

SZAKDOLGOZAT

**Vass László
2014**

Nyugat-magyarországi Egyetem
Geoinformatikai Kar

Védelmi igazgatás, honvédelem, különleges jogrend

SZAKDOLGOZAT

Konzulens:

Dr. Tóth Zoltán József
egyetemi docens, tanszékvezető
szakfelelős

Készítette:

Vass László
Nappali tagozat
Igazgatásszervező szak

Székesfehérvár
2014

Szakdolgozati kiírás

NYILATKOZAT

Alulírott **Vass László** (neptun kód: XXXXXXXXXX) jelen nyilatkozat aláírásával kijelentem, hogy a **Védelmi igazgatás, honvédelem, különleges jogrend** című

szakdolgozat

(a továbbiakban: dolgozat) **önálló munkám**, a dolgozat készítése során betartottam a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. tv. szabályait, valamint az egyetem által előírt, a dolgozat készítésére vonatkozó szabályokat, különösen a hivatkozások és idézések tekintetében¹.

Kijelentem továbbá, hogy a dolgozat készítése során az önálló munka kitétel tekintetében a konzulenszt illetve a feladatot kiadó oktatót **nem tévesztettem meg.**

Jelen nyilatkozat aláírásával tudomásul veszem, hogy amennyiben bizonyítható, hogy a dolgozatot **nem magam készítettem**, vagy a dolgozattal kapcsolatban szerzői jogsértés ténye merül fel, a Nyugat-Magyarországi Egyetem **megtagadja a dolgozat befogadását és ellenem fegyelmi eljárást indíthat.**

A dolgozat befogadásának megtagadása és a fegyelmi eljárás indítása nem érinti a szerzői jogsértés miatti egyéb (polgári jogi, szabálysértési jogi, büntetőjogi) jogkövetkezményeket.

Székesfehérvár, 2014. május 26.

.....

Hallgató

1999. évi LXXVI. tv. 34. § (1) A mű részletét - az átvevő mű jellege és célja által indokolt terjedelemben és az eredetihez híven - a forrás, valamint az ott megjelölt szerző megnevezésével bárki idézheti.

36. § (1) Nyilvánosan tartott előadások és más hasonló művek részletei, valamint politikai beszédek tájékoztatás céljára - a cél által indokolt terjedelemben - szabadon felhasználhatók. Ilyen felhasználás esetén a forrást - a szerző nevével együtt - fel kell tüntetni, hacsak ez lehetetlennek nem bizonyul.

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés.....	2
2. Honvédelmi igazgatás szervezetrendszere.....	3
2.1. Védelmi igazgatás.....	4
2.1.1. A védelmi igazgatás helyi és területi szintű szervei.....	4
2.1.2. Honvédelmi igazgatás központi szervei.....	8
2.1.3. Honvédelmi igazgatás a különleges jogrend időszakában.....	10
3. Különleges jogrend.....	12
3.1. A különleges jogrend fogalma.....	12
3.1.2. A különleges jogrend kialakulása, története.....	14
3.1.3. A különleges jogrend szabályozása az Alaptörvényben.....	16
4. Rendkívüli állapot.....	20
5. Szükségállapot.....	24
6. Megelőző védelmi helyzet.....	29
7. Váratlan (külső) támadás.....	33
8. Veszélyhelyzet.....	37
10. Az ország védelme és a lakosság biztonsága érdekében hozható döntések minősített időszakokban:.....	41
11. Az alapjogok gyakorlásának felfüggesztése.....	43
12. Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája.....	45
12.1. Közös biztonság és védelempolitika az Európai Unióban.....	48
13. Összefoglalás.....	52
14. Irodalomjegyzék.....	53

1. Bevezetés

Szakdolgozatom címe a Védelmi igazgatás, honvédelem, különleges jogrend.

Azért választottam a honvédelem kérdésköréhez közel álló témát, mert a tanulmányaim során ez keltette fel leginkább az érdeklődésemet.

Fő célom a dolgozatom megírásával azt volt, hogy bemutatásra kerüljön Magyarország védelmi igazgatásának rendszere, a honvédelem szerveinek bemutatása és a különleges jogrend szabályozásának, fogalmának kifejtése. A dolgozatom végén kitekintek az Európai Unió közös kül-és biztonságpolitikájába, ezen belül abba, hogy miként történik az egyes tagállamok eltérő szabályozási rendszereinek összehangolása.

Dolgozatom során, a szakdolgozati kiírásnak eleget téve, a fő hangsúlyt a különleges jogrend szabályozásának meghatározására és egyes eseteinek kibontására törekedtem. A különleges jogrend eseteit négy kérdéskörön keresztül próbáltam meg szemléltetni. A fejezet végén az ország lakosságának védelmében meghozható intézkedéseket fejtettem ki.

Szakdolgozatom védelmi igazgatásról és honvédelemről szóló részében, felvezetést próbáltam nyújtani a különleges jogrend témaköre elé. Ebben a részben írtam a honvédelem helyi és központi szerveiről, a védelmi bizottságok feladatairól, hatásköréről.

Remélem, hogy szakdolgozatom kellően felkeltette az érdeklődést, kellő ismeretanyagot tartalmazott, és elérte a célját, tehát kellő részletességgel betekintést nyújtott a jelenleg is hatályos honvédelmi igazgatási rendszerbe.

2. Honvédelmi igazgatás szervezetrendszere

Magyarország, a biztonságának fenntartása érdekében honvédelmi rendszert tart fent, amely átfogja és aktivizálja az ország teljes védelmi elemeit, az államvezetést, a közigazgatást, a lakosságot, a gazdaságot, a Magyar Honvédséget és a rendvédelmi szerveket.

A honvédelmi igazgatás rendszerét összetetten kell értelmezni, mert a honvédelmi igazgatás területén működő szervek nem csak honvédelmi feladatokat látnak el, hanem természeti csapások, civilizációs eredetű katasztrófahelyzetek és polgárháború idején is hatáskörrel és feladatkörrel rendelkeznek.

A honvédelmi igazgatással kapcsolatos hatályos szabályozásnak megfelelően a honvédelmi igazgatás szervezet és intézményrendszerének képesnek kell lennie mind az ország külső biztonságát fenyegető helyzetek kezelésére, mind a belső, elsősorban környezeti és társadalmi eredetű, válsághelyzetek megoldására.

A honvédelmi igazgatás a civil közigazgatás szerves része. Tevékenységét a közigazgatás keretein belül végzi.

A honvédelmi igazgatás rendszere a honvédelem központi irányítását és a honvédelem területi és helyi igazgatását foglalja magába.

A honvédelem központi irányítását végző szervek közé soroljuk: az Országgyűlést, az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottságát, a köztársasági elnököt, a Kormányt, a Honvédelmi Tanácsot (rendkívüli állapotban), a honvédelmi minisztert, illetve az illetékes minisztert;

A honvédelem helyi irányítását a következő szervek végzik: területi szinten a megyei, fővárosi védelmi bizottságok; helyi (települési) szinten a helyi (járási illetékességű) védelmi bizottságok, valamint a polgármester és a jegyző.

Először a védelmi igazgatást, amelynek keretein belül a helyi és területi honvédelmi szerveket mutatom be, majd áttérek a honvédelem központi irányítását végző szervek felsorolására.

2.1. Védelmi igazgatás

„A védelmi igazgatás a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer. Az állam komplex védelmi feladatának megvalósítására létrehozott, vagy e feladatra kijelölt közigazgatási szervek rendszere által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység, amely magába foglalja a felkészítés-, a minősített időszakok, valamint az ezeket megelőző helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, védelemgazdasági és katasztrófavédelmi feladatnak tervezésére, szervezésére és végrehajtására irányuló állami feladatok összességét.” [Vinczéné Mészáros Csilla: A védelmi igazgatás rendszere]

A védelmi igazgatás rendszere 1976-tól kialakított rendszere az Alkotmány 1989. október 23-ai módosításával, az önkormányzatok létrehozásával, a honvédelmi bizottságok rendszerének megváltoztatásával jelentősen megváltozott.

2.1.1. A védelmi igazgatás helyi és területi szintű szervei

Az ország védelmének irányítására csak az Alaptörvényben megjelölt védelmi igazgatási szervek, mint az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány és az illetékes miniszter jogosult. A védelmi feladatokat a közigazgatási és gazdasági szervek, valamint az állampolgárok tervezik és valósítják meg. A hatályos Alaptörvény a helyi-, települési közigazgatási feladatok szervezésénél az önkormányzatiság elvét érvényesíti. A helyi közügyekben csak az önkormányzat testület dönthet, nincs alárendelve más önkormányzatnak.

A védelmi igazgatásban azt jelentené az önkormányzatiság elve, hogy a központi kormányzati szervek minden település önkormányzatát lennének kénytelenek közvetlenül irányítani. Ez természetesen lehetetlen, a helyzet megoldását a kormányzati és a települési szint közé helyezett a fővárosi és megyei védelmi bizottságok és a honvédelmi körzetenként kialakított helyi védelmi bizottságok, mint irányító koordináló szervek jelentik.

A megyei és fővárosi védelmi bizottság

A megyei, fővárosi védelmi bizottság a Kormány központi alárendeltségű szerve, amely illetékességi területén a honvédelmi miniszter általános, illetve az illetékes miniszter szakmai irányításával látja el a védelmi felkészüléssel, illetve az ország mozgósítással kapcsolatos feladatait. A védelmi bizottság olyan általános hatáskörű védelmi igazgatási szerv, amelynek alapvető feladata a helyi védelmi igazgatási szervek és a védelemben

résztvevő más szervek védelmi felkészítési tevékenységének irányítása és a végrehajtás koordinációja.

A védelmi bizottság ezt a területi koordinációs tevékenységét nem csak a minősített időszakokra történő felkészülés során végzi, hanem válság- és katasztrófa helyzetekben is, így például árvíz, erdőtűz, vegyi baleset, nukleáris szerencsétlenség esetén. A megyei védelmi bizottság elnöke a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosi védelmi bizottság elnöke a főpolgármester. A védelmi bizottság tagjai: a megyei, fővárosi főjegyző, a védelmi bizottság titkára, a megyei, fővárosi közigazgatási hivatal vezetője, a megyei jogú városok polgármesterei, az adott honvédelmi körzetet érintő ügyben a helyi védelmi bizottság elnöke, a megyei, fővárosi hadkiegészítő parancsnok, továbbá a Kormány által meghatározott rendvédelmi szervek, illetve centrális irányítású szervek megyei, fővárosi vezetői.

A Kormány rendeletének értelmében a védelmi bizottság tagja az illetékes rendőrfőkapitány, a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság igazgatója és a megyei tisztifőorvos is. [2011. évi CXIII. törvény 18., 25. § (1)]

A védelmi bizottság igazgatási jogköre a törvények és rendeletek előírásaiban megfelelően jár el és számtalan terület irányítási és egyéb feladatait látja le. „Ennek megfelelően a jogkör gyakorlásában:

- irányítja a helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek védelmi tevékenységét,
- ellátja a hatáskörébe utalt polgári védelmi feladatokat, közreműködik a polgári védelmi feladatok területi irányításában,
- szervezi a feladatkörébe utalt gazdaságmozgósítási és lakosság ellátási feladatokat,
- meghatározza a honvédelemben résztvevő szervek felkészülési és országmozgósítási feladatait, összehangolja azok helyi végrehajtását, kijelöli a mozgósítás esetén igénybe vehető ingatlanokat és szolgáltatásokat, közreműködik az elnöki hatáskörbe utalt döntések előkészítésében és a végrehajtás irányításában, valamint a rendkívüli intézkedések végrehajtásában, a védelemben résztvevő szervtől adatot kérhet be, védelmi jellegű intézkedési terv elkészítését írhatja elő,
- a védelmi felkészültség ellenőrzése és a feladatok gyakorlása érdekében – a Kormány jóváhagyásával – gyakorlatot vezethet le,
- katasztrófa elhárítási feladatok körében ellátja az árvízi védekezés területi szintű koordinációját és a területi nukleárisbaleset elhárítási feladatokat.

A védelmi bizottság döntéseit határozati formában hozza meg, amelynek végrehajtása a védelmi bizottság irányítása alá tartozó szervezetek, a polgármester és a védelemben bevont szervek számára kötelező.” [2011. évi CXIII. törvény 18., 26. § (1)]

A helyi védelmi bizottság

A helyi védelmi bizottságok azért alakultak meg, mert a települések, a megyei, illetve a fővárosi kerületek egy centrumból történő irányítása megoldhatatlan feladat lenne.

Az ország kb. 200 helyi védelmi bizottsága, a fővárosi és a megyei védelmi bizottság közvetlen irányításával a honvédelmi körzetben irányítja és összehangolja a védelmi felkészítés és az ország mozgósítás helyi feladatainak végrehajtását.

„A helyi védelmi bizottság feladatai:

- irányítja és összehangolja a fegyveres erők mozgósításával és kiegészítésével kapcsolatos közigazgatási feladatokat,
- közreműködik a polgármester és a védelemben résztvevő helyi szervek védelmi feladatainak központi irányításában,
- szervezi a lakosság polgári védelmével és ellátásával kapcsolatos feladatokat,
- összehangolja a honvédelmi körzetre háruló gazdasági és anyag szolgáltatási kötelezettségek teljesítését,
- közreműködik a rendkívüli intézkedésekből adódó helyi feladatok végrehajtásában.”

