honvédelem különleges igényeinek kielégítése. Ne feledjük, ekkortájt a hadigazdálkodás apropója nem

kizárólag a védelmi jellegű katonai tevékenység megalapozása lehetett, hiszen a Varsói Szerződés doktrínái szerint nem a védelem volt az alapvetően tervezett harcérintkezési forma.

A rendkívüli intézkedések körében lehetőség nyílt arra is, hogy a korábban az állami szervektől függetlenül működő szövetkezetek az állami szervek közvetlen felügyelete alá kerüljenek és a rájuk vonatkozó jogszabályok alkalmazása felfüggeszthető volt.

Nyilvánvalóan a gazdaság egyéb szegmensei sem maradhattak ki a speciális működési szabályozás lehetősége alól. A szocialista típusú tervgazdaságban különösen jelentős mértékű volt az állam szerepvállalása egyes pénzügyi jellegű szolgáltatások biztosításában és kötelezettségek teljesítésében. A rendkívüli intézkedések körében átmenetileg korlátozható, illetőleg szüneteltethető volt az állam belföldi pénzügyi kötelezettségeinek teljesítése, míg a honvédelmi hozzájárulási kötelezettség kiterjeszthető volt. Sor kerülhetett továbbá a gazdasági kötelezettségek és anyagi szolgáltatások teljesítésével kapcsolatban különleges kártalanítási szabályok megállapítására is.

A gazdaság működésének speciális szabályai körében az 1960-as szabályhoz képest változatlan a közlekedési eszközök és a posta forgalma, valamint a hírközlés korlátozhatósága, szüneteltethetősége. Ugyancsak megerősítésre került a fertőző betegségek terjedésének megakadályozását szolgáló közegészségügyi rendszabályok elrendelésének lehetősége.

Sajátos szabály, amelyet 1960-ban még nem tartott fontosnak a jogalkotó, hogy lehetővé tette a művelődési (oktatási, kulturális) intézmények működésének korlátozhatóságát is.

Az 1976-os honvédelmi törvény szabályrendszere azért is érdekes, mert ez volt az a jogszabály, amely számos módosítással átvezette a honvédelem rendszerét a rendszerváltás időszakán. Ezek a módosulások elsődlegesen nem a rendkívüli intézkedések rendszerére vonatkoztak, de a rendszerváltást követően erősödő jogállamisághoz fűződő garanciális szabályok megkövetelték, hogy egyes intézkedések a Hvt-ből az alkotmány szintjére emelkedjenek. Ilyenek voltak például a már hivatkozott Honvédelmi Tanácsra

vonatkozó jogosítványok rendszere, valamint azon szabályok, amelyek a közjogi berendezkedés átalakulásából következően 1990 után alkalmazhatatlanok voltak (pl. a Minisztertanács vagy az Elnöki Tanács megszüntetése).

4. A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény

A demokratikus fordulatot követően a rendszerváltó törvények sorában csaknem utolsóként került megalkotásra a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény. A jogszabály teljes mértékben új alapokra helyezte a honvédelemre és a minősített időszakokra vonatkozó szabályrendszert, amelynek lényegi alapjai a ma hatályos szabályozásban is fellelhetők.

A törvény IX. fejezetében kaptak helyt a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályok. A jogszabály 1994. január 1-jén hatályba lépett szövege kizárólag a fenti két minősített időszakra vonatkozóan tartalmazta a különleges szabályok alkalmazásának lehetőségét.

Az 1949. évi XX. törvény 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított új szövege értelmében „a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg.”

Érdekesség, hogy a 19/E. §-t¹⁷ ugyan az 1993. évi CVII. törvény 1. §-a iktatta az alkotmányszövegbe, ugyanakkor a Hvt. alcíme nem jelezte, hogy erre vonatkozólag is rendelkezni kíván, bár ezt a 199. § (3) bekezdésében mégis megteszi.

¹⁷ „19/E. § Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készültségi erőkkel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint - a támadással arányos és erre felkészített erőkkel – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.”

„Hvt. 199. § (3) A Kormány az Alkotmány 19/E. §-ának (1) bekezdésében meghatározott esetben, az ott megjelölt célok eléréséhez szükséges mértékben és körben e törvény 202-204; 206-208; 213-217; 218; 220-221; 234; 243; 245-247. §-aiban, valamint az Alkotmány 19/E. § (3) bekezdése szerinti törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be.”

Az 1993-as szabályozásnak jelentős érdeme, hogy a különleges jogrendi szabályozást jogállami alapokra helyezve, részletes katalógust bocsát a jogalkalmazó rendelkezésére a korlátozható jogosítványok vonatkozásában.

A törvény az alkalmazható rendkívüli intézkedéseket a Kormány, a Honvédelmi Tanács valamint a köztársasági elnök között osztja fel, a rendkívüli jogrend időszakára vonatkozó szabályozók békeidőszaki előkészítési felelősségét pedig olyan módon utalja a Kormány hatáskörébe, hogy ezeket a kihirdetésre alkalmas állapotban meg kell küldeni a kiadásra jogosult vezetők és a végrehajtók számára. Ez a szabályozási megoldás biztosítja a felkészülést a minősített időszaki tevékenységekre és lehetővé teszi az egyes tevékenységek begyakorolását az igazgatás valamennyi ágazatában.

Szintén az általános szabályok között kapott helyt az a felhatalmazás, amely az országos hatályú rendkívüli intézkedések végrehajtásának területi követelményei vonatkozásában az illetékességi területén a köztársasági megbízott számára ad szabályozási lehetőséget. Formáját tekintve ez a szabályozó aktus is rendelet, hatálya azonban területileg limitált és feladathoz kötött, kibocsátására kizárólag a magasabb szintű szabály végrehajthatósága érdekében van lehetőség.

A törvény általános érvennyel rögzíti¹⁸, hogy a rendkívüli intézkedések külön rendelkezés nélkül is lerontják az ezekkel ellentétes békeidőszaki szabályokat. E rendelkezésre azért van szükség, mert a különleges jogrendi intézkedés előkészítésének és kibocsátásának időszakában vélhetőleg nem lehetséges a teljes

¹⁸ Hvt. 200. §

magyar jogrend szabályait mérlegelni, a gyors és hatékony beavatkozáshoz fűződő érdek felülírja az általános szabályozási jogelvek alkalmazását. Mindez azonban kizárólag a rendkívüli vagy szükségállapot időszakára igaz, a veszélyhelyzet vagy az Alkotmány 19/E. § szerinti időszak sajátosságai nem teszik szükségessé az ilyen mértékű beavatkozást a jogállam működésének általános szabályaiba.

