

A KÜLÖNLEGES JOGREND A VÉDELMI IGAZGATÁS GYAKORLATI, JOGALKALMAZÓI SZEMSZÖGÉBŐL

KESZELY László

főosztályvezető-helyettes (HM Védelmi Igazgatási Főosztály)

1. A különleges jogrend természete és kapcsolata a védelmi igazgatással

A különleges jogrend mibenlétének, természetének, jogi- politikai-, illetve társadalmi funkciójának meghatározására rendkívül nagyszámú elmélet, koncepció, fogalmi meghatározás született, amelyekben számos közös elem található, mindazonáltal mindegyik valamilyen mértékben különbözik a többitől. Bódi Stefánia különleges jogrenden azon szabályok összességét érti, amelyek akkor alkalmazandóak, „amikor az ország rendkívüli helyzetben van külső vagy belső fenyegetettség okán.”¹ Jakab András és Till Szabolcs az állam-, illetve alkotmányveszélyeztető helyzeteket tekinti olyan ‘különleges állapotoknak’ amelyek alapjául szolgálhatnak a különleges jogrend kihirdetésének, míg különleges jogrenden azon szabályok megalkotását értik, „amelyek egyrészt a cselekvés alkotmányos kötöttségeit lazítják (hatékonyság), másrészt viszont védelmet is biztosítanak az e »lazításokkal« valós esetleges visszaélésekkel szemben.”² A szerzők szerint ezen két követelmény közötti egyensúly megtalálása jelenti egyben a különleges jogrend alapvető dilemmáját, ugyanis „[a különleges állapotok jogának célja], hogy visszataláljunk a »normális« alkotmányos helyzetbe.”³ Kádár Pál „[a kivételes hatalom lényegét abban látja], 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.”⁴

¹ BÓDI Stefánia: A civilizációk összecsapása? A tömeges bevándorlás által életre hívott migrációs válsághelyzet elemzése és a különleges jogrend. *Hadtudomány*, 2016/1–2. 45.

² JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac, 2014. 466.

³ Uo. 466.

⁴ KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. 6.

A későbbiekben kifejtendő saját álláspontomat megelőlegezve e helyen annyit tennék hozzá, hogy a magam részéről a funkcionális megközelítés híve vagyok, vagyis a különleges jogrendet abból a gyakorlatias szempontból vizsgálom, hogy milyen célra, milyen funkciók ellátására került kialakításra és mennyiben támogatja az állam működését, ezen belül is a védelmi erőfeszítéseket, illetve milyen alkotmányos kereteket határoz meg e funkciók gyakorlására. Ez az egyik szempont, amely számomra indokolja a különleges jogrend praktikus oldalról történő szemléletét, kihangsúlyozva az általam rendkívül fontosnak tartott követelményt, mely szerint e témakörben közelíteni szükséges az elméleti kutatásokat és a jogalkalmazói gyakorlatot.

A különleges jogrend védelmi igazgatási aspektusát annak alábbi jogszabályi definíciója adja meg: „a védelmi igazgatás a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a *különleges jogrendre történő felkészülést*, továbbá az *említett időszakok* és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, rendvédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.”⁵ A definícióból első látásra kitűnik, hogy a különleges jogrend kitüntetett szerepet kapott a védelmi igazgatás feladatrendszerében, sőt bizonyos szempontból túlsúlyosként is értékelhető annak ellenére, hogy a fogalom nem szűkíti le kizárólagosan a védelmi igazgatást a különleges jogrenddel összefüggő tevékenységekre, mindössze magában foglalja azokat. Mégis szükséges megjegyezni, hogy a gyakorlatban sokan hajlamosak úgy értelmezni a védelmi igazgatást, hogy az valójában a különleges jogrendben, vagy azzal szoros összefüggésben funkcionál.

Ezen értelmezés a rendszerváltásig többé-kevésbé meg is állta a helyét, amikor – némileg leegyszerűsítve – két időszakot, a háborút és a békeállapot különböztettük meg, és ehhez igazodott a védelmi igazgatás, illetve akkor még honvédelmi igazgatás⁶ néven szereplő rendszer tevékenysége is. Ennek fő irányát abban az időben a háborús helyzet-re és az azzal szorosan összefüggő különleges jogrendre történő felkészülés jelentette. A múlt század kilencvenes éveitől azonban a biztonsági környezet, majd ennek hatására a biztonsági felfogásunk az egypólusú katonai, katonapolitikai biztonságra koncentrááló logikán túllépve többdimenzióssá vált, amely a katonai biztonság mellett ma már magában foglalja a biztonság további szektorait is. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája is e tendenciát követi, amikor megkülönbözteti a biztonság politikai, katonai, gazdasági és pénzügyi, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti dimenzióját, amelyeket együttesen kell kezelni összehangolt poli-

⁵ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII.22.) Korm. rendelet 1. § n) pont.

