Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól

Szerkesztette:
Farkas Ádám – Kelemen Roland

SZKÜLLA ÉS KHARÜBDISZ KÖZÖTT

TANULMÁNYOK A KÜLÖNLEGES JOGREND ELMÉLETI ÉS PRAGMATIKUS KÉRDÉSEIRŐL, VALAMINT NEMZETKÖZI MEGOLDÁSAIRÓL

SZERKESZTETTE:
FARKAS ÁDÁM
KELEMEN ROLAND

MAGYAR KATONAI JOGI ÉS HADIJOGI TÁRSASÁG
BUDAPEST, 2020.

Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól

Szerkesztő:
Farkas Ádám
Kelemen Roland

Szerzők:
Farkas Ádám
Kelemen Roland
Spitzer Jenő
Vikman László
Pétervári Máté

Olvasószerkesztő:
Németh Richárd

A kötet a Honvédelmi Minisztériumnak a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság részére nyújtott 2020-as kutatási támogatása keretében valósult. meg.

Minden jog fenntartva!

A borítókép az alábbiak felhasználásával készült:
https://mir-s3-cdn-cf.behance.net/project_modules/2800_opt_1/3a70f393312907.5e6139cf2a2e0.png
https://www.thetrumpet.com/files/W1siZiIsIjIwMTgvMDcvMTMvMWI0Y2FqazFreV8xODA3MTNfUmlvdF9pU3RvY2tfNTI1NTEzMzE3LmpwZyJdLFsicCIsInRodW1iIiwiMjA0OHgyMDQ4PiJdLFsicCIsImVuY29kZSIsImpwZyIsIi1xdWFsaXR5IDgwIl1d/738ce5c751b0e195/180713-Riot-iStock-525513317.jpg.jpg

Kiadja:
Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság
1055 Budapest, Markó u. 27. III. em. 15-17/A.

Kiadó képviselője:
Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok, elnök

ISBN:
ISBN 978-615-6248-00-8

Készítette:
Palatia Nyomda és Kiadó Kft.

© Farkas Ádám, 2020.
© Kelemen Roland 2020.
© Szerzők, 2020.

„Lényeges előfeltételét képezi a modern hadviselésnek, hogy a fegyveres erő hadműveletei és egész működése a polgári hatóságok, sőt az állam egész lakossága részéről hatékonyan támogattassanak s igy e kivételes intézkedéseknek e tekintetben mindenekelőtt oda kell irányulniok, hogy ez a szükséges támogatás az államhatalom részéről teljes mértékben és minden állampolgárt kötelező módon biztositható legyen."[1]

Lukács László (1914)

„*Midőn a közrend felbomlásától lehet tartani, az az midőn az államhatalom alkotmány szerinti tényezőinek, avagy a társadalom tagjainak jogszerinti összműködését államtagok zendülése, lázadása, nagyszámú rablások, gyilkolások, gyújtogatások, megfélemlítő erőszakoskodások fenyegetik vagy éppen megzavarják, az államnak a maga vagy a társadalom megvédésére más kivételes eszközökhöz kell folyamodnia, mint a melyekkel közhatóságait és bíróságait állandó jogrendjében felruházta. Az államnak ily kivételes eszközökhöz fordulása és hatóságainak bizonyos időre kivételes hatalommal fölruházása a közrend fenntartása érdekében teszi a kivételes állapotot.*"[2]

Concha Győző

---

[1] Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz, *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9. o.

[2] Concha Győző: *Politika II. Közigazgatástan,* Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1905, 386. o.

AJÁNLÁS

„Salus rei publicae suprema lex esto”[1]

Az 1997-ben megalakult Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság alapszabályában a szélesebb értelemben vett honvédelmi jog fejlesztését, a szakterületen felmerülő jogtörténeti, jogi kérdések tudományos igényű elemzését, kutatását, a honvédelem szempontjából releváns szakmai rendezvények szervezését, kiadványok és publikációk készítését, ezek támogatását tűzte zászlajára.

Jelen kötetünk szerzői a különleges jogrendi szabályozással összefüggő szakmai dilemmákat veszik górcső alá, amely kérdések gyorsan változó világunkban talán minden korábbinál aktuálisabbak, mind a COVID–19 járvány jelentette nem fegyveres kihívások, mind pedig a különféle – immár Európa határán is jelen lévő – válságövezetek fegyveres konfliktusai miatt.

A Társaság e témát Dr. Farkas Ádám Ph.D. százados úr vezetése és szervezése mellett több éve vizsgálja és 2020. évi kutatási tervében is kiemelt jelentőséggel szerepelteti, aminek eredményeként a jelen kötetet megelőzően számos más publikáció, hazai egyetemekkel való együttműködések és konferenciák tárgyát is képezték az elért, konstruktív eredmények.[2]

[1] „A köz dolgainak üdve legyen a legfőbb törvény” – Cicero.

[2] Kiadványok és publikációk tekintetében többek között lásd: FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.; KELEMEN Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.), In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/1. szám, 63-94. o.; KELEMEN Roland: A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi

A különleges jogrend intézménye az állam önvédelme érdekében a hatalommegosztás alapelvének ideiglenes felfüggesztését jelenti, amely a jogállami működés követelményeire figyelemmel az egyetlen legitim eszközként áll rendelkezésre akkor, amikor a kezelendő fenyegetés miatt az állam normál működése már nem tudja garantálni a szükséges fellépést. Az állam a legmagasabb szintű szabályrendszerében, de történelmi tradícióira is figyelemmel garantálja a jogszerű beavatkozást az államszervezet működésébe, az alapvető jogok gyakorlásába, annak érdekében,

kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarország, In: FARKAS Ádám (szerk.) *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 59-86. o.; KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, In: *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám, 70-91. o.; KELEMEN Roland: Az alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái –kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/1-2. szám, 37-68. o., KELEMEN Roland: A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében, In: *Közjogi Szemle*, 2018/4. szám, 52-57. o.; FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért: Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 17-29. o., FARKAS Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához, In: *Vélemények a katonai jog világából,* 2018/3. szám, 1-15. o., SPIZTER Jenő: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban IV.Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben, In: *Vélemények a katonai jog világából,* 2019/4. szám, 1-13. o.

Konferenciák tekintetében többek között lásd: 2017. április 21. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság: A különleges jogrend c. konferencia, Budapest; 2019. május 8. Széchenyi István Egyetem, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság: Az erőszak tilalmától a kibertérben zajló konfliktusokig c. konferencia, Győr; 2019. május 29. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Széchenyi István Egyetem, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság: 80 éves az első magyar honvédelmi törvény c. konferencia, Budapest; 2019. november 19. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság: Honvédelmi jog és igazgatás aktuális kérdései c. konferencia, Budapest.

hogy az egyént, a közösséget és végső soron magát a szuverén államot és ezek fennmaradását megvédje.

Csak az elmúlt 5-8 év történéseit áttekintve könnyen belátható, hogy az 1990-es évek végéhez képest mára jelentősen megnőtt az ilyen jellegű beavatkozások lehetősége, a klasszikus „béke" időszaka véget ért. Ez nem feltétlenül jelent háborút vagy fegyveres konfliktust, sőt, megítélésem szerint – ki nem zárva ezek lehetőségét – egyre kevésbé jelenti elsődlegesen ezeket. Olyan régi és új kihívások jelentek meg a biztonsági palettán, amelyek kezelésére a hagyományos, évtizedek alatt kialakult különleges jogrendi szabályozásunk már nem kellően alkalmas. A 21. században a terrorcselekmények, az állami szervezetek vagy meghatározó jelentőségű gazdasági szereplők működését érintő kibertámadások, természeti és ipari katasztrófák, a világjárványok, az energia ellátás, a közlekedési infrastruktúra, az ellátó rendszerek vagy a kommunikációs rendszerek működésének esetleges kritikus zavarai, az illegális migráció, a hibrid fenyegetés megnyilvánulásai legalább olyan súllyal jelennek meg kezelendő kihívásként, mint a klasszikus katonai támadás vagy belbiztonsági események.

Mindez azt is jelenti, hogy az állam működése és védelmi alapfunkciója csak abban az esetben lehet hatékony, ha a szabályozásban és a védelmi rendszer működésének mindennapi gyakorlatában is képes választ adni a fenti kihívásokra és lépést tartani a változással.

Jelen kötetben a szerzők arra vállalkoztak, hogy a különleges jogrend fogalmi mibenlétének tisztázásán túl, a történeti előzmények és bizonyos magánjogi kapcsolódások áttekintése mellett kitekintést adjanak egyes külföldi szabályozási megoldásokra, majd elvi javaslatot fogalmazzanak meg a hazai szabályozás megújításának lehetséges irányaira.

Ajánlom e kötetet elsődlegesen azon döntéshozók és gyakorlati szakemberek figyelmébe, akik átérzik a terület szabályozásának fontosságát, meg kívánják ismerni a „mi a helyzet" kérdésén túl a „miért" és a „hogyan tovább" kérdésekre adandó válaszokat is, továbbá felelősséget éreznek nemzetünk fennmaradása, hazánk szuverenitása és a jogállami működés fenntartásáért egy gyorsan változó és veszélyes világban is.

Ajánlom ezen túl a kötetet azon kutatók figyelmébe, akik az alkotmányjog, az alapvető jogok korlátozása, az államszervezés elmélete és gyakorlata, a jogalkotás, a jogtörténet, a magánjog oldaláról vizsgálják a különleges jogrend egyes kérdéseit. Meggyőződésem, hogy kiváló szerzőink tollából sok olyan információhoz jutnak, olyan összefüggésekre ismernek rá, amelyek saját kutatásaik során is jól hasznosíthatóak, továbbgondolásra, további elemzésre érdemesek.

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnökeként arra biztatom a Tisztelt Olvasót, hogy a tárgyban folytatódjon a további gondolkodás, amihez fórumként felajánlom a www.hadijog.hu felületét és Társaságunk időszaki kiadványait is.

Budapest, 2020. szeptember 30.

Dr. Kádár Pál Ph.D.
dandártábornok
a Magyar Katonai Jogi és
Hadijogi Társaság elnöke

TARTALOM

Ajánlás **7**
Tartalom **11**

Alapvetés

Farkas Ádám – Bevezetés a különleges jogrend témakörének fontosabb alapkérdéseibe **19**
1. Alapvetés 19
2. A szabályozott állami működés és a különleges jogrend viszonya 23
3. A különleges jogrend, mint az állam védelmi és biztonsági eszköztárának végső eleme 26
4. A különleges jogrend biztonsági környezet általi meghatározottsága 29
5. A különleges jogrend történeti determinációja 31
6. Zárszó 34
Forrásjegyzék 36

Történet és elmélet

Kelemen Roland – A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig **43**
1. Az ostromállapot típusú kivételes hatalom születése 44

2. Az angol kivételes hatalom evolúciója a kezdetektől az első világháború végéig 49
3. Az Amerikai Egyesült Államok kivételes hatalmi szabályanyagának fejlődése az első világháborúig 56
4. A kontinentális modell kialakulása és jellemzői – A német és az osztrák kivételes hatalom fejlődése az első világháborúig 64
5. Összegzés 72
Forrásjegyzék 76

Kelemen Roland – Az 1912-es kivételes hatalmi törvény születése és rendszere 81

1. Kivételes hatalmi törvényjavaslatok a századfordulóig 82
2. Osztrák kivételes hatalmi törekvések hazai hatásai és az 1912-es törvény kodifikációjának kezdetei 88
3. Kivételes hatalmi törvény kodifikációs folyamatának vázlatos áttekintése 92
4. A kortárs jogtudomány állásfoglalása a kivételes hatalmi törvényről és a törvény rendszere 96
5. Összegzés 106
Forrásjegyzék 108

Kelemen Roland – A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig) 113

1. A Honvédelmi Bizottmány – mint „kormánypótló” országgyűlési bizottság 114
2. Az első világháborús kivételes hatalom: a kormány és koordináló szerve, a Hadfelülgyeleti Bizottság 122
3. Legfelső Honvédelmi Tanács 125

4. Honvédelmi Bizottságtól a Honvédelmi Tanácson át a Jogállami Honvédelmi Tanácsig 133
5. Összegzés 141
Forrásjegyzék 143

Pétervári Máté – A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregyezség bevezetése Magyarországon 149

1. A kivételes hatalomról szóló törvény megjelenése a magyar jogrendszerben 149
2. A kivételes hatalom magánjogi elemei 151
3. Új magánjogi és egyben perjogi jogintézmény bevezetése a kivételes hatalom biztosította felhatalmazással élve 164
4. Összegzés 170
Forrásjegyzék 173