A rendkívüli intézkedéseket az 1993. évi CX. törvény is csoportosítja, négy alcím alá rendezve a szabályokat. Ezek a következők:

A honvédelmi igazgatás körében alkalmazható rendkívüli intézkedések;

A közigazgatásra, a közrendre és a közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedések;

Az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések;

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések.

A honvédelmi igazgatás körében először is azok a szabályok jelennek meg, amelyek a honvédség békeidőszaki működésétől történő eltérést teszik lehetővé. A rendkívüli szolgálat jogintézményének bevezetése teszi lehetővé, hogy a fegyveres erők – amely ebben az időszakban még a határőrség szervezetét is magában foglalta – személyi kiegészítése és a meglévő állomány általános munkaszervezési korlátok nélküli alkalmazása megvalósulhasson. Ez a szabályrendszer teszi azt is lehetővé, hogy az állomány tagja a szervezet keretein belül maradjon és leszerelésére saját elhatározásából ne kerülhessen sor. Garanciális szabályként jelenik meg, hogy az ilyen időszakokban a magasabb követelmények és szigorúbb működési szabályok mellett szerzett jogosultságok és kedvezmények a rendkívüli vagy szükségállapot megszűnését követően is érvényesíthetők maradnak, valamint az állomány tagja és hozzátartozóinak szociális biztonság érdekében különleges

érdekvédelmi szabályok kötelező jellegű bevezetésére is sor kerül¹⁹, melyek rendeletben további kedvező szabályokkal egészíthetők ki. A honvédelem rendszerének hatékony működését támogatja az a törvényi rendelkezés is, amely lehetővé teszi a fenti kedvező szabályok kiterjesztését az egyéb honvédelmi kötelezettséget teljesítőkre.

A honvédelmi igazgatás alcím alatt került megfogalmazásra az a szabály is, amely a rendkívüli szolgálatot teljesítőkre nézve kedvezőbb felelősségi és egyszerűsített kéreljárás szabályok állapít meg. Minderre a feladat jellegéből adódóan azért van szükség, mert egy válsághelyzetben a békeidőszakra kidolgozott eljárási szabályok egyáltalán nem alkalmazhatóak az időnyomás és a felmerülő jelentősebb kockázattal járó kihívások megoldási kényszere miatt. Az összetett szabályozás vezérelve az, hogy kártérítési kötelezettséget megállapítani csak a szándékosan vagy bűncselekménnyel okozott kár miatt lehet, azonban a kártérítés nem hajtható végre a rendkívüli szolgálat időtartama alatt. Ki kell itt emelnünk, hogy ezen szabályok kizárólag a rendkívüli szolgálatot ténylegesen ellátó személyekre vonatkoznak; mindazok számára, akik nem tartoznak ebbe a körbe, nem biztosított ez a fajta kedvezmény.

A közigazgatásra, a közrendre és a közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedések körében, a védekezés hatékonysága érdekében, a jogalkotó lehetővé teszi, hogy a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendelet is megállapíthasson, valamint a helyhatósági testületek jogosítványait egy személyben a polgármester gyakorolja.

Sajátos, szintén a hatékonyságot szolgáló megoldás, hogy a közigazgatás egységes működtetése érdekében a polgármester és a jegyző a köztársasági elnöki megbízott utasításai alapján kellett

¹⁹ Ide sorolandó, hogy a rendkívüli szolgálatot teljesítők illetménye egy részét a hozzátartozónak kell folyósítani, vagy az ellátatlan hozzátartozót családi segélyben kell részesíteni, illetve, hogy a szolgálatból sebesülés, baleset vagy megbetegedés miatt tartalékállományba helyezettek hozzátartozói a betegség időtartamára családi segélyt kapnak.

végrehajtsa feladatait. Ez az egységes irányítás tette lehetővé, hogy az ország közel 3200 önkormányzata ne legyen kiszolgáltatva a helyi vezetők képességei közötti különbségeknek és a vezetők saját elhatározásai eltérő szakmai színvonalának.

Az 1993. évi Hvt. szerint a rendkívüli intézkedések körében az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései is módosíthatóak voltak, melyek határait maga a Hvt. határozta meg²⁰.

Nem maradhatott ki a szabályozásból a korábbiakból már ismert katonai cenzúra jogintézménye sem, azonban a média működésére vonatkozó, illetve az ahhoz és a nyilvánosság biztosításához kapcsolódó szabályrendszer a korábbiakhoz képest lényegesen részletesebb kereteket kapott, figyelemmel az alapértékek fejlődésére és a szabadságjogok rendszerváltást követő térnyerésére.

A közlekedés korlátozására, a kijárási tilalomra, a gyülekezési jog korlátozására, a kitelepítésre, az országba történő be- és kiutazásra, az ország meghatározott területén való tartózkodás korlátozására, a kiürítésre, illetve a visszamaradó lakosság és a tovább termelő üzemek szükségleteinek kielégítésére vonatkozó szabályrendszer annyiban tér el a korábbiakban már ismertektől, hogy a döntéshozó személyét, a döntés meghozatalának jogát és körülményeit részletesebben határozza meg. Ezen felül garanciális szempontból jelentőséggel bíró kihirdetési, illetve közzétételi kötelezettséget is megfogalmaz az egyes intézkedésekkel összefüggésben.

A honvédelmi feladatok ellátása érdekében lehetőség nyílt a nem honvédelmi célt szolgáló robbanóanyagokkal, fegyverekkel és lőszerrel összefüggő tevékenységek korlátozására és a folyamatos polgári védelmi szolgálat ellátása mellett rendeleti úton be lehetett vezetni a támadó fegyverek hatása elleni védekezés rendszabályait is.

²⁰ Rendelettel módosítható volt a bírósági felülvizsgálat alá nem tartozó eljárások köre, a hatáskör és illetékesség megállapítása, a közigazgatási szerv kijelölésének rendje, a megkeresés, a határidők, a képviselő, az elővezetés, az eljárás felfüggesztése, a jogorvoslat és a végrehajtás szabályai.

