

EMBERI ÉLET, EGÉSZSÉG ÉS VAGYON, VALAMINT A KÖRNYEZET VÉDELMÉNEK MEGJELLENÉSE KÜLÖNLEGES JOGRENDI IDŐSZAKOK SZABÁLYOZÁSÁBAN

SCHWEICKHARDT Gotthilf
egyetemi adjunktus (NKE KVI)

1. Az állam részvétele az emberi élet és természet védelmében

Az ember és a természet viszonya folyamatos változáson megy át, melyet több tényező is befolyásol. Az emberi jogok *deklarálása* közel 300 éve kezdődött el, folyamatos változásokon megy át. Az emberi környezet, természet tudatos védelme nem tekinthet vissza ilyen hosszú időre. A társadalmi, tudományos, gazdasági fejlődés magával hozta az ember szükségleteinek egyre magasabb szintű kielégítését. Természetesen ez függött és függ az adott társadalmi viszonyoktól, az adott államok berendezkedésétől. Az ember alapvető jogainak *deklarálása* elsősorban a társadalmi és gazdasági fejlődés eredményeként jelent meg. A XVII-XVIII. század jeles tudósai alapozták meg a XIX. századi első generációs emberi jogokat. Ezek szorosan összefüggésbe hozhatók az akkori időszak ipari fejlődésével, a nagyipari munkásság tömeges megjelenésével, s az ehhez kapcsolódó társadalmi változásokkal. Az ipari termelés nagyarányú fejlődése csak lassan hozta magával az emberek és a természet védelmét biztosító állami szabályozásokat. A nagyipari munkásság a szociális jogainak védelme érdekében szervezeteket hozott létre országoként. A természet, a környezet védelmének tudatos kezdete a XX. századra tehető, mely elsősorban nemzetközi összefogásban nyilvánul meg, s hozhat eredményeket. A természet, a környezet védelme nem lehetséges másként, mint az államok összefogásával. Bele kell gondolni, hogy egy több államon keresztül haladó folyó esetében a forrás környékén bekövetkező ipari katasztrófa során a vízbe jutott károsító anyag minden országot érint, amelyen keresztül folyik. Ezért szükséges az államok összefogása a védekezés érdekében. Ez a szennyezés nemcsak a környezetet károsítja, hanem az érintett lakosság életterének károsodásán keresztül veszélyezteti az emberek egészségét. Az emberi jogok garانتálása és a környezet védelme érdekében nemzetközi egyezmények sora keletkezett.

Egyes kiemelt egyezmények

Emberi jogok védelme	Környezet védelme
Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata (1789)	Egyezmény a nyílt tengerekről (1958)
<ul style="list-style-type: none"> • Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) 	ENSZ Konferencia az emberi környezetről (1972)
<ul style="list-style-type: none"> • Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950) 	Nemzetközi keretegyezmény a határokon túl terjedő légszennyezés csökkentéséről (1979)
<ul style="list-style-type: none"> • Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról (1957. 36. cikk) 	Egyezmény a nukleáris balesetekre vonatkozó korai tájékoztatásról (1986)
<ul style="list-style-type: none"> • Európai Szociális Charta (1961) 	Segélynyújtási egyezmény a nukleáris balesetek vagy a radiológiai vészhelyzet esetére (1986)
<ul style="list-style-type: none"> • Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) 	Jegyzőkönyv az ózonréteget lebontó anyagokról (1987)
<ul style="list-style-type: none"> • Emberi Jogok Amerikai Egyezménye (1969) 	Egyezmény az országhatárokon áttérjedő környezeti hatások vizsgálatáról (1991)
Ember és Népek Jogainak Afrikai Chartája (1981)	Egyezmény a határvizek védelméről (1992)
<ul style="list-style-type: none"> • Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2007) 	Egyezmény az ipari balesetek országhatáron túli hatásainak mérsékléséről (1992)