Kelemen Roland – A különleges jogrend, mint jogrendi fogalom jellemzői 185

1. A különleges jogrend, mint jogrendi intézményrendszer értelmezése 186
2. Összegzés 201
Forrásjegyzék 201

Nemzetközi kitekintés

Kelemen Roland – Különleges jogrend az Európai Unió egyes tagállamainak alkotmányaiban 207

1. Tagállami alkotmányok különleges jogrendi tényállásai 210

2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai 212
3. Különleges jogrend szabályozása a cseh, lengyel és szlovák alkotmányokban 214
4. A spanyol különleges jogrendi szabályrendszer 222
5. Összegzés 229
Forrásjegyzék 232

Spitzer Jenő – Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben 235
Bevezetés 235
1. Különleges jogrendi kategóriarendszer a francia jogban 236
2. Az ostromállapot (état de siège) 237
3. A rendkívüli elnöki intézkedési jogkör (pouvoirs exceptionnels) 238
4. Szükségállapot (état d'urgence) 241
5. „Antiterrorista törvény": szintézis vagy a szükségállapot békeidei állandósulása? 245
6. Következtetések 250
Forrásjegyzék 254

Vikman László – Az angolszász országok különleges jogrendi szabályozása 259
1. Egyesült Királyság különleges jogrendi szabályai 262
2. Különleges jogrend Kanadában 265
3. Ausztrália különleges jogrendi rendszere 268
4. Új-Zéland különleges jogrendi szabályanyaga 269
5. Amerikai Egyesült Államok 272
6. Összegzés 275
Forrásjegyzék 277

Spitzer Jenő – Különleges jogrendi szabályozás a kínai, a japán, a dél-koreai és a szingapúri jogrendszer sajátosságai között 281

1. Bevezetés 281
2. Kína különleges jogrendi szabályanyaga 282
3. Japán: egy „lefegyverzett" ország szabályrendszere 289
4. Különleges jogrendi szabályok a Koreai Köztársaságban (Dél-Korea) 299
5. Szingapúr: Egy városállam különleges jogrendi szabályai 304
6. Következtetések 307

Forrásjegyzék 310

Helyzetkép és javaslatok

Farkas Ádám – Gondolatok a különleges jogrend természetéről és helyéről a modern államiságban 317

1. A kivételes hatalom megjelenése és viszonya a polgári jogállamhoz 324
2. A különleges jogrend mint célhoz kötött és korlátozott fegyveres védelmi túlhatalom 334
3. Összegzés 340

Forrásjegyzék 342

Farkas Ádám – Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához **347**

1. Bevezetés 347
2. Magyarország védelem-szabályozásának vázlatos látlelete 351
3. Modelljavaslat a védelem-szabályozás újragondolásához 360
4. Zárszó 372

Forrásjegyzék 373

Alapvetés

FARKAS ÁDÁM

BEVEZETÉS A KÜLÖNLEGES JOGREND TÉMAKÖRÉNEK FONTOSABB ALAPKÉRDÉSEIBE

1. Alapvetés

A különleges jogrend vagy régies elnevezésével kivételes hatalom[1] (illetve minősített jogrend vagy időszak) kérdésköre 2015 óta újra, eseményről-eseményre élénkülő érdeklődés tárgya mind Európában, mind pedig Magyarországon. Ezt a változást alapvetően olyan biztonsági fenyegetések és krízisek váltották ki, amelyek különleges jogrend kihirdetését, sőt huzamosabb ideig való fenntartását tették szükségessé, hogy ennek eszközével erőteljes védelmi és biztonsági intézkedések foganatosítása mellett legyenek elháríthatók a további fenyegetések és veszteségek. A párizsi terrortámadások után Franciaországban kihirdetett különleges jogrend, az Amerikai Egyesült Államokban természeti csapások során alkalmazott szükséghelyzeti szabályok, a terrorhullám hatására Európa-szerte korrigált különleges jogrendi és

[1] Lásd: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 275-313. o.; KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, In: *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám, 70-91. o.; KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény genezise és sajtó, valamint jogtudományi visszhangja, In: KELEMEN Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017, 12-38. o.; TÓTH Árpád: A *kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig*, Szeged, Acta Juridica Et Politica, Tomus XI. Fasciculus 6., 1964.

terrorellenes szabályok,[2] illetve legutóbb a COVID–19 járvány ideje alatt több államban is kihirdetett különleges jogrendi esetek[3] mind-mind ráirányították a figyelmet erre a témakörre.

[2] SULYOK Gábor: A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének alkotmányjogi megítélése az új szabályozási környezetben, In: BARTKÓ Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 35-60. o.; FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat, In: *Szakmai Szemle*, 2017/3. szám, 5-20.o.; KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével - különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira, In: BARTKÓ Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 9-35. o.; SPITZER Jenő: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban IV. – Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben, In*: Vélemények a katonai jog világából*, 2019/4. szám, 1-13. o.; BARTKÓ Róbert: A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben, In: *Katonai jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/2. szám, 37-57. o.; BARTKÓ Róbert – SÁNTHA Ferenc: Az Európai Unió jogalkotása és hatása a terrorcselekmény hazai büntetőjogi szabályozására, In: HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára,* Szeged, SZTE ÁJK, 2018, 83-100. o.; BARTKÓ Róbert: Challenges of Fight against Terrorism with reference to the last amendment of the new Hungarian Criminal Code, In: *Polish Political Science Yearbook,* 2017/1. szám, 315-327. o.; BARTKÓ Róbert: Az Európai Unió büntetőjogi reformja a terrorizmus elleni küzdelemben, In: *Ügyészek Lapja* 2017/3-4. szám, 5-18. o.; HAUTZINGER Zoltán: A migrációra és a külföldiekre vonatkozó szabályozás egyes kérdései a magyar és a román büntető eljárásjogban, In: KÁDÁR Hunor (szerk.): *A magyar és a román büntetőeljárási törvénykönyv vitatott és problémás kérdései,* Kolozsvár, Forum Iuris, 2019, 1-22. o.; HAUTZINGER Zoltán: A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban, In: DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.) *Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 265-280. o.; ORBÁN Balázs: A jogi szabályozás mint az irreguláris migráció katalizátora, In: DELI Gergely (szerk.): *Ésszel az észszerűtlenségben : Aktuális társadalmi problémák viselkedési közgazdaságtani megközelítésben,* Budapest, Jogállam és Igazság Nonprofit Kft., 2016, 125-173. o.

[3] FARKAS Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól, In: *Belügyi Szemle*, 2020/5. szám, 9-22. o.; PETRUSKA Ferenc: A katonák szerepe a pandémia visszaszorításában, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/1. szám, 215-233. o.

Az azonban korántsem mondható, hogy a figyelem időszakos és témaorientált élénkülése az intézmény teljes körű átgondolásához, tisztázásához vezetett volna. Ezt egyértelműen tükrözik az inkább politikai és részlegesen szakmai kritikák is. Az első csoportban a különféle véleménycikkek és politikai vádak jeleníthetők meg, amelyek az Európában kihirdetésre kerülő különleges jogrendek kapcsán mindig a hatalmi visszaéléseket, sőt az egykori szovjet érdekszférában egyenesen a diktatúra kiépítésének szándékát vizionálják. A második csoportban pedig azok a nyilatkozatok és tanulmányok sorakoznak fel, amelyek a különleges jogrend intézményén belül az adott pillanat adott szabályainak kritikájára törekednek, de legtöbbször figyelmen kívül hagyják egyrészt azt a tényt, hogy maga a különleges jogrendi szabályozás is egy több síkú és tagolt szabályrendszer a legtöbb államban, másrészt pedig azt, hogy a különleges jogrend nem önálló entitás, hanem az állam védelmi és biztonsági szabály- és intézmény-rendszerének végső stádiuma. Mindkét csoportból nagyszámú írást sorolhatnánk fel az elmúlt időszakból, melyek között szép számmal akadtak olyanok, amelyek szerzői korábban nem foglalkoztak nyilvánosan és részleteiben ezzel a témával, vagy ha foglalkoztak is, akkor azt inkább a korábbi tankönyvi megállapítások és egyes külföldi tanulmányok tételmondatainak átvételével valósították meg, de sem a különleges jogrend esszenciájára, sem annak nemzetközi összehasonlító, valamint történeti elemzésére, illetve kortárs biztonsági környezetben való értelmezésére nem törekedtek. Ezeken és egyúttal az ezekre való mutogatáson azonban ideje túllépni, és a meddő viták helyén a konstruktív diskurzusnak teret engedni.

Azt persze ki lehet mondani, hogy a különleges jogrend témakörének tisztázására és fejlesztésére az elmúlt évek fel-fellobbanó vitái érdemi pozitív hatást nem igazán tudtak kifejteni,

hiszem, hogy ezen változtatni kell. Jelen kötetben ezért is törekszünk arra, hogy az eredményre és előrelépésre nem vezető vita további folytatása nélkül olyan elméleti, történeti, nemzetközi összehasonlító és a szélesebb értelemben vett védelmi szabályozással való összefüggésekre fókuszáló tanulmányokat adjunk közre a különleges jogrend témaköre kapcsán, amelyek sok esetben már évek óta nyilvánosak és elérhetők, de a nem ritkán politikailag, világnézetileg determinált diskurzusba az elmúlt években nem tudtak illeszkedni, mert az átfogó feldolgozást és elemzést tűzték célul maguk elé és nem a közéleti diskurzus tüzelését. Arra kívánjuk tehát ráirányítani a figyelmet, hogy a világ változásaihoz alkalmazkodva a tágabb értelemben vett védelmi és biztonsági szabályozásunk és ennek részeként a különleges jogrendi szabályozás kapcsán is szükség van egy teljes körű felülvizsgálatra, amihez széles spektrumú elemzésre és áttekintésre van szükség. Ennek megfelelően a következő oldalakon a különleges jogrend történeti eredetére, elméleti alapkérdéseire, nemzetközi szabályozási mintáira és rendszerszintű problémáira irányuló tanulmányok sorakoznak, melyek szükségképpen nagyobbrészt a hazai szabályozásra fókuszálnak, de abba igyekeznek a külföldi olvasatokat mind a tudományos elemzés, mind pedig a szabályozási minták terén beforgatni.

Jelen kötet szerzői közössége az elmúlt években hol lazábban, hol szorosabban együttműködve vizsgálta ezt a témát, így mind a kötetben megjelenő, mind pedig az abban most helyet nem kapó megállapítások kapcsán elmondható, hogy biztosított egyfajta közös alapvetés a különleges jogrend témaköre kapcsán. Ezeket úgy foglalhatjuk össze, mint a különleges jogrend főbb alapkérdéseit, és úgy vélem, hogy szükséges ezeket a következő sorokban – a kötet bevezetőjeként – röviden áttekinteni annak érdekében, hogy egy közös értelmezési keretet adjunk kötetünk tanulmányainak, illetve,

hogy előrevetítsük a későbbi kutatások főbb vezérfonalait is. Ezeket röviden a következőképp foglalhatjuk össze:

1) A különleges jogrendi szabályozás a szabályozott állami működés kereteiben értelmezhető csak.
2) A különleges jogrend fajsúlyos, de az állami védelmi és biztonsági funkcióit meghatározó szabályozás egy részét képező, tehát nem önálló jogi instrumentum.
3) A különleges jogrendi szabályozás egy védelmi és biztonsági jellegű intézményhalmaz, vagyis az csak akkor tekinthető hatékonynak, ha képes alkalmazkodni a biztonsági környezet változásaihoz.
4) A különleges jogrendi vagy kivételes hatalmi szabályozás a nemzeti történelem által jelentősen meghatározott, de kialakulásakor mintaátvételekre építő szabályanyag, vagyis sem szolgai másolással, sem a nemzeti sajátosságok hermetikus elkülönülésként értelmezésével nem kezelhető helyesen.

2. A szabályozott állami működés és a különleges jogrend viszonya

A különleges jogrend kapcsán az első gondolat, amit a történelmi fejlődésre és az értelmezésre figyelemmel rögzíteni kell, az az, hogy a mai értelemben vett különleges jogrend léte olyan államokban értelmezhető, ahol legalább formálisan létezik a hatalmi ágak szétválasztása, és az államműködés szabályozott, törvényeknek alávetett módon valósul meg.