Az 1993. évi Hvt. szabályozza a diplomáciai mentességekkel és kiváltságokkal kapcsolatos nemzetközi szerződések egyes rendelkezéseinek alkalmazása során követendő eljárás rendeleti úton történő módosításának lehetőségét is.

Az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések körében a legalapvetőbb szabályozási cél az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása, az igazságszolgáltatás erőforrásainak a védelmi cél megvalósíthatóságának szolgálatba állítása. Erre figyelemmel a törvény lehetővé teszi a rendkívüli jogrend időszakában kibocsátott rendeletekben a helyi bíróságok hatáskörébe utalt kisebb jelentőségű bűncselekmények esetében a bírósági eljárás kizárását, illetve egyes bűncselekmények szabálysértésként történő elbírálását, valamint az egyes bírókenti eljárást és az eljárások felfüggeszthetőségének köre is bővül.

A jogalkotó ugyanezen cél által vezérelve kizárólag a rendeletben megállapított esetben teszi lehetővé a fellebbezés benyújtását az első fokú határozatokkal szemben. Annak érdekében, hogy a rendkívüli jogrend időszakában a korábban már folyamatba tett és a minősített időszakban nem folytatható eljárások megnyugtatóan lezárhatóak legyenek, az elévülés nyugvását rendeli el.

Az igazságszolgáltatás szervezete és személyzetének biztosítása a védelmi cél megvalósítása érdekében rendeleti úton szabadon változtatható, megnyílik a lehetőség helyőrségi katonai bíróság felállítására is, amely akár külön eljárási szabályok alapján is működtethető.

A Hvt. arról is rendelkezik, hogy rendeletben megállapított esetben elrendelhető a rögtönbíráskodás is, amely körébe a nemzetbiztonságát, a fegyveres erők harckészültségét, a függelmi viszonyokat és az állampolgárok életét sértő súlyos bűncselekmények, valamint a háborús bűncselekmények vonhatók be. Megjegyzem, a rögtönbíráskodás gyakorlatára vonatkozólag

semmilyen írott szabály nem létezik, a rendkívüli jogrend időszakára kidolgozott eljárási kódexszel adós a hazai jog²¹.

A szabályozás fentebb érintett részein túl ki kell emelnünk még a Hvt. 232. § rendelkezését, amely az igazságszolgáltatás működési alapjait határozza meg azáltal, hogy rendeletben módosíthatóvá teszi a büntető, anyagi és eljárásjogi rendelkezések, a polgári peres és peren kívüli eljárás, a bírósági végrehajtás, valamint a közjegyzői eljárás szabályait, ezzel mintegy újraírva a működés sorvezetőjét.

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések körében a szabályozás fókuszában szintén annak a célnak a megvalósítása áll, amely lehetővé teszi az ország felkészülését egy esetleges fegyveres harc megvívására. Természetesen ez elsődlegesen a rendkívüli állapotban képzelhető el, de nem kizárt a szükségállapot esetén sem olyan intézkedések bevezetése, mint például a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettség előírása.

A rendkívüli jogrendben a normálidőszaki működéstől való eltérés követelményének egyik legnyilvánvalóbb színtere az államháztartás területe. Ebben a körben lehetőség nyílik a költségvetési fejezetek között átcsoportosításra, az egyes kiadási előirányzatok felfüggesztésére és nem tervezett kiadások teljesítésére, rendkívüli fizetési kötelezettség előírására, adók és illetékek módosítására is. A gazdaság működőképességének fenntartása érdekében a devizagazdálkodás valamennyi szabálya módosítható, az értékpapírok alapján történő kifizetések teljesítése korlátozható, valamint a külkereskedelmi tevékenységre vonatkozó rendelkezések is újraszabályozhatóak a rendkívüli intézkedések körében, mi több embargós intézkedésekre is lehetőség nyílik az

²¹ A gyorsított bűnvádi eljárásra és a rögtönbíráskodásra vonatkozó szabályrendszert az 1912. évi LXIII. törvény 31. § alapján az igazságügyi miniszteri még rendeletben állapította meg, azonban ezek szakmai tartalma 100 év elmúltával már egyáltalán nem értelmezhető.

olyan országgal szemben, amely magyar árut vagy járművet hátrányosabb elbírálásban részesít, mint más országét.

A rendkívüli intézkedések körében elrendelhető fontos termékek, fogyasztási cikkek, energiahordozók forgalmának korlátozása, kötelezővé tehető a nemesfémek vételre való felajánlása és az ún. „kötött munkaerő gazdálkodás”, amelynek keretében elrendelhető, hogy munkaviszonyt csak a kijelölt szerv közvetítésével lehet létesíteni. Ez a megoldás egyrészt csökkenti a szabotázs jellegű akciók lehetőségét, másrészt biztosítja, hogy a védelmi feladatra leginkább megfelelő személyek ott álljanak rendelkezésre, ahol ezt az állam érdeke megkívánja.

A törvény részletesen meghatározza a rendkívüli helyzet következtében szükségessé váló élet- és vagyontmentés érdekében elrendelhető eszközök igénybevételére vonatkozó szabályokat, amelyre halasztást nem tűrő esetben a köztársasági megbízott, a polgármester vagy az illetékes katonai parancsnok döntése alapján is sor kerülhet.

A rendkívüli jogrend olyan intézkedéseket is lehetővé tesz a normálidőszaki anyagi szolgáltatási kötelezettségen túl, amely további lényeges korlátot jelent a tulajdonosok számára. A Hvt. 192. § értelmében, „alapesetben”, ha a honvédelem érdeke más módon nem elégíthető ki, szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek működéséhez és mozgósításához szükséges anyagi javakat, a közigazgatási rendszer működését, az ország gazdaságának felkészítését a minősített időszaki feladatok végrehajtására, illetve a polgári védelmi feladatok ellátását. A rendkívüli jogrend időszakában e szabályok továbbiakkal egészülnek ki, amely alapján elrendelhető többek között:

- ingatlan használatra vagy hasznosításra való átengedése, illetve honvédelmi célú átalakítása;
- üzemi szolgáltatások teljesítése, mellőzése, megszüntetése;
- közlekedési szolgáltatás teljesítése;
- az ingó dolgok használatra, hasznosításra való átengedése;
- hírközlő berendezés használatra való átengedése, illetve használatának mellőzése;

- tömegkommunikációs berendezések és létesítmények igénybevétele, vagy ezek használatának mellőzése;
- a szállítások biztosítása érdekében a javító kapacitások, valamint az állomások, kikötők, repülőterek, raktárak igénybevétele, vagy használatának korlátozása.
- a postai és távközlési szolgáltatások szüneteltetése, korlátozása és ellenőrzése, továbbá a távközlési hálózatok és berendezések igénybevétele.