⁶ A honvédelmi igazgatás, mint fogalmi kategória azóta ismét megjelent és jogszabályban rögzítésre került, de most már úgy, mint a tágabb értelemben vett védelmi igazgatás része. Ld. a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII.22.) Korm. rendelet 1. § b) pont.

tikai, gazdasági – és szükség esetén – katonai fellépés alkalmazásával.⁷ Elmondhatjuk tehát, hogy hazánk a biztonságot átfogó módon értelmezi, és mindez manifesztálódik a biztonság különböző szektoraihoz kapcsolódó különleges jogrendi tényállásokban is. E logika alapján lehet megkülönböztetni katonai, belbiztonsági, valamint katasztrófavédelmi típusú különleges jogrendi időszakokat.⁸

2. A különleges jogrend és a válságok összefüggése

A védelmi igazgatás feladatrendszerének kétségtelenül sarkalatos pontját képezi a különleges jogrendre történő felkészülés és az annak kihirdetését követő végrehajtási feladatok végzése. A megváltozott biztonsági környezet hatására azonban a mindennapi gyakorlatban dominánssá váltak azok a helyzetek, amelyek indokolják a védelmi igazgatási gépezet megmozdítását, ugyanakkor nem igénylik a különleges jogrend bevezetését. E szituációkat összefoglaló néven válságként aposztrofálhatjuk, amelyek döntő mértékben tematizálják napjaink biztonsági környezetét. Példaként említhető a több éve folyó ukrán válság, melynek közhasználatú elnevezése is utal annak jellegére. Számos helyen megjelent ugyanakkor a válság kifejezés jogi normáinkban is, mint például egészségügyi válsághelyzet, földgázellátási válsághelyzet, kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet, villamosenergia-ellátási válsághelyzet, vagy legújabbban a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet.⁹ E definíciók egymástól függetlenül, különösebb koherencia igénye nélkül kerültek megalkotásra a különböző ágazati és szakmai szabályok mentén anélkül, hogy jogrendszerünk általános hatályú, jogszabályban foglalt válságfogalommal rendelkezne. Ez önmagában a gyakorlati végrehajtás szempontjából nem jelent problémát, másrésztől nem is biztos, hogy célszerű, vagy egyáltalán lehetséges adekvát tartalmú objektív válságfogalmat alkotni, amely minden ágazat egyetértését bírná. Erre korábban már történtek kísérletek, és a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala 2007-ben készített általános válság definícióra vonatkozó javaslatot, azonban megegyezés közeli helyzetet sem sikerült elérni az ágazatok között, így e kérdés lekerült a napirendről.

Többek között a hasonló nehézségek kiküszöbölése érdekében születtek meg, majd fokozatosan teret nyertek a szubjektív válságfogalom elméletek. Erik K. Stern felfogásában „a válsághelyzetet valaki, vagy valami érzékeli: lehet egyén, egy csoport, szer-

⁷ Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II.21.) Korm. határozat 2. pont.

⁸ Katonai típusú különleges jogrendnek nevezhető a rendkívüli állapot, a megelőző védelmi helyzet és a váratlan támadás. A belbiztonsági típusú különleges jogrendi időszakokhoz sorolható a szükségállapot és a terrorveszélyhelyzet, míg a katasztrófavédelmi típust a veszélyhelyzet képviseli.

⁹ Egészségügyi válsághelyzet: ld. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. § (2) bekezdés; földgázellátási válsághelyzet: ld. a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 97. § (1) bekezdés; kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet: ld. a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvény 1. § 5. pont; villamosenergia-ellátási válsághelyzet: ld. a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 139. § (1) bekezdés d) pont; tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet: ld. a menedéktörvényről szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §.

vezet, egy társadalom, vagy egy állam.”¹⁰ Mats Koreaus szerint az objektív válságfogalom „nem képes megragadni számos válság sokoldalú természetét”¹¹ ezért a szubjektív válságfogalmat konstruktívabbnak tartja. Ennek használata az összetett válságok egyes eseményeinek tisztábban látását biztosítja, és segít megértetni, hogy a válságkezelők egyes csoportjai miért azt teszik amit tesznek.”¹² Lehetséges ugyan objektív szempontokat belefoglalni egy általános definícióba, a szubjektivitás azonban teljes mértékben nem küszöbölhető ki. Egy teljesen objektív válság fogalom esetén ugyanis lehet, hogy a kialakult helyzet bár súlyos, az alkalmazandó válságfogalom objektív elemei részben vagy egészben megvalósulnak, mégsem jelent változást a döntéshozatal folyamatában, mert a döntéshozók nem értékelik válságként a helyzetet. Ugyanennek a fordítottja is megtörténhet: a pusztán objektív tényezők alapján az eset nem minősíthető válságnak, mégis a döntéshozók a helyzetet kritikusnak érzékelhetik és a válságok kezelésére vonatkozó szabályok szerint járnak el. A döntéshozó percepciója tehát minden esetben kulcstényező, melynek következtében a szubjektív válságfogalom jobban alkalmazható a gyakorlati alkalmazás során.

Az általam preferált szubjektív válság definíció Erik K. Stern nevéhez fűződik, aki szerint „a döntéshozatali válsághelyzet egy társadalom külső és belső környezetének megváltozásából ered és a döntéshozók szemszögéből három szükséges és elégséges feltétel észlelésével jellemezhető: az alapvető értékek elleni fenyegetés, időkényszer,¹³ bizonytalanság.”¹⁴

Témám szempontjából azt szükséges megvizsgálni, hogyan viszonyul egymáshoz a válság és a különleges jogrend, konkrétan válságként aposztrofálható-e a különleges jogrendi időszak és amennyiben igen, hogyan lehetséges közös logikai egységbe fogni a kettőt. Stern a válságot olyan helyzetekkel azonosítja, ahol a fontosnak tartott nemzeti, szervezeti és személyes értékek jelentik a tétet.¹⁵ Koreaus szerint az alapértékek veszélyeztetése különbözteti meg a válságot az egyszerű kellemetlenségektől. Megfogalmazásában „egy kellemetlen szituációt el lehet viselni, meg lehet kerülni, alkut lehet kötni [...] ezt viszont nem lehet megtenni a válsággal, [mivel az alapértékek]

¹⁰ Erik K. STERN: *Crisis Decisionmaking. A Cognitive Institutional Approach*. Stockholm, University of Stockholm, Department of Political Science, 1999. 5.