Az államhatalom korlátozottsága nélkül ugyanis lényegében abszolút hatalomról beszélhetnénk csak, amely szabályszerű és belpolitikai korlátok hiányában oly széles kiterjedésű, hogy magában foglalná mindazokat az eszközöket és jogosítványokat,

amelyeket a különleges jogrend mint kivételes intézményeket egyesít.[4]

Természetszerű persze, hogy a maga teljességében a modern értelemben vett különleges jogrend vagy kivételes hatalom intézménye mint az európai parlamentáris alkotmányfejlődés terméke valós a hatalommegosztást és végső soron a valós jogállamiságot, tehát ezeknek nem csak a formális, hanem a materiális értelemben való fennállását is megköveteli. A különleges jogrend esszenciája ugyanis nem más, mint a megosztott hatalom szereplői által, kivételes fenyegetések idejére adott olyan felhatalmazás, ami meghatározott feltételek fennállása esetén, előre meghatározott keretek között, és valamiképp meghatározott időre eltérést enged a parlamentáris hatalommegosztás és a törvényeknek alávetett államműködés egyes sztenderdjeiről. E kivételes felhatalmazás jellemzően azt teszi lehetővé, hogy

- a normál jogrendben megszokottaknál intenzívebben és az akkor irányadó szükségességi és arányossági követelményektől eltérve korlátozza az állam az egyes alapjogok érvényesülését;
- az egyébként törvényhozási jogkörbe tartozó kérdéseket a felhatalmazás idejére a felhatalmazás címzettje (jellemzően a végrehajtó hatalom) rendeleti úton módosítsa vagy határozza meg;
- az állam a rendelkezésére álló erőket, eszközöket és képességeket a védelmi érdek más érdekeket lerontó elsőbbségével használja.

[4] Elméleti dimenziókat lásd bővebben: Cs. Kiss Lajos: Alkotmányelmélet és az érték logikája: zsarnokság vagy szabadság?, In: *Jog Állam Politika*, 2017/3. szám, 3-44. o.; Cs. Kiss Lajos: Totalitarizmus-tapasztalat külső és belső nézőpontból, In: *Jog Állam Politika*, 2013/4. szám, 3-26. o.; Cs. Kiss Lajos: A totális állam elmélete és mítosza, In: *Világosság*, 2010/ősz, 19-44. o.

E felhatalmazás persze célhoz kötött, lényegét tekintve az állam működését, a társadalom békéjét és biztonságát és végső soron mindezek fennmaradását jelentős mértékben veszélyeztető vagy sértő fenyegetés leküzdésére és az azt követő helyreállításra kell, hogy fókuszálódjon.

Európából kilépve azonban fontos arra is felhívni a figyelmet, hogy formális értelemben a különleges jogrend mint jogi instrumentum ott is értelmezhető, ahol a nyugati értelemben vett jogállamiság és hatalommegosztás nem vagy csak részlegesen és erős korlátozásokkal érvényesül. Ezt talán a valódi globalizáció egyik hozadékaként is értelmezhetjük, hiszen egy bizonyos szintű és következetességű, szabályokhoz kötött állami működés azokban az államokban is megkerülhetetlen, ahol egyébként a politikai hatalom fenntartása érdekében európai szemmel nézve autoriter vagy diktatórikus rezsimek működnek. Ezt egyik oldalról az kényszeríti ki, hogy minden állam belekényszerül a globális gazdasági együttműködésbe[5], és ott ahol az állam működése teljesen kiszámíthatatlan, szerződéses alapú gazdasági működés nem képzelhető el, vagyis az érintett államnak legalább a szabályozottság látszatára adni kell. Másik oldalról e kényszer felé hat az is, hogy még a legerősebb állami korlátozások mellett is világszerte érvényesül a globális információmegosztás bolygónkon, és ebből adódóan a 20. századra jellemző nyílt és erőszakos diktatúrák működése ma már nehezen elképzelhető. Úgy is mondhatnánk, hogy a világ változásai és különösen az információs tér a diktatúrákra is rákényszeríti bizonyos mértékig a szabályozottság formalizmusát. Ebből adódóan tehát a különleges

[5] Lásd: CSIZMADIA Csaba: A hosszú távú fenntartható növekedésre építő Új Eurázsia korszaka, In: *Hungarian Geopolitics*, 2019/3. szám, 8-33. o.; CSIZMADIA Norbert: Az új világrend és a geopolitika az új szemléletű, XXI. századi geofúziós térképeken, In: BERNEK Ágnes (szerk.) *Közép- és Kelet-Európa a XXI. század több pólusú világában*, Budapest, Magyar Földrajzi Társaság, 2018, 21-35. o.

jogrend mint jogi intézmény pro forma ott is értelmezhető és elemezhető valamilyen mértékig, ahol európai szemmel nézve nincs parlamentarizmus és jogállamiság.[6]

Alapvetésként tehát azt mondhatjuk, hogy a különleges jogrend mint jogi kategória napjainkban ott nem értelmezhető, ahol a működő államiság hiányából vagy esetlegesen a nyílt diktatúrából adódóan a kényszer és az erőszak kaotikus hullámzása vagy tombolása jellemzi a közállapotokat. Ahol viszont valamiféle stabil és legalább részint kiszámítható államműködés van, azaz létezik a normál – és szabályozott – állami működés mint viszonyítási alap, ott értelmezhetővé válik a különleges jogrend is, mint a normáltól eltérő kivételes működési keret.

3. A különleges jogrend, mint az állam védelmi és biztonsági eszköztárának végső eleme

A különleges jogrend tehát egyik oldalról a szabályozott, törvényeknek alávetett államműködés egyik elemét adja. Fontos azonban arra is felhívni a figyelmet, hogy a jog nem önmagában és nem önmagáért való szisztéma, hanem a társadalom fennmaradását, fejlődését, békéjét és ezzel összefüggésben a hatékony államműködést szolgálni hivatott szabályozási rendszer. Mint ilyen, a jog értelemszerűen a valóság kihívásaival szoros kölcsönhatásban kell, hogy álljon, és egyes szabályozási területein belül alrendszereket kell, hogy létesítsen. Úgy is megközelíthetjük ezt, hogy amiként a jog nem önmagában és önmagáért való, úgy annak egyes részterületei és intézményei sem tekinthetők

[6] Vö.: KELEMEN Roland: A biztonsági környezet átalakulása a hosszú 19. században, In: *Vélemények a katonai jog világából,* 2020/3. szám; PONGRÁCZ Alex: *Nemzetállam és új szabályozó hatalmak a globális erőtérben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció?*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.

egyedülálló entitásnak, hanem mindig valami szélesebb összefüggésrendszer részeként értelmezendők.[7]

Innen nézve a különleges jogrend egyik alapvető tulajdonságaként kell számításba vennünk azt, hogy az nem csupán egy sajátos alkotmányjogi kategória, vagy egy időszakosan fennálló alternációja a jogrendnek,[8] hanem az az állam védelmi és biztonsági eszköztárának a végső eleme. Ha úgy tetszik, a különleges jogrend a közjogi ultima ratio, ami a társadalom és az állam fennmaradása érdekében olyan eszköztárat nyit meg, ami egyes elemeiben a parlamentáris jogállamisággal pro forma szembemegy, és csak az által válhat legitim megoldássá, hogy annak létét és működését még a normál parlamentáris jogállami működés idején határozzák meg.

Ha azonban a különleges jogrendet az állam védelmi és biztonsági eszközrendszerének végső elemeként értelmezzük és azt olyan horderejű eszközként határozzuk meg, mely a védekezés végső lehetőségét jelenti, és ennek érdekében még a hatalommegosztáson és törvényeknek való alávetettségen alapuló működés ideiglenes felfüggesztését is lehetővé teszi, akkor szükségképpen be kell látnunk, hogy a különleges jogrend intézményét

- valóban a legvégsőbb fenyegetésekre kell fenntartani, melyek jellegük, intenzitásuk, eszkalációjuk vagy ezek kiszámíthatatlansága miatt a legerőteljesebb fellépést azonnali hatállyal igénylik, vagy azért tesszük

[7] Lásd: PESCHKA Vilmos: *A jog sajátossága*, Budapest, Akadémia Kiadó, 1988; KELEMEN Roland: A normál, a különös és a kivételes mikroszintű elhatárolása, In: SZIGETI Péter (szerk.): *Ordo et connexio idearum : Ünnepi kötet Takács Péter professzor 65. születésnapjára,* Győr – Budapest, Gondolat Kiadó, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 137-145. o.

[8] KELEMEN Roland: A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarország, In: FARKAS Ádám (szerk.) *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 59-86. o.

szükségessé, mert a fenyegetés miatt a normál állami működés és döntéshozatal nem valósulhat meg;

- csak akkor lehet optimálisan szabályozni és alkalmazni, ha az a normál jogrend keretei között egy korszerű, hatékony, de a jogállamiság rendszerébe megfelelő módon, a biztonság változását lekövető eszköztárral rendelkező védelmi és biztonsági szabályozásra épül.

A fentiek hiányában, vagy ha a különleges jogrendet, illetve annak egyes intézményeit, eseteit önállóan, az állam védelmi és biztonsági funkcióitól és azok szabályozásától elkülönítve akarjuk értelmezni, akkor óhatatlanul szakszerűtlen eredményre juthatunk. Ha ez utóbbi szemléletmód a jogalkotás és a politikai döntéshozatal színterein ver gyökeret, akkor végső soron az a veszély fenyegeti az államot és annak társadalmát, hogy a különleges jogrend szabályai nem lesznek megfelelően alkalmazhatók vagy olyan mérvűre és kiterjedtségűre duzzadnak, hogy azok átláthatósága és ultima ratio jellege kérdőjeleződik meg. Ha tehát a különleges jogrend szabályozását nem a tág értelemben vett védelmi és biztonsági rendszer részeként értelmezzük, vagy a különleges jogrend felhívhatóságával odázzuk el a normál jogrendi működés korszerűsítését, akkor az a szükség óráján a hatékonyság elvesztését, az áldozatok és veszteségek számának növekedését vagy adott esetben a különleges jogrend indokolatlanul hosszú fenntartását eredményezheti. Ez utóbbira hívta fel a figyelmet Franciaország példája 2015-öt követően.

A különleges jogrend értelmezése és esetleges nemzeti szintű reformja során tehát végzetes hiba lehet azt úgy szemlélni vagy akár módosítani, hogy azt nem az állam védelmi és biztonsági eszközrendszerét jelentő skála végpontjaként, hanem önálló entitásként kezeljük. A különleges jogrend ugyanis nem más, mint a védelmi és biztonsági eszköztár szükségesség és arányosság elvéből

következő, fokozatosan erősödő építményének a normál működés eljárásait és intézkedéseit követő normál jogrendi válságkezelés utáni végső eszköze.

4. A különleges jogrend biztonsági környezet általi meghatározottsága

Ha a különleges jogrendet az állam védelmi és biztonsági eszköztárának részeként vagy végfokaként ragadjuk meg, óhatatlanul számolnunk kell azzal, hogy mind annak szabályozása, mind az arra való felkészülés terén alkalmazkodnunk kell a biztonsági környezet változásaihoz. Alkalmazkodás hiányában ugyanis megoldásaink, gondolkodásunk és ez által védelmünk is korszerűtlenné, elégtelenné válik a változásokkal szemben, ami nemcsak a súlyos – de korszerű válaszokkal megelőzhető vagy enyhíthető – veszteségek kockázatát rejti magában, hanem azt is, hogy egy elszenvedett krízis után a túlzott ellenreakció okoz majd másfajta károkat és feszültségeket, és végső soron egy spirálba kényszeríti a társadalmat.

Így tehát úgy is felfogható ez, mint az emberi szervezet védekezése; ha elhanyagoljuk szervezetünket és annak immunrendszere leromlik, az a legsúlyosabb betegségeknek nyithat terepet, melyekre aztán olyan drasztikus válaszokat kell adni a gyógyulás érdekében, melyek járulékos kártételei, veszteségei jóval nagyobbak lesznek annál az erőfeszítésnél, amit az immunrendszer szintentartása igényelt volna. És igen, el kell fogadnunk, hogy ettől még történhet olyan váratlan krízis, amire lényegében nem lehet felkészülni. A váratlan azonban bizonytalan veszteséget jelent, míg a váratlanra való hivatkozás vagy a más hanyagsága miatt lezüllesztett immunrendszer azonban a biztos veszteség kapuja.

Így szemlélve egyértelműnek mutatkozik, hogy a 21. század első két évtizedének biztonsági változásai miatt célszerű

újragondolni, intenzíven fejleszteni a védelmi és biztonsági képességek mellett azok szabályozását is, sőt még tágabban azt a szemléletmódot, amely a biztonsághoz való hozzáállásunkat és ezáltal az általunk megalkotott szabályokat, eljárásrendeket és működési kereteket is determinálják. A jelen kihívásaira nem lehet a 20. század második felének megoldásaival hatékony válaszokat adni. Ez a megállapítás éppúgy igaz a transzatlanti térség hagyományosnak mondható jogállamaira, mint az egykori szovjet érdekszférából felszabadult államokra. Az e felismerésből következő szabályozások és változások áttekintése, elemzése tehát éppúgy fontos lehet számunkra, mint a saját megoldások kutatása és kidolgozása.