Az emberi élet, a vagyon és a környezet védelmét az államok tudják biztosítani a nemzetközi egyezmények rendelkezéseinek figyelembevételével. Az emberi élet védelme elsődlegességet élvez, akár külső fenyegetettség, támadás, vagy éppen egy katasztrófa esetében. Háború, harci cselekmények kapcsán is megjelenik az emberi élet védelme, valamint áttételesen a környezet védelme is. Ilyen nemzetközi egyezmények például a genfi egyezmények a főtt- és mérges gázok, valamint a bakteriológiai eszközök hadviselési célokra történő használatának tilalmáról, és az ENSZ Közgyűlési határozata a bakteriológiai és toxinfegyverek kifejlesztésének, előállításának és tárolásának megtiltásáról és megsemmisítéséről. Az állam az alkotmányában, alaptörvényében az emberi élet és vagyon védelmét, mint elsődleges védelmet határozza meg más és más megközelítésben. Hazánkban az Alaptörvény – figyelemmel a nemzetközi emberi jogi egyezményekre – az alábbiakban fogalmazza meg az emberi élet, mint alapjog védelmét:

„II. cikk

Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

Természetesen a vagyon, védelme is megjelenik az alaptörvényben. A környezet, mint egy élhető, egészséges követelmény jelenik meg az alaptörvény XXI. cikkében:

- (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.
- (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

- (3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.

A cikkben egyúttal megjelenik a környezetet károsító helytállási kötelezettsége a környezetben okozott kárért. Természetesen az emberi élet és vagyon, valamint a környezet büntetőjogi védelmet élvez a hazai jogrendben. Az ember élete és a környezet a normális életvitel során is veszélybe kerülhet. Az állam kötelezettsége állampolgárainak védelme. Ez többek között magába foglalja a külső katonai és egyéb támadás elleni védelmet, illetve a természeti csapások és ipari balesetek, és nem utolsósorban az egyéb emberi tevékenység eredményeként bekövetkező katasztrófák idején szükséges védelmet is. A védekezés során a kialakult helyzet függvényében olyan eszközöket, anyagokat és fertőtlenítő anyagokat kell használni, melyek a legkevésbé károsítják, terhelik meg a környezetet. Például az árvíz utáni fertőtlenítés során kerülni kell a nagy mennyiségű klór alkalmazását, illetve környezetbarát fertőtlenítő anyag alkalmazására kerüljön sor. Az állam a megjelenő veszélyekre különböző reakciókkal válaszol. Szabályoz, a védekezés érdekében szervezeteket hoz létre, támogatja a védekezésben részt vevő, azt segítő szervezeteket. Mindemellett az állam támaszkodik a lakosság tevékeny részvételére.

Az állam megjelenése a védelemben	
Kötelezettség	Reagálás
Belső rend megteremtése	Szabályozás
Külső védelem biztosítása	Rendvédelmi szervek létrehozása, működtetése
Az állampolgárok életének megóvása a veszélyektől	Honvédség létrehozása működési feltételeinek biztosítása, szövetségi kötelezettség teljesítése
Az állampolgárok anyagi javainak védelme	Biztonságos környezet megteremtése, védelmi és mentőszervezetek működtetése, működtetéshez hozzájárulás
A környezet védelme	
Az állam működésének és a lakosság alapvető ellátásának biztosítása	

A védekezésben való részvétellel nemcsak lehetőség, hanem az állampolgárok részéről az állam és a társadalom irányába megjelenő kötelezettség is. Ezt fogalmazza meg az Alaptörvény is. A védekezésben való részvétel kötelezettsége két nagy területen jelenik meg. Egyik a honvédelmi, míg a másik a katasztrófavédelmi terület. Természetesen ebben az összefüggésben is megjelenik az emberi élet védelme. Megjelenik akkor, amikor egyrészt meghatározásra kerül, hogy mely személyek nem kötelezhetők a védekezésben való részvételre, illetve az egészségi, szellemi és egyéb állapotukra, képzettségükre való tekintettel csak meghatározott feladatok ellátására alkalmasak, alkalmazhatók. A védekezésben való részvétel kötelezettsége nem ütközik az emberi jogokra vonatkozó szabályozással. A védekezési feladatokra való kötelezés nem tévesztendő össze a kényszermunkával. A vagyon sérthetlensége és védelme szintén az állam által garantált.