¹¹ Mats KOREAUS: Who knows? The Use of Knowledge Management in Crisis. In: Bengt SUNDELIUS – Mats KOREAUS (ed.): *Crisis Management Europe Research Program, Volume 36*. Stockholm, Försvarshögskolan, 2008. 20.

¹² Uo. 21.

¹³ Időkényszeren azt kell érteni, hogy válsághelyzetben nincs lehetőség az összes tény, információ bevárására, azok hiányában kell cselekedni azonnal, vagy rövid időn belül. Ha nem létezne az időkényszer, vagyis ha a döntéshozók és a végrehajtók számára bőséges idő állna rendelkezésre a szükséges döntések meghozatalára és végrehajtására, akkor tulajdonképpen a normál tevékenységi rend keretében úrrá tudnak lenni a helyzetben, ezért azt nem is érzékelik válságként. A bizonytalanság azt jelenti, hogy nem tisztázott a helyzet, nem tudható pontosan mi okozta, mi is történik voltaképpen, ki rendelkezik hatáskörrel felelősséggel, hogyan kell reagálni stb. Ami ezeken kívül még táplálja a bizonytalanságot, az a válság dinamikus természete az egymás után, valamint az egyszerre jelentkező problémák sorozata, valamint a döntéshozók ítélőképességét befolyásoló nagyfokú stressz.

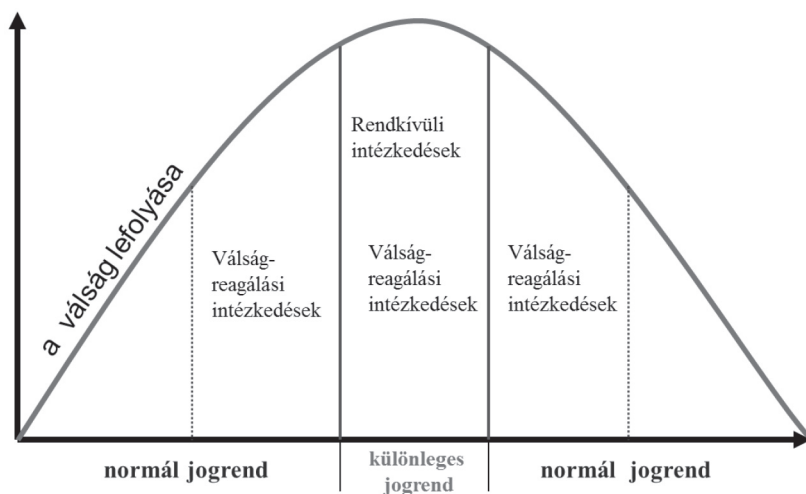
¹⁴ STERN i. m. 8.

¹⁵ Uo. 3.

nem lehetnek alku tárgyai.”¹⁶ A *modern értelemben vett válság tehát értékválság*, ahol értékek kerülnek veszélybe, illetve választani kell a konkuráló értékek között.

Ha egy pillantást vetünk a különleges jogrend által védendő értékekre, akkor egyértelműen kitűnik, hogy az ország szuverenitása, integritása, az alkotmányos rendünk, az élet- és vagyónbiztonság a társadalom legalapvetőbb értékeit jelentik, amelyek támadása, veszélyeztetése kétség kívül rokon az értékválságok kiváltó okaival. Amennyiben ezzel párosul (és a szituáció természetéből adódóan nagy valószínűséggel párosulni fog) a Stern-féle szubjektív válságfogalom másik két eleme, az időkénszer és a bizonytalanság, akkor kijelenthető, hogy a különleges jogrendi időszak osztozik a válság alapvető jegyeivel. Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy a kettő közé egyenlőségjel húzható, a szoros korreláció azonban nyilvánvaló.

A két fogalom elhatárolásának módját abban látom, hogy a különleges jogrendi időszakok statikusnak mondhatók annyiban, miszerint egy közjogi döntéssel meghatározott kezdő, illetve befejező időpontjuk van.¹⁷ A válság ellenben természeténél fogva dinamikus képet mutat. „A válságnak egymástól elkülöníthető és időszakokra bontva egyedi jellemzőkkel jól meghatározható szakaszai vannak.”¹⁸ A válságnak egy dinamikus folyamata, menete, lefolyása, fázisokból álló életciklusa van, amely a valós események által determinált. Úgy is megfogalmazhatnám, hogy a különleges jogrendi időszak, vagy annak hiánya a *de jure*, míg a válsághelyzet a *de facto* állapotot jelzi.



1. ábra. A válság lefolyásának fázisai. (Készítette: Keszely László, 2017.)

¹⁶ KOREAUS i. m. 21.

¹⁷ Ez alól kivétel a váratlan támadás, ahol a támadás bekövetkeztével a Kormány azonnal intézkedni köteles annak elhárítására azelőtt is, hogy az Országgyűlés különleges jogrendi időszakot hirdetett volna ki.