A törvény rendeleti úton jegyrendszer bevezetését is engedélyezi.

Jól látható, hogy a rendkívüli jogrend az állam működésén túl, alapjaiban változtatja meg a nemzetgazdaság működését és a lakosság mindennapjaira vonatkozó szabályrendszert is.

Szintén az 1993-as Hvt-vel függ össze az Alkotmány 1994. január 1-jén hatályba lépett módosítása, amely megalkotta a mai Alaptörvényben is fellelhető váratlan fegyveres támadás esetére is alkalmazandó Alkotmány 19/E.§²² szerinti állapotot, ezzel a rendkívüli intézkedésekre jogosító helyzetek száma négyre²³ növekedett.

²² Alk. 19/E. § (1) Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a Magyar Honvédség légvédelmi és repülő készütségi erőivel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint - a támadással arányos és erre felkészített erőkkel - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.

²³ Rendkívüli állapot, veszélyhelyzet, szükségállapot és a 19/E. § szerinti helyzet

5. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény

A honvédelmi jogalkotás következő jelentős fejezete a 2005. január 1-jén hatályba lépett 2004. évi CV. törvény volt. Az új Hvt. megalkotásának az volt a mozgató rugója, hogy a békeidőszaki hadkötelezettség felfüggesztésre került és valamennyi kapcsolódó kötelezettség kizárólag rendkívüli állapot idején és az Országgyűlés ez irányú külön döntése esetén megelőző védelmi helyzetben terheli az állampolgárok meghatározott körét.

Figyelemmel arra, hogy a törvény nem kis meglepetésre, mondhatni váratlanul kapta meg a kétharmados parlamenti támogatást, érthető módon a jogalkotók figyelme elsődlegesen a fenti kérdés kezelésére összpontosult, míg a tanulmányunk szempontjából releváns különleges jogrendi intézkedések terén kevésbé jelentős módosulások születtek.

Nem mehetünk el azonban szó nélkül amellett, hogy a különleges jogrendi időszakok köre kibővítésre került. A hadkötelezettség békeidőszaki megszüntetése szükségessé tette – mintegy a rendkívüli állapot előszobájaként – a megelőző védelmi helyzet intézményének bevezetését. Ez az időszak az Alkotmány szerint akkor hirdethető ki, ha az országot külső fegyveres támadás veszélye fenyegeti. A veszély ez esetben azonban nem közvetlen, ez az ismérv különbözteti meg a rendkívüli állapot fogalmi specifikumaitól.

A különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozás ekkorra már közel 10 éve tartalmazta azt a négy különféle esetet, amely feljogosította a köztársasági elnököt, a Kormányt vagy a Honvédelmi Tanácsot a rendkívüli intézkedések megtételére, amely helyzetek sora így ötre egészült ki²⁴.

A rendkívüli intézkedésekre vonatkozó szabályrendszer erre figyelemmel ebben a vonatkozásban érdemben is módosult,

²⁴ A megelőző védelmi helyzet, rendkívüli állapot, szükségállapot, az Alkotmány 19/E. § szerinti eset és a veszélyhelyzet

kiegészült. Megjegyzem, az 1993-as Hvt. hatályba lépése és a 2004. évi Hvt hatályba lépése közötti időszakban kizárólag veszélyhelyzet kihirdetésére került sor²⁵, így a további rendkívüli időszakok szabályozása – szerencsére – nem kerülhetett a gyakorlatban is megmérettetésre, elégségességét a jogalkotó érdemben nem vizsgálta, így ezen szabályok az esetek jelentős részében szóról szóra kerültek megismétlésre a 2004-es Hvt-ben.

A megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályok és intézkedések körében a Kormány felhatalmazást kapott, hogy külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezessen be. Az így bevezetett intézkedések célja a lehetséges fegyveres összecsapás megelőzése és felkészülés a konfliktus kezelésére.

A jogszabály a megelőző védelmi helyzetre vonatkozó intézkedések körét nem bontja érintett ágazatokra vagy feladattípusokra, hanem felsorolásszerűen jeleníti meg. A felsorolást áttekintve felismerhetőek azon intézkedések, amelyek a rendkívüli állapotra vonatkozó szabályozásnál már korábban is megjelentek, így kodifikációs szempontból vizsgálva, talán elégséges lett volna utaló szabályok megjelenítése is.

A fentieket is szem előtt tartva, a Hvt. megelőző védelmi helyzet esetén lehetőséget biztosít a Kormány részére a szövetséges államokkal egyeztetett és összehangolt információk közszolgálati műsorszórók általi kiadásának elrendelésére. Ez az intézkedés a konfliktuskezelés/megelőzés igen hatékony eszköze, amely részint az enyhülést szolgálhatja részint pedig a lehetséges fegyveres küzdelmet megelőzően dezinformációs csatornaként működhet, illetve a lakosság felkészítésének eszköze is lehet.

²⁵ Mindösszesen három alkalommal: 176/2002. (VII. 15.) Korm. rendelet; 40/2001. (III. 6.) Korm. rendelet; 47/2000. (IV. 10.) Korm. rendelet.

Ezt követően a jogalkotó egymással szorosabb összefüggést felmutató intézkedéseket tesz lehetővé, úgymint a közigazgatás, a védelmi igazgatás, a Magyar Honvédség, a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök - egyszerűsített eljárásban történő - feltöltését, túlmunka végzését, illetve a közigazgatás egyes ágazatai fokozott védelmi szakirányítását, az irányítási, vezetési rendszerek egyszerűsítését biztosító szabályozás. Lehetőség nyílik a közigazgatási szervek munkarendjének, a hatósági eljárás szabályainak módosítására is, amely a védekezésre történő közvetlen felkészülés időszakában rendkívüli jelentőséggel bír, jelentős mértékben könnyíti a honvédelmi célú intézkedések azonnali végrehajthatóságát.