[2011. évi CXIII. törvény 19., 26. § (1)]

A helyi védelmi bizottság a felkészülés időszakában és minősített időszakában egyaránt testületi szervként működik. A helyi védelmi bizottság elnöke a fővárosi kerület, a megyei jogú város, és a kijelölt város polgármestere. A helyi védelmi bizottság tagjai: a fővárosi kerület, a megyei jogú város és a kijelölt város jegyzője, a honvédelmi körzet polgármesterinek választott képviselője, a Kormány által kijelölt rendvédelmi szervek (tiszti főváros) honvédelmi körzet szerint illetékes vezetői. Kisebbségeket érintő ügyekben be kell vonni a döntéshozatalba az illetékes, helyi kisebbségi önkormányzat vezetőjét. [2011. évi CXIII. törvény 19., 27. § (1)]

A polgármester

A polgármester a védelmi igazgatás kulcsszereplője. A polgármester egy személyében egyesíti az önkormányzati és a védelmi igazgatás érdekeit. A törvény által előírt esetekben, a polgármester részt vesz az ország védelmi, honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási, ügyekben, az országos államigazgatási (védelmi igazgatási) feladatok helyi irányításában és végrehajtásában. Ebben a jogkörében a polgármester a képviselőtestület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.

Az Ötv. (Önkormányzati Törvény) szerint a polgármester védelmi igazgatási feladatait, a képviselőtestületet hivatalának közreműködésével látja el.

A polgármester feladatai:

- biztosítja honvédelem kötelezettségekkel (hadkötelezettség, polgári védelmi kötelezettség, honvédelmi kötelezettség, gazdasági- és anyagi szolgáltatási kötelezettség) összefüggő feladatok végzését,
- irányítja a hatáskörébe utalt polgári védelmi feladatok ellátást,
- elrendeli a hatáskörébe utalt ingatlanok és szolgáltatások, technikai eszközök védelmi célú igénybe vételét, valamint más gazdasági- és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítését,
- közreműködik a gazdaságmozgósítás helyi feladatainak szervezésében és a lakosság ellátásában,
- irányítja a rendkívüli intézkedésekből eredő helyi feladatok végrehajtását, ellátja a hatáskörébe utalt katasztrófa-elhárítási feladatokat, így többek között végzi a földrengés, az árvíz, a rendkívüli időjárás, a nagyméretű erdőtűzek, a nukleáris-baleset, a veszélyes anyagok, stb. által előidézett válsághelyzetek felszámolásának helyi igazgatási hatósági feladatait. [2011. évi CXIII. törvény 20.. 29. § (2)]

A védelmi igazgatás az évek folyamán sok átalakításon ment keresztül, míg a mai rendszer kialakult. A strukturális átalakulások a Honvédelmi törvény módosítását követve módosultak, míg a feladatrendszert a NATO csatlakozása és hadkötelezettség megszüntetése módosította. A védelmi feladatok tervezése, szervezése és megvalósítása a településeken működő közigazgatási és gazdasági szervek útján, az állampolgárok közreműködésével történik, ahol az Alkotmány az önkormányzatiság elvét érvényesíti. A védelmi bizottság olyan általános hatáskörű szerv, amelynek alapvető feladata a helyi

védelmi igazgatási szervek és a védelemben résztvevő más szervek védelmi felkészítésének koordinálása.

A védelmi igazgatás együttműködik a katonai igazgatással. Az együttműködés több célt szolgál. A célok közé tartozik az országmozgósítás feladatrendszerének összehangolt megvalósítása, a közigazgatás folyamatos működésének biztosítása, a fegyveres erők és rendvédelmi szervek tevékenységének biztosítása, a közjavak az állampolgárok élet-és vagyonbiztonságának védelme.

A honvédelmi igazgatást az ország katonai, nemzetbiztonsági ereje végzi.

2.1.2. Honvédelmi igazgatás központi szervei

„A honvédelem fogalomkörén belül a Magyar Honvédség irányítására békeidőszakban az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a honvédelmi miniszter, valamint egyes honvédelmi feladatok vonatkozásában – feladat- és hatáskörének megfelelően – az illetékes miniszter jogosult.” [Dr. habil. Lakatos László, 2012.]

Országgyűlés

Az Országgyűlés meghatározza Magyarország honvédelmét meghatározó alapelveit, és az azok végrehajtását elősegítő irányelveket, a fegyveres erők fejlesztési céljait, a fegyveres erők létszámát, a fejlesztés technikai eszközeit, és az ehhez szükséges anyagi forrásokat meghatározza. [2011. évi CXIII. törvény, 12. 19. § (1)]

Megelőző védelmi helyzet idején csak az Országgyűlés dönthet az általános hadkötelezettség bevezetéséről.

Köztársasági elnök

A köztársasági elnök jóváhagyja az ország fegyveres védelmének tervét, kinevezi és felmenti a Honvéd Vezérkar főnökét, gyakorolja a tábornokokkal kapcsolatos személyzeti jogköröket, illetve a Magyar Honvédség működésével, kapcsolatos jogszabályokkal összefüggő tájékoztatási jogkört. [2011. évi CXIII. törvény, 13. 20. § (1)]

Az Országgyűlés akadályoztatása esetén, a köztársasági elnök gyakorolja a rendkívüli állapot és a szükségállapot bevezetésével és kihirdetésével kapcsolatos feladatokat, létrehozza a Honvédelmi Tanácsot, továbbá a hadiállapot kinyilvánításával kapcsolatos országgyűlési jogköröket.

Kormány

A kormány biztosítja az ország honvédelmi felkészítését, irányítja és szabályozza a Magyar Honvédséget, és annak felső vezetését. A haderő feletti civil kontrol elvének érvényesülése érdekében, a Kormány nevében a megbízott miniszter évente köteles a honvédelmi politika megvalósításáról, a Magyar Honvédség felkészítéséről és fejlesztéséről beszámolni az Országgyűlésnek. [2011. évi CXIII. törvény, 14. 21. § (1)]

Honvédelmi miniszter

Felelős a Kormánynak az ország honvédelmi feladatainak végrehajtásáért, és a Magyar Honvédség irányításáért és vezetéséért. A miniszter gyakorolja mindazokat a honvédelmi irányítási jogokat, amelyeket az Alaptörvény, a honvédelmi törvény, a katonai igazgatási törvény, illetőleg külön törvény nem utal más szerv vagy személy hatáskörébe. A honvédelmi miniszter jog- és hatásköre alapvetően három fő igazgatási területre terjed ki:

- a honvédelmi tevékenység szakmai irányítására;
- a honvédség működésének irányítására;
- a törvényességi felügyelet gyakorlására.

A honvédelmi miniszter katonai vezetési funkciókat is gyakorol. Ezt a jogkörét a Honvéd Vezérkar főnökének útján gyakorolja a honvédelmi miniszter. [2011. évi CXIII. törvény, 15. 22. § (1)]

A Kormány más tagjai és az országos hatáskörű szervek vezetői meghatározzák a hatáskörükbe tartozó honvédelmi feladatok szakmai követelményeit; kijelölik az irányítási hatáskörükbe tartozó, a honvédelemben résztvevő szerveket és meghatározzák honvédelmi feladataikat; irányítják az alárendelt, az irányításuk vagy felügyeletük alá tartozó szervek és a feladatkörükbe tartozó szakágazatok honvédelemmel kapcsolatos tevékenységét. [2011. évi CXIII. törvény, 16. 23. § (1)]

A helyi és a központi honvédelmi szervek bemutatása utána a honvédelmi igazgatás sajátosságait mutatom be minősített időszak ideje alatt.

2.1.3. Honvédelmi igazgatás a különleges jogrend időszakában

A Magyarország Alaptörvénye több jogrendszer alapjait tartalmazza, hiszen tartalmazza a békeidőszaki szabályokat, illetve azt is, hogy a békétől eltérő időszakban az állam és az önkormányzat szervei mely határok keretén belül mozoghatnak.

„Az Alaptörvény 48-54. cikkeiben meghatározott minősített időszakok – a rendkívüli állapot, a megelőző védelmi helyzet, a szükségállapot, a veszélyhelyzet és a váratlan támadás közös jellemzője, hogy az állam életét, rendes működését, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető belső, vagy külső eredetű társadalmi, illetve természeti, technikai jellegű erőhatás, amelynek elhárítására, az Alaptörvény felhatalmazása alapján, a különleges jogrend eszközei vehetők igénybe.” [Dr. habil. Lakatos László: Honvédelmi igazgatás 51-52. oldal]

Különleges jogrend bevezetésének idején lehetőség van, természetesen az Alaptörvény és a honvédelmi törvény ide vonatkozó rendelkezéseinek figyelembe vételével, az alapjogok gyakorlásának felfüggesztésére, korlátozására, a hatályos törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleti úton történő szabályozásra.

A különleges jogrenden alapuló hatalom gyakorlása az állam általános, normál időszaki működésétől, alkotmányos rendjétől való időleges és részleges eltérést jelent, ami a kormányzati és más közigazgatási szervek felépítésének, működésének és hatáskörének átrendeződésével, az állampolgári jogok korlátozásával, továbbá a gazdasági folyamatokba való állami beavatkozással jár.

A honvédelmi igazgatás területén az alábbi változások történnek a különleges jogrend bevezetésének idején:

- törvény helyett rendelet is megállapíthat államigazgatási feladatot a polgármester és a jegyző részére;
- az államigazgatási eljárásról szóló törvény egyes szabályozási területei – hatáskör, illetékesség, elintézési határidő, végrehajtás és jogorvoslat rendje rendelettel is módosítható,

- a honvédelmi igazgatás területi és helyi (települési) szervei hatáskör-
gyakorlásának szabályai megváltoznak – így a megyei és fővárosi védelmi
bizottság teljes hatáskörét a bizottság elnöke, a települési önkormányzat
képviselőtestületének feladat- és hatáskörét a polgármester gyakorolja,
- a polgármester és a jegyző a honvédelmi igazgatás feladatait a megyei
(fővárosi) védelmi bizottság elnökének utasításai szerint látja el.

A különleges jogrend idején meghozott rendeletek hatálya az adott minősített időszak megszűnéséig, szükségállapot esetekben a szükségállapot megszűnését követő 30 napig, illetve addig, amíg az Országgyűlés azt hatályban tartja.

A következő fejezetben bemutatom a különleges jogrend fogalmát, kialakulását, illetve az egyes eseteit, részletesen.

3. Különleges jogrend

3.1. A különleges jogrend fogalma

A demokratikus, alkotmányos állam szembesülhet olyan helyzetekkel, amelyek az állam létét, illetve magát az alkotmányt veszélyeztetik. Ezeket a helyzeteket az alkotmány által nyújtott keretek között nem lehet elég gyorsan elhárítani, vagy egyáltalán nem lehet elhárítani. Az ilyen esetekre az államnak külön törvényeket kell alkotnia, ezeket a törvényeket összefoglaló néven a különleges állapotok jogának vagy különleges jogrendnek nevezzük.

Az ily módon alkotott törvények elősegítik a beavatkozás során szükséges hatékonyságot, másrészt védelmet nyújtanak a szabályok kijátszásával szemben. A fő kérdés az, hogy meg lehet-e találni az egyensúlyt a beavatkozás, illetve a beavatkozás közben fellépő egyes visszaélések között? Ezért csak bizonyos esetekben kerül sor a különleges jogrend kihirdetésére, előre látni kell azt, hogy mekkora a valószínűsége annak, hogy a veszély bekövetkezik.

A különleges jogrend alapvető célja, hogy különböző rendelkezések segítségével visszaállítsa az alkotmányos rendet. [Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

A különleges jogrend szabályozása a polgári, demokratikus, alkotmányos állam egyik intézményeként került szabályozásra, megfogalmazásra. A különleges jogrend, más néven a kivételes hatalom lényege abban rejlik, hogy magát az alkotmányt, az emberi jogokat korlátozza alkotmányos módon és garanciákkal. A különleges jogrend kihirdetésekor az a cél, hogy a végrehajtó hatalmat felruházzák rendkívüli intézkedések meghozatalára az állam működőképességének fenntartása, a veszély elhárítása, illetve a rendkívüli helyzetek (háború, forradalom, természeti csapás, a társadalmi rend felbomlása) megoldásának érdekében. Ebből azt szűrhetjük le, hogy a jogállamiság, alkotmányosság fenntartása miatt a kivételes hatalom gyakorlását alkotmányos garanciákhoz kell kötni.

Magyarországon az Alaptörvény önálló fejezetben szabályozza a különleges jogrendet, az Alaptörvény 48-54.cikkében.

„A különböző részletszabályokat a honvédelemről és Magyar Honvédségről szóló törvényben, ezen törvényen belül is a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben, illetve a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVII. törvényben találhatjuk meg. „ [Jakab András-Till Szabolcs, 465. oldal, 2013.]

A fenti törvények szerint a különleges jogrenden belül öt fajta állapotot vagy a közigazgatásban használt kifejezés szerint „minősített időszakot” különböztetünk meg:

- a) rendkívüli állapot (nemzetközi konfliktus esetén kerül kihirdetésre)
- b) szükségállapot (országon belül történő lázadás vagy polgárháború esetén hirdetik ki)
- c) megelőző védelmi helyzet (a rendkívüli állapot kihirdetése előtti veszély esetén hirdetik ki)
- d) váratlan külső támadás (mivel a támadásnak e típusa váratlan, ezért nem kerül és nem is kerülhet sor a kihirdetésére)
- e) veszélyhelyzet (természeti csapás vagy ipari szerencsétlenség idején hirdetik ki)

Láthatjuk, hogy az Alaptörvény a különleges jogrend típusait, eseteit egymástól élesen elkülönített csoportokban szabályozza. Ennek a kategóriarendszernek történelmi alapja van.

A 2011. április 25-én életbe lépő Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó intézkedései, különleges állapotok csoportosítása a korábbi Alkotmányon (1989. évi XXI. törvény) alapszik.

Elmondhatjuk azt is, hogy a különleges jogrend szabályozása azokban az államokban a részletesebb, bővebb, amelyekben a demokrácia és a jogállamiság nem áll erős alapokon. Itt a részletes szabályozás nagyon fontos. A jelenleg is hatályos és az 1989-es magyar szabályozás az alkotmánytörténészek szerint az 1956-os magyar forradalom és az 1981-es lengyel események hatására lett részletes, de az Alkotmánybíróság is a pontosságot szorgalmazta, részben a délszláv háború hatásai, következményei miatt is.

[Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

3.1.2. A különleges jogrend kialakulása, története

Magyarországon először az 1715. évi VIII. törvényben (Corpus Juris Hungarici) rendelkeztek a kivételes hatalom gyakorlásáról, amely csak az állam érdekében történhetett. A kivételes hatalmat két személy, a király és a nádor gyakorolhatta, akkor, ha az országot külső katonai támadás érte.

A király és a nádor tevékenységét azonban az Országgyűlés ellenőrizte, megakadályozva azt, hogy a kivételes hatalom bevezetésével visszaéljenek.

A törvényben szó van arról, hogy az ország védelme érdekében a nemesek kötelesek a saját bandériumaikat a király rendelkezésére bocsátani. Továbbá a törvény döntött a zsoldos sereg felállításáról, amelyet az adókból finanszíroztak.

[<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=4397>]

1848 őszén megalakították a Honvédelmi Bizottmányt. A Honvédelmi Bizottmány kezében összpontosult az államfői, végrehajtói és a törvényhozó hatalom is. Ez a szerv tekinthető a Honvédelmi Tanács alkotmánytörténeti előzményének, amelyet a ma hatályos törvények szerint rendkívüli állapot esetén kell felállítani.

A polgárosodás idején először az 1912. évi LXIII. törvénycikk szabályozta a kivételes hatalmat és annak gyakorlását. A törvény szerint a kivételes hatalmat csak a kormány gyakorolhatta. Az 1912. évi LXIII. törvény felruházta a kormányt rendkívüli jogalkotói és emellett jogfelfüggesztői hatáskörrel is. A kormánynak továbbá lehetősége adódott a kivételes hatalom gyakorlása során szervezeti centralizációra, illetve további jogokkal is felruházta a kormányt a törvény. A szabályozás erősen korlátozta a kormányt, garanciákat biztosított, illetve nem adott lehetőséget a visszaélésekre a kivételes hatalom gyakorlása során. Hiszen a kivételes hatalmat a kormány csak törvényhozó felhatalmazása alapján gyakorolhatta. A törvényhozó, tehát az országgyűlés a kormány ellenőrzését is ellátta. A szabályozás kimondta, hogy a kivételes hatalmat csak a háború befejezéséig lehet fenntartani, mielőst a háború véget ér, a kivételes hatalomról le kell mondani a kormánynak. A kivételes hatalom alapján tett rendelkezéseket pedig hatályon kívül kell helyezni, kivéve, ha az országgyűlés indokoltnak látja az ebben az időszakban hozott törvények megtartását.

A törvény szabályozta a miniszterek, kormánybiztosok, továbbá más állami és rendvédelmi szervek feladatait rendkívüli helyzet idején.

[<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7188>]

A következő részletes szabályozást az 1939. évi II., a honvédelemről szóló törvényben találjuk. A törvény tételesen felsorolja a kormány jogköreit háború vagy fenyegető háborús veszély esetén, a kivételes hatalom gyakorlása során. A törvény tartalmazta a kivételes hatalom korlátait is.

Az 1939. évi II. törvény egy új szervezetet is létrehozott, a Legfelső Honvédelmi Tanácsot. A Legfelső Honvédelmi Tanács feladata a honvédelem hatékonyabb, szakszerűbb ellátása, és az ehhez szükséges feladatok, intézkedések összehangolása. A Tanács elnöke az államfő vagy a miniszterelnök, további tagjai a miniszterek és a vezérkar főnöke. A szerv nem rendelkezett önálló jogkörrel, nem alkotott jogszabályt, egyedül nem intézkedhetett.

A jogszabályalkotó jogkör továbbra is a miniszterek kezében maradt, akik a háború vagy a háborúval fenyegető súlyos veszélyhelyzet idején, (akkor, ha a kormány a kivételes hatalmat már gyakorolta) rendeleteket hoztak.

Az országgyűlés ellenőrző szerepe itt is jelen volt, az országgyűlés az országgyűlés két házából delegált Országos Bizottság útján ellenőrizte a kormány és a miniszterek munkáját. Az Országos Bizottság négyhavonta felülvizsgálta a kivételes hatalom fennállásának szükségszerűségét. [<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8096>]

A szovjet megszállás (1945-1989) idején demokrácia helyett a diktatúra érvényesült, ezt az időszakot ezért egy állandósult kivételes állapotnak minősítjük. Ezt az állapotot a diktatórikus állam alkotmánya tette állandóvá. A különleges állapotoknak csak az alkotmányos jogállamban van szerepük, amelyekben az alkotmányosság valódi jogi érdek. A szovjet megszállás alatt ezért nem született a különleges állapotot szabályozó törvény. Az ilyen országban az állam hatalma gyakorlatilag korlátlan, további felhatalmazás eleve felesleges.

Az 1949. évi XX. törvény (szocialista, sztálinista Alkotmány) 1989-ig nem tartalmazta a különleges állapot intézményét. A sztálinista alkotmánynak nem volt szüksége a szükségállapot fogalmára, hiszen az állam állandó, informális szükségállapotban volt. [<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8365>]

Az 1989. évi, az Alkotmány módosításáról szóló XXXI. törvény, és az azt követő további módosítások vezették be és állapították meg a különleges jogrend öt típusát, amelyeket tartalmilag átvett a 2011. évi Alaptörvény, de alkalmanként részletesebb szabályozással és más elnevezéssel.

3.1.3. A különleges jogrend szabályozása az Alaptörvényben

Az Alaptörvényben azért került sor a minősített időszaki helyzetek, illetve a különleges jogrend szabályozására, mert ezek a rendelkezések magától az Alaptörvénytől való eltérést engedélyezik. A különleges jogrend időszaka alatt az alkotmányosság klasszikus alapelvei korlátozhatók, vagy akár fel is függeszthetők. Például a gyülekezési jog, a szólásszabadság joga, véleményszabadság joga, sajtószabadság is korlátozható, felfüggeszthető. Akár a nyilvánosság is korlátozható, felfüggeszthető, illetve el lehet térni az államszervezet általános működési szabályaitól, a hatalommegosztás elvétől is. Egyes alapjogok azonban, ilyen például az élethez és az emberi méltósághoz való jog a különleges jogrend bevezetésekor sem korlátozhatók, illetve függeszthetők fel. A különleges jogrend idején bevezetendő alapjogi korlátozások során egyensúlyt kell találni. A régi alkotmányban a különleges jogrend idején sem lehetett egyes alapjogokat felfüggeszteni.

Még háborús időszak esetén sem lehetett felfüggeszteni a szociális biztonsághoz való jogot. Az új Alaptörvény azokat a jogokat sorolja a fel nem függeszthető, nem korlátozható alapjogok körébe, amelyekre nemzetközi kötelezettségeink vonatkoznak (Emberi Jogok Európai Egyezménye [1993. évi XXXI. törvény] 15. cikk).

Ide tartozik az emberi élet, emberi méltóság, a kínzás tilalma és egyes büntetőjogi alapelvek. Az emberi méltóságból levezethető alapjogokat sem lehet felfüggeszteni, korlátozni: például a rabszolgaság tilalma. [Emberi Jogok Európai Egyezménye (1993. évi XXXI. törvény, 15. cikk)].

A különleges jogrend bevezetésének a fő oka, mint az elején említettem, hogy a demokratikus, alkotmányos állam olyan helyzetekkel is szembesülhet, amelyek az állam létét, illetve magát az alkotmányt veszélyeztetik. Ezeket a helyzetek a demokratikus jogállamiság keretei között már nem lehetne megoldani vagy csak nem a szükséges gyorsasággal, időzítéssel, hatékonysággal. A különleges jogrend bevezetésekor az államnak a különleges jogrend idejére meghozott különleges törvényeket kell alkalmaznia, amelyek eltérnek az általános alkotmányos törvényektől.

Itt merül fel az arányosság kérdése, hogy a különleges jogrendben alkalmazott törvények megfelelnek-e a szükségesség-arányosság feltételének? Az arányosság elvéből következik, hogy a különleges állapotnak több fokozata, és különböző típusai vannak. A hatalmat csak olyan mértékben lehet egy kézben összpontosítani, amely mérték az adott

helyzet megoldásához feltétlenül szükséges. A fő cél az, hogy megtalálják az egyensúlyt a hatékonyság és a visszaéléstől való félelem között. A hatékonyság és a normativitás között is meg kell találni az egyensúlyt, ezt megkönnyíti az arányosság alapelve. Az arányosság elve a megfelelő megoldás kiválasztásában is segít. A megfelelő megoldás alatt értjük a részletesség megfelelő szintjének alkalmazását, illetve a megfelelő eszközök kiválasztását. [Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

Elmondhatjuk, hogy minél nagyobb az alkotmányos, demokratikus rendet fenyegető veszély, annál kisebbek az alkotmányos garanciák és annál többfélék az eszközök. Ezzel a kettősséggel magyarázzák a jogtudósok a különféle szabályozások kialakulását, meglétét, azok tartalmi és részletességbeli eltérését.

A különleges jogrend bevezetésekor több probléma is felmerülhet: az egyik probléma lehet a túlzott mértékű és/vagy túl korai beavatkozás az állam részéről. Ez a túl korai vagy túlzott reagálás eszkalációhoz is vezethet, tehát az állam elősegíti a konfliktus, veszély kiterjedését a túlzott mértékű és/vagy túl korai beavatkozása révén.

A másik véglét az alul és/vagy elkészt reagálás. Ilyen esetben az állam nem biztosította előzőleg a beavatkozás lehetőségét. Ennek két oka lehet: az államnak nincsenek meg a megfelelő eszközei a beavatkozáshoz vagy döntésképtelen.

Ezt a problémát jogilag úgy oldották meg, hogy a veszély fogalmát határozatlan jogfogalmakkal határozták meg. Ez a határozatlanság segíti és engedi meg a mérlegelést a különleges jogrend vagy a veszélyhelyzet kihirdetése előtt. A gyakorlatban a politikai döntéshozók inkább az alulminősítést „választották”. Például 2001. szeptember 11-e után ki kellett volna hirdetni Magyarországon is a rendkívüli állapotot, ugyanis a NATO a terrortámadásokat kollektív védelmi kötelezettség alapjául ismerte el.

A különleges jogrend alkalmazásának az időbeli korlátja biztosítja a demokratikus jogállam védelmét. Nem lehet a különleges jogrend szabályait akkor is alkalmazni, amikor erre nincs ok, illetve a veszély megszűnésétől, elhárításától számított bizonyos időn belül vissza kell térni az alkotmányosság, demokrácia keretei közé.

Az Alaptörvény a különleges jogrendet nem, mint alkotmányosságon kívüli helyzetet, hanem, mint alkotmányos kivételes állapotként kezeli és szabályozza.

Az Alaptörvényben rögzített elvektől, a demokrácia legfontosabb intézményeitől való eltérést az Alaptörvényen kívül más törvény nem szabályozhatja.

Mint már az első alponban írtam, Magyarországon az Alaptörvény önálló fejezetben szabályozza a különleges jogrendet, a 48-54.cikkben.

A különböző részletszabályokat a honvédelemről és Magyar Honvédségről szóló törvényben, ezen törvényen belül is a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben, illetve a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVII. törvényben találhatjuk meg.

„A különleges jogrend valamennyi esetében az Alaptörvény:

- meghatározza a különleges jogrend bevezetésének esetköreit,
- meghatározza a különleges jogrend bevezetésére jogosult szervet,
- meghatározza azokat a szabályokat – tekintettel arra, hogy az Alaptörvényben rögzített alapvető szabályoktól és garanciális rendelkezésektől térnek el – amelyeket sarkalatos törvényben nem lehetne rendezni,
- meghatározza azokat a lehetőségeket, amely az államszervezet hathatós cselekvését segíti elő,
- meghatározza a különleges jogrend alkalmazásának garanciális (elsődlegesen alkalmazhatósági ideje, és az alkalmazó szervek ellenőrzése) korlátait.”

[Nemzeti Közsolgálati Egyetem: Általános közigazgatási ismeretek I. modul, 123. oldal]

A különleges jogrend alkalmazása idején az Alaptörvény nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróságot nem lehet felosztatni, működését korlátozni. Ez a két elem alkotmányos garanciaként jelenik meg.

Az Alaptörvény egy hatékony állami intézményrendszert hozott létre annak érdekében, hogy a békeidejű működésre való visszatérés minél rugalmasabban, zökkenő mentesebben megvalósítható lehet.

A következő részben bemutatom az Alaptörvény által meghatározott különleges jogrend öt típusát. A bemutatás során a következő négy kérdésre kerestem a választ:

1. Ki hirdeti ki, milyen eljárásban, miként ér véget?
2. Milyen feltételek esetén kerül kihirdetésre?
3. Kihirdetésekor változnak-e a hatáskörök az állami, önkormányzati szerveknél, illetve létrejönnek-e új szervek?
4. Milyen garanciák és korlátok vannak a jogszerűség fenntartására? [Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

Úgy vélem, hogy e kérdések mentén haladva egy átfogó, szinte minden kérdésre kielégítő választ kapunk a különleges jogrend egyes eseteivel kapcsolatban.

4. Rendkívüli állapot

A különleges jogrend szerinti minősített időszakok közül a rendkívüli állapot fenyegeti leginkább az Alaptörvényben megfogalmazott állami rend meglétét. A rendkívüli állapotra példaként a két világháborút vagy a két világháborúhoz hasonló fegyveres konfliktusokat lehet megemlíteni.

A fő kérdés a rendkívüli állapottal kapcsolatban az, hogy hol van az a pont, ahol az állami önvédelem nemzetközileg is elismerten gyakorolható. A modern, folyamatosan változó hadviselés új módszerei állandó értelmezési kérdéseket vetnek fel: Csak a hagyományos, fegyveres erőkkel való támadás esetén vagy akár a közszolgáltatásokat, az ország mindennapi életét veszélyeztető, összehangolt informatikai támadás esetén is kihirdethető a rendkívüli állapot? Vagy csak a veszély megléte is elegendő a válaszcsapásra és a rendkívüli állapot bevezetésére?