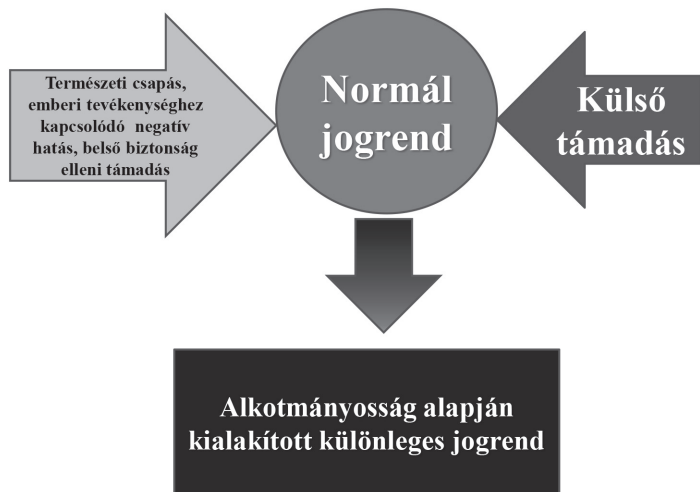
(XVII. Tulajdonától – lévén a tulajdonjog szent és sérthetetlen – senki meg nem fosztható, legfeljebb csakis oly esetekben, amikor ezt a közösség érdekéből fakadó nyilvánvaló és törvényes úton megállapított szükségesség követeli meg – ám ekkor is csak igazságos és előzetes kártalanítás fejében.)¹

Az emberi és polgári jogok 1789-es nyilatkozata a XVII. részében kihirdetett, a tulajdon szent és sérthetetlen voltára vonatkozó tétel országoként változó módon alap-törvényben, vagy alkotmányban jelenik meg. Az államok a tulajdon védelmét különböző szintű jogszabályokban jelenítik meg.

2. Különleges jogrendi szabályozás

A különleges jogrend szabályozása a hatalommegosztás elvéből vezethető le. Jelen előadásban csak egyes kiválasztott részeket tárgyalom.

(A hatalommegosztás elve ugyan ókori eredetű, meghatározó alkotmányos elvként azonban a felvilágosodás jogelméletének részként jelent meg, *célja* az állami önkény, az önkényuralom kizárása volt, vagyis annak biztosítása, hogy egyetlen személy vagy szervezet se birtokolhassa az állami hatalom egészét. Ennek feltétlenül szükséges *eszköze* a jog uralmának biztosítása, más megfogalmazásban az állami hatalomgyakorlás jogszabályokhoz kötöttségének garantálása, végső soron ezeknek a garanciáknak önálló jogszabályba foglalása, vagyis a joguralom-jogállam-konstitucionalizmus már vizsgált összetevőinek tényleges érvényesülése.)²



A különleges jogrend összefoglalóan a fenti ábrában kerül bemutatásra.

¹ Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen). Kiadta a francia Nemzetgyűlés 1789. augusztus 26-án (Mika Sándor fordítása).

² VARGA Zs. András: Hatalommegosztás, az állam- és kormányforma. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/5. 2.