Idekapcsolható továbbá az ország területének hadműveleti előkészítésére vonatkozó speciális feladatok végrehajtását biztosító intézkedések lehetősége, amelyek körében szintén lehetőség nyílik a hatósági előírásoktól történő eltérésre. Tágabb értelemben a frekvenciagazdálkodás és a műsorszórás korlátozó rendszabályai is idesorolhatóak.

Az intézkedések újabb csoportjába a fizikai biztonságot támogató szabályok sorolhatóak. Ennek keretében megelőző védelmi helyzetben lehetőség nyílik az ország védelme szempontjából fontos, kritikus infrastruktúra védelme érdekében a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek erői és eszközei kirendelésére, a közintézményekbe és a közforgalmú helyekre, a Magyar Honvédség, a védelemben közreműködő szervek objektumaiba különleges beléptető eljárások és technikai ellenőrzések alkalmazására.

Lehetőség van továbbá az objektumhoz vezető utakon – azaz de facto bárhol – a közlekedés korlátozására, a személyek ruházatának és a járművek átkutatására. Tágabb értelemben ebbe a körbe sorolható az államhatár forgalma ellenőrzésének szigorítása is, amely rendelkezéssel összefüggésben érdekes kitétel, hogy erre a nemzetközi előírásoktól és egyezményektől eltérő módon is lehetőség van. A szabályozás illetően fajta kialakítása mögött az a megfontolás állhat, hogy az ilyen tárgyú nemzetközi egyezmények béke időszakra köttenek, ami azonban kissé furcsa is egyben, hiszen

a fegyverzetkorlátozó nemzetközi egyezmények felfüggesztésére nem ad felhatalmazást a jogszabály, miközben egy védelemre felkészülő ország esetében ez legalább ennyire indokolható lenne.

Külön figyelmet érdemel a törvény azon rendelkezése, amely speciális terrorelhárító intézkedések bevezetését teszi lehetővé. Álláspontom szerint ez a konkrét tartalommal kevésbé bíró szabály már-már jogbiztonsági aggályokat vethet fel, hiszen az ilyen tartalmú intézkedések mibenléte egyáltalán nem behatárolható. Összehasonlítva a jogszabály más rendelkezésével, például a polgári légi közlekedésben a katonai légiforgalmi irányítás bevezetésének lehetőségével, a terrorelhárító intézkedés mögött tényleges normatív konkrétum nem vázolható fel, vagy amennyiben igen, az vélhetően megfeleltethető lenne egyéb nevesített intézkedéseknek. Úgy vélem, ez a gumiszabály nem feltétlenül sorolható a Hvt. jól sikerült mondatai közé.

A következő intézkedéscsoportba a védekezés gazdasági hátterét biztosító szabályok tartoznak. Ezek keretében lehetséges a nemzetközi békét, illetve az ország biztonságát veszélyeztető államok, természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek érdekeltségeinek zárolása, tulajdonjoguk korlátozása. A megelőző védelmi helyzet arra is felhatalmazza a Kormányt, hogy speciális tartalékok képzését, az importból történő beszerzések felgyorsítását, exportkorlátozást, kereskedelmi kvóták bevezetését, a közbeszerzési eljárás felfüggesztését rendelje el. Ide sorolható továbbá az a rendkívüli intézkedéscsoport, amely az ország védelme szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését és forgalmuk korlátozását teszi lehetővé.

A fenti intézkedéscsomag kiegészül a levél-, csomag- és postaforgalom fokozott ellenőrzésének lehetőségével, ezzel biztosítva, hogy az ország területére ne kerülhessenek illegális úton fegyverek vagy fegyverként alkalmazható eszközök, anyagok, valamint minimalizálható legyen az ezen a csatornákon keresztül bonyolított hírszerző tevékenység. Természetesen az intézkedés az elektronikus postára, az email forgalom ellenőrzésére is kiterjed,

azonban ennek napi mértékét figyelembe véve valószínűsíthetően inkább az ilyen jellegű forgalmak blokkolása képzelhető el reális intézkedésként, mintsem a több millió levél/nap tételes ellenőrzése.

Természetesen a Kormány számára nyitva álló intézkedések közül nem maradhatott el az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazásának lehetősége, amely már a közvetlen polgári védelmi felkészülést szolgálja.

Összegezve a 2004. évi Hvt. hozta módosulásokat, a jogszabály megfelelő keretrendszer alakított ki egy esetleges külső fegyveres támadásra történő felkészülés érdekében, azonban a fentebb vázolt helyeken célszerűbb lett volna az intézkedések konkretizálása.

6. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény

A ma is hatályos Hvt. közjogi alapjául Magyarország Alaptörvénye szolgált. Az új alkotmány hatálybalépésével – a megengedő átmeneti rendelkezések ellenére is – a korábbi jogszabályok jó része legitimitációját veszteni tűnt, így a sarkalatos törvények újraalkotása vált szükségessé²⁶.

A jogszabály megalkotását az is indokolta teszi, hogy az Alaptörvény végre „rendet teremtett” a különleges jogrend egyes időszakai között²⁷. Az új alkotmányos rendszer letisztította az egyes

²⁶ Ez természetesen nem abszolút igazság, hiszen míg olyan alapvető jogszabályok, mint az egyesülési jogról szóló törvény, a honvédelemről szóló törvény, a bíróságok szervezetéről, az Alkotmánybíróságról vagy az ügyészségről szóló törvény újraalkotásra kerültek, addig a nem kevésbé fontos gyülekezési jogról szóló jogszabályt csak módosította az Országgyűlés.

²⁷ Az Alkotmány és az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó főbb szabályait a függelék táblázata foglalja össze.

különleges jogrendi időszakok fogalmait, immáron világossá téve azok alkalmazhatóságának határait.