¹⁸ RESPERGER István: *A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001. 50.

Az 1. ábra egy válság sematikus lefolyását mutatja be. A folyamat az akut válság kitörésétől kezdődik, amikor elindul egy eszkalációs fázis. A beavatkozó szervek megpróbálják beazonosítani a szituációt és a válságkezelésért felelős szervezeteket. Meghózzák a legsürgősebb, azonnal végrehajtandó intézkedéseket. Később a helyzet értékelése, elemzése alapján a válság megoldására irányuló érdemi döntéseket hoznak és megkezdik azok végrehajtását. Elképzelhető, hogy még ebben a stádiumban sikerül 'megfogni' a válságot és bár speciális intézkedésekkel, de még a normál jogrend keretein belül helyre lehet állítani a rendet. Ilyen esetekben egyáltalán nem is kerül sor a különleges jogrend bevezetésére.

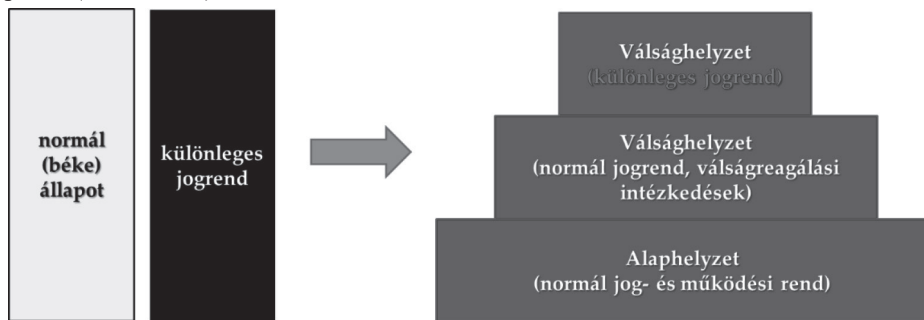
Elképzelhető olyan eset is, ahol az értékelések, elemzések arra a meggyőződésre juttatják a válságkezelőket, hogy a normál jogrend eszközei nem elegendők a krízis menedzselésére, vagy jellemzőbben a helyzet később tovább eszkalálódik, súlyosbodik, ezért egy bizonyos ponton szükségessé válik a különleges jogrend eszközeihez folyamodni. A válság dinamikájában elérünk egy fázishoz, amikor a válságkezelési feladatok végrehajtása tovább folytatódik, de egy különleges jogrendi időszak bevezetésével további jogi lehetőségek nyílnak meg a válságkezelők előtt. Nagy valószínűséggel ez a válság legsúlyosabb fázisa.

Amennyiben a rendkívüli jogrend, illetve a bevezetett intézkedések hatásosnak bizonyulnak, a válság tetőpontja után prognosztizálható egy lefelé ívelő, vagy de-eszkalációs fázis. A meghozott intézkedések hatására a helyzet folyamatosan javul és egy ponton szükségtelenné válnak a rendkívüli intézkedések, ezért fel lehet oldani a különleges jogrendi időszakot, pontosabban fel kell oldani, amennyiben annak további fenntartása már nem feltétlenül indokolt. „[...] Az alkotmányos szabályok szerint csak addig tarthatók fenn a különleges jogrend időszak-specifikus szabályai, ameddig ezek alkalmazása a körülmények kezeléséhez feltétlenül szükséges azon túl, hogy egyes eseteknek kötelező alkotmányos időbeli korlátja is van.”¹⁹ A fentiekből konklúzióként az vonható le, hogy szerves összefüggésben kell gondolkoznunk a válságokról mint valós, dinamikus folyamatokról, és a különleges jogrendről, mint a válságnak egy közjogi döntésekkel determinált szakaszáról. Más szóval a különleges jogrend nem más, mint a válság egyik, legvalószínűbben a legsúlyosabb fázisa, amikor a normál jogrend eszközei nem elegendők a válság eredményes kezeléséhez. Ezen értelmezésre akad nemzetközi példa is, nevezetesen Észtország válság definíciójában, amely a különleges jogrendet a következőképpen köti a válsághoz: „A válság olyan veszélyhelyzet, amely megoldása a Kormányzati Válságkezelő Bizottság vezetésével számos kormányzati szerv és helyi önkormányzat közötti koordinált cselekvést igényel. [...] Veszélyhelyzet, vagy rendkívüli állapot kihirdetése szükségessé válhat a válság megoldásához.”²⁰ Az észtek felfogásában tehát a különleges jogrendi időszak a válság megoldásának egyik lehetséges eszköze.

¹⁹ TILL Szabolcs: *A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, 2015. 120.

²⁰ Erik STERN – Daniel K-NOHRSTEDT (ed.): *Crisis Management in Estonia: Case studies and Comparative Perspectives*. Stockholm, Swedish National Defence College, 2001. 38.

Ha a fenti okfejtés alapján helyezzük egy gyakorlatias szempontú logikai rendszerbe a különleges jogrendet, akkor az látható, hogy ebből a megközelítésből az országnak nem két alapvető létformája van, mint normál (béke) időszak és különleges jogrendi időszak, hanem ennél egy árnyaltabb háromlépcsős, vagy háromszintes összképet kapunk. (lásd 2. ábra)



2. ábra. A válság és a különleges jogrend összefüggései. (Készítette: Keszely László, 2017.)