Az Alaptörvény 48. cikke, amely tartalmazza a rendkívüli állapotra, és a későbbiekben taglalt szükségállapotra vonatkozó közös szabályokat, a rendkívüli állapot fogalmának meghatározásán túl magában foglalja az alapvető hatásköri és eljárási szabályokat.

1. Ki hirdeti ki, milyen eljárásban, miként ér véget a rendkívüli állapot?

Fő szabály szerint a rendkívüli állapotot az Országgyűlés, az összes képviselő kétharmados többségű szavazatával hirdeti ki, tehát minősített többséggel. Ez alkotmányozó többséget is jelent, amelynek korlátja az Alaptörvény felfüggesztésének tilalma és az Alkotmánybíróság korlátozásának tilalma. Ha a kihirdetés feltételei megszűntek, akkor a kihirdetőt, jelen esetben az országgyűlést terheli a megszüntetési kötelezettség.

Elképzelhető azonban az is, hogy a háborús viszonyok miatt az országgyűlési képviselők nem tudnak részt venni az országgyűlési tanácskozás, szavazás színhelyén. (például egy országrész megszállása esetén vagy már nincs elég idő az Országgyűlés összehívására). Ezért az Alaptörvény 48. cikke tartalmazza, természetesen feltételekkel, a rendkívüli állapot kihirdetésének lehetőségét más személyek számára. Ezt a jogkört a köztársasági elnök gyakorolhatja, akinek a hatáskörét az Országgyűlés felülbíráhatja. Ahhoz, hogy a köztársasági elnök ilyen irányú hatásköre érvényesüljön, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke, a miniszterelnök egybehangzó döntése szükséges. Tehát nem a köztársasági elnöktől függ a rendkívüli állapot kihirdetése. A rendszer lehetővé teszi, hogy indokolatlan helyettesítési eljárás ne történjen. [Alaptörvény 48. cikk, 5. bekezdés]

Ha a kihirdetés után megszűnik az Országgyűlés akadályoztatását okozó tényező, akkor az Országgyűlést felülbírálati jog illeti meg a meghozott döntések, alkalmazott intézkedések jogszerűsége, indokoltsága tekintetében. Ez a lehetőség azonban csak elviekben létezik, hiszen a képviselők egy harmadának akadályoztatása esetén sincs arra lehetőség, hogy a helyettesítési döntéseket felülbírálja az Országgyűlés.

2. Milyen feltételek esetén kerül kihirdetésre?

A rendkívüli állapot kihirdetésének előfeltétele a hadiállapot beállta a hadüzenet megküldése, beérkezése, vagy idegen erők támadásának közvetlen veszélye. Egy pontosan meghatározott, konkrét szituáció vagy egy minősített veszélyeztetettségi helyzet okozhatja a rendkívüli állapot feltételeinek beálltát. Ilyenkor az állam, fő céljai közé a honvédelmi érdekek kerülnek. A honvédelmi érdek fogalmát a 2011. évi CXIII. törvény 80. § g) pontja határozza meg.

„A honvédelmi érdek fogalma alá tartozik az ország biztonságát, védelmi képességét meghatározó körülmények összessége, ide értve különösen a törvényes rend védelméhez, a függetlenség elleni támadó törekvések, a szuverenitást és területi integritást sértő vagy veszélyeztető törekvések elhárításához, a szövetséges kötelezettségek teljesítéséhez, a szövetség honi védelmi infrastruktúra működésének, fejlesztésének biztosításához fűződő érdek.” [2011. évi CXIII. törvény, 80. § g) pont]

A rendkívüli állapot kihirdetésére három okból valósulhat meg: az egyik, hogy hadüzenet érkezik, a második az ország megtámadása vagy egy szövetséges ország megtámadása, ami miatt felmerülhet a kollektív önvédelmi jog gyakorlása. Az Alaptörvény a nemzetközi joggal (a NATO-t megalapító Észak-atlanti szerződés 5. cikke) összhangban kizárja és tiltja, hogy más ország ellen támadást kezdeményezzen az ország, az önvédelem jogát azonban önállóan vagy a szövetségi rendszerben lehet alkalmazni. Tehát egy szövetséges ország elleni külső támadás kiválthatja a hadiállapot kihirdetését és a rendkívüli állapot beálltát.

Fontos, hogy elhatároljuk egymástól a rendkívüli állapot és a váratlan (külső) támadás fogalmát. A rendkívüli állapot akkor kerül kihirdetésre, ha a támadó fél beazonosítható, és a beazonosított támadó fél egy másik állam. Ha a támadót nem lehet beazonosítani, akkor váratlan (külső) támadásról van szó.

A rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet fogalmát is fontos egymástól elhatárolni.

Rendkívüli állapot esetén minősített (közvetlen) veszély fenyegetéséről van szó, míg megelőző védelmi helyzet esetén a külső, fegyveres támadás veszélye távolabbi. A közvetlen és a távolabbi veszélyt nem lehet egymástól pontosan elhatárolni, a politikai döntéshozók minősítésén múlik.

3. Kihirdetésekor változnak-e a hatáskörök az állami, önkormányzati szerveknél, illetve létrejönnek-e új szervek?

A rendkívüli állapot kihirdetésekor egy új hatalmi centrum jön létre, a Honvédelmi Tanács. Honvédelmi Tanács létrehozása nélkül a rendkívüli állapot nem hirdethető ki. [Alaptörvény 48. § (1) bekezdésének a) pont]

A Honvédelmi Tanács tagjai köztársasági elnök, aki a Tanács elnöke, az Országgyűlés elnöke, a képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és a vezérkari főnök. A Honvédelmi Tanács összetétele lehetővé teszi, hogy a mindenkor ellenzék álláspontja is megjelenjen a döntéshozatalra is képes testületben, de egyúttal az összetétel a döntésképtelenséget is minimálisra csökkenti.

A Honvédelmi Tanács a döntéseit zárt ülésen hozza. Határozatképességéhez tagjai több mint felének jelen kell lennie. Határozatai elfogadásához a jelen lévő tagok több mint felének egyetértése szükséges. Rendkívüli vagy azonnali döntést igénylő esetben a Honvédelmi Tanács akár ülésen kívül is határozhat. Ekkor a tagok több mint felének egyetértő szavazata szükséges.

A vezérkari főnök tanácskozási joggal rendelkezik, szavazati joggal nem.

A Honvéd Vezérkar főnökének szavazati jogának hiányát az indokolja, hogy a Magyar Honvédségnek, mint fegyveres erőnek béke és háború idején is civil irányítás alatt kell állnia, érvényesülnie kell a civil kontroll elvének. Másrészt pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek ki kellett zárnia annak a lehetőségét, hogy a Tanácsban részt vevő politikusok szavazatainak egyenlősége esetén egy katonai elem, a Honvéd Vezérkar főnöke döntsön bármilyen kérdésben vagy a Vezérkar főnöke olyan döntést legyen köteles végrehajtani, amely ellen szavazott.

Rendkívüli állapot esetén a Honvédelmi Tanács, különböző állami szervek hatásköreit egyesíti: az Alaptörvényben megnevezett jogkörein túl gyakorolhatja a köztársasági elnök, a Kormány, az Országgyűlés átruházott jogköreit.

Az Országgyűlési jogkörök átruházásának módját az Alaptörvény nem határozza meg, ezért ez megvalósulhat előzetesen, amelyről sarkalatos törvényt kell hozni.

(A honvédelemről és Magyar Honvédségről szóló törvényben, valamint törvényen belül is a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 30. § (2) bekezdése az Országgyűlés valamennyi jogkörét elvonja, ha az nem látható el vagy nem gyakorolható akadályoztatás miatt.)

Az átruházás megvalósulhat a rendkívüli állapot idején akár egyszerű többséggel elfogadott határozattal is. [2011. évi CXIII. törvény, III. fejezet, 21-22.]

Az Alaptörvény 49. cikk (3) bekezdése a Honvédelmi Tanács hatáskörébe vonja az egyébként az Országgyűlés és a Kormány megosztott hatáskörében álló katonai csapatmozgatásokat, és a sarkalatos törvényben meghozott intézkedéseket.

A rendkívüli állapot ideje alatt a Honvédelmi Tanács olyan rendeleteket alkothat, amelyek az egyes törvények alkalmazását felfüggeszthetik, illetve a törvényi rendelkezésektől eltérhetnek. Az Alaptörvény 49. cikkének (4) bekezdése kimondja, hogy a Tanács rendelete törvény módosítására nem alkalmas, de az alkotmányossági feltételek megtartása mellett törvényi szintű kötelezettségeket vezethet be, vagy kizárhatja bizonyos jogok érvényesülését. [Alaptörvény, 49. cikk, 4. bekezdés]

4. Milyen garanciák és korlátok vannak a jogszerűség fenntartására?

A különleges jogrendre vonatkozó, a közös szabályokat tartalmazó Alaptörvény 54. cikke biztosítja a kiemelt alapjogok védelmét, sérthetetlenségét a különleges jogrend valamennyi esetére, időszakára. Az Alaptörvény 54. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az Alaptörvény alkalmazását nem lehet felfüggeszteni. Ennek intézménye garanciája az, hogy az Alkotmánybíróság működését sem lehet korlátozni.

A rendkívüli állapot súlyossága miatt, a különleges jogrendre vonatkozó általános korlátokon túl, a rendkívüli állapot idején további garanciák léteznek.

Rendkívüli állapot idején az Országgyűlésnek intézkedés felülvizsgálati joga van.

Háborús körülmények között az országnak rendelkeznie kell döntéshozatalra alkalmas parlamenttel. Ez az érdek olyan fontos, hogy még a meghatározott időtartamú országgyűlési ciklusok követelményét is áttöri, amely 4 év. Mivel a háborús körülmények között általában nem elvárható a választások lebonyolítása, akkor a mandátumoknak legalább a háborús veszély elmúlásáig ki kell tolódnia.

Az Alaptörvény 49. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy a Honvédelmi Tanács rendeleteinek időbeli hatálya a rendkívüli állapot megszűnéséig tartanak, annak elmúltával a rendeletek csak Országgyűlési döntés után maradhatnak hatályban.

A rendkívüli állapot megszűnése után a korábban felfüggesztett törvények automatikusan vagy egyes esetekben az Országgyűlés által kontrollált módon, alkotmánybíróági védelem mellett, újra hatályosulnak. A jogrendszer szabályai a békeidejű szabályrendszerre állnak vissza.

Az Alaptörvény 48. cikk (7) bekezdése kimondja rendkívüli állapot idején az Országgyűlés felosztásának és felosztatásának tilalmát.

5. Szükségállapot

A törvényes rend megdöntésére irányuló vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen, vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmény esetén kerül kihirdetésre a szükségállapot. Fontos megállapítani, hogy ezen erőszakos cselekmények belső eredetűek legyenek, hiszen a szükségállapot az állam rendje elleni belső támadás: puccs, polgárháború, forradalmi jellegű esemény. A szükségállapot definíciója alól kikerült az elemi csapás és az ipari szerencsétlenség. Az új szabályozás pontosabb meghatározást hozott, a szükségállapot és a veszélyhelyzet fogalma elkülöníthetőbb lett. Az új meghatározással a szükségállapot rendészeti típusú, állami beavatkozással kezelhető minősített időszakos típusúvá vált. [Nemzeti Közszerződési Egyetem: Általános közigazgatási ismeretek I. modul, 123. oldal]

1. Ki hirdeti ki, milyen eljárásban, miként ér véget a szükségállapot?

A szükségállapot kihirdetése, eljárási oldalról megközelítve hasonlít a rendkívüli állapothoz. Az Országgyűlés hirdeti ki a szükségállapotot, a kihirdetéshez az összes képviselő kétharmados szavazata kell. Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult a szükségállapot kihirdetésére. Az akadályoztatás tényét és a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg.

Szükségállapot idején az Országgyűlés, akadályoztatása esetén a honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága folyamatosan ülésezik.

A szükségállapot kihirdetése után új hatalmi centrum nem jön létre, mint rendkívüli állapot idején, a Honvédelmi Tanács nem áll fel, azonban a köztársasági elnök jogkörei jelentős mértékben megnőnek, kiszélesednek. [Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

2. Milyen feltételek esetén kerül kihirdetésre?

Az Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdésének b) pontja határozza meg a szükségállapot kihirdetésének eseteit, és egyben a szükségállapot fogalmát is. A törvényes rend megdöntésére irányuló vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények (polgárháború), továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen, vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmény (lázgás) esetén kerül kihirdetésre a szükségállapot. [Alaptörvény 48. cikk, 1. bekezdés, b) pont]

Az Alaptörvény C) cikke kimondja, hogy tilos a hatalom erőszakos megszerzése és az ilyen módon szerzett hatalom gyakorlása, illetve kimondja azt is, hogy az ilyen törekvésekkel szemben az államnak törvényes fellépési kötelezettsége van.

Ha a súlyosan erőszakos cselekmények mennyisége már meghaladja a politikai mérlegelés szempontjából a toleranciaszintet, felmerülhet a szükségállapot kihirdetése. Ilyen esetben a tömeg, illetve az egyének sérelme is lehetővé teheti a szükségállapot kihirdetését, akkor is, ha az államhatalmat nem fenyegeti veszély.