A különleges jogrend ma is öt különböző időszakot ölel fel²⁸, azonban ezek tartalma pontosításra került. A rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet fogalma változatlan tartalommal került az Alaptörvénybe, azonban a korábban 19/E. § szerinti helyzet mára már önálló elnevezést kapott, váratlan támadás névvel, és alkalmazását kizárólag külső fegyveres csoportok váratlan betörése esetére rendelte el a jogalkotó. Ezzel párhuzamosan a jogszabály egyértelműen az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetére, valamint ezek következményeinek elhárítása érdekében teszi lehetővé a veszélyhelyzet kihirdetését, amely szintén változást jelent. Korábban a szükségállapot egyes eseteiben is a katasztrófák elleni védekezés érdekében kerülhetett volna elrendelése a rendkívüli intézkedés, szemben az új szabály adta lehetőséggel, amely a szükség állapot kihirdetését kizárólag a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén engedélyezi.

Az Alaptörvény vitathatatlan érdeme a különleges jogrendi szabályok önálló cím alá rendezése, amely a jogalkalmazót megkíméli a korábban jellemző szabály-összegyűjtögetési tehertől.

Mindezekon túl a részletes szabályok továbbra is a Hvt-ben kaptak helyt. A Hvt-ben megjelenő szabályok az Alaptörvény logikai rendszerének megfelelően ugyan, de lényegében a korábbi Hvt-ben is szereplő rendkívüli intézkedéseket lehetőségét jelentik meg.

Új elem, hogy a jogszabály már nem csak kizárólag a Kormány, a köztársasági elnök vagy a Honvédelmi Tanács által hozható döntéseket taglalja, hanem meghivatkozza a NATO

²⁸ Részletesebben lásd: Szabó Csaba, Horváth László: *Magyarország Alaptörvényének és a Magyar Köztársaság Alkotmányának összevetése a különleges jogrend vonatkozásában*. In *Hadmérnök* 2012/2. szám 395-404. o.

Válságreagálási Rendszerét (NCRS) is, amely a szövetségi tagságunkból adódóan nyilván korábban sem lett volna megkerülhető zsinórmérték.

„A NATO Válságreagálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedések önállóan, illetve a bevezetett rendkívüli intézkedésekkel összhangban alkalmazhatók.” fogalmaz a Hvt. Mindebből az is következik, hogy valamennyi intézkedésnek összhangban kell lennie a NATO rendszerével, hiszen arra nézve még elvi szinten sincs utalás, hogy valamely intézkedésnek ne kellene összhangban lennie a NATO Válságreagálási Rendszerével.

Ez a megközelítés véleményem szerint bár logikailag helyes, a jogbiztonság szempontjából kérdéseket vet fel. A NATO Válságreagálási Rendszerének jelentős része minősített dokumentumokban fellelhető intézkedésrendszer, amely így a szélesebb nyilvánosság számára nem hozzáférhető, azaz inkább csak sejthető a várható intézkedés, mintsem kiszámítható. Az alapjogok korlátozásának lehetőségét különleges jogrend időszakában magam is szükségszerűnek tartom, azonban a korlátozás mibenlétét és annak határait már a béke időszakban hozzáférhető törvényekben is megjelenítendőnek gondolom – hasonlóan a Hvt. érintett fejezetének további szabályainál tapasztalt részletességhez és konkrétsághoz.

A logikai lánc teljességéhez el kell azt is mondanunk, hogy a NATO valamennyi alapvető szabályát konszenzusos elven alkotja meg, így nyilván az NCRS kidolgozása során is megvolt a tagállamok képviselőinek a lehetősége a beavatkozásra olyan módon, hogy a végeredmény ne sértse egyetlen partner alapvető nemzeti érdekeit vagy belső jogát sem.

A jogszabály elhelyezi a rendkívüli intézkedéseket a jogrendben, meghatározza azok erőssorrendjét. A jogalkotó által használt megfogalmazás oldani látszik a *lex specialis derogat lege generale* elvet, amikor egyértelműen rögzíti, hogy a Honvédelmi Tanács, a Kormány és a köztársasági elnök által rendkívüli intézkedésként kiadott rendeletek automatikusan felülírják az ezekkel ellentétes egyéb jogszabályokat, még akkor is, ha a rendkívüli intézkedés általános jellegű megfogalmazást tartalmaz, míg a normál

jogalkotási rendben megalkotott jogszabály különös szabályt részletezne.

Külön figyelmet érdemel az a rendelkezés, amely a jogalkotási törvény általános követelményeitől eltérően lehetővé teszi a hirdetményi vagy a napilapokban történő kihirdetést, ráadásul mindezt már az aláírás napján. Természetesen, ebben az esetben a hatályba lépés időpontját órában és percben is meg kell határozni.

Komoly jelentőséggel bír a Hvt. azon rendelkezése is, amely a hadköteles katona jogállását, illetve a honvédelmi munkakötelezettség részletes szabályait tartalmazó törvényjavaslat, illetve a Honvédelmi Tanács rendeleteinek béke időszaki előkészítését írja elő. A hazai honvédelmi jogalkotás közel 10 éves adósságát rendezti ez a passzus, hiszen a hadkötelezettség békeidőszaki eltörlésével a hadkötelesek jogállására vonatkozó szabályok is hatályon kívül helyezésre kerültek, amelyek pótlására megelőző védelmi helyzetben vélhetőleg nem állna rendelkezésre megfelelő idő. A feladat azonban részint hipotetikus, hiszen a Honvédelmi Tanács valamennyi lehetséges rendeletének tervezete nem kidolgozható, azokat az adott esetben kialakult helyzet alapvetően határozza meg. Mindemelllett a jogállási szabályok azonban kiválóan előkészíthetőek, egészen a végrehajtási részletszabályokig bezárólag.

A rendkívüli intézkedések Hvt-ben meghatározott köre lényegileg változatlan maradt a korábbi jogszabályhoz képest, azonban el kellett végezni azon pontosításokat, amelyek a közjogi berendezkedés változásából eredtek. Ilyen tétel például a járási hivatal vezetőjével kapcsolatban megfogalmazott körülmény, amely szerint a hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendkívüli intézkedésként rendelet is megállapíthat, szemben a békeidőszaki törvényi szinttel, vagy a járásbírók eljárásaira vonatkozó hivatkozás, amely szerint rendeletben megállapított esetben a járásbírói hatáskörbe tartozó kisebb jelentőségű bűncselekmények szabálysértésnek minősíthetőek.