Másik oldalról fontos azonban azt is látni, hogy a biztonság változása alapvetően következik a technológiai fejlődésből és az ennek hatására végbemenő kommunikációs, gazdasági,[9] társadalmi változásokból. A különleges jogrend és szükségképpen az állam védelmi és biztonsági eszköztárának értelmezése és vizsgálata tehát ugyanebben a komplex változás-mátrixban kell, hogy megvalósuljon. Az aktuális, akut, „divat-szerű" jelenségekre fókuszáló változtatások ugyanis hasonlóak a harctéri csőlátáshoz, elhomályosítják a konkrét célon túli horizontot, miközben a következő krízis és kihívás majd pontosan onnan fog érkezni.

A biztonsági környezet általi meghatározottság tekintetében tehát a biztonságot a lehető legtágabb értelmében kell megragadni, hiszen ha a különleges jogrend a védelmi és biztonsági eszköztár fokozatosságot mutató skálájának a végfoka –ami nem értelmezhető megfelelően a skála többi része nélkül – akkor

[9] Lásd bővebben: LENTNER Csaba: A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre, In: AUER Ádám – PAPP Tekla (szerk.): *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban: Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016, 45-84. o.

értelemszerű kell, hogy legyen az is, hogy az egyes biztonsági szektorok vonatkozásában is a skála egészére kell figyelemmel lenni és nem csak a legdrasztikusabb fenyegetésekre. Ezt az is indokolja, hogy az információs korszak világa rendkívül felgyorsult, vagyis egy időben beazonosított, kis intenzitásúnak tűnő eseményből rövid idő alatt lehet különleges jogrendet igénylő krízis. Ha ezeket széles látókörrel azonosítjuk, és kezelésükhöz korszerű feltételeket teremtünk, akkor egyik oldalról erősíthető az a törekvés, hogy a különleges jogrendet csak a legsúlyosabb helyzetekben hívjuk fel, másik oldalról pedig, ha a különleges jogrend foganatosítása nem kerülhető el, akkor abban olyan korszerű és begyakorlott eljárások valósíthatók meg, melyek fokozzák a védekezés hatékonyságát, és erősíthetik a helyreállítás esélyeit.

5. A különleges jogrend történeti determinációja

A fenti aspektusok vagy determinációk mellett a különleges jogrend kapcsán kulcsfontosságú arra is felhívni a figyelmet, hogy a történelmi előzmények és azok tisztázása és megfelelő értékelése alapvető fontosságú mind nemzeti, mind pedig európai viszonylatban.

A történeti meghatározottság elsőként a történelmi előzmények precíz, részletes tisztázását teszi szükségessé, hiszen egy-egy elem vagy esemény kiragadása, illetve a korábbi szabályozás felületes elemzése mind-mind félreértésekhez, végső soron pedig téves értékelések, torz és dogmává szilárduló történelmi tévképzetek kialakulásához vezethetnek. A részletező történeti feltárás Magyarországon a védelmi és biztonsági szabályozás és ezen belül a különleges jogrend vagy kivételes hatalom tekintetében elég hullámzóan valósult meg ez idáig, és nyugodtan állítható, hogy annak fokozatos teljesítése csak az elmúlt években kezdett kibontakozni. Sajnos azonban, mivel a védelmi és

biztonsági kérdések Európa-szerte az elmúlt évtizedekben önmagukban véve is periférikusnak számítottak, így az ezekre és különösen ezek jogi vonatkozásaira irányuló kutatások is inkább csak az egyéni kutatók törekvéseire épülhettek, és jelentős kutatási forrásokkal és intézményi keretekkel nem kerültek megerősítésre.

Ebből a fajta elhanyagoltságból adódik a felületes történeti ismeretek párosulása az intézménnyel, illetve a hangzatos, de jogtörténetileg messze nem megalapozható megállapítások sorával, melyek például a római kori dictator intézményéhez kötik a mai különleges jogrendi szabályozást, vagy épp a különleges jogrendhez – a náci hatalomátvétel okán – automatikusan igyekeznek a diktatúra rémképeit párosítani, figyelmen kívül hagyva a gyökeresen eltérő történelmi, társadalmi, gazdasági és technológiai körülmények mérlegelését és az eltelt idő hatásait.

A különleges jogrend vagy kivételes hatalom intézményének történeti fejlődését vizsgáló kutatók munkássága egyértelműen rávilágít arra, hogy maga a jogintézmény a modern jogfejlődés terméke, azelőtt mai formájában nem létezett és nem volt értelmezhető. Ez már önmagában is komoly megállapítás a különleges jogrend értelmezése kapcsán, hiszen azt szükségképpen kapcsolja a szabályozott államműködés kritériumához. Másik oldalról ezek a kutatások arra is rámutatnak, hogy magát a jogintézményt nem az önkény, hanem a szükség hívta életre, méghozzá annak érdekében, hogy valamiként szabályozott kereteket kapjanak a vész óráján gyakorolható hatalmi jogosítványok.

A történeti dimenzió fontossága azonban arra is ráirányítja a figyelmet, hogy miközben a szabályozás szemléletében, szellemiségében, ha úgy tetszik fő területeiben és esetköreiben van egyfajta felszín alatti egyetemes gondolkodás, mely a háború és a polgárháború kríziseire építette fel a különleges jogrend

intézményét, aközben a nemzeti sajátosságoknak is kimagasló jelentősége van. Ez utóbbiból szükségképpen következik, hogy hiába az európai egység, hiába a transzatlanti sztenderdekben való gondolkodás, a különleges jogrend intézménye és szabályozása a nemzeti történelem által rendkívül nagymértékben determinált. Ennek fő oka a különleges jogrend nemzeti megvalósulási eseteiben ragadható meg, hiszen ezek a történelmi tények és tapasztalatok a nemzeti kultúra és társadalmi tudat formálásának olyan fontos attribútumai, melyek hosszú időn át felül tudják írni a többi – racionális – érdeket, melyeken a szabályozás alapulhat. Ezt kiválóan példázzák a korábbi szovjet érdekszférába tartozó államok, amelyekben az állam védelmi és biztonsági képességeinek fejlesztése, illetve szabályozásuk korszerűsítése – és ebben a különleges jogrendi szabályozás revíziója – a vasfüggöny lehullta után is évtizedekig kritikus, néhol tabu téma volt arra tekintettel, hogy a szovjet típusú diktatúra évtizedeiben az állam védelmi és biztonsági rendszerére nagyban épített az elnyomó hatalom.

A történelmi meghatározottság azonban egy más aspektusban is kulcsfontosságú lehet. Ez pedig a fejlesztés történelmi megalapozása, ami nemcsak előremutató történelmi példákkal valósítható meg, hanem a megfelelő mélységű történelmi feltárás esetén azzal is, hogy rá tudunk mutatni akár hazai, akár külföldi példák alapján arra, hogy egy-egy változtatás elmaradása milyen következményekkel járt a későbbi konkrét krízisek idején.

A különleges jogrend történelmi determinációjában tehát kiemelkedő jelentősége van a minél mélyrehatóbb és minél részletesebb feltárásnak, hiszen egyértelmű, hogy a történelmi előzmények egyszerre tudják segíteni és adott esetben hátráltatni a fejlődést, ami szükségképpen konkrét következményekkel jár a biztonságunkra nézve is.

6. Zárszó

Mindent egybevetve a különleges jogrend témája kapcsán úgy vélem, hogy azt egészében véve újra kell gondolni mind a nem feltétlenül megalapozott történelmi képzetek, mind a kortárs biztonsági környezet változásai, mind pedig annak jogi, illetve védelmi és biztonsági aspektusú megközelítésének terjedelme tekintetében. Jelen kötet ehhez a gondolati megújuláshoz kíván hozzájárulni, törekedve arra, hogy az előzőekben azonosított determinációk és elemzési nézőpontok a kötet egyes részeiben súlyozottan megjelenjenek.

Fontosnak tartjuk, hogy egy az állam védelmi és biztonsági funkciót és azok szabályozását érintő szemléletváltás valósuljon meg. Ehhez azonban szükségesnek látjuk a széleskörű elemzést, a rendszerszerű és komplex megközelítést, mivel nézőpontunk szerint az egyes konkrét esetekre, résztémákra fókuszáló változtatások a pillanatnyi előrelépés hozadékainál hosszabb távon nagyobb kockázatot rejtenek magukban, hiszen inkonzisztenciát, beszűkülő látásmódot és ezáltal a védelmi és biztonsági rendszerek hatékonyságának csökkenését vonják maguk után.

Ahhoz tehát, hogy a különleges jogrend kérdését és az azt magában foglaló védelem és biztonság kérdését az állam és a jog, ezek révén pedig a társadalmi működés vonatkozásában helyénvalóan tudjuk értelmezni, úgy véljük, hogy egyszerre kell figyelmet szentelni a valódi és részletezően feltárt történelmi előzményekre és evolúcióra, a különféle nemzetközi mintákra, a különleges jogrend mögött húzódó elméleti és rendszertani kérdésekre, valamint korunk biztonsági környezetének folyamatos változásaira is. Ezek szintetizálása nélkül ugyanis koherens, korszerű és ezáltal a biztonságunk szempontjából is hatékony megoldás nem képzelhető el. A korábban megtanult megoldásaink újracsomagolása, a jelenlegitől eltérő történelmi-politikai-

biztonsági közegben kialakult látásmód és annak revíziók nélküli alkalmazása középtávon a biztonságunk erózióját erősíti fel.

Amire tehát szükség van elsőként, az az átfogó elemzés, majd ennek talaján a szélesspektrumú javaslattétel. A különleges jogrend intézményének, illetve az állam védelmi és biztonsági funkcióinak démonizálása ugyanis végeredményben hasonlóan hatalmas károkkal fenyeget, mint ezek túlerősítése és túlrugalmasítása. Azzal pedig érdemes számot vetni, hogy fejlődés, szellemi és anyagi gyarapodás csak ott lehetséges, ahol az ennek alapot adó biztonsággal lehet számolni.

A különleges jogrend és még tágabban az állam védelmi és biztonsági funkcióinak komplex újragondolása, újraszabályozása és fejlesztése tehát éppúgy fontos, mint a fejlődéshez szükséges más attribútumok biztosításán való fáradozás. Azt pedig az elmúlt évek megmutatták, hogy a klasszikus fenyegetések és kihívások mellett számos olyanra is fel kell készülni, ami valamiképp korábban is létezett, de hatóképességében a civilizációs fejlődés miatt felerősödött. Nem lehet tehát csak katasztrófákra, csak járványokra, csak az információs rendszerekhez való függőségünket érintő fenyegetésekre, csak gazdasági válságokra, csak terrorizmusra, csak hibrid hadviselésre vagy csak klasszikus katonai konfliktusokra készülni, hanem ahogy a kihívások is komplexek, úgy a felkészülésnek és a rendelkezésünkre álló eszközöknek is átfogó jellegűnek kell lennie, de túlzás, démominázálás vagy épp egyes területek elhanyagolása nélkül, kiegyensúlyozott szemléletmóddal és megközelítéssel.

Forrásjegyzék

[1.] BARTKÓ Róbert – SÁNTHA Ferenc: Az Európai Unió jogalkotása és hatása a terrorcselekmény hazai büntetőjogi szabályozására, In: HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára,* Szeged, SZTE ÁJK, 2018, 83-100. o.;

[2.] BARTKÓ Róbert: A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben, In: *Katonai jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/2. szám, 37-57. o.;

[3.] BARTKÓ Róbert: Az Európai Unió büntetőjogi reformja a terrorizmus elleni küzdelemben, In: *Ügyészek Lapja* 2017/3-4. szám, 5-18. o.;

[4.] BARTKÓ Róbert: Challenges of Fight against Terrorism with reference to the last amendment of the new Hungarian Criminal Code, In: *Polish Political Science Yearbook,* 2017/1. szám, 315-327. o.;

[5.] CSIZMADIA Csaba: A hosszú távú fenntartható növekedésre építő Új Eurázsia korszaka, In: *Hungarian Geopolitics*, 2019/3. szám, 8-33. o.;

[6.] CSIZMADIA Norbert: Az új világrend és a geopolitika az új szemléletű, XXI. századi geofúziós térképeken, In: BERNEK Ágnes (szerk.) *Közép- és Kelet-Európa a XXI. század több pólusú világában*, Budapest, Magyar Földrajzi Társaság, 2018, 21-35. o.

[7.] CS. KISS Lajos: Alkotmányelmélet és az érték logikája: zsarnokság vagy szabadság?, In: *Jog Állam Politika*, 2017/3. szám, 3-44. o.;

[8.] CS. KISS Lajos: Totalitarizmus-tapasztalat külső és belső nézőpontból, In: *Jog Állam Politika*, 2013/4. szám, 3-26. o.;

[9.] CS. KISS Lajos: A totális állam elmélete és mítosza, In: *Világosság*, 2010/ősz, 19-44. o.