A Magyar Honvédséget szükségállapot esetén csak akkor lehet mozgósítani, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

Szükségállapot idején erről az Országgyűlés dönt. Akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a Magyar Honvédség felhasználásáról. [Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

3. Kihirdetésekor változnak-e a hatáskörök az állami, önkormányzati szerveknél, illetve létrejönnek-e új szervek?

Szükségállapot idején, mint már írtam, új hatalmi centrum nem jön létre, hanem a köztársasági elnök irányába tolódik el a hatalmi súlypont. A hatalmi súlypont ilyen irányú eltolódása az Alaptörvény 9. cikkének (1) bekezdéséből fakad, amely megfogalmazza, hogy a köztársasági elnök feladata az állam demokratikus működése feletti őrködés. Ha szükségállapot idején mégis szükséges bevetni a Magyar Honvédséget, akkor a köztársasági elnök rendeli el a hadsereg felhasználását, a fent leírt ok miatt.

Szükségállapot idején a köztársasági elnök a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket rendelettel vezeti be. A köztársasági elnök rendelete egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetve törvényi rendelkezésektől eltérhet. A bevezetett rendkívüli intézkedésekről a köztársasági elnöknek haladéktalanul tájékoztatnia kell az Országgyűlés elnökét.

Az Alaptörvény lehetőséget ad egyéb rendkívüli intézkedések meghozataláról. Ilyen intézkedések bevezetésekor a köztársasági elnök rendeletei átvehetik a békeidőszakban alkalmazott egyedi határozatok szerepét.

A köztársasági elnök rendeleteinek útján bevezetett rendkívüli intézkedések 30 napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén a honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – meghosszabbíthatja. A köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti.

Összehasonlítva a köztársasági elnök rendeleteinek erejét a Honvédelmi Tanács által meghozott rendeletekkel, elmondhatjuk, hogy a Honvédelmi Tanács rendeletei „erősebbek”. Egyrészt a Tanács rendeleteire nem vonatkozik a 60 napos automatikus hatályvesztési határidő, másrészt azok a minősített időszak elmúlása után is hatályban maradhatnak, ha arról az Országgyűlés, törvény formájában úgy rendelkezik. [Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

4. Milyen garanciák és korlátok vannak a jogszerűség fenntartására?

A különleges jogrend egyes eseteire vonatkozó általános garanciákon és korlátokon túl az Alaptörvény 50. cikke az Országgyűlés kontroll szerepének erősödését emeli ki. Mint már írtam, szükségállapot idején az Országgyűlés, akadályoztatása esetén a honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága folyamatosan ülésezik, a Parlament a bevezetendő és bevezetett rendkívüli intézkedésekről folyamatos tájékoztatást kap.

A rendkívüli intézkedések felfüggesztésére az Országgyűlés, illetve a honvédelmi bizottság jogosult.

A köztársasági elnök rendeleteinek felfüggesztése vagy meghosszabbítása egyszerű többséggel megvalósítható, ezáltal az Országgyűlés kontroll szerepe egyszerűbben érvényesülhet.

Elmondható, hogy a rendkívüli állapothoz képest szükségállapot idején megnő az Országgyűlés kontroll funkciója. Szükségállapot idején ezért még fontosabb az Országgyűlés feloszlásának és feloszlásának tilalma.

Természetesen szükségállapot idején is érvényesül az Alaptörvény védelme, a különösen védett alapjogok védelme, az Alkotmánybíróság működésének biztosítása.

A rendkívüli állapotra és szükségállapotra vonatkozó közös szabályok:

A rendkívüli állapot és a szükségállapot sok esetben nagyon sok hasonlóságot mutat a szabályozásuk tekintetében. Az alábbi pár pontban próbáltam összeszedni pár hasonló elemet:

- az Országgyűlés akkor van akadályoztatva rendkívüli állapot és szükségállapot idején is, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot, szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.
- az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és dönt a két időszakban alkalmazott intézkedések jogszerűségéről (a döntéshez a képviselők kétharmadának szavazata szükséges).
- rendkívüli állapot és szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki a feloszlását és nem oszlatható fel, nem lehet országgyűlési képviselői választásokat, megtartani, ilyen esetben a választásokat a rendkívüli állapot megszűnésétől számított 90 napon belül kell megtartani; a már megválasztott, de még meg nem alakult új Országgyűlés alakuló ülését a köztársasági elnök a rendkívüli állapot és a szükségállapot megszűnésétől számított 30 napon belüli időpontra hívja össze.
- a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot esetén a köztársasági elnök is összehívhatja.

6. Megelőző védelmi helyzet

A megelőző védelmi helyzet a legfiatalabb típusa a rendkívüli jogrend eseteinek, hiszen csak 2004-ben alkották meg.

A megelőző védelmi helyzetet, a hadiállapotot és a rendkívüli állapotot előidéző helyzetől nem a közvetlen, hanem a távoli veszély különbözteti meg; a külső jelek (például mozgósítás, hadgyakorlat a veszélyt előidéző országban) még lehetővé tehetik a politikai mérlegelést. Lehetséges a helyzet normalizálódására irányuló törekvés, lehetőség van hadiállapotot előidéző helyzet kiterjedésének megállítására; a fenyegetés érheti a szövetséges államot, és a támadás veszélye nem kizárólag országhoz kötött (nemzetközi szervezet, terrorszervezet). A megelőző védelmi helyzet tehát a külső fegyveres támadás veszélyét, illetve szövetséges kötelezettség teljesítését jelenti. [Nemzeti Közsolgálati Egyetem: Általános közigazgatási ismeretek I. modul, 123. oldal]

1. Ki hirdeti ki, milyen eljárásban, miként ér véget a megelőző védelmi helyzet?

A megelőző védelmi helyzetet a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmados igen szavazatával jogosult kihirdetni, illetve meghosszabbítani az Országgyűlés. A megelőző védelmi helyzet kihirdetése ezért nagy valószínűséggel a Kormány javaslatára történik, de az Alaptörvény nem korlátozza a kezdeményezési jogkört. Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében hirdeti ki a megelőző védelmi helyzetet.

A megelőző védelmi helyzetet csak meghatározott időre lehet bevezetni, határozatlan időre nem. A meghatározott időt a kihirdetés feltételeinek megléte miatt meg lehet hosszabbítani. Az Alaptörvény nem tartalmazza az időmaximumot, ezért a határozott idő nagy, hosszabb intervallumot is átfoghat. (A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 65. § (1) bekezdése előír maximum 12 hónap időtartamú, hadkötelezettségen alapuló katonai szolgálatot megelőző védelmi helyzet idején.) [2011. évi CXIII. törvény, 65. § 1. bekezdés]

Már a megelőző védelmi helyzet kezdeményezésekor lehetősége van a Kormánynak a békeidőszakban alkalmazott szabályoktól való eltérésre. Ily módon lehet felkészülési időt biztosítani a megelőző védelmi helyzet idejére. Ezt előkészületi fázisnak nevezzük.

Az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése tartalmazza, hogy megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés elrendelheti a nagykorú, magyar állampolgárságú férfiakra kiterjedően a katonai szolgálati kötelezettséget. Azonban már a megelőző védelmi helyzet kihirdetése előtt szükséges a visszaállított sorozás mennyiségi és minőségi hatékonyságának növelése. [Alaptörvény XXXI. cikk, 3. bekezdés]

Ezért az előkészítő fázisban célszerű a sorozó bizottságok felállítása az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítéséről, az azokkal kapcsolatos igazgatási feladatokról, a hadköteles nyilvántartás vezetése, a gazdasági és anyagi szolgáltatások érdekében teljesítendő adatszolgáltatásokról és a honvédelmi ágazatban használt igazolványokkal kapcsolatos adatkezelésről szóló 2011. évi CLXXVII. törvény szerint. [2011. évi CLXXVII. törvény]

2. Milyen feltételek esetén kerül kihirdetésre?

A megelőző védelmi helyzet kihirdetését az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdése külső fegyveres támadás veszélyhez vagy szövetségi kötelezettség teljesítésének céljához köti. A két kiváltó ok, a megelőző védelmi helyzet fogalma tekintetében külső eredetű.

Támadás veszélye esetén a külső ok nem feltétlenül valamely támadásra készülő országhoz kötött, hanem akár valamilyen formalizált nemzetközi szervezet vagy informális szervezet (terrorszervezet) tevékenysége is előidézhetheti a támadás veszélyét. Ilyen esetekben a külső elemek igazolása a nemzetbiztonsági szolgálatokhoz fűződik, hiszen a nemzetbiztonsági szervek feladatai közé tartozik a terrorelhárítás.

Ha a támadás ténylegesen megvalósult vagy a veszély már közvetlenül jelen van, akkor már nem számítanak tényállási elemnek a megelőző védelmi helyzet tekintetében.

A megvalósult támadásra már a rendkívüli állapot vagy a váratlan (külső) támadás szabályai az irányadóak. A közvetlen veszély esete is a rendkívüli állapot mérlegelésére ad okot. [Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

Szövetségi kötelezettség teljesítése esetén, a kölcsönös védelmi kötelezettséget tartalmazó nemzetközi szerződés rendelkezései szerint a tervezési és előkészítési feladatok általában békeidőben is érvényesülnek. Ha azonban a veszélyeztetettség foka eléri a végrehajtást közvetlenül előkészítő fázist, akkor szükséges lehet az adott helyzethez kapcsolódó szakértelemmel rendelkező személyek bevonása a feladatok ellátásába.

Ilyen személyek lehetnek azok, akik rendelkeznek szakértelemmel az atipikus nyelvtudás vagy a sugárbiológia terén. [Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

3. Kihirdetésekor változnak-e a hatáskörök az állami, önkormányzati szerveknél, illetve létrejönnek-e új szervek?

Megelőző védelmi helyzet idején új állami szervek nem jönnek létre, de a már meglévő intézmények feladat és hatáskörei módosulhatnak.

Új jogforrási szint sem keletkezik, de a Kormány bizonyos rendeletei a sarkalatos törvényekben meghatározott körben a jogforrási hierarchia kötelezettségei alól mentesülhetnek. A Kormány rendeletei megelőző védelmi helyzet idején lehetővé tehetik bizonyos törvények felfüggesztését, a törvényektől való eltérést vagy egyéb intézkedések bevezetését.

Már az előkészítő fázisban jogosult a Kormány a rendvédelmi szervek, a Magyar Honvédség és a közigazgatás működésére vonatkozó szabályoktól eltérni. Ide tartozik például az előkészítő fázisban a napi munkaidő növelése.

Az előkészítő időszakban hozott intézkedések azonban tárgykörük és időbeli hatályuk szerint is korlátozottak. Azokat csak addig lehet alkalmazni, amíg az Országgyűlés nem helyezi őket hatályon kívül egy elutasító döntéssel vagy elutasító döntés hiányában maximum 60 napig lehet alkalmazni. Az így bevezethető intézkedésekről, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 79. §-a rendelkezik. Ezen intézkedések közé tartozik például a szövetséges államokkal egyeztetett és összehangolt információk, hivatalos állásfoglalások kötelező kiadása a közszolgálati műsorszórók részére, az ország védelme szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését, forgalmuk szabályozását, illetve korlátozása stb.

A bevezetett intézkedésekről a Kormány köztársasági elnököt, az Országgyűlés tárgykör szerinti feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. [2011. évi CXIII. törvény 79. §]

A megelőző védelmi helyzet idejére meghozott kormányrendelet, a megelőző védelmi helyzet megszűnése után, az Alaptörvény rendelkezése szerint hatályát veszti. Egyéb, az idő múlásától függő hatályvesztési rendelkezést az Alaptörvény, illetve a sarkalatos törvényi szabályok sem tartalmaznak.

4. Milyen garanciák és korlátok vannak a jogszerűség fenntartására?

Megelőző védelmi helyzet idején a különleges jogrend egyes esetre vonatkozó általános garanciákon túl, elsődlegesen az időtényező jelenti a hatalomgyakorlás korlátját.

Az Országgyűlés döntése a megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozóan, meghatározott időre szól, ugyanakkor az Alaptörvény a megelőző védelmi helyzet idejének konkrét időmaximumát nem határozza meg, továbbá meg a meghosszabbítási lehetőséget is kifejezetten megengedi.

A megelőző védelmi helyzet konkrét időtartamát a helyzetet kiváltó ok súlyossága és a politikai szempontú mérlegelés határozza meg. A fő cél a megelőző védelmi helyzet kihirdetésekor a helyzet kezelhető szinten tartása, az eskalációhoz (más állam belügyeibe való beavatkozás) hozzájárulás veszélye nélkül. E szerint a szempont szerint a megelőző védelmi helyzet bevezetése jelentette volna a megoldást a 2011. szeptember 11-i terrortámadás esetén. A megelőző védelmi helyzet jogintézménye azonban még hiányzott abban az időpontban.

További garancia, a megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez szükséges minősített többség, amely azonban csak a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát jelenti. Itt eltérést lehet felfedezni a rendkívüli állapothoz és a szükségállapothoz képest.

Mivel a Kormány a megelőző védelmi helyzet kezdeményezését követő előkészületi fázisban már-ugyan korlátozott tárgykörben és időre, de eltérhet a jogforrási hierarchiától, az Országgyűlés tárgykör szerinti feladat és hatáskörrel rendelkező bizottságai növelhetik ellenőrző tevékenységüket a Kormány felett.

A Kormány döntéseinek felülbírálására azonban az Országgyűlés bizottságainak nincs jogkörük. A kontroll a megelőző védelmi helyzet bevezetéséről szóló döntéssel, vagy éppen annak határidő túlla halasztásával gyakorolható.

A Kormánynak megelőző védelmi helyzet idején kötelessége tájékoztatni a köztársasági elnököt a meghozott intézkedésekről. Ez a kötelezettség az események lehetséges eskalációja miatt, a rendkívüli állapot felé eltolódás lehetősége miatt fontos.

7. Váratlan (külső) támadás

A váratlan támadásnak, mint a különleges jogrend egyik típusának bevezetését, a délszláv háború kitörése okozta. A délszláv háború ideje alatt időnként az ország területére sodródtak kisebb idegen csapatok, és ezek kezelésére addig nem létezett megfelelő jogi eszköz.