Az államot ért külső támadás, annak közvetlen veszélye, vagy olyan belső esemény hatására, mely megzavarja az állam működését, lakosságának ellátási rendszerét, szükségessé válik a hatalommegosztás elméletének újragondolása. Ez azt jelenti, hogy az alkotmányosság alapján maradv a normális jogrendtől eltérő jogrendi szabályozás válik szükségessé. Ez a különleges jogrend. A különleges jogrend a kiváltó esemény kezdetétől (honvédelmi és terrorveszély vonatkozásában már a védekezési feladatok megszervezése érdekében kerül elrendelésre) az esemény befejezéséig (a normális életvitel helyreállításáig) tart. Tehát időben korlátozott. Vannak olyan kiváltó események, melyek nem az egész ország potenciálját, területét stb. érintik, ezért a különleges jogrend alkalmazása térben korlátozott. A védekezési tevékenység jellemzője az egyszemélyi felelős vezetés. A különleges jogrendi időszakokban nem érvényesülhet a hatalommegosztás elve, mert az események felszámolása, a védekezés megköveteli a gyors, azonnali, operatív intézkedések megtételét. Az alkotmányosság alapján felállított szabályozás természetesen korlátozza a vég nélküli hatalomgyakorlást, s elsődlegesen és kifejezetten a veszély elhárításához, a védekezéshez adja meg a felhatalmazást. Ilyen például a polgármester számára veszélyhelyzetben a védekezés végrehajtása érdekében megadott jogosultság az egyszemélyi döntések meghozatalára, azonban ez nem terjed ki a képviselőtestület feloszlására. A különleges jogrend időszakában létrejövő hatalomkoncentráció csak a veszély megszüntetéséhez, az elhárításhoz szükséges mértékű lehet. Ezért meg kell találni a hatékonyság és a szükségesség megfelelő arányát. A különleges jogrend idején az alapjogok korlátozásra kerülnek. Vannak olyan az alaptörvényben meghatározott alapjogok, melyeket nem érinthet a különleges jogrendi szabályozás. Az alapjogok korlátozására vonatkozó döntés meghozatala esetén mindig vizsgálat tárgyává kell tenni a közösség és az egyén érdekeit. Azon a véleményen vagyok, hogy a különleges jogrendi időszakban a közösség érdeke elsődlegességet kell, hogy élvezzen. A környezetre vonatkozó szabályozások továbbra is a normális jogrendi időszaknak megfelelően kerülnek megalkotásra, szabályozásra.

Különleges jogrend főbb jellemzői:

- Alkotmányos alapjogok részleges felfüggesztése
- Törvények hatályát érintő intézkedések
- Rendeleti úton történő kormányzás
- Operatív intézkedések bevezetése

Az alaptörvény az alábbi eseteket határozza meg, mint különleges jogrendi időszakot:

- 1) rendkívüli állapot;
- 2) szükségállapot;
- 3) megelőző védelmi helyzet;
- 4) terrorveszélyhelyzet;
- 5) váratlan támadás;
- 6) veszélyhelyzet.

A különleges jogrendi időszakban eltérő normaalkotási szabályozások lépnek életbe. A jogszabályi hierarchia megbomlik azáltal, hogy az alaptörvényben erre feljogosított szerv rendeletalkotási jogosultsággal rendelkezik, s amely rendeletek egyes törvények előírásait módosítják. Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács az Or-

szágyűléstől csak meghatározott jogosultságokat vesz át, s gyakorolja a Köztársasági Elnök és a Kormány jogosultságait. Veszélyhelyzet idején a kormány önállóan dönt a veszélyhelyzet kihirdetéséről, s sarkalatos törvényben³ meghatározottak alapján jogosult rendeletek alkotására. Azonban az alapjogok közül a különleges jogrendi időszakban vannak olyan jogok, melyek alkalmazása nem függeszthető fel. Az alaptörvény az alábbi cikkeken fogalmazza meg ezen jogokat:

I. cikk

- (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.
- (2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.
- (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.
- (4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

III. cikk

- (1) Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.
- (2) Tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.
- (3) Tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek hasznoszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.

XXVIII. cikk

- (2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.
- (3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.
- (4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.
- (5) A (4) bekezdés nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt.

³ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 45. §.

- (6) A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.)

A különleges jogrendi időszakra vonatkozóan a lakosság ellátásának szabályai eltérőek. Itt meg kell különböztetni a honvédelmi célú és a belső rend, biztonság, terrorveszély, természeti katasztrófa, ipari baleset stb. miatt kihirdetett különleges jogrendi időszakokat. Az állam működése, a lakosság ellátása más rendben kell, hogy történjen ezekben az időszakokban. A különleges jogrendi időszakban magyar állampolgárok számára kötelezővé tehető a védekezési feladatokban való részvétel. Ez a honvédelem területén az állampolgárok tartalékos rendszerben és a polgári védelmi feladatokban való részvételét jelenti. A katasztrófák elleni védekezésben a polgári védelmi szolgálat teljesítését foglalja magába. A katasztrófák esetében ez a kötelezettség csak a magyarországi lakhellyel rendelkező állampolgárok vonatkozásában jelenik meg. Ez elsősorban a katasztrófa és a honvédelmi feladatrendszer sajátosságaiból adódik. Az állampolgárok a személyes teljesítés mellett kötelezhetők anyagi szolgáltatás teljesítésére is. Ehhez a tételhez tartozik az, hogy a védekezés érdekében a tulajdon „szent és sérthetetlen” volta megtörik. Mindez természetesen megfelelő ellentételezés mellett történhet. Különleges jogrendi időszakokban előfordulhat, hogy egyes ingatlanok a védekezés során a védekezés hatékony és gyors végrehajtása érdekében „maguk is áldozattá” válnak. Ebben az esetben az állam kártalanítja a tulajdonost. Mindez nemcsak az alaptörvényben jelenik, hanem más országok alkotmányaiban is.