Sajátos kérdést vet fel a különleges jogrendi jogalkotással kapcsolatban, hogy ebben az időszakban miként érvényesülnek az

általános jogalkotási szabályok. Ellenkező szabályozás hiányában azt kell megállapítanunk, hogy egyes különleges jogrendi időszakokban a normál jogalkotás eljárása is követendő – megelőző védelmi helyzetben, vagy veszélyhelyzet idején minden kétséget kizáróan –, csak azokban az esetekben kerül ez felfüggesztésre, ahol fogalmilag kizárt a normál működés, mint pl. a rendkívüli állapotban, ahol a Kormány, a köztársasági elnök és az Országgyűlés egyes jogosítványai egy testület kezében összpontosulnak. Ebben a körben érdemes megemlíteni, hogy a határozati szabályozás sem kizárt. Erre példaként az oktatásért felelős miniszter határozata hozható fel, amely akár távközlési eszköz útján is közölhető, mikor határozatban írja elő a közoktatási intézmények működésével, működtetésével, a nevelési év, tanítási év megszervezésével kapcsolatos feladatokat, mi több elrendelheti az azonnali végrehajtást.

A korábbi Hvt. rendelkezéseihez képest új szabály, hogy a megyei védelmi bizottság elnöke a védelmi és a lakossági ellátási érdekekre tekintettel – a rendészetért felelős miniszter, a honvédelemért felelős miniszter, az illetékes ágazati miniszter hozzájárulásával – a rendkívüli intézkedésként megállapított közlekedési korlátozástól, vagy tilalomtól eltérően rendelkezhet, amely azonban nem alkalmazható a légi közlekedés szabályaira. Az új szabály háttérében az a megfontolás áll, hogy az általános korlátozás nem minden esetben szolgálja a védelmi felkészülést, illetve a honvédelem érdekeit, így szükségszerű volt az erre vonatkozó kiskapu beépítése a rendszerbe. A rendszer ilyen fajta fejlesztését a vörös iszap katasztrófa és az árvízi védekezések helyszínén kihirdetett veszélyhelyzettel kapcsolatos tapasztalatok indukálták.

A különleges jogrend időszaki rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatban sajátos megoldás, hogy lehetőség nyílik a megelőző védelmi helyzet kihirdetését megelőzően, annak kezdeményezését követően, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem érintve egyes intézkedések bevezetésére. A lényeges tartalom mérlegelése erre figyelemmel a jogalkalmazó dolga, amely a későbbiek során vitákhoz vezethet. Egyetlen támpont az ügyben a Hvt. 79. § szerinti

intézkedés-katalógus, amely azonban még mindig csak az intézkedési területeket határolja be, s nem azok lényeges alapjogi tartalmát.

Hvt. 79. § A Kormány az Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdésének alkalmazása körében elrendelheti

a) a szövetséges államokkal egyeztetett és összehangolt információk, hivatalos állásfoglalások kötelező kiadását a közszolgálati műsorszórók részére,

b) az ország védelme szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését, forgalmuk szabályozását, illetve korlátozását,

c) a közigazgatás, a védelmi igazgatás, a Honvédség, a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök - egyszerűsített eljárásban történő - feltöltését, túlmunka végzését,

d) a közigazgatás, azon belül az államigazgatás egyes ágazatai fokozott védelmi, honvédelmi szakirányítását, az irányítási, vezetési rendszerek egyszerűsítését, a közigazgatási szervek munkarendjének, a hatósági eljárás - az ügyintézési határidők, hatáskör, illetékesség megváltoztatását, szakhatóságok közreműködési - szabályainak módosítását,

e) a frekvenciagazdálkodás és a műsorszórás terén korlátozó rendszabályok bevezetését, speciális üzemmódok előkészítését,

f) a magyar légtérben és a repülőtereken a katonai légiforgalmi irányítás szükséges mértékű bevezetését,

g) az ország védelme, a honvédelem szempontjából fontos, kritikus infrastruktúra védelmére a Honvédség, a rendvédelmi szervek erői és eszközei kirendelését,

h) a nemzetközi békét, illetve az ország biztonságát veszélyeztető államok, természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek érdekeltségeinek zárolását, tulajdonjoguk korlátozását,

i) speciális tartalékok képzését, az importból történő beszerzések felgyorsítását, exportkorlátozást, kereskedelmi kvóták bevezetését, a közbeszerzési eljárás felfüggesztését,

j) az ország területének hadműveleti előkészítésére vonatkozó speciális feladatok végrehajtását, a megvalósításukra vonatkozó hatósági előírásoktól történő eltérést,

k) speciális terrorelhárító intézkedések bevezetését,

l) az államhatár forgalma ellenőrzésének nemzetközi előírásoktól és egyezményektől eltérő szigorítását,

m) az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazását,

n) a közintézményekben és a közforgalmú helyekre különleges beléptető eljárások és technikai ellenőrzések alkalmazását,

o) a közigazgatás, a Honvédség, a védelemben közreműködő szervek telephelyeire, épületeibe, létesítményeibe a személyek vagy a gépjárművek beléptetési szabályainak szigorítását, feltételhez kötést vagy megtiltást, a megközelítési útvonalaik kiürítését, a közforgalmuk korlátozását vagy elterelését,

p) a fenti objektumokban, illetve megközelítési útvonalukon közlekedők ruházata, gépjárművei átkutatását, ismeretlen eredetű, őrizetlenül hagyott dolgok felkutatását, megsemmisítését,

q) az internet-, levél-, csomag- és postaforgalom fokozott ellenőrzését

A garanciális szabályok érvényesülését ez esetben is a valamennyi különleges jogrendi időszakra vonatkozó rendelkezés biztosítja, amely magában az Alaptörvényben kapott helyt. Az 54. cikk egyértelműen meghatározza azon alapvető jogok csoportját, amelyek nem függeszthetők fel.

Erre figyelemmel az emberi méltóság sérthetetlen és az élethez való jog nem korlátozható és még különleges jogrend idején sem lehetséges senkit kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos továbbá az emberkereskedelem, az emberen bejegyzése nélkül végzett kísérlet, valamint az emberi klónozás. Nem sérülhet továbbá az ártatlanság védelme, a védelemhez való jog, a nullum crimen sine lege és büntető ügyekben a res iudicata elve.