Az állam ebben az esetben tartózkodni kíván a Magyar Honvédség bevetésétől az országhatáron belül, azonban, mivel az országhatár mellett zajlik egy fegyveres konfliktus, az államnak biztosítania kell az ország területi épségét, anélkül, hogy nemzetközi jogi szempontból hadviselő féllé válna. Érdekesség, hogy az eredeti elképzelés szerint ennek a feladatnak a címzettje a Határőrség lett volna, amely azonban később beolvadt a Rendőrségbe. [Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

A Kormány külső fegyveres csoportnak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazására, valamint az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és közbiztonság védelmének érdekében, - szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig arányos és fegyveres erőkkel intézkedni köteles. A Kormány sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat. [Nemzeti Közszoigálati Egyetem: Általános közszoigálatási ismeretek I. modul, 123. oldal]

Váratlan külső támadás esetén, a helyzet váratlanságából fakadóan szükség van gyors döntéshozatalra. Ezért az Alaptörvény differenciált ok és következmény-rendszert tartalmaz a váratlan külső támadásra vonatkozóan. Ebben a helyzetben nem lehet az Országgyűlés rendes ütemű döntését kívárni, az elindult folyamatokat célszerű minél korábban meg kellfékezni.

A váratlanságból következik az is, hogy azzal a veszélyeztetettséget, mint tényállást nem szabad összekapcsolni. Váratlan (külső) támadás esetén nincs előkészületi szakasz.

1. Ki hirdeti ki, milyen eljárásban, miként ér véget a megelőző védelmi helyzet?

A váratlan külső támadás kezelésében a Kormánynak van intézkedési kötelezettsége. Az Alaptörvény nem tesz különbséget a helyzet és az állapot között, nem deklaráció (a helyzet kinyilatkoztatása, kihirdetése) történik, hanem azonnali intézkedés a szituációk kezelésére.

Az intézkedéseket a Kormány alatt álló erőknek kell megtenniük, például a katonaságnak, rendőrségnek. Azonban a harc felvételének másodlagos címzettjei az érintett térségben élő állampolgárok.

A váratlan támadást lezárja a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetése vagy elutasítása. Ugyanakkor a váratlan (külső) támadást kiváltó okok leküzdése után automatikusan visszaállnak a békeidőszakban alkalmazott szabályok.

Váratlan támadás esetén elképzelhető, hogy egy szabotázs-akció következtében kialakul egy katasztrófa-helyzet. A korábbi Alkotmány szerint a katasztrófa szituációt a szükségállapot fogalmi körébe lehetett beilleszteni, az Alaptörvény azonban másképp rendelkezik.

A cselekmények lokális jellege miatt, a hatályos szabályozás szerint egymás mellett érvényesülhetnek a váratlan támadás és a veszélyhelyzet szabályai is. A váratlan támadás szabályozási rendszere a katasztrófát kiváltó okok felszámolására nyújt segítséget, míg a veszélyhelyzet rendelkezései a katasztrófa következményeinek kezelésére adnak támpontot.

Elmondható, hogy a váratlan támadás, már a fogalmából eredendően is, a különleges jogrend legrövidebb időtartamú alakzata, típusa.

2. Milyen feltételek esetén kerül kihirdetésre?

A külső fegyveres csoportok betörése alatt az ország területére, általában szárazföldi csapatok általi betörést értünk. Ugyanakkor a váratlan támadás kezelési eszközei között szerepelnek a légvédelmi és a repülő készségi erők is. Tehát lehetséges, hogy a váratlan támadást a támadó erők légi úton hajtják végre.

A szárazföldi és a légi forma esetén is csak úgy éri el a váratlan támadás szintjét a szabályozás, ha az fegyveres erőkkel történik. A támadó fegyveres csoport beazonosítása nem szükséges és nem muszáj más államhatalomhoz sem kötni a váratlan támadást.

Váratlan (külső) támadás esetén a védendő, sértett vagy fenyegetett értékek közé soroljuk:

- Magyarország területi épsége
- törvényes rend
- élet és vagyonbiztonság
- közrend
- közbiztonság

A korábbi Alkotmány 19/E. §-a az eljárás egyik feltételeként nevesítette a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi tervet. Az új Alaptörvény 52. § (1) bekezdése szerint csak szükség esetén kötelező „jóváhagyott fegyveres védelmi terv” szabályozás szerint eljárnia a katonai és rendőrségi szerveknek. Ily módon akár fegyveres védelmi terv alkalmazása nélkül is beavatkozhatnak a katonai és a rendőrségi szervek, ami által rugalmasabbá vált a váratlan (külső) támadásra való reagálás. [Alaptörvény, 52 § 1. bekezdés]

3. Kihirdetésekor változnak-e a hatáskörök az állami, önkormányzati szerveknél, illetve létrejönnek-e új szervek?

Az Alaptörvény kimondja, hogy a Kormánynak váratlan támadás esetén azonnali intézkedési kötelezettsége van. Az azonnaliság a támadás elhárításához, arányosan szükséges felkészített katonai és rendőrségi erőkre vonatkozik, illetve a döntéshozatali és parancsadási folyamat elemeire.

Az Alaptörvény a légtér védelme érdekében nevesíti a szövetséges légvédelmi és készségi erőket is. Ennek az oka, hogy a NATO-nak van egy integrált légvédelmi rendszere, amelynek segítségével a szuverenitás ezen elemét közösen lehet gyakorolni.

A NATO országok légtérvédelmét a katonai szövetség látja el elsődlegesen.

Az Alaptörvény megengedi, hogy a magyar légtér védelmében a szövetséges légi erők is részt vegyenek. Erre jó példa, amikor a NATO 1999-ben, Jugoszlávia bombázásakor, a magyar légtér védelmére F-16-os, amerikai repülőgépeket vezényelt ki. [Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

A váratlan támadás esetén, a támadás bizonyos következményei érinthetik az állampolgárokat. Fegyverhasználat körzetében, még, ha azt a magyar állam szervei végzik is, nem biztonságos civilek tartózkodása.

Az Alaptörvény 52. cikk (3) bekezdése ezért kimondja, hogy az állampolgárok védelme érdekében a Kormány a békeidőszaki törvények alkalmazását kizáró, felfüggesztő, illetve egyéb rendkívüli intézkedéseket vezethet be. Az ilyen intézkedések bevezetése azonban nem feltétlen része a váratlan támadás elhárításának. [Alaptörvény, 52. cikk, 3. bekezdés]

Az alapjogok korlátozása nem szükséges abban az esetben, ha az ország területére betolakodókat lakott területen kívül fogják el.

4. Milyen garanciák és korlátok vannak a jogszerűség fenntartására?

A korábbi Alkotmány szerint, a védelmi terv köztársasági elnöki (előzetes) jóváhagyása eljárási garancia volt. [Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

Az új Alaptörvény már lehetővé teszi akkor is az állami eszközrendszer speciális felkészültségű elemeinek alkalmazását akkor is, ha ez nem szerepel az előzetes, fegyveres védelmi tervben. Ennek az intézkedésnek a bevezetésének az oka a hatékonyság növelése volt.

A garanciális elemek közé tartozik az is, hogy a Kormánynak a váratlan támadás idején bevezetett intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatnia kell az Országgyűlést és a köztársasági elnököt. Ezen felül az Alaptörvény azonban nem tartalmaz önálló kötelezettséget a Kormány részéről váratlan támadás idején.

A váratlan támadás és a rendkívüli állapotot előidéző helyzetek elkülönítése

- váratlan támadás esetén nem azonosítható be a támadó fél és a támadó fél nem egy másik állam,
- a váratlanság késedelmet nem tűrő, gyors döntéshozatalt igényel, nem várható el a Kormányon kívüli más szerv döntése,
- a váratlan támadásnak nem lehet előkészítő szakasza,
- úgy kell biztosítani az ország területi épségét, hogy nemzetközi jogi szempontból ne váljunk hadviselő félle

8. Veszélyhelyzet

A különleges jogrend egyetlen olyan típusa a veszélyhelyzet, amely nem az állam fegyveres védelmére irányul. Ettől a megközelítéstől függetlenül fegyveres konfliktus esetén is elképzelhető katasztrófák okozása, a támadó erők által, bár ezt a nemzetközi hadijog rendelkezései tiltják. Régebben azonban háborúk esetén is megengedett módszer volt a kutak mérgezése, járványok okozása.

A hadijog e tilalmait azért vezették be, mert ezeknek az eszközöknek a bevetése azt eredményezte, hogy a civilek is szenvedtek tőle, olyan mértékben, amely a modern időkben már elfogadhatatlan.

A veszélyeztetett létesítmények (atomerőmű, vízerőmű) elleni támadások elsősorban a nemzetközi terrorizmus és az aszimmetrikus hadviselés idején jellemzőek, ezért az ilyen létesítmények katonai és polgári védelmi felkészítése egyaránt indokolt. [Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

A veszélyhelyzet előfordulási gyakorisága nagyobb, mint a különleges jogrend többi típusáé. A veszélyhelyzet szabályozási filozófiája a dominó-effektusra épül, amely a katasztrófa veszélyének kialakulásától kezdve, a folyamatot egészben tekintve, a folyamat mielőbbi megszakítására törekszik annak érdekében, hogy a katasztrófa következményeit a lehető legnagyobb mértékben csökkentse.

(A dominó-effektus (dominóhatás) fogalmát a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 3. § 4. pontja rögzíti: „a veszélyes anyagokkal foglalkozó létesítményekben bekövetkező olyan baleset, amely a közelben lévő más, veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemekre áttérjedve a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek valószínűségét és lehetőségét megnöveli, vagy a bekövetkezett veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleset következményeit súlyosbítja.”) [2011. évi CXXVIII törvény 3. § 4. pont]

(A katasztrófa fogalmát a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 3. § 5. pontja tartalmazza: „a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő állapot vagy helyzet, amely az emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon, vagy mértékben veszélyezteteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben

történő védekezési lehetőségeit, és a különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.”) [2011. évi CXVIII törvény 3. § 5. pont]

Az Alaptörvényben találhatjuk a veszélyhelyzethez kapcsolódó, sarkalatos törvényi szabályozást, amely a katasztrófa szituációk folyamatosan érvényesülő szabályaival együtt, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben megtalálhatóak. A szabályozás megtöri a különleges jogrend egységes szabályozási szintjét.

A szabályozásnak ezt a módját azt tette lehetővé, hogy az Alaptörvényben leszűkült a szükségállapot fogalmának köre, amely megszüntette azt a lehetőséget, hogy a kiemelt katasztrófákat a szükségállapotú esetek köré sorolja. Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése a veszélyhelyzet fogalmkörébe sorolta az ipari szerencsétlenséget is, amely korábban a szükségállapot része volt.

A szükségállapotban érvényesülő köztársaság elnöki jogkörök fenntartása esetén a katasztrófa elhárítással összefüggő döntési jogkörök egységesítése nem lett volna megvalósítható.

1. Ki hirdeti ki, milyen eljárásban, miként ér véget a megelőző védelmi helyzet?

A veszélyhelyzetet a Kormány hirdeti ki, és egyben a Kormány dönti el azt is, hogy az adott helyzet eléri-e a veszélyhelyzet kihirdetésének szükségességét. Az Alaptörvény kimondja, hogy a Kormánynak utólag is van mérlegelési jogköre a veszélyhelyzet kihirdetése esetén. Elképzelhető ugyanis az az eset, hogy magára, a katasztrófa idejére nem, csak a következmények felszámolása érdekében kerül kihirdetésre a veszélyhelyzet.

A veszélyhelyzet fogalma és elnevezése megtévesztő lehet, mivel ebben az esetben nem a különleges jogrend indokát, mint katasztrófát jelöli, hanem, mint állapot kifejezés helyett kerül alkalmazásra.

2. Milyen feltételek esetén kerül kihirdetésre?

Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése a veszélyhelyzet kihirdetésének előfeltételei közé sorolja az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapást, ipari szerencsétlenséget, és az elhárítás folyama által okozott veszélyhelyzetet.[Alaptörvény, 53. cikk 1. bekezdés] Ennek megfelelően a következmények mérlegelésén alapuló kihirdetési okot adó folyamatot a természeti erők tevékenysége vagy emberi közreműködés is kiválthatja.

A katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (44. §), a veszélyhelyzet kihirdetése szempontjából, az alaptörvényi okokat pontosan felsorolja:

a) a természeti eredetű veszélyek (elemi csapások) közé tartoznak:

- árvíz (magas víz továbbáradása, jégtorlasz, töltésszakadás),
- belvíz,
- több napos, intenzív megmaradó hóesés vagy hófúvás,
- más szélsőséges időjárás az emberélet/ anyagi javak/ alapvető ellátás veszélye (jégeső, extrém hóhullám, vagy hideg),
- földtani veszélyforrások (földrengés, vulkanikus tevékenység).

b) a civilizációs eredetű veszélyek, ipari szerencsétlenség elemei:

- veszélyes anyagok és hulladékok szabadba kerülése,
- radioaktív kiszóródás és sugárterhelés.

c) valamint törvény vegyes jellegű, egyéb eredetű veszélyeket is összefoglal:

- humán- és állatjárvány,
- vízkivételi pontok szennyeződése,
- riasztási szint feletti légszennyezettség, okától függetlenül és
- a kritikus infrastruktúrák lakosság alapvető ellátását tartósan vagy nagy kiterjedéssel veszélyeztető működési zavara (pl.: áramszünet).

A fenti, leegyszerűsített példák is mutatják, hogy a katasztrófák elleni védekezés szempontjából gyakran keverednek a veszélyhelyzetet kiváltó okok. Sok esetben a fenti felsorolásban szereplő példák keverednek és az együttes hatásukkal váltják ki a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó helyzetet. [2011. évi CXXVIII. törvény 44. §]

3. Kihirdetésekor változnak-e a hatáskörök az állami, önkormányzati szerveknél, illetve létrejönnek-e új szervek?

A Kormány intézkedései lehetőségei, a veszélyhelyzet kihirdetésével, a sarkalatos törvényben meghatározott módon nőnek.