[10.] FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 275-313. o.;

[11.] FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat, In: *Szakmai Szemle*, 2017/3. szám, 5-20.o.;

[12.] FARKAS Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól, In: *Belügyi Szemle*, 2020/5. szám, 9-22. o.;

[13.] HAUTZINGER Zoltán: A migrációra és a külföldiekre vonatkozó szabályozás egyes kérdései a magyar és a román büntető eljárásjogban, In: KÁDÁR Hunor (szerk.): *A magyar és a román büntetőeljárási törvénykönyv vitatott és problémás kérdései,* Kolozsvár, Forum Iuris, 2019, 1-22. o.;

[14.] HAUTZINGER Zoltán: A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban, In: DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.) *Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 265-280. o.

[15.] KELEMEN Roland: A biztonsági környezet átalakulása a hosszú 19. században, In: *Vélemények a katonai jog világából,* 2020/3. szám;

[16.] KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, In: *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám, 70-91. o.;

[17.] KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény genezise és sajtó, valamint jogtudományi visszhangja, In: KELEMEN Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának*

magyarországi geneziséről, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017, 12-38. o.;

[18.] KELEMEN Roland: A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarország, In: FARKAS Ádám (szerk.) *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 59-86. o.;

[19.] KELEMEN Roland: A normál, a különös és a kivételes mikroszintű elhatárolása, In: SZIGETI Péter (szerk.): *Ordo et connexio idearum: Ünnepi kötet Takács Péter professzor 65. születésnapjára,* Győr – Budapest, Gondolat Kiadó, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 137-145. o.;

[20.] KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira, In: BARTKÓ Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 9-35. o.;

[21.] LENTNER Csaba: A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre, In: AUER Ádám – PAPP Tekla (szerk.): *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban: Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016, 45-84. o.

[22.] ORBÁN Balázs: A jogi szabályozás mint az irreguláris migráció katalizátora, In: DELI Gergely (szerk.): *Ésszel az észszerűtlenségben : Aktuális társadalmi problémák*

viselkedési közgazdaságtani megközelítésben, Budapest, Jogállam és Igazság Nonprofit Kft., 2016, 125-173. o.;

[23.] PESCHKA Vilmos: *A jog sajátossága*, Budapest, Akadémia Kiadó, 1988.;

[24.] PETRUSKA Ferenc: A katonák szerepe a pandémia visszaszorításában, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/1. szám, 215-233. o.;

[25.] PONGRÁCZ Alex: *Nemzetállam és új szabályozó hatalmak a globális erőtérben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció?*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.;

[26.] SPITZER Jenő: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban IV. – Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben, In*: Vélemények a katonai jog világából*, 2019/4. szám, 1-13. o.;

[27.] SULYOK Gábor: A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének alkotmányjogi megítélése az új szabályozási környezetben, In: BARTKÓ Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 35-60. o.;

[28.] TÓTH Árpád: A *kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig*, Szeged, Acta Juridica Et Politica, Tomus XI. Fasciculus 6., 1964.

TÖRTÉNET ÉS ELMÉLET

KELEMEN ROLAND
A KÜLÖNLEGES JOGREND TÖRTÉNETI MODELLJEINEK KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE A 20. SZÁZAD MÁSODIK ÉVTIZEDÉNEK VÉGÉIG

A teret nyerő polgári államalakulat esetében azonosítható több olyan körülmény, így a külső támadás veszélye vagy maga a polgári forradalmak államalakulatainak fennmaradási igénye, amelyek a védelmi alkotmány alapintézményeinek megteremtését és a haderő reformját kívánták. A szabályozásnak azonban már a jogállam keretei között kellett megvalósulnia, ennek során meg kellett kezdeni az ide vonatkozó jogintézmények jogállami definícióját, és a körülményekhez igazodva egyre differenciáltabb képet mutató legitim erőszak monopóliumát gyakorló szerveknek a rendszer szintű újragondolását.[1]

A védelmi alkotmány meghatározása során a – Cicerotól származó – Inter arma silent leges elvét annulálni kellett, szakítva ezzel az abszolút monarchia önvédelmi rendszerével, mégha az ezáltal megszülető jogállami kivételes hatalom eszközparkjának meghatározása során visszaköszönnek is az abszolutista hagyományok.[2] Mindemellett azonban rendkívül leegyszerűsített

[1] Lásd e folyamatot bővebben: FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon (1867-1944)*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

[2] Abszolutizmust lásd bővebben: PONGRÁCZ Alex: "Kinek az álma múlik a közérdeken?" Avagy az állam gazdaságpolitikai szerepvállalásának trendfordulói az abszolutizmustól a neoliberális versenyállamig és tovább..., In: LAPSÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter (szerk.): *Köz/érdek: Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára,* Budapest, Gondolat, 2017, 95-122. o.; PONGRÁCZ Alex: Az állam gazdaságpolitikai szerepvállalásának változásai, In: *Pro Publico Bono,* 2017/3. szám, 168-195. o.

szemlélet volna, ha annyiban lezárnánk eme jogintézmény megjelenési okainak bemutatását vagy azok keresését, hogy a polgári állam korai időszakában kivilágló esetköröket kezelnénk eme speciális jogi rezsim megjelenésének egyedüli okaiként, ugyanis a 19. század során kibontakozó gazdasági, társadalmi átalakulás más egyéb gyúpontokat is eredményezett az állami létezésben, amelyekre szükséges volt ilyetén módon is reagálnia az államnak.

A kialakult polgári államalakulatoknak tehát választ kellett adniuk az újfajta vagy jelentős átalakuláson átesett biztonsági kihívásokra, kockázatokra. Ennek első mozzanata az volt, hogy az államnak azonosítania kellett az általánostól eltérő határszituációkat, majd pedig főszabályként jogállami keretek között meg kellett keresni azok megoldásainak leghatékonyabb eszközét. Ezek pedig a végrehajtó hatalom egyes hatalmi jegyeinek olyan speciális kiterjesztését jelentették, amelyek a jogfejlődés szintje okán vagy a normál jogrend keretei közötti egyes decíziós jogkörök kiszélesítését vonták maguk után (például karhatalmi fellépés eszközparkja), vagy az ostromállapottól – hiszen azt egy speciális történelmi helyzet szülte – eltérő, új típusú kivételes hatalmi szabályanyag létrehozását eredményezték. Jelen tanulmány a francia ostromállapoti szabályozástól indulva végigveszi az euro-atlanti térségben a hosszú 19. század során kialakult főbb kivételes hatalmi modellek kialakulását, fejlődését és jellemzőit az első világháború időszakáig.

1. Az ostromállapot típusú kivételes hatalom születése

Tehát a *polgári átalakulás klasszikus időszakának korai fázisában* már megjelentek kivételes hatalmi szabályok, amelyek minden esetben a létrejövő *forradalmi államok* hatékonyabb védelmét kívánták szolgálni a *külső és a belső ellenséggel szemben*. Ilyen volt

többek között az 1791-es francia, az 1812-es spanyol alkotmány, az 1833-as chilei alkotmány[3] ostromállapoti szabályozása, és sok tekintetben ilyen lett volna az 1848-as, Deák Ferenc által elkészített ostromállapoti törvényjavaslat is.

A francia szabályozás kezdetei 1789 októberére tehetők, amikor a közrendet veszélyeztető gyülekezésekkel szembeni karhatalmi fellépés lehetőségét teremtette meg a nemzetgyűlés. Az ostromállapotról szóló törvényt 1791 júliusában fogadták el. A törvény meghatározott helységekhez kötötte (megerősített helyekhez, erődítményekhez, helyőrségekhez) a felhatalmazás területi hatályát. Ezeket három állapotban szabályozta: béke-, hadi- és ostromállapotban. Béke idején elvált egymástól a katonai és polgári igazgatás. Hadiállapot idején a polgári szervek rendészeti jogköre még fennmaradt, azonban katonai parancsnok kérhette a polgári hatóságokat rendszabályok megalkotására. Ezen állapot kihirdetéséről a nemzetgyűlés döntött, akadályoztatása estén az uralkodó végsősoron pedig az érintett hely katonai parancsnoka. Ostromállapot idején az érintett hely katonai parancsnoka gyakorolta a polgári hatóságok rendvédelmi, rendészeti hatásköreit is. Ostromállapotot a jogszabályban megjelölt hely ellenség általi megtámadása ipso facto keletkeztette. 1797-ben úgy módosították a törvényt, hogy az ország belső részein is elrendelhetővé tette a hadi- és ostromállapotot, előbbit a direktórium által. Szintén az ezen év őszén elfogadott módosítást követően a direktórium bármely településre elrendelhette a hadi- és ostromállapotot. 1799-ben a konzuli alkotmány lehetővé tette, hogy egyes területekre határozatlan időre elrendelhessék az ostromállapotot felkelés vagy állam biztonságát veszélyeztető egyéb események fegyveres

[3] BRAVO LIRA, Bernardino: La Constitucion de 1833, In: *Revista Chilena de Derecho*, 1983/2. szám, 323. o.

feloldása érdekében. Az 1811-ben kiadott dekrétum már összevonta a korábbi karhatalmi típusú rendelkezéseket és az ostromállapoti szabályokat, hiszen a korábbi hadi- és ostromállapot már belső lázadás és meg nem engedett gyülekezés esetén is elrendelhető volt.[4] A francia szabályanyag korai fejlődése annak egyre partalanabbá válását mutatta, amely eredménye, hogy „az 1814-es alkotmányos karta már lényegében az egész alkotmány felfüggesztését lehetővé tette".[5]

A korai francia szabályozáshoz hasonlóan a spanyol szabályozásra is elmondható, hogy rendkívül általánosan fogalmazták meg a kivételes hatalmi felhatalmazást. Az 1812-es spanyol alkotmány felhatalmazása lényegében az alapjogi – főként eljárási – garanciák felfüggesztésének esélyét adta meg.[6] Ezek okán mindkét ország szabályozásának újragondolása szükségessé vált

A spanyol jogi rezsimet az 1821. április 13-i első közrendi törvénnyel egészítették ki, majd az 1837-es és 1845-ös, 1869-es és 1876-os alkotmányok is tartalmaztak rövid felhatalmazási szabályokat,[7] azonban az átfogó szabályozásra 1931-ig, az új alkotmányig és a köztársaságvédelmi törvényig várni kellett. A spanyol szabályozásról elmondható, hogy a végrehajtási jogkörök a

[4] TÓTH Árpád: *A kivételes állapot intézménye néhány burzsoá állam jogrendszerében kialakulásától az első világháború végéig*, Szeged, Acta Juridica et Politica, 1981, 5-9. o.

[5] SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 180. o.

[6] The Political Constitution of the Spanish Monarchy: Promulgated in Cádiz, the nineteenth day of March España. Constitución 1812 (http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/c1812/12159396448091522976624/p0000001.htm#I_6_ letöltve: 2019. 08.19.).

[7] Spanyol belpolitikai viszonyokat és azok nemzetközi hatását lásd bővebben: POLÁCSKA Edina: Franciaország és a karlizmus, In: *Aetas*, 2007/1. szám, 63-85. o.

civil kormányzat koordinálása mellett a hadsereg kezében összpontosultak.[8]

Franciaországban az 1848-as köztársasági alkotmány lehetővé tette az ostromállapot átfogó szabályozását, amely 1849 augusztusában meg is történt. Kimondta, hogy ostromállapot mind a külső, mind a belső biztonságot közvetlenül fenyegető veszély idején igénybe vehető. Elrendelni főszabályként a nemzetgyűlés volt jogosult, szűk körben a köztársasági elnök, míg a katonai parancsnok kizárólag hadszíntéren és helyőrségben élhetett ezen joggal, azzal a megkötéssel, hogy az államfő jogosult volt e döntését annulálni, vagy fenntartás végett a nemzetgyűlés elé terjeszteni. Ezen időszakban a katonai hatóságokra szállt a polgári hatóságok rendészeti jogköre, katonai bíróságok ítélkezhettek minden államelleni bűncselekményben, továbbá olyan cselekmények tekintetében, amelyek a közrend és közbiztonság ellen irányultak. A katonai hatóságok számára lehetővé tették a magántulajdon korlátozását, a magánlakás bármely órában történő átvizsgálását, a gyülekezések korlátozását és a sajtóközlemények vizsgálatát közrendvédelmi célból. Ezzel az ostromállapot Franciaországban alkotmányon alapuló törvényi kereteket nyert, amelyben meghatározták az elrendelési tényállásokat, a jogosult szerveket, pontosították tartalmát, a korlátozható alapjogok körét.[9]

Napóleon államcsínye és Mac-Mahon kísérlete, valamint a párizsi kommün eseményei a szabályozás revízióját tették szükségessé, amit 1878-ban kiegészítettek, és e révén a szabályozás garanciális oldalát erősítették. Mégpedig oly módon, hogy az ostromállapotot

[8] SEGADO, Francisco Fernandez: Las disposiciones de excepción en la década moderada, In: *Revista de estudios políticos*, 1976/205. szám, 81-118. o.; LÓPEZ, Carlos Garrido: Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración, In: *Revista de Derecho Político*, 2007/68. szám, 107-142. o.