Sajátos korlátozása a jogalkotónak, hogy különleges jogrend idején nem teszi lehetővé az Alkotmánybíróság működésének korlátozását. Ez a rendelkezés a különleges jogrendi működés egyetlen valós korlátját biztosítja, ugyanakkor ki kell emelnünk, hogy az Alkotmánybíróság működését megalapozó indítványok megszületésére a rendkívüli intézkedések már jelentős hatást gyakorolhatnak. Nem kizárható olyan különleges jogrendi helyzet vagy szervezeti-, működési vagy anyagi jogi szabályt érintő rendkívüli intézkedés, amely eredményeképpen az AB eljárása egészen biztosan akadályoztatott lesz.

Ilyen például az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 23. § szerinti előzetes normakontroll, amely rendkívüli állapotban azért lesz kizárt, mert a rendkívüli jogalkotás rendje nem követi a békeidőszaki törvényalkotás szabályait, így a Honvédelmi Tanács rendelete annak ellenére, hogy kvázi törvényként funkcionál, ilyen próba alá nem vethető.

Hasonlóan a fentiekhez, az Abtv. 24. § szerinti utólagos normakontroll érvényesülésének különleges jogrend idején gátat szabhat, hogy az indítványozásra jogosult személyek működésével összefüggésben nincs olyan alkotmányos korlátozás, amely ne tenne lehetővé működésük esetleges felfüggesztését, korlátozását²⁹. Ez a terület önmagában is megérne egy tudományos igényű vizsgálatot.

A fentieket összefoglalva, a ma hatályos különleges jogrend időszaki intézkedések kialakulása hosszú történeti folyamat eredménye. Az egyes jogintézmények, különleges jogrendi időszakok és rendkívüli intézkedés-típusok többlépcsős fejlődési fázison át nyerték el mai formájukat.

Számos esetben úgy tűnik, hogy a jogkorlátozás lehetőségén túl, nem jutott kellő figyelem a részletszabályok és a kapcsolódási pontok kimunkálására. Az sem igazolható, hogy modellezésre került

²⁹ Ilyen például az alapvető jogok országgyűlési biztosának különleges jogrendi működése, amelynek szabályait jelenleg nem határozza meg törvény, ebből következően működése elviekben akár fel is függeszthető (?).

volna a különleges jogrendi működés az állam teljes szervezete vonatkozásában³⁰. Az egyes intézkedések alkalmasak ugyan a megváltozott körülményekre figyelemmel a gyors és hatékony beavatkozás biztosítására, azonban az korántsem biztos, hogy az államszervezet valamennyi eleme számára rendelkezésre áll egy ilyen ad hoc helyzetben a kellő mélységű szabályozás. A rendkívül összetett és éves szinten is több mint ezer alkalommal módosított magyar jogszabályrendszer szabályai pókhálóként szövik át és határozzák meg a társadalom viszonyait, az állam működését, melyből következően a különleges jogrend időszaki legkisebb beavatkozás is érdemi befolyást gyakorol a szabályozórendszer számos más elemére.

Bár a törvényi szabályozás a Hvt. szintjén komplexnek és teljesnek mondható, azonban a ma még alig egy éve hatályban lévő Hvt. végrehajtását biztosító rendkívüli szabályozók tervezeteinek kidolgozása még közel sem nevezhető teljesnek. Az állam különleges jogrendi működésének modellezése a rendkívüli intézkedések keretében meghozható egyedi döntések rendszerként történő működésének vizsgálata – a nyilvánosan hozzáférhető szabályozók és források vizsgálata alapján legalábbis – úgy tűnik, még várat magára.

³⁰ Vélhetően ez a hosszú békeidőszaknak köszönhető, aminek mindannyiunknak örülni kell...

KATONAI JOGI ÉS HADIJOGI SZEMLE
2014/1. SZÁM

<i>Minősített időszakok az 1949. évi XX. törvény alapján (hatályos 2005. január 1-2011. december 31-ig)</i>					
	<i>Veszélyhelyzet</i>	<i>Szükségállapot</i>	<i>Megelőző védelmi helyzet</i>	<i>Rendkívüli állapot</i>	<i>19/E. § szerinti helyzet</i>
<i>Kihirdetésére sor kerül</i>	az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető élelmiszer, csapás, illetőleg következményeinek elhárítása esetén/ érdekében	az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretűben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, élelmiszer- vagy ipari szerencsétlenség esetén/ érdekében	külső fegyveres támadás veszélye vagy szövetséges kötelezettség teljesítése esetén/ érdekében	hadállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén	Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítása, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazása, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében
<i>Kihirdetésre jogosult</i>	Kormány	Országgyűlés	Országgyűlés, meghatározott időre	Országgyűlés	Nincs kihirdetés
<i>Jogok gyakorolása</i>	Felfüggeszthető, korlátozható – az Alkotmányban meghatározott kivétellel	Felfüggeszthető, korlátozható – az Alkotmányban meghatározott kivétellel	Csak a közigazgatás, az MH és a rendvédelmi szervek működése kapcsán korlátozható + Hvt XIV. fejezet	Felfüggeszthető, korlátozható – az Alkotmányban meghatározott kivétellel	Nem függeszthető fel, Hvt. XIV. fejezete szerinti korlátozások lehetőségeket
<i>Rendkívüli intézkedéseket hozhat</i>	Kormány, OGY felhatalmazása alapján, rendeleti úton	Köztársasági elnök rendeleti úton, külön törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be, 30 napig hatályos	Kormány, OGY felhatalmazása alapján	Honvédelmi Tanács	Kormány

<i>Különleges jogrend Magyarország Alaptörvénye alapján (hatályos 2012. január 1-től)</i>					
	<i>Veszélyhelyzet</i>	<i>Szükségállapot</i>	<i>Megelőző védelmi helyzet</i>	<i>Rendkívüli állapot</i>	<i>Váratlan támadás</i>
<i>Ki hirdetésére sor kerül</i>	az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében	a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén	külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében, meghatározott időre	hadállapot nyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén	külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges legvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazása, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében
<i>Ki hirdetésre jogosult</i>	Kormány	Országgyűlés	Országgyűlés	Országgyűlés	Nincs ki hirdetés
<i>Jogok gyakorlása</i>	Az Alaptörvény II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével felfüggeszthető, korlátozható				
<i>Rendkívüli intézkedéseket hozhat</i>	Kormány	Kormány	Kormány	Honvédelmi Tanács	Kormány