Veszélyhelyzet idején is a Kormány rendeletei felfüggeszthetik törvények alkalmazását, eltérhetnek a törvényektől, vagy helyettesíthetnek hiányzó szabályokat.

A veszélyhelyzetben kihirdetett rendeletek, a veszélyhelyzet megszűnése után automatikusan hatályukat veszítik, az alaptörvényi főszabály szerint csak 15 napig maradnak hatályban. (A korábbi Alkotmány 35. § (3) bekezdése nem tartalmazta a 15 napos határidőt, ezért a veszélyhelyzet idejére meghozott rendeletek viszonylag hosszú ideig maradhattak hatályban, különösen a vörösiszap okozta károk felszámolásának időszakában.) [Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a Kormány rendeleteit, az Országgyűlés felhatalmazása után, meg lehet hosszabbítani a veszélyhelyzet további fennállása esetén. [Alaptörvény, 53. cikk, 3. bekezdés]

Az Alaptörvény fenti lehetőségét a katasztrófavédelmi törvény nem tartalmazza, ezért az Országgyűlésnek a katasztrófa időszakában kellene döntenie a meghosszabbíthatóságról. Ez azonban nem garantálható a határidő lejártát megelőzően.

Megoldás lehet a probléma kiküszöbölésére a rendelet többször ismételt kihirdetése.

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 45. §-a megkülönbözteti a bevezethető intézkedéseket aszerint, hogy azokra a katasztrófa elhárítása vagy az érintett területen a következmények felszámolás érdekében kerül sor.

4. Milyen garanciák és korlátok vannak a jogszerűség fenntartására?

A különleges jogrend általános garancián túl, a legnagyobb, legsúlyosabb hatalomgyakorlási korlát a 15 napos határidő.

Kérdéses, hogy a 15 napos határidő nem szab-e túlzott akadályt a hatékonyságnak egy tartós és nagy kiterjedésű szennyező katasztrófa idején. (pl.: kötelező kitelepítési szabályok esetén)

Hiszen egy adott terület, tartós sugárszennyezettsége esetén, mint például Csernobil esetén, a lakosság távoltartása az ő érdekükben fontos. A mentesítésében részt vevők lehetnek csak jelen, meghatározott ideig. [Jakab András-Till Szabolcs, 2013.]

A rendkívüli szabályok hatályban tartásához ezért fűződhet alapvető érdek.

10. Az ország védelme és a lakosság biztonsága érdekében hozható döntések minősített időszakokban:

A minősített időszakban elrendelhető, a közigazgatási, a magánjogi, büntetőjogi, az eljárási jogi és a törvényhozás hatáskörébe tartozó más tárgykörök békeidőszaki szabályozásától, a rendkívüli intézkedések nagyfokú eltérést mutathatnak.

A rendkívüli intézkedések bevezetése, a rendkívüli viszonyok által előidézett helyzetben a honvédelem, a belső rend, a közrend, a közbiztonság fenntartása, valamint a kivételes állapot által bekövetkezett következmények elhárítása és megelőzése érdekében elkerülhetetlen, de a szükséges mértékben lehetségesek.

A rendkívüli intézkedéseket a 2011. évi CXIII. tv. (a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló) 65. §-a, valamint a 68-69. §-a tartalmazza:

- „minősített időszakban, rendelet alapján új bíróságok és ügyészségek létesíthetők, az ország egész területén vagy csak egy részén illetve a katonai büntetőbíráskodás területén rögtönbíráskodás rendelhető el,
- a Honvédség hivatalos állományába történő felvétel szünetelhet,
- a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalma megtiltható vagy korlátozható,
- korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását, tehát kijárási tilalmat lehet bevezetni,
- elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak bizonyos időtartamra el kell hagynia (kitelepítés), egyben kijelölhető a lakosság új tartózkodási helye,
- az ország egész területén vagy bármely részén megtiltható a vadászat, valamint a vadász- és sportlövő fegyverek tartása, elrendelhető lőfegyverek beszolgáltatása, összegyűjtése és biztonságba helyezése,

- a lakosság alapvető élelmiszerrel, ruházati és iparcikkokkal való ellátása érdekében jegyrendszer vezethető be,
- az állampolgárokat érintő riasztási fokozatok alkalmazhatóak,
- a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a védelemben közreműködő szervek épületeibe a beléptetés szigorítható, feltételhez köthető vagy megtiltható,
- elrendelhető rádió, televízió és egyéb tömegkommunikációs intézmény helyiségeinek, stúdióinak átengedése, a levél-, csomag- és postaforgalom fokozottan ellenőrizhető,
- korlátozni lehet a külföldiekkel való kapcsolattartást, korlátozható, illetve megtiltható magyar állampolgárok külföldre utazása, külföldiek beutazása,
- speciális terrorelhárító intézkedések vezethetők be, az államhatár ellenőrzése szigorítható, ismeretlen eredetű, őrizetlenül hagyott dolgok, csomagok megsemmisíthetők.” [2011. évi CXIII. törvény, 65. §, 68-69. §]

A minősített időszakok esetén az Országgyűlés, az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottsága, a köztársasági elnök, a kormány, a Honvédelmi Tanács, ezen belül, a honvédelem, valamint a rendvédelem, a katasztrófavédelem központi irányítása mellett, a közigazgatás centrális irányítású területi és helyi szervei a megyei és a járási védelmi bizottságokkal, a polgármesterrel és a jegyzővel együtt végzik az irányítást a katonai igazgatással összhangban. (A közigazgatás centrális irányítású szerveinek feladatait a szakdolgozatom első részében már megemlítettem.)

A minősített időszakok következményeinek megelőzésében és elhárításában, valamint felszámolásában a Magyar Honvédség a rendvédelmi, katasztrófavédelmi valamint a polgári védelmi szervek együtt vesznek részt. (Szükségállapot esetén a Magyar Honvédséget csak kivételesen lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.)

A polgári védelmi szervek feladata a polgári védelem ellátása, amely során együttműködnek a rendvédelmi, katasztrófavédelmi szervekkel és a Magyar Honvédséggel. A polgári védelmi szervezet nem vehet részt fegyveres vagy súlyosan erőszakos cselekmény elhárításában.

11. Az alapjogok gyakorlásának felfüggesztése

Mind a nemzetközi dokumentumok, mind az alkotmányok elfogadják a jogok időleges felfüggesztésének és korlátozásának lehetőségét bizonyos helyzetekben, meghatározott körülmények esetén. Az Alaptörvény „A Különleges jogrend” részében az 54. cikk (A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok) (1) bekezdése alapján:” Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása - a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével - felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.” [Alaptörvény, 54. cikk, 1. bekezdés] (Az I. cikk (3) bekezdése alapján az: „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”.) [Alaptörvény I. cikk, 3. bekezdés]

Azonban vannak olyan alapjogok, amelyek egyáltalán nem korlátozhatóak és nem függeszthetők fel, ezek közé az alapjogok közé tartoznak:

- „Az Alaptörvény II. cikkben szabályozott, azaz: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”
- „Továbbá a III. cikkben szabályozott, azaz:
 - (1) Senkit sem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.
 - (2) Tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélküli orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.
 - (3) Tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek haszonszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.”
- Továbbá a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésben foglalt alapelvek:
 - „(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.

(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.”

- Korlátozható azonban az Alaptörvény XXVIII. cikke:

(1) bekezdésében található jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”;

(7) Mindenki joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Alaptörvény alapján a különleges jogrendben, a jogállamiság garanciájaként az Alaptörvény alkalmazása sem függeszthető fel, és az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható [Alaptörvény 54. cikk 2 bekezdés].

A Magyarországon bevezethető különleges intézkedések bemutatását befejeztem. A szakdolgozatom e része magában foglalta a különleges jogrend történeti kialakulását, illetve megpróbáltam a témát az Alaptörvény alapján kibontani. A különleges jogrend egyes eseteit 4 kérdés segítségével dolgoztam ki, így a különleges jogrend egyes eseteinek összehasonlítása is könnyebb, érthetőbb. Végül összefoglaltam, hogy melyek azok a döntések, amelyeket meg lehet hozni az ország lakosságának védelmében a minősített időszak idején, illetve kifejtettem azt is, hogy melyek azok az alapjogok, amelyeket lehet, vagy nem lehet korlátozni minősített időszakban.

Most pedig egy kis kitekintést szeretnék arra vonatkozóan, hogy az Európai Unióban miként történik a védelmi politika szabályozása, a közös kül- és biztonságpolitika keretein belül.

12. Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája

„Az Unió közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed, ideértve egy közös védelempolitika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezethet.” [Európai Unió Alkotmánya, I-16. cikk, 1. bekezdés]

Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikát folytat, amely a tagállamok közötti kölcsönös szolidaritáson alapszik. Fő cél a tagállamok közötti összhang megvalósítása és az általános, mindenkit érintő ügyek azonosítása, kezelése. A tagállamoknak tilos olyan tevékenységeket végezniük, amelyek ellentétesek az Unió érdekeivel.

Az Unió közös kül- és biztonságpolitikai céljait az Európai Tanács állapítja meg. Az Európai Tanács által meghozott stratégiai iránymutatásokat, a Tanács átalakítja.

A Tanács és az Európai Tanács megalkotja az európai határozatokat. A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó határozatokat az Európai Tanács és a Tanács egyhangúan fogadja el.

A határozatokat az Unió külügyminiszterének, a Bizottság, valamelyik tagállam javaslatára hozza meg az Európai Tanács és a Tanács. [Európai Unió Alkotmánya, I-40. cikk, 1. bekezdés]

A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyminisztere és a tagállamok közösen hajtják végre, a tagállamok és az Európai Unió erőforrásainak közös felhasználásával. Fontos célkitűzés, hogy tagállamok a közös kül- és biztonságpolitika területén közös álláspontot alakítsanak ki, ezért a tagállamok az Uniót érintő minden nemzetközi kérdésben egyeztetnek egymással a Tanácsban és az Európai Tanácsban. Az Unió csak akkor képes hatékonyan fellépni, ha a tagállamok egységesek a kül- és biztonságpolitikát érintő kérdésekben. [Európai Unió Alkotmánya, I-40. cikk, 2-5. bekezdés]

Az Európai Unióban a tagállamok külpolitikáját az 1992-ben létrehozott Maastrichti Szerződés helyezte új megvilágításba. Ez a szerződés az Európai Unió második pillérévé tette a közös kül- és biztonságpolitikát. (Common Foreign and Security Policy-magyarul KKBP [Közös Kül- és Biztonságpolitika]).

A KKPB működési elvei közé tartozik, hogy a tagállamok minden kül- és biztonságpolitikai kérdésben egyeztetnek, hiszen a tagállamok politikájának összhangban kell lennie az EU közös értékeivel, illetve az ENSZ alapokmányával is. Fő cél minden esetben az EU értékeinek, érdekeinek, függetlenségének védelme, illetve a béke, a nemzetközi biztonság megteremtése, az emberi jogok és a demokrácia védelmével.

A valódi közös külpolitika azonban kezdetben nem alakult ki, hiszen az EU-n belül gyakran nem alakult ki egységes álláspont, például a délszláv háborúval kapcsolatban sem. A döntések megszületéséhez szükséges konszenzus nem alakult ki.

1997-ben az Amszterdami Szerződésben, a hatékonyabb külpolitika megteremtése miatt, bevezették az alapelveket és stratégiákat, amelyek meghatározzák egy adott országra, régióra, területre vonatkozó, követendő politikai irányvonalakat.

Az Amszterdami Szerződésben bevezettek egy új jogintézményt, a konstruktív tartózkodást. Ennek a lényege, hogy amennyiben egy tagállam nem akar részt venni egy közös akcióban, de nem is gátolja, tehát semleges álláspontra helyezkedik, akkor a tartózkodásával nem akadályozza meg a közös beavatkozást, és neki sem kell részt vennie az akcióban.

Az Amszterdami Szerződés bevezette még a kül- és biztonságpolitikai képviselői posztot, amelyet a Tanács főtitkára tölt be.

Az Amszterdami Szerződést követően is szükségessé vált a közös kül- és biztonságpolitika védelmi, katonai oldalról történő megerősítése.

1999. június 3-4-i kölni találkozón ezért úgy határoztak, hogy megalkotják az európai biztonság-és védelempolitikát, amelynek keretében kiépítik az EU hatáskörébe tartozó válságkezelési feladatokat: humanitárius és mentési feladat, békefenntartás, katonai alakulatok bevetése.

A tagállamok az 1999. december 10–11-i helsinki csúcson próbálták meg konkrét feladatok formájában meghatározni a Kölnben megfogalmazott elképzeléseket.

Helsinkiben meghatározták, hogy a tagállamoknak közösen fel kell állítaniuk 2003-ra egy 50-60 000 fős, gyors reagálású katonai erőt, amely a válságkezelési feladatok minden formájában jártas, és rendelkezik parancsnoki, logisztikai, hírszerzési kapacitásokkal is. Fontos kritérium volt, hogy ez az erő 60 napon belül bárhol telepíthető legyen.

Nem egy hadsereg jött létre, hanem válságkezelésre alkalmas, szükség esetén bevethető többnemzetiségű haderő.