Az első szintet nevezzük ‘alaphelyzetnek’, amikor normál jog- és működési rend van az országban, vagyis nem térünk el a békeidőszaki jogszabályoktól, és nem szükséges speciális, intézkedések foganatosítása sem. Ezt követi a válsághelyzet kialakulása, majd kibontakozása, amely során már szükségessé válnak speciális válságreakálási intézkedések, de még a normál jogrend keretein belül. Végül következik a harmadik szint, amikor a válság folyamatán belül kihirdetésre kerül a különleges jogrend és alkalmazásra kerülnek az ahhoz kapcsolódó rendkívüli intézkedések.

3. A különleges jogrend evolúciós fejlődésének tendenciái, azok hatása a jogalkalmazásra

A különleges jogrend gyakorlat-specifikus, illetve védelmi igazgatás szempontjából történő vizsgálatának egy másik fontos aspektusa a különleges jogrendi időszakok alkotmányos rendszerének ‘evolúciós’ fejlődése. 1989. október 23-ig alkotmányos rendszerünk mindössze az Országgyűlés által kinyilvánítandó hadiállapotot, valamint a háború és az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély fogalmát ismerte, amely utóbbi kettő esetében a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa Honvédelmi Tanácsot hozhatott létre.²¹ Mindez még teljes mértékben tükrözte az akkori hidegháborús biztonság felfogást, amelyben még kizárólag a katonai típusú fenyegetés jelent meg.

A múlt század végén bekövetkezett rendszerváltozás többé-kevésbé egybeesett a többdimenziós biztonság percepcióra történő átállással mind nemzeti, mind nemzetközi szinten. Ennek következtében a különleges jogrendünkben is megjelentek a

²¹ A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (1) bekezdés g) pont, 31. § (1) bekezdés.

biztonság egyéb dimenzióit megtestesítő úgynevezett ‘minősített időszakok.’²² Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény megalkotta ezek alaptípusait, nevezetesen a külső katonai fenyegetésekhez köthető rendkívüli állapotot, a közrendvédelmi, illetve katasztrófavédelmi típusú kihívásokhoz kapcsolódó szükségállapotot, valamint a Kormány szintjén kezelhető természeti katasztrófák kezelésére hivatott veszélyhelyzetet.²³ A későbbi fejlődés irányait alapvetően a döntéshozóknak a rendkívüli állapot és a szükségállapot alkalmazásának kerülésére irányuló törekvése határozta meg, akár újabb minősített időszakok létrehozásának árán is. Erre az első példát a kilencvenes években kirobbant délszláv válság jelentette, amely során fegyveres csoportok és harci repülőgépek sodródtak magyar területre, átlépve a déli országhatárt. A hasonló esetekre történő rugalmas és gyors reagálás érdekében – és megkockáztatom talán olyan céllal is, hogy ne legyen szükséges rendkívüli állapotot bevezetni ilyen esetekben – az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény 1. §-a kiegészítette az Alkotmányt a 19/E. §-ban meghatározott helyzettel, amely külső fegyveres csoportoknak Magyarországra történő váratlan betörése esetén azonnali intézkedésre kötelezte a Kormányt az alkotmányos rend, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében.²⁴

A rendkívüli állapot alkalmazásának kerülésére irányuló törekvés következő állomása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény 1. §-ában manifesztaódott egy újabb minősített időszak, a megelőző védelmi helyzet megalkotásával. A törvény indokolásában egyértelműen beazonosítható a fent kifejtett döntéshozói törekvés, amennyiben a jogalkotó álláspontja szerint a minősített időszakok alkotmányi szabályozása hézagossá vált, mivel nem adott lehetőséget olyan, a megváltozott biztonságpolitikai környezetben esetlegesen felmerülő helyzetek kellő gyorsasággal történő kezelésére, amelyek a *rendkívüli állapot szintjét el nem érő* biztonsági fenyegetéssel járnak.²⁵ Alkotmányunk ezzel immár két, a rendkívüli állapot alatti, mintegy ‘hézagpótló’ minősített időszakkal gazdagodott, háromra növelve ezzel a külső katonai fenyegetettségekhez köthető különleges jogrendi tényállások számát.

A 2004. évi CIV. törvény 3. § (2) bekezdése egy, a különleges jogrend szabályozásában újszerű elemet is hozott annyiban, hogy az Alkotmány 35. § (1) bekezdését

²² A minősített időszak kifejezés általánosan használt *terminus technicus* volt és maradt jelenleg is annak ellenére, hogy az Alaptörvény nem ismeri ezt a megnevezést, sőt korábban az Alkotmány sem ismerte. A későbbiekben gyűjtőfogalomként én is alkalmazom a minősített időszak terminológiát a különleges jogrendi időszakok szinonimájaként.

²³ Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 19. § (3) bekezdés h-i) pont, 35. § (1) bekezdés i) pont.

²⁴ Az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény indokolása szerint azért vált szükségessé az Alkotmány kiegészítése a 19/E. §-ban meghatározott helyzettel, mert figyelemmel a gerillacsoportok harcmódjára, valamint a korszerű légi támadó eszközök földközeli repülési magasságára és nagy sebességére, a felderítés lehetőségei alapján az elhárításra irányuló cselekvési idő rendkívüli mértékben lerövidül, amely a döntésben a lehető legnagyobb operativitást igényli. Ezért indokolt a Kormányt felhatalmazni a támadás elhárításának az elrendelésére.