[9] TÓTH: i. m. 12-13. o.

főszabály szerint a törvényhozás rendelhette el, ha nem ülésezik, akkor a minisztertanács javaslatára az elnök, de ebben az esetben is két napon belül azt össze kellett hívni. Amennyiben a törvényhozást feloszlatták, akkor csak háború esetén és csak a veszélyeztett területekre nézve rendelhette el az elnök az ostromállapotot.[10] Ostromállapot idején „az a hatalom, mellyel a polgári hatóságok vannak a közrend fenntartása céljából felruházva, teljesen a katonai hatóságokra megy át, a polgári hatóságok csak a katonai hatóságok által át nem vett hatáskörben folytathatják működésüket".[11] Emellett kiszélesítették a katonai igazságszolgáltatási szervek hatáskörét minden olyan cselekményre, amely a köztársaság biztonságát, az alkotmányt, a közcsendet és a közbékét veszélyeztette. Szintén a katonai hatóságok hatáskörébe tartozott a cenzúra és a gyülekezési jog korlátozása. Jól láthatóan a francia ostromállapoti szabályozás is katonai karaktert öltött, azonban itt is az irányítás a polgári kormányzat kezében maradt, amelyet tovább erősített a széleskörű jogalkotási felhatalmazás, amely az első világháború idején érte el tetőpontját, ugyanis 1918. február 10-én a kormánynak korlátok nélküli jogot adott a törvényhozás az élelmiszerek előállításával és kereskedelmével kapcsolatos szabályozások megalkotásának területén.[12] E jog nyilvánvalóan alapjaiban befolyásolta, korlátozta példának okáért a tulajdon szabadságát és a kapitalista berendezkedés alappilléreként funkcionáló laissez-faire elvét.

Hollandiában az első szabályozás a forradalmi francia szabályozás volt, még a belga felkelés időszakában is az 1811-es napóleoni

[10] BUZA László: Az államjogi kivételes állapot I., In: *Jogtudományi Közlöny*, 1915/27. szám, 306. o.

[11] BUZA László: Az államjogi kivételes állapot III., In: *Jogtudományi Közlöny*, 1915/32. szám, 350. o.

[12] AGAMBEN, Giorgio: *State of Exception*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005, 12. o.

jogszabályt alkalmazták. 1887-ben alkotmányos alapokon nyugvó intézménnyé tették. Az alkotmány kimondta, hogy külső vagy belső veszély esetén a király rendelhette el az ostromállapotot, a polgári hatóságokat pedig katonai parancsnokság alá rendelték. Az 1899-ben elfogadott törvény rendelkezett a részletszabályokról, amely rendelkezett a katonai parancsnok jogköreiről (például a polgármesterek jogkörét egészében átvehették), a személyes és dologi honvédelmi szolgáltatásokról, meghatározta a korlátozható alapjogok körét és a korlátozás terjedelmét, kereteit (gyülekezési jog, mozgás szabadsága, sajtószabadság stb.), valamint a büntetőjogi módosítások, kiegészítések körét. A holland jogszabály jellegében a francia ostromállapoti hagyományokat követte, tartalmában viszont a közelgő totális háborúhoz igazodik, nyilvánvalóan felhasználva a korabeli tapasztalatokat és szabályozási újdonságokat.[13]

2. Az angol kivételes hatalom evolúciója a kezdetektől az első világháború végéig

Anglia esetében jól elhatárolható módon két elkülönült jogintézmény alakult ki. Az anyaországon kívüli területeken – ide kell érteni Írországot is – alkalmazott martial law, és az anyaországban felmerülő biztonsági kockázatok, veszélyhelyzetek kezelését biztosító karhatalmi felhatalmazások.

A martial law – Dicey szerint – nem más, mint hogy az ország katonai igazságszolgáltatás és kormányzás hatálya alá kerül, és ekkor a közönséges jogot felfüggesztik.[14] Elrendelésére akkor volt lehetőség, ha az állam területére betörtek, ott lázadás vagy forradalom bontakozott ki, és a rendes hatóságok nem voltak

[13] TÓTH: i. m. 17-19. o.
[14] DICEY, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata, 1902, 266-267. o.

képesek helyreállítani a rendet. Ekkor az uralkodó vagy adott területen lévő képviselője elrendelhette az alkalmazását, ami a rendes törvények felfüggesztését jelentette. Ezáltal „a katonai hatóságok a béke és a jó rend helyreállítása céljából szükséges intézkedésekre nézve korlátlan hatalommal ruháztatnak fel”.[15] Azzal, hogy a Parlament előtt felelősek, és igazolniuk kellett az eljárás okszerűségét. Ezt az intézményt Anglia területén a Petition of Rights (1628) illegitim jogintézménnyé nyilvánította, Lord Hale okfejtése szerint megszűnt az alkotmány részének lenni.[16]

Viszont az anyaországon kívül, Írországban és a domíniumokon tökéletesen alkalmasnak bizonyult a korona elleni lázadások leverésére. Hiszen az angol alkotmányos gondolkodás az ezeken a területeken tapasztalható lázadásokat mindig háborúnak tekintette a korona ellen, így bevezetése vita nélküli volt. [17]

A fentiekből adódóan a martial law kapcsolatos felfogás az volt, hogy ekkor a katonai hatalom mérlegelési jogkörét nem lehetett korlátozni, vagyis sem határait, sem eszközeit nem lehet adekvát módon meghatározni, ebből adódóan – ahogy Blackstone fogalmaz – „a martial law természeténél fogva teljesen önkényes”.[18] A képet viszont árnyalja, hogy az eszközök alkalmazása célhoz kötött volt, és ezek alkalmazásáért a katonai parancsnok és kormányzó felelősséggel tartozott.

---

[15] TODD, Alpheus: *A parlamenti kormányrendszer Angliában – S annak eredete, kifejlődée, és gyakorlati alkalmazása*, Budapest, MTA Könyvkiadó-Hivatala, 1877, 441. o.

[16] FINLASON, William Francis: *Martial law*, Bristol, Law Magazine and Review, 1872, 4. o.

[17] Lásd példának bővebben: WEBB, Denver A.: More Than Just a Public Execution: Martial Law, Crime and the Nature of Colonial Power in British Kaffraria, In: *South African Historical Journal*, 2013/2. szám, 293-316. o.; SURRIDGER, Keith: Rebellion, martial law and British civil-military relations: The war in cape colony 1899–1902, In: *Small Wars & Insurgencies*, 1997/2. szám, 35-60 o.

[18] FINLASON: i. m. 5. o.

Ezt a típusú felhatalmazást Anglia területén a 17. század óta nem alkalmazták. A belső válságok kezelésére sajátos intézményeket hoztak létre. Dicey értelmezése szerint ez nem kivételes hatalom, hiszen az a common law („közönséges jog") hatálya alatt állt, és nem több, mint a rend, közrend, béke fenntartása, akár a haderő igénybevétele által is. Ennek két intézményesült jogi megoldása volt: a Habeas Corpus Act felfüggesztése vagy a Riot Actbe foglaltak kihirdetése.

A Habeas Corpus Act lehetővé tette, hogy meghatározott bűncselekmények körében a terheltet a londoni rendes bíróság elé kellett állítani, és a bíróság megvizsgálta a letartóztatás okait és annak törvényességét, valamint lehetővé tette, hogy a lehető legkorábban döntsenek az ügyében arról, hogy vád alá helyezik-e, valamint az óvadék kérdéséről – ha ez legkésőbb a második ülésszakon sem történt meg, akkor szabadon kellett bocsátani. A törvény az angol alkotmányos struktúra, az alapjogi biztosítékok egyik talpköve, így annak időszakos felfüggesztése is rendkívül erős alkotmányos felhatalmazást jelentett. Ebből adódóan arra csak a Parlament volt jogosult. Ennek ellenére azt lehet mondani, hogy „bármiféle olyan rendkívüli helyzetben, a melyben az államot polgárai részéről fenyegeti veszély – a kivételes hatalom mindig a Habeas Corpus felfüggesztése alakjában jelentkezik".[19] Az ezzel kapott felhatalmazás keretei viszont csak abban voltak megfoghatóak, hogy kizárólag meghatározott bűncselekmények körében élhettek vele. Terjedelme pedig három területen volt értelmezhető: nem volt követelhető a vád alá helyezés és a főtárgyalás tartása, valamint nem volt kérhető az óvadék ellenében történő szabadon bocsátás. A felhatalmazás erőssége rendkívüli, hiszen elképzelhetetlen, hogy ez a többi politikai jellegű alapjogot,

[19] EREKY István: Rendkívüli kútfők, In: EREKY István: *Jogtörténeti és közigazgatási jogi tanulmányok (2. kötet)*, Eperjes, Sziklai Henrik Kiadása, 1917, 573. o.

így a véleménynyilvánítás szabadságát, a gyülekezési jogot, a sajtószabadságot ne érintette volna, hiszen a letartoztatás és fogva tartás veszélye közvetlenül fennállt még gyanú esetén is.[20]

Közös képet is mutat a martial law-val abban a tekintetben, hogy a vészidőszakot követően az eljáró hatóságok jogsértése ellen bírósághoz lehetett fordulni. Azonban mindkét esetben a végrehajtó hatalom a vészterhes időszak lezárultát követően ún. Indemnity Act elfogadását kérte a törvényhozástól, amely felmentést biztosított az állami közegek számára a kivételes időszakban elkövetett, de szükségszerű és jóhiszemű jogsértések következményei alól.[21]

A Riot Act-et 1714-ben fogadták el, célja a jogellenes és közrendet, közbiztonságot veszélyeztető gyülekezések feloszlatása volt. Jogszerű gyakorlásához szükséges volt, hogy legalább 12 személy törvénytelen gyűlésen vegyen részt, amely a hatóságok megítélése szerint veszélyezteti a közrendet. Ekkor annak feloszlatását a békebíró vagy annak helyettese, továbbá a polgármester vagy más tisztviselő elrendelhette. Az erre vonatkozó proklamációt felolvasták a gyülekezet előtt. A proklamációban pontosan kellett idézni a törvénybe foglaltakat, ugyanis annak hiányos közlése az eljárás jogszerűségét annulálhatta. Amennyiben a résztvevők egy órán belül nem hagyták abba jogellenes cselekményüket, akkor azzal hűtlenséget valósítottak meg, és a rendőrség, szükség esetén a katonaság, vagy más erre felhívott egyének erőhatalommal – akár fegyverhasználattal is – feloszlathatták a csoportosulást.[22]

[20] EREKY: i. m. 574. o.
[21] EREKY: i. m. 571. o.
[22] *An act for preventing tumults and riotous assemblies, and for the more speedy and effectual punishing the rioters.* (https://web.archive.org/web/20090211132844/http://reactor-core.org/riot-act.html).

A polgári személyeknek, a katonáknak is a civil hatóságok alávetésében kellett eljárniuk, azonban ha sürgető és azonnali volt a veszély, akkor kötelesek voltak mindent megtenni, amit a zavargások elhárítása, az emberi élet megóvása és a vagyon megőrzése érdekében szükségesnek véltek.[23] A haderő fellépésének terjedelmét nem határozták meg, a joggyakorlat azt mondta ki, hogy rendkívül erőhatású erőszakos eszközök alkalmazása is lehetséges, ha azt az alkalom megköveteli.[24]

A hadviselés átalakulása, a totális háború irányába elmozduló harcászat megkövetelte azt, hogy a végrehajtó hatalmak a társadalmi totalitás minél teljesebb területére nyerjenek felhatalmazást (lásd például hadigazdálkodás, honvédelmi szolgáltatásokkal kapcsolatos szabályok megteremtése, alapjogi korlátozások katalógusa és a korlátozás terjedelme stb.). Ennek okán látható volt az ostromállapoti típusú szabályozásnak is az újragondolása a 19. század harmadik harmadában. Az angol vészidőszaki jogintézmények azonban a fentebb látható okokból alkalmatlanok voltak egy ilyen típusú hadviselés során megjelenő kihívások kezelésére.[25] Nem volt ugyanis vészidőszaki rendeletalkotási jogköre a kormánynak, akár törvényekkel szemben is. Nem volt meg a hadigazdálkodás kialakításához szükséges hatásköri katalógus, de az alapjogok korlátozását is szűk körben tette lehetővé az alkotmányos struktúra. Mindezek ellenére az első világháború poklába ilyen felhatalmazási lehetőségekkel lépett be a Brit Birodalom.