Art. 26 Eigentumsgarantie

Das Eigentum ist gewährleistet.

Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt.⁴

A védekezés megköveteli az emberi jogok korlátozását. A korlátozás arányos és célhoz kötött. Az emberi élet védelme érdekében a katonai műveletek területéről, a katasztrófa helyszínéről a lakosság eltávolítása szükséges. A honvédelmi és a katasztrófavédelmi szempontok eltérőek, de mindkettő esetén elsőbbséget élvez az emberi élet védelme.

Az emberi jogok védelmét az államok különböző elnevezésű, de legmagasabb szintű jogszabályaikban garantálják. A honvédelmi és katasztrófavédelmi törvény sarkalatos törvény. A védekezési feladatokban megyei és helyi védelmi bizottságok vesznek

⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 18. Mai 2014).

Korlátozások	Honvédelmi szempont	Katasztrófavédelmi szempont
ad helyváltoztatás	X	X
védekezési jog	X	X
szabad hely szabad megválasztása	X	X
termék kiadás előzetes ellenőrzése	X	-----
szolgálatok korlátozása, feltétele	X	-----
idre utazás, külföldiek kiutazásának korlátozása, tiltása	X	-----
ter, lőszer tartásának, szállításának, tilalma, összegyűjtése	X	-----
honvédelmi, rendvédelmi célú anyagok forgalmának korlátozása	X	-----

Különleges jogrendi időszak főbb honvédelmi és katasztrófavédelmi szempontú korlátozások összehasonlítása.

részt. A védelmi bizottságok testületi szervek, de a védekezés időszakában mint tanácsadó, döntés előkészítő szerv működik. A döntést a védelmi bizottság elnöke hozza meg. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény a kormány hatáskörébe utalja egyes emberi jogok korlátozását. A kormány rendeletében a megyei védelmi bizottság döntési jogkörébe utalhatja például a szabad helyváltoztatás korlátozását. Ez a döntés a katasztrófa által veszélyeztetett, vagy katasztrófa által sújtott területeken élőkre vonatkozhat. A településre vonatkozó kitelepítési tervben meghatározásra kerül, vagy kerülnek azok a települések, ahova a lakosságot veszély esetén ki kell telepíteni.

Az állam természetesen folyamatosan fejleszti a védekezési lehetőségeit, ezzel is biztosítva az emberi élet, környezet védelmét.⁵

Összefoglalóan megállapítható, hogy a különleges jogrend az állam életének azon időszaka, amikor az állampolgárok életének, anyagi javainak, valamint az ország szuverenitásának és területének védelme érdekében a normál jogrendtől eltérő jogszabályok alkothatók, rendeleti úton lehet kormányozni, és az állampolgári jogokat korlátozó döntéseket lehet hozni, előtérbe helyezve a kötelezettségeket.

Az emberi élet és egészség, valamint a környezet védelme különleges jogrendi időszakokban ideiglenesen, az arányosság és szükségesség figyelembevételével az alkotmányosság alapján – egyes alapjogok kivételével – korlátozható. A különleges jogrend idejére jogszabályalkotásra felhatalmazott szervek az alaptörvényben biztosított keretek között szabályozhatnak.

⁵ KAISER Tamás (szerk.): *Jó állam jelentés 2016*. Budapest–Pécs, Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus, 2017. 10–19.