²⁵ Ld. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény, általános indokolás 3. pont.

egy új m) ponttal kiegészítette, amely felhatalmazta a Kormányt, hogy a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethessen be.²⁶ E rendelkezésben az új elem, hogy lehetővé teszi meghatározott rendkívüli intézkedések (vagyis különleges jogrendi eszközök) alkalmazását akkor, amikor még nincs kihirdetve a különleges jogrend. Mindez nagyon jól beleillik a válságok és a különleges jogrend közötti összefüggést fentebb bemutató modellbe, ahol a válság egyik fázisában a normáltól eltérő speciális intézkedéseket hozhat a döntéshozó, de még a normál jogrend keretei között.

A módosítások eredményeképp az Alkotmányban kialakult különleges jogrendi szabályozás végül öt minősített időszakot foglalt magában, azokból három több fordulatot is tartalmazott,²⁷ így egy rendkívül összetett, bonyolult normarendszer alakult ki. Jogalkalmazói oldalról mindez annyiban is nehezítette a helyzetet, hogy az egyes minősített időszakok, sőt néha az azokon belüli különböző fordulatok teljesen eltérő szituációt tételtek fel, egymástól alapjában eltérő válsághelyzetek húzódtak mögöttük, melynek következtében szinte mindegyikhez eltérő, sajátos kormányzati vezetési-irányítási rendszert, valamint válságkezelési metódusokat, eljárásokat kellett, vagy kellett volna rendelni. A védelmi igazgatási szakértők körében emiatt időről-időre konzekvensen felvetődött a minősített időszakok egyszerűsítésének az igénye annak érdekében, hogy az alkotmányos keret-tényállások mögé végrehajtási szabályok legyenek rendelhetők, összességében egy életképes működési rendszert alkotva.

Erre ideális lehetőségként kínálkozott az Alaptörvény megalkotása, melynek kodifikációs folyamata során szakmai berkekben többször is reménykeltő állásfoglalások keltek szárnyra, melyek szerint lehetőség fog nyílani a különleges jogrend újragondolására, elsősorban az egyszerűsítés szándékával. Ehhez képest az Alaptörvény megtartotta az Alkotmány által létrehozott rendszert a maga bonyolultságával. Mindössze annyi változás történt, hogy a különleges jogrenddel összefüggő rendelkezések egy logikai egységben, egy helyre kerültek az Alaptörvény szövegében. Egyedül a szükségállapot és a veszélyhelyzet definíciója változott annyiban, hogy a szükségállapot tényállásából kikerült az elemi csapás és az ipari szerencsétlenség, és minden katasztrófa típusú fenyegetés egységesen a veszélyhelyzet tényállásába került. E csupán profiltisztításnak és formainak tűnő módosítás mellett mindez átrendezte a hatásköröket is a tekintetben, hogy bármilyen típusú (elemi csapás, ipari szerencsétlenség) katasztrófa bekövet-

²⁶ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 149. § (3) bekezdés b) pontja alapján a megelőző védelmi helyzet kihirdetését megelőzően, annak kezdeményezését követően, az állampolgárok jogainak lényeges tartalmát nem érintve a 201. §-ban meghatározott intézkedéseket lehetett bevezetni a Kormány által.

²⁷ Rendkívüli állapotot két esetben lehet elrendelni: hadiállapot, vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén. Szükségállapotot 4 különböző helyzetben lehetett kihirdetni: az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények; az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények; elemi csapás, valamint ipari szerencsétlenség esetében. Megelőző védelmi helyzet 2 esetben volt bevezethető: külső támadás veszélye, illetve szövetségi kötelezettség teljesítése esetén.

keztekor az Alaptörvény szerint egységesen a Kormány dönthet, és súlyosabb esetben sem rendelkezik az Országgyűlés hatáskörrel a különleges jogrend kihirdetésére, mint ahogy azt korábban tehetette a szükségállapot bevezetésével.

A minősített időszakok remélt egyszerűsítésére tehát ezúttal sem került sor, ezzel szemben folytatódott azok kibővítésére irányuló tendencia. Ezt példázza Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása (2016. június 14.), amelynek 1. cikke megalkotta a terrorveszélyhelyzet tényállását. Új minősített időszak létrehozásakor a jogalkotó indokolásként korábban is a megváltozott biztonsági környezetet és az új típusú kihívásokat jelölte meg, amelyekre a meglévő alkotmányos rendelkezések nem adtak adekvát választ. Ugyanezt találhatjuk az Alaptörvény hatodik módosításának általános indokolásában is, mely szerint „a világban olyan új típusú biztonsági kihívások jelentek meg, amelyek a korábbi klasszikus államközi fenyegetésekre adott különleges jogrendi válaszokkal hatékonyan és a szükségesség-arányosság követelményeit betartva megfelelően nem kezelhetők.”