---

[23] WISE, Edward: *The Law Relating to Riots and Unlawful Assemblies: Together with a View of the Duties and Powers of Magistrates, Police Officers, Special Constables, the Military, and Private Individuals, for their Suppression; and a Summary of the Law as to Actions Against the Hundred*, London, Shaw and Sons, 1848, 74-75. o.

[24] WISE: i. m. 76. o.

[25] Annak ellenére is, hogy 1848-ban The Treason Act-ben, 1911-ben pedig Official Secrets Act-ben bővítették a büntetőjogi tárházat.

A háború kirobbanásakor a Parlamentnek az első lépései között volt, hogy megfelelő és hatékony felhatalmazással ruházza fel a kormányt a nemzetet fenyegető veszély ellen. Ezért az első világháború kirobbanását követő napon, 1914. augusztus 8-án a Parlament elfogadta a Defence of the Realm Act (DORA) törvényt. Az angol alkotmányos berendezkedés ilyetén hirtelen pálfordulását – gondoljunk itt Dicey különleges jogrendet tagadó szavaira – a szükség szülte, az új típusú hadviselés eredményes megvívásának szüksége; hiányosságait pedig a jogintézménynek – égető szükség nem lévén – a korábbi, az alkotmányos fejlődéshez igazodó, de a megjelenő új vagy megújuló biztonsági kihívásokat kezelni képes joganyagnak a fokozatos, átgondolt és megfelelő kimunkálásának az évtizedes elmaradása eredményezte.

A törvény tehát szakított a korábbi alkotmányos helyzettel, és rendeletalkotási jogot biztosított a kormánynak akár törvényalkotási hatáskörökben is. Emellett széleskörű felhatalmazást adott a hadigazdálkodás területére. Mind a büntető anyagi-, mind az eljárásjog területét lényegesen átalakították. Meghatározott bűncselekmények elkövetőit katonai büntetőeljárásban, katonai bíróságok vonhatták felelősségre. Így azt, aki kémkedést vagy az ellenséggel való összejátszást, a hadiérdeket vagy a haderőt veszélyeztető cselekményeket, vagy a közlekedés biztonságát veszélyeztető cselekményeket valósított meg.[26]

A katonai bíráskodás elleni heves – köztük törvényhozásbeli – tiltakozás, valamint a hadigazdálkodás nem megfelelő szabályozása okán újabb törvényekkel módosították és egészítették ki az első világháborús kivételes hatalmi rendelkezések körét. Az 1915. március 16-án elfogadott The Defence of the Realm (Amendment)

[26] Defence of the Realm Act, 1914, Ch. 29.

Act, 1915 (C34) megszüntette a hadbíróságok mindenkire kiterjedő személyi hatályát, és lehetővé tette, hogy polgári bíróságok járjanak el civilek azon ügyeiben, amelyek a hadiérdekeket sértik vagy veszélyeztetik – azzal a megkötéssel, hogy nemzetbiztonsági érdek védelmének szükségessége esetén zárt tárgyalást kellett tartani, de ekkor is a határozat kihirdetésének nyilvánosnak kellett lennie. A király számára fenntartották annak lehetőségét, hogy visszarendelje ezen ügyeket a hadbíróságok elé invázió idején vagy más súlyos katonai veszélyhelyzet esetén, de folyamatban lévő tárgyalásokat ez nem érinthette.[27]

Anglia első világháborús kivételes hatalmi jogalkotása a kaotikusság, esetlegesség és tervszerűtlenség képét mutatta. Amely nyilvánvalóan abból fakadt, hogy eltérően a kontinens többi államától a különleges jogrendi jogalkotás területén nem készült fel az új típusú, totális háború kihívásaira, és mondhatni menet közben próbálta a lehetőségekhez mérten alakítani a szabályanyagát. Saját alkotmányos hagyományait végül tiszteletben tartva egy indemnitási törvénnyel zárta le 1920-ban a háborús jogalkotását, amely törvény védett minden jóhiszemű intézkedést, amelyet az állam védelme, a közbiztonság, a fegyelem fenntartása érdekében hoztak meg és hajtottak végre a hatóságok. A szabályozás másik jellemzője, hogy a kivételes hatalom lényegében a hadseregnél összpontosult, a civil központi kormányzat a szabályalkotás és stratégiaalkotás – amely szintén nem nélkülözte a haderő közreműködését – szintjén maradt.

[27] The Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915, (5 Geo. 5, c. 34).

3. Az Amerikai Egyesült Államok kivételes hatalmi szabályanyagának fejlődése az első világháborúig

Az Egyesült Államok kivételes hatalmi rendszerének alapjai kézenfekvő módon az általuk is ismert angol jogi gondolkodásban gyökereznek. A létrejövő Egyesült Államok alkotmányozói tehát az angol martial law képében olyan kivételes hatalommal találkoztak, amely magába foglalta a belső és külső fenyegetéssekkel szembeni fellépés lehetőségét megteremtő felhatalmazási rendszert, valamint külön körben érintette az alapjogi korlátozást, amelynek középpontjában a Habeas Corpus felfüggesztésének lehetősége állt. Ez tükröződik vissza az alkotmány rendelkezései közül is. Az I. cikk 8. § 15. bekezdése a következőképpen rendelkezik: „A Kongresszus hatáskörrel bír… a milícia igénybevételével kapcsolatos rendelkezésekre, az Unió *törvényeinek végrehajtására, felkelés elfojtására és ellenséges támadások visszaverése* céljából."[28] E bekezdésbe rögzített helyzetek alapvetően jól elkülöníthető terrénumát jelentik az államot fenyegető veszélyeknek. A belső anomáliák két esetköre világlik ki a szövegből. A „törvényeinek végrehajtására" fordulat széleskörű értelmezése lehetőséget biztosít arra, hogy olyan helyzetben is fellépjen, amikor a szövetségi törvényhozás által megalkotott törvényes rend kereteit veszélyeztetik vagy támadják. Míg a „felkelés elfojtása" fordulat egyértelműen az alkotmányos rendet megdönteni óhajtó cselekmények letörésére irányuló intézkedések megtételére jogosítja fel. Az „ellenséges támadások visszaverése" pedig egyértelműsíti, hogy külső támadás esetében is ki jogosult az első lépések megtételére.

Tovább erősíti ezt a hatáskört az I. cikk 8. § 18. bekezdésében rögzített szükséges és elégséges klauzula, mely szerint „olyan

[28] Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, I. cikk, 8. § 15. bekezdés.

törvények megalkotására, amelyek szükségesek és megfelelőek a fenti hatáskör, valamint az Egyesült Államok kormányára, annak bármelyik minisztériumára vagy tisztségviselőjére ráruházott hatáskör érvényesítése érdekében".[29] James Madison szerint ezen klauzula alkalmazásának alapfeltétele, hogy közvetlen kapcsolat legyen cél és eszköz között.[30] Jelen esetben tehát a veszélyhelyzet elhárítása érdekében igénybe vett milícia és haderő alkalmazása szükséges kell, hogy legyen, de annak keretét is adja, hogy kizárólag az elégséges mértékig alkalmazhatók. Vagyis azon törvénynek, amely felhatalmazza az elnököt, hogy ilyen helyzetben fellépjen és rendelkezéseket hozzon, ezen elvnek meg kell felelnie. De önmagában a törvény megalkotása céljának is már el kell érnie a szükséges szintet, vagyis másként nem elháríthatónak kell lennie a veszélyhelyzetnek, kizárólag a haderő és milícia felhasználása által.

Az angol hagyományokat követve a felhatalmazások másik köre a büntetőjogi garanciák egy részének felfüggesztését teszi lehetővé. Az I. cikk 9. § 2. bekezdése kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „a Habeas Corpus kibocsátásának kiváltságát nem lehet felfüggeszteni, kivéve, ha azt *lázadás, vagy ellenséges támadás esetén* az állam biztonsága megkívánja".[31] Fontos, hogy – szintén az angol szokásokat követve – erről a Kongresszusnak van joga dönteni.

A gyakorlata visszaigazolta az alkotmányos rendelkezések fenti értelmezését. A függetlenségi háborút követő évtizedekben ugyanis, bár az állami vagy szövetségi kormányok hat alkalommal küldtek katonai csapatokat lázadás leverésére, arra mindig felhatalmazást kértek a törvényhozástól. A felhatalmazás során pedig mindig

[29] Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, I. cikk, 8. § 18. bekezdés.
[30] SPALDING, Matthew: *Az amerikai függetlenségi nyilatkozat és alkotmány alapelvei*, Budapest, Századvég Kiadó, 2011, 59. o.
[31] Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, I. cikk, 9. § 2. bekezdés.

követték James Bowdoin, Massachusetts állam kormányzójának precedensét, amelyet az 1786-os Shays-felkelés során alakított ki, miszerint az állami milíciát arra utasította, hogy kizárólag a polgári tisztviselők parancsára járjon el, és így az állami/szövetségi rendészeti szervek katonai segítséggel állították helyre a rendet.[32] A törvényhozásban Jefferson kezdeményezte a fellépés lehetőségének engedélyezését, azonban John Rowan érvelését a ház magáévá tette, aki szerint: „[A] társadalom soha nem engedi az életnek a katonai bíróságok általi mérlegelését, kivéve a legnagyobb szükség időszakában, amelyben a polgári bíróságok akadályozva vannak, így különösen háború időszakában."[33] A ház így deklarálta az elmúlt időszakban kiforrott gyakorlatot, és az elfogadott *Insurrection Act of 1807*-ben annyit engedett, hogy lehetővé tette a szövetségi csapatok felhasználását is ilyen helyzetekben, de rögtön rögzítette, hogy érintetlenül hagyja a katonaság polgári hatalomnak való alárendelését. Az amerikai alkotmányos vélekedés elutasította Wilkinson tábornok azon vélekedését, hogy már a küszöbön álló veszélyhelyzetben is fel kell függeszteni a polgári kormányzatot. Ezzel részben azonosult csak Jefferson; állásfoglalásában kifejtette, hogy „vannak olyan szélsőséges esetek, amikor a törvénynek még a megőrzésük szempontjából is alkalmatlanokká vállnak, ilyenkor minden erőforrást egy *dictator*nak[34] vagy a *martial law*nak kell biztosítani,"[35] de soha nem merészkedett odáig, hogy a törvényhozás jogkörét megsértette volna.

Jelentős változást eredményezett ebben a polgárháború időszaka. Az alapvető probléma a polgárháború kirobbanásakor az

[32] DENNISON, George M.: Martial Law: The Development of a Theory of Emergency Powers, 1776-1861, In: *The American Journal of Legal History*, 1974/1. szám, 55-56. o.
[33] DENNISON: i. m. 57. o.
[34] Itt az antik hagyományok nyomán a római dictator intézményére gondolt.
[35] DENNISON: i. m. 58. o.

volt, hogy nem volt meghatározva, hogy mit is takar a háborús elnök kifejezés, ténylegesen milyen jogkörei vannak az Egyesült Államok elnökének ilyen időszakokban. Lényegében ugyanis az 1860-as évekig az alkotmány főparancsnok szófordulata tényleges meghatározás nélküli volt. A háborús események időszakában szükségszerűen Lincoln elnöknek öndefiníció révén kellett meghatároznia a főparancsnoki jogkört és annak határait. Vagyis azt, hogy miként is kellene értelmezni az elnöki hatalmat háború idején, amelynek során definiálnia kellett a törvényhozással és az igazságszolgáltatással kapcsolatos relációját, valamint az alkotmány, nemzet védelmének eszközparkját és korlátait.[36]

Ennek során 1861. április 29-én Scott tábornoknak írt parancsában megadta a jogot neki, vagy az érintett helyiség parancsnokának a habeas corpus felfüggesztésére a Philadelphia és Washington közötti katonai ellátási útvonalon, ha ellenállást tapasztalnak. A probléma abban állt, hogy nem történt nyilvános kihirdetés, mivel csak lehetőségként adta a jogot, azonban ezzel a polgári hatóságok és bíróságok értesítése is elmaradt. Az eljárásból látható, hogy maga Lincoln is vonakodott a felfüggesztést elrendelni, hiszen először habozott, majd pedig egy titkos levélben, feltételes módon engedélyezte azt.[37]

Az első nyilvános kihirdetésre 1861. május 10-én került sor Floridában. Itt kisebb kockázatot vállalt a habeas corpus felfüggesztésével, mivel Florida állam korábban már nyíltan szakított az Unióval, így Lincoln úgy vélte, hogy az levált területek lemondtak az Egyesült Államok alkotmánya által biztosított polgári szabadságjogokról. Ezt követően egyértelműen határozottabbá vált

[36] DIRCK, Brian: Lincoln as Commander-in-Chief, In: *Perspectives on Political Science*, 2010/1. szám, 20-22. o.
[37] NEELY, Mark E. Jr.: *The Fate of Liberty – Abraham Lincoln and Civil Liberties*, New York – Oxford, Oxford University Press, 1991, 4-8. o.