Az EU történetének első katonai akciója 2003-ban Macedóniában zajlott, amikor az EU átvette a békefenntartói feladatokat a NATO-tól. [Nemzeti Közszerződési Egyetem: Általános közigazgatási ismeretek V. modul: Az Európai Uniószervezete, működése és jogrendszere]

A helsinki döntés értelmében új intézményeket is felállítottak a Tanácson belül a második pillér működtetésére. Ezek a következők:

- **„Politikai és Biztonsági Bizottság:** az Általános Ügyek Tanács alá tartozó, nagykövetségi szintű testület, amely politikai és stratégiai tevékenységet végez a közös kül- és biztonságpolitika területén, politikai párbeszédet biztosít a tagállamok számára, ajánlást tesz a Külügyek Tanácsának, irányítja a Katonai Bizottság munkáját.
- **Katonai Bizottság:** tagjai a vezérkari főnökök képviselői, ez a szervezet javaslatokat terjeszt a Politikai és Biztonsági Bizottság elé, illetve katonai tanácsadó szervként működik. A testület szükség szerint a vezérkari főnökök szintjén is ülészik
- **Katonai Törzs:** tagjai a különböző katonai szakértők, feladatuk a válságkezelő akciók kidolgozása, helyzetelemzés. A Katonai Bizottság irányítja.” [Nemzeti Közszerződési Egyetem: Általános közigazgatási ismeretek V. modul: Az Európai Uniószervezete, működése és jogrendszere (jegyzet); Az EU hatáskörei és politikái, Közös kül- és biztonságpolitika: 93. oldal]

A Lisszaboni Szerződés az intézményrendszer tekintetében újabb elemeket vezetett be. Létrehozta a külügyi és biztonságpolitikai főképviselői posztot, és a főképviselő támogatására döntött az Európai Külügyi Szolgálat felállításáról. Az önálló intézménnyé váló Európai Tanács pedig továbbra is a stratégiaalkotásban játszik majd szerepet.

A kül- és biztonságpolitika terén a tagállamok, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő kezdeményezhetnek döntéseket. A döntéseket a Tanács vagy az Európai Tanács fogadja el konszenzussal, tehát minden tagállam beleegyezése kell a döntés megszületéséhez. A Lisszaboni Szerződés lehetővé teszi azonban azt, hogy egy átvezető záradék bevezetésével, a minősített többségű szavazási rendszert alkalmazzanak.

A minősített többségű szavazási rendszer kiterjesztése a politikai integráció új szintjét jelentené, egy olyan együttműködést, amelyet eddig az egyhangú döntéshozatal akadályozott.

Fontos tudni, hogy a katonai és védelmi vonatkozású kérdésekben az átvezető záradék nem alkalmazható.

12.1.Közös biztonság és védelempolitika az Európai Unióban

A közös biztonság- és védelempolitika a közös kül- és biztonságpolitika része. A közös biztonság- és védelempolitika polgári és katonai eszközök segítségével biztosítja az EU műveleti képességét. Az Unió ezeket az eszközöket alkalmazhatja békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban, természetesen az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban. [Európai Unió Alkotmánya, I-41. cikk, 1. bekezdés]

A közös biztonság- és védelempolitika nem szabályozza közvetlenül az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikáját, illetve figyelembe veszi az egyes tagállamok Észak-atlanti Szerződés alapján vállalt kötelezettségeit. Ezeket a kötelezettségeket összehangolják a közös biztonság- és védelempolitikával.

A tagállamok a Tanács által meghatározott célkitűzések végrehajtásának elősegítésének szempontjából polgári és katonai erőket biztosítanak az EU számára. A több tagállam által felállított, úgynevezett többnemzetiségű erőket a szintén az EU rendelkezésére bocsájthatják.

„A tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy fejlesztik a védelmi képességeiket. Az Európai Védelmi Ügynökség feladata, hogy megállapítsa a műveleti igényeket, támogassa a műveletek végrehajtását segítő intézkedéseket, részt vesz egy európai fegyverzet- és képességpolitika meghatározásában, valamint segíti a Tanácsot a katonai képességek javításának értékelésében.” [Európai Unió Alkotmánya, I-41. cikk, 3. bekezdés]

Ha az Unió egy tagállamát fegyveres támadás éri, akkor az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikke szerint, a többi tagállam köteles segítséget, támogatást nyújtani a megtámadott államnak.

Ez a rendelkezés, azonban nem avatkozik bele a tagállamok sajátos védelmi, honvédelmi irányítási rendszerébe. [Európai Unió Alkotmánya, I-41. cikk, 7. bekezdés]

„A tagállamoknak az Európai Parlamenttel rendszeresen konzultálni kell a közös biztonság- és védelempolitika főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, és folyamatosan tájékoztatni kell annak alakulásáról.” [Európai Unió Alkotmánya, I-41. cikk, 8. bekezdés]

Az Európai Unió alkotmánya, a Lisszaboni-szerződés kimondja, ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek föl.

Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által a rendelkezésére bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít annak érdekében, hogy:

- megelőzze a terrorista fenyegetést a tagállamok területén;
- megvédje a demokratikus intézményeket és a polgári lakosságot egy esetleges terrortámadástól;
- terrortámadás esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson;
- természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson

[Európai Unió Alkotmánya, I-41. cikk, 1. bekezdés]

Az EU a fenti missziók teljesítése során polgári és katonai erőket is bevethet. Ezeknek az erőknek a célja, hogy megszervezze közös leszerelési műveleteket, humanitárius és mentési feladatokat, katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatokat, konfliktus megelőzést és békefenntartást, harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatait, például a béketeremtést és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket.

Az EU a terrorizmus ellen küzdő, harmadik országok számára is segítséget nyújt, akár a saját területükön is. [Európai Unió Alkotmánya, III-309. cikk, 1. bekezdés]

A Tanács a határozatában meghatározza a felsorolt missziók célját, hatáskörét és általános végrehajtási feltételeket szab.

Az Unió külügyminiszterének feladata, hogy a Tanács és a Politika és Biztonsági Bizottsággal együttműködve, összehangolja a missziók polgári és katonai vonatkozásait. A Tanács a missziók végrehajtására megbízhatja egy tagállam csoportját is, feltéve, ha az rendelkezik a feladat elvégzésére szükséges képességekkel. Ezek a tagállamok megállapodnak egymás között a misszió végrehajtásának mikéntjéről az Unió külügyminiszterének felügyelete alatt. [Európai Unió Alkotmánya, III-310. cikk, 1. bekezdés]

A misszióban részt vevő tagállamoknak kötelező tájékoztatniuk a Tanácsot a misszió alakulásáról. Ha a misszió végrehajtása súlyos következményekkel jár, akkor a misszió céljait, hatáskörét, szabályait az európai határozatban meg kell változtatni. Ilyen esetben, a misszióban részt vevő tagállamoknak haladéktalanul értesíteniük kell a Tanácsot.

A Tanács felügyelete alatt álló Európai Védelmi Ügynökség, kutatással, beszerzéssel, fegyverzeti kérdésekkel, védelmi képességfejlesztéssel foglalkozó szervezet.

„A szervezet feladatai:

- hozzájárul a tagállamok katonai képességeire vonatkozó célkitűzések meghatározásához és a tagállamok által a katonai képességekre vonatkozóan vállalt kötelezettségek teljesítésének értékeléséhez;
- előmozdítja a műveleti igények harmonizálását, valamint hatékony és egymással kompatibilis beszerzési módszerek elfogadását;
- a katonai képességekre vonatkozó célkitűzések teljesítése érdekében többoldalú projektekre tesz javaslatot, gondoskodik a tagállamok által végrehajtott programok összehangolásáról és a külön meghatározott együttműködési programok irányításáról;
- támogatja a védelmi technológiai kutatásokat, továbbá koordinálja és tervezi a közös kutatási tevékenységeket és a jövőbeni műveleti igények kielégítését szolgáló műszaki megoldások felkutatását;
- hozzájárul minden olyan hasznos intézkedés meghatározásához és adott esetben végrehajtásához, amelyek a védelmi szektor ipari és technológiai alapjainak erősítését vagy a katonai kiadások hatékonyságának javítását szolgálják.”

[Európai Unió Alkotmánya, III-311. cikk, 1. bekezdés]

Az ügynökségbe minden tagállam beléphet. A belépés után, az azonos projekten dolgozó tagállamok közös csoportokat alkotnak. Az ügynökség a Bizottsággal együttműködve végzi a feladatait.

Az ügynökség jogállását a Tanács, minősített többségű határozatában állapítja meg.

[Európai Unió Alkotmánya, III-311. cikk, 2. bekezdés]

Strukturált együttműködés

A strukturált együttműködés akkor alakul ki, amikor a fejlettebb katonai erővel rendelkező tagállamok olyan missziókban vesznek részt, amelyek nagyobb követelményeket támasztanak, például légi erő bevetése szükséges a misszióban, akkor az Unió lehetőséget ad arra, hogy strukturált együttműködési megállapodást alakítsanak ki.

[Európai Unió Alkotmánya, I-41. cikk, 6. bekezdés]

Azok a tagállamok, amelyek részt akarnak venni az állandó strukturált együttműködésben és a követelményeknek is megfelelnek, azoknak a tagállamoknak értesíteniük kell a Tanácsot és az Unió külügyminiszterét. Az értesítéstől számított 3 hónapon belül a Tanács, minősített többségű, európai határozatot fogad el a strukturált együttműködés létrehozásáról és a részt vevő tagállamokról egy listát állít ki. A strukturált együttműködésbe a későbbiekben is csatlakozhat bármely tagállam.

Amennyiben egy tagállam már nem képes teljesíteni a strukturált együttműködési jegyzőkönyvben foglaltakat, a Tanács felfüggeszti az érintett tagállam részvételi jogát.

A tagállam önként is kiléphet a strukturált együttműködésből.

[Európai Unió Alkotmánya, III-312. cikk, 1-6. bekezdés]

13. Összefoglalás

A szakdolgozatom végén egy kisebb összefoglalást szeretnék nyújtani. Láthatjuk, hogy Magyarország honvédelmi igazgatása, a védelmi igazgatás keretein belül, helyi és központi szervekre tagolódik. Ez a tagozódás segít a feladatok hatékony ellátásában, akár a különleges jogrend egyes időszakában is.

A különleges jogrend, az egyes minősített időszakok típusainak elhatárolására szolgáló jogintézmény, amely az Alaptörvényben került meghatározásra. Mint látjuk, az egyes minősített időszakok szabályozási rendszere különböző, eltérő. Szerintem ennek az az oka, hogy az eltérő szabályozás lehetőséget teremt minden, a különleges jogrend időszakában előforduló körülmény, mint például a külső támadás, belső fenyegetés, természeti katasztrófák gyors, pontos, szakszerű elhárítására, megelőzésére, kezelésére. A meghatározott szituációk kezelése azonban nem történhet meg bármilyen módom, az Alaptörvény gátat szab az egyes cselekvési, reagálási módszerek alkalmazhatóságának. Ennek oka, hogy a demokráciát, az emberek és a társadalom létét, az elhárítás érdekében bevetett intézkedések ne korlátozzák túlságosan. A csekély mértékű korlátozás is csak addig maradhat hatályban, amíg azt a törvény lehetővé teszi, és nem addig, amíg azt a korlátozást végrehajtó intézmény, szerv gondolja.

Az Európai Unióban is megjelenik a különleges jogrend „megfelelője”, méghozzá a közös kül-és biztonságpolitika képében. A közös kül-és biztonságpolitika lehetővé teszi az Európai Unió tagállamai számára a közös erővel történő fellépést az egyes kritikus időszakokban. Az Európai Unió lehetőségei azonban nem érvényesülhetnek teljes mértékben, hiszen egyes kérdésekben a tagállamok nem feltétlenül értenek egyet. (Például egy harmadik, Európai Unión kívüli ország belügyeibe való beavatkozás kérdésében.)

Remélem, hogy szakdolgozatom elérte a célját, és felhívta a figyelmet a védelmi politika összetettségére, illetve felkeltette az érdeklődést az új Alaptörvény irányába, illetve kedvet ad különböző, honvédelemmel kapcsolatos törvények tanulmányozására

14. Irodalomjegyzék

Dr. habil. Lakatos László: Honvédelmi igazgatás [36-43] (Egyetemi Jegyzet), Budapest 2012

<http://www.jnszkat.hu/kv/1020/>

http://csongrad.katasztrofavedelem.hu/letoltes/document/csongrad/document_268.pdf

Vinczéné Mészáros Csilla: A védelmi igazgatás rendszere (Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem) [Hadmérnök, IV. évfolyam 2. szám, 2009. június 430-435. oldal.]

<http://www.1000ev.hu/>

Trócsányi László és Schanda Balázs: Bevezetés az Alkotmányjogba, Az Alaptörvény és Magyarország Alkotmányos intézményei; (Jakab András-Till Szabolcs: A különleges jogrend című fejezete; 465-488.) [2013]

Nemzeti Közszerológati Egyetem: Általános közigazgatási ismeretek I. modul: A központi állami szervek rendszere (jegyzet); Dr. Tóth Zoltán József: A különleges jogrend: 122-123. oldal (2013)

http://www.nefti.gov.hu/letolt/EU_jogszabalyok/eu_alkotmany_szerzodes.pdf (az Európai Unió Alkotmánya)

Nemzeti Közszerológati Egyetem: Általános közigazgatási ismeretek V. modul: Az Európai Uniószervezete, működése és jogrendszere (jegyzet); Az EU hatáskörei és politikái, Közös kül-és biztonságpolitika: 92-94. oldal (2012)

Jogszabályok:

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.);

1949. évi XX. tv. A Magyar Köztársaság Alkotmánya;

Az 1989. évi, az Alkotmány módosításáról szóló XXXI. törvény

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

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról;

2011. évi CLXXVII. törvény, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítéséről, az azokkal kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról, a hadköteles nyilvántartás vezetése, a gazdasági és anyagi szolgáltatások biztosítása érdekében teljesítendő adatszolgáltatásokról és a honvédelmi ágazatban használt igazolványokkal kapcsolatos adatkezelésről;

1912. évi LXIII. tc. a kivételes hatalomról. Corpus Juris Hungarici;

1715. évi VIII. tc. Corpus Juris Hungarici.

1939. évi II., Honvédelemről szóló törvény