Talán kicsit leegyszerűsítve és kisarkítva mindezekből az előzményekből azon tendencia szűrhető le, hogy akárhányszor egy új típusú kihívás jelenik meg a biztonsági környezetünkben, úgy a jogalkotó egy újabb- és újabb különleges jogrendi tényállás megalkotásával igyekszik megfelelő választ adni.²⁸ Az időközben felmerülő joghézagok, kiskapuk betömésének módszere más jogágakban (például adójog) sokkalta jobban igazolható, az alkotmányos szabályozásban azonban véleményem szerint minimálisan aggályosnak mondható tendenciát képvisel. Tekintve, hogy a világ, illetve ezen belül hazánk biztonsági környezete a jövőben is várhatóan dinamikusan változó jellegű fog mutatni, következőképpen megszámlálhatatlan új kihívással kell majd szembenéznünk, ezért a minősített időszakok ‘következetes’ további bővítése kevés eséllyel fog megfelelő választ adni minderre.

A védelmi igazgatás rendszerében ezért továbbra is határozott igény mutatkozik az egyszerűsítés irányába annak érdekében, hogy megfelelő válságkezelő struktúrát és mechanizmust lehessen állítani minden egyes minősített időszak mögé, mert e nélkül nem leszünk képesek eredményesen megoldani a kialakult válsághelyzeteket. Az egyes minősített időszakok alkotmányos tényállásának megfogalmazásával ugyanis nem merül ki a különleges jogrendi jogalkotás, hiszen azok csupán a legáltalánosabb alkotmányos kereteket határozzák meg, de ez még nem elegendő a végrehajtás szintjén. A legmarkánsabb további különleges jogrendi jogalkotási feladat a rendkívüli intézkedések jogszabály tervezeteinek a kidolgozása, amelyeket még a normál jogrend időszakában kihirdetésre alkalmas állapotban elő kell készíteni.²⁹ E tervezetek jelentős hiányosságokkal, de többé kevésbé kidolgozásra kerültek, azok rendszeres felülvizsgálata és aktualizálása nem teljesen megoldott.

²⁸ Az Alaptörvény hatodik módosítását megelőző szakmai egyeztetések során is komolyan felvetődött az újabb különleges jogrendi eset bevezetésének aggálya, ezért egy másik verzióban a terrorveszéllyel összefüggő rendelkezés a szükségállapot tényállásába került volna beépítésre.

²⁹ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 64. § (7) bekezdése értelmében a Kormány a jogalkotás rendjére előírt szabályok megfelelő alkalmazásával, kihirdetésre alkalmas állapotba előkészíti a Honvédelmi Tanács, illetve a köztársasági elnök rendeleteinek tervezeteit.

A leginkább aggodalomra okot adó hiátus azonban véleményem szerint a különleges jogrendi alkotmányos tényállások gyakorlati végrehajtására vonatkozó jogszabályok, illetve egyéb normatív rendelkezések, végrehajtási tervek meglehetősen mértékű hiánya. Ezekben kellene meghatározni kellő részletességgel az ország különleges jogrendi működésének módját az alkotmányos keretszabályokon belül. Mindezekben az érintett jogalkotó és jogalkalmazó szervek tevékenységi és együttműködési rendjét értem, vagyis egyfajta *modus operandi* kialakítását az egymástól merőben eltérő jellegű és tartalmú minősített időszakokban. Ezen általános jellegű igény szinte minden minősített időszak esetében elmondható, azonban a hatályos jogszabályokban találhatóak konkrét rendelkezések is, amelyek tartalommal történő megtöltése még várat magára.

Rendkívüli állapotban például a kormányzati vezetési-irányítási rendszer jelentős mértékben megváltozik azzal, hogy megalakul a Honvédelmi Tanács, amely gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök, valamint a Kormány jogait,³⁰ sőt az Országgyűlés akadályoztatása esetén annak teljes feladat- és hatáskörét.³¹ Ezen rendkívül összetett – a törvényhozói és végrehajtói hatalom funkcióit egyaránt magában foglaló – feladatkör ellátásának módját sarkalatos törvény által elrendelve³² a Honvédelmi Tanács ügyrendje hivatott meghatározni, azonban ennek megalkotására évek hosszú sora óta nem került sor. Ugyancsak sarkalatos törvény írja elő, hogy a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapotban meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit, továbbá a közigazgatás területszervezésének rendkívüli rendszerét.³³ Az ezekre vonatkozó rendelkezések szintén nem láttak ez ideig napvilágot, vagyis jelenleg nincs sem jogszabályi, sem más módon rögzítve, hogy hogyan fog a kormányzat és a közigazgatás működni rendkívüli állapotban. Ezen rendkívül komplex és mélyreható elemzést igénylő kodifikációs feladat szükségyszerűen megkívánja annak már békeidőben történő előkészítését, hiszen hadiállapotban, vagy közvetlen háborús veszély esetén erre nem fog rendelkezésre állni megfelelő mennyiségű idő.

A végrehajtási szabályok hiánya ugyanilyen élesen vetődik fel a szükségállapot esetében is. E minősített időszak kihirdetésére alapvetően olyan belső körülmények adnak alapot, amelyek az ország alkotmányos rendjét, illetve az állampolgárok biztonságát veszélyeztetik. Ebből adódóan az ilyen helyzetek kezelése elsősorban rendészeti feladat, ugyanakkor az Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdése feltételesen lehetővé teszi a Magyar Honvédség felhasználását is abban az esetben, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. Az Alaptörvény azt is meghatározza, hogy e kérdésben az Országgyűlés dönthet, illetve annak akadályoztatása esetén a köztársasági elnök.³⁴ Talán szükségtelen aláhúzni milyen horderejű döntésről van szó, hiszen adott esetben a katonai erő civilek, saját állampolgárok elleni bevetése is szóba kerülhet az erőszakos cselekmények elhárítása érdekében, és ilyen jellegű dön-

³⁰ Alaptörvény 49. cikk (2) bekezdés.

³¹ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 30. § (2) bekezdés.

³² Uo. 33. § (1) bekezdés.

³³ Uo. 30. § (1) bekezdés a) és e) pontok.

³⁴ Alaptörvény 50. cikk (2) bekezdés.

tés meghozatala rendkívül körütekintő szakmai és politikai megalapozást kíván. A szakmai megalapozás érdekében történtek már bizonyos egyeztetések a Honvédelmi Minisztérium és a Belügyminisztérium szakértői között azzal a céllal, hogy legalább koncepcionális szinten meghatározásra kerüljenek azok a feltételek, amikor a Magyar Honvédség felhasználására sor kerülhet. Ehhez mindenekelőtt szükséges lenne tisztázni, hogy mikor beszélhetünk arról, hogy a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. Erre vonatkozóan azonban – általam ismertem – nem született még sem koncepció, sem ilyen célú képesség elemzés.

A bizonytalanságot fokozza még az is, hogy a szükségállapotban vélhetően szükségessé váló képességek közül több esetében a rendőrség még az alapképességekkel sem rendelkezik, így nem is értelmezhető az a helyzet, amikor a rendőrség képességei már nem elegendők. Ezen szabályozási hiányosságok kiküszöbölése és a megfelelő végrehajtási szabályok rögzítése nélkül jelenleg nem látszik biztosítottnak, hogy egy szakmailag megalapozott javaslat kerüljön az Országgyűlés elé a Magyar Honvédség felhasználásáról szükségállapotban. Ugyanezen probléma még élesebben vetődik fel a terrorveszélyhelyzet esetében, amely vonatkozásában az Alaptörvény szintén megengedi a katonai képességek bevetését ugyanazon feltételekkel, mint szükségállapotban.³⁵ Egy terrortámadás esetében viszont tipikusan rendkívül rövid időintervallum, sokszor csak percek állnak rendelkezésre a reagálásra, tehát a döntés szakmai megalapozására még kevesebb esély lesz, mint szükségállapotban.

4. Összegzés, konklúziók

Összefoglalva a fent kifejtetteket, a különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlatias nézőpontjából a válságkezelés dinamikus folyamatának egy közjogi döntésekkel meghatározott szakaszát jelenti, amikor a válság a normál jogrend keretei között eredményesen már nem kezelhető. E nézőpontból tehát a különleges jogrend a válságkezelés egy eszközének tekinthető, amely alkalmazására várhatóan a válság legsúlyosabb szakaszában kerül sor. A gyakorlati tapasztalatok arra utalnak, hogy a döntéshozó (a katasztrófák esetére alkalmazandó veszélyhelyzet kivételével) következetesen igyekszik kerülni a különleges jogrend alkalmazását, ugyanakkor érezhetően erősödik egyfajta igény a kormányzati válságkezelő szervek minél szélesebb mozgásterének megteremtése iránt. E dilemma megoldására két irányzat tapintható ki a közelmúlt jogalkotói folyamatainak tükrében. Egyrészt a 'súlyosabb' minősített időszakok (rendkívüli állapot, szükségállapot) mellett megalkotásra kerültek a hasonló jellegű fenyegetésekre reagáló, ugyanakkor mérsékeltabb reakciót megengedő további minősített időszakok, mint megelőző helyzet, váratlan támadás, illetve terrorveszélyhelyzet. Mindennek eredményeképpen a rendkívüli jogrend esetei rendkívül szerteágazóvá, bonyolulttá váltak, így a jogalkalmazók, a gyakorlati végrehajtók oldaláról évek óta érezhető az egyszerűsítés iránti igény.

A másik tendencia, amellyel növelhető a válságkezelők mozgásteré, a nevezzük úgy 'válság-jogszabályok' alkalmazása. E körbe értendők a fentebb már említett egész-

³⁵ Alaptörvény 51/A. cikk (5) bekezdés.

ségügyi válsághelyzet, földgázellátási válsághelyzet, kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet, villamosenergia-ellátási válsághelyzet, illetve tipikusan a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések. Ezek nagyobb cselekvési szabadságot biztosítanak, továbbá lehetőséget nyújtanak speciális válságkezelő intézkedések meghozatalára úgy, hogy eközben nem szükséges a különleges jogrend eszközeihez folyamodni. E rendelkezések, ha nem is alkalmasak a minősített időszakok kiváltására, bizonyos mértékben elősegítik a válságok konszolidálását, illetve végső soron megoldását, amellyel jó esetben el is kerülhet a különleges jogrend alkalmazása, tehát ilyen értelemben támogatják, kiegészítik a különleges jogrendi szabályokat.

Konklúzióként elmondható, hogy a különleges jogrend az alkotmányos szabályozás szintjén túlszabályozott és bonyolult, míg a végrehajtás szintjén alulszabályozott, hiányzik a minősített időszakok végrehajtásához szükséges alsóbb szintű jogszabályok koherens rendszere. Mindez a jogalkalmazói oldalról felveti a minősített időszakok számának csökkentésére, illetve tartalmi egyszerűsítésére irányuló, évek óta permanensen fennálló igényt, valamint a végrehajtáshoz szükséges további jogalkotás elodázhatatlan szükségességét.