Lincoln, és egyre egyértelműbb módon úgy vélte, hogy minden eszközt, amely szükséges és alkalmas arra, hogy a helyzetet megoldják és a háborút megnyerjék, azt az elnök bevetheti. 1861. június 20-án újabb parancsot adott ki, majd két héten belül elrendelte, hogy a New York és Washington vonalon Scott vagy a helyi parancsnok kiadhatja a habeas corpus felfüggesztését. Mivel lényegében a rendkívüli ülésszakra összehívott Kongresszus előtti beszéde (1861. július 4.) nem változtatott a körülményeken, a Képviselőház csupán annyit tett, hogy bekérte az elrendelő iratokat, így hallgatólagosan hozzájárult az elnök ilyetén hatalomgyakorlásához. Ennek fényében Lincoln 1861. október 14-én már az arcvonalnak megfelelően terjesztette ki a habeas corpus felfüggesztésének lehetőségét (ekkor éppen a Maine-i Bangorig), és ezt a gyakorlatát a háború teljes időszakában követte.[38] Fontos rögzíteni, hogy ez nemcsak a felfüggesztést jelentette, hanem a katonai bíróságok működését, valamint a katonai közigazgatás polgári fölé emelését, központi kormányzat polgári kontrollja mentén.

Ezzel létrejött egy sajátos amerikai modell. Ezen rendszerben békeidőben a hatalmi ágak szeparálva vannak egymástól, amelyet a fékek és egyensúlyok rendszere úgy működtet, hogy az elősegíti a hatalom decentralizációját. Viszont válság idején a hatalommegosztás éles szétválasztása eltűnni látszik, az ellensúlyok és fékek elmosódnak, és a hatalom a végrehajtó hatalom felé koncentrálódik.[39] Ennek elvi alapjait már az alkotmányozás időszakában lerakták a föderalista gondolkodók. Véleményük szerint ugyanis „a jó kormányzat fő jellemzője a végrehajtó hatalom erélye. Nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a közösséget megvédjék

[38] NEELY: i. m. 14. o.
[39] DEPLATO, Justin: *American Presidential Power and the War on Terror: Does the Constitution Matter?* New York, Palgrave Macmillian, 2015, 8. o.

külföldi támadástól. Nem kevésbé szükséges a törvények szilárd érvényre juttatásához, a tulajdon megvédéséhez az igazságszolgáltatás megszokott menetét néha megzavaró rendszertelen és erőszakos szövetkezések ellen, a szabadság biztosításához a becsvágy, frakciózás és anarchia próbálkozásai ellen… Gyenge végrehajtó hatalom gyenge kormányzati végrehajtást jelent."[40] Az erélyes pedig akkor lehet, ha egységes, vagyis nem megosztott, támogatott és megfelelő hatalommal bír.

Ennek a Lincoln által gyakorlatban kialakított, a föderalista gondolkodók által elvi szinten megmunkált rendszernek köszönhetően a válság idején az amerikai modell inkább korlátozások nélküli végrehajtói előjogot jelent, mintsem az alkotmányban felsorolt hatáskört. Ennek a sajátos modellnek viszont részét képezi egyfajta visszacsatolás, lényegében a bírói hatalom oldaláról, hiszen ez a rendszer az angollal ellentétben már nem ismeri a törvényhozás indemnitási jogát, vagyis, hogy utólagosan minden ilyen időszakban hozott döntést, intézkedést alkotmányosnak, törvényesnek ismer el.

A polgárháború után ezt a visszacsatolást az ex parte Milligan-döntés jelentette 1866-ban. Milligant és társait azzal vádolták, hogy a polgárháború időszakában a szövetségi csapatoktól fegyvert akartak lopni, amelyek felhasználásával hadifogolytáborokat támadtak volna meg, végső céljuk pedig több uniós tagállam: Indiana, Michigan és Ohio kormányainak megdöntése volt. Elfogásuk után, mivel a területen a martial law szerint működött az államgépezet és a habeas corpust felfüggesztették, ezért katonai bíróság elé állították őket, amely mindannyiukat bűnösnek találta.

[40] HAMILTON, Alexander: 70. Hamilton – New York állam népéhez, 1788. március 15, In: BERKES Tímea (szerk.): *Az amerikai alkotmányozási vita: A föderalisták írásaiból (1787-1788)*, Szeged, Documenta Historica 27. A JATE Történész Diákkör kiadványa, 1996, 49. o.

Mivel egyikük sem volt a haderő állományában, ezért kérték a bíróságtól, hogy mondja ki, hogy az eljárás sértette az alkotmányos jogaikat.

A többségi álláspont a következőket tartalmazza: vészidőszakban a habeas corpus felfüggeszthető, amely következtében a végrehajtó hatalom szabadon dönthet arról, hogy valakit letartóztatnak és ennek nincs alkotmányos akadálya, viszont magának az ügynek a megítélése továbbra is civil bírósági fórum elé tartozik. A felfüggesztésnek a jogszerűségét is vizsgálhatják a rendes bíróságok. Szintén fontos kitétel, hogy civil személy csak feltétlen szükség esetén ítélhető meg katonai fórum által. Így vagy akkor, ha nincs működő rendes bíróság, vagy a rendes bíróság ekként dönt. Ha a polgári igazságszolgáltatást a veszélyhelyzet teljesen nem szüntette meg, akkor három esetben lehetséges mégis (vagyis feltétlen szükséges) az, hogy katonai fórum járjon el: nem áll rendelkezésre a bíróság működtetéséhez szükséges munkaerő; az érintett ügy által igényelt titkosság szintjét a polgári bíróság nem tudja biztosítani; és ha az adott bíróságon a kizárási szabályoknak egyetlen bíró sem felel meg, az ügy pedig észszerűen nem áthelyezhető.[41]

A Texas v. White ügyben (1869) a Legfelsőbb Bíróság lényegében megerősítette a lincolni hatalomértelmezést. A többségi vélemény megállapította, hogy háború idején az elnöknek joga van alkalmazni a haderőt, és joga van megtenni olyan intézkedéseket, amelyek szükségesek az Unió integritásának megőrzésére alkotmányos keretek között. Ugyanakkor a Kongresszus jogait is fenntartotta a kivételes állapotokban.[42]

[41] FRANK, John P.: Ex Parte Milligan v. The Five Companies: Martial Law in Hawaii, In: *Columbia Law Review*, 1944/5. szám, 641-642. o.
[42] Texas v. White, 74 US (1869), 13.

Elmozdulást jelentett a struktúrában a posse comitatusnak az újragondolása, vagyis a Kongresszus általi átfogó szabályozása, amely révén a törvényhozás korrekciót hajtott végre a belső anomáliák kezelésének eszközrendszerében. Mivel az Egyesült Államok alkotmánya nem tartalmaz kifejezett tiltást a haderő polgári lakossággal szembeni alkalmazására, így – bár azt alapvetően elvetették – az első Kongresszus gyorsan rendelkezett a posse comitatus alkalmazásának lehetőségéről, vagyis arról, hogy a haderő mely esetkörökben legyen igény szerint bevehető polgári személyekkel szemben. Ezen jogkörök két fő csoportra voltak oszthatók; az első az elnöki felhatalmazás, amelyet lázadás, felkelés leverése érdekében gyakorolhatott az elnök, a második pedig a haderőnek a polgári rendészeti hatóságokat kisegítő jogköre volt.

A haderő igénybevétele a polgári hatóságok részéről bevett gyakorlattá vált, az esetek túlnyomó többségében nem is érintette ez a kivételes hatalom kérdéskörét, hiszen többségében jóval alacsonyabb intenzitású ügyekben nyertek alkalmazást. Jelentős politikai visszhangot az intézmény viszont csak a polgárháború utáni helyreállítás időszakában (1865-1877) kapott. Ugyanis az 1876-os elnökválasztás során a déli államokban a marshalokat a választási törvény végrehajtásában és annak megakadályozásában – ami amúgy az ekkor hatályos jogszabályoknak megfelelt –, hogy a korábbi konföderációs tisztviselők szavazzanak a haderő jelentős fellépése segítette. A választásokat rendkívül szoros eredménnyel végül Rutherford B. Hayes republikánus jelölt nyerte, azonban elterjedt az a vélemény, hogy a haderő jelentős felvonulása megfélemlítette a déli szavazókat. Így a felálló – demokrata többségű – Kongresszus 1878-ban elfogadta a Posse Comitatus Act-et, amely a haderő belső alkalmazását kizárólag az alkotmányban és a kongresszus által elfogadott törvényben engedélyezett esetekben tette lehetővé.

A Posse Comitatus Act hatálya nem terjed ki a milíciára – 1916-tól a Nemzeti Gárdára –, mivel azok tagállami ellenőrzés alatt állnak, amíg szövetségi szolgálatba nem hívják, így a kormányzó utasítására felhatalmazást kaphatnak a törvényes rend helyreállítására. Szintén ki kell hangsúlyozni – ahogy arra William Winthrop is rávilágított –, hogy a Posse Comitatus Act ellenére az elnök felhívhatja az Insurrection Act rendelkezéseit,[43] így a haderő továbbra is alkalmazható volt belföldön lázadás, felkelés, továbbá olyan tömeges jogellenes cselekmények esetén, amelyek akadályozzák a szövetségi törvények végrehajtását, vagy megfosztják a polgárokat az alkotmány által biztosított jogoktól,[44] továbbá a tagállami milícia támogatásának szükségessége esetén.

Lényegében tehát a Posse Comitatus Act célja az volt, hogy a szövetségi haderő ne – vagy csak szűk körben – láthasson el rendészeti feladatokat. A kivételes hatalmi elnöki jogköröket annyiban érintette, hogy szűkebbre szabta a haderő alkalmazásának lehetőségét.

4. A kontinentális modell kialakulása és jellemzői – A német és az osztrák kivételes hatalom fejlődése az első világháborúig

A német területeken a polgári átmenet – klasszikus időszakához képest – késői, inkább a század közepére tehető megvalósulása okán alkotmányos meghatározottságról és törvényi szabályozásról csak ekkortól beszélhetünk. Az intézmény kialakulására hatást gyakorolhatott ekkora már a francia ostromállapoti és az angol martial law típusú kivételes hatalmi rendszer. Kézenfekvő volt a

[43] Jennifer K. Elsea: *The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of the Military to Execute CivilianLaw (*https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42659.pdf) 22. o.

[44] Erre hivatkoztak az iskolai szegregáció megszüntetésére irányuló bírói végzések végrehajtásának érvényre juttatásakor Mississipiben (1962) és Alabamában (1963).

francia szabályozás mintául vétele, hiszen az a napóleoni expanzió során tényleges tapasztalás tárgya lehetett, emellett pedig az alkotmányos struktúra hasonlósága is könnyebbé tette annak használatát, mint a kontinenstől eltérő angolszász gondolkodás átemelését.

Jelentős hatású a porosz szabályozás, hiszen a későbbi Német Birodalom alkotmányos struktúrájába emelték annak törvényi szintjét. Az 1850. január 31-i alkotmány 111. cikke úgy rendelkezett, hogy háború esetén az ellenség által fenyegetett vagy már részben megszállt tartományokban, illetve felkelés esetén a közbiztonság sürgető veszélyekor lehetett elrendelni a hadiállapotot, és szükség esetén fel lehetett függeszteni vagy korlátozni az alkotmány személyi szabadságra, magánlakás sérthetetlenségére, a törvényes bíróhoz való jogra, a gyülekezési és egyesülési jogra és a sajtószabadságra vonatkozó rendelkezéseit.[45] A kihirdetés dob- és trombitaszóval történt, illetve nyilvános hirdetmények vagy lapok útján, továbbá minden alkalommal értesíteni kellett a községi elöljárókat.[46] A részletes szabályok kialakítását törvényi szintre delegálta.

A törvényi szabályozás 1851. január 4-én született meg. Követve az alkotmányt, külső és belső veszélyhelyzetet különített el. Háború esetén az ellenség által fenyegetett vagy részben megszállt területeken az érintett erődítmény parancsnoka gyakorolta a jogosítványokat az erődítmény és a hozzátartozó területek tekintetében, míg a parancsnokló tábornok a hadtest egyéb területeire vagy annak egyes részeire. Belső lázadás esetében főszabályként a hadiállapotot az államminiszter rendelhette el. Sürgős esetben, ideiglenesen, az érintett területre az ott szolgáló

[45] BUZA László: Az államjogi kivételes állapot II., In: *Jogtudományi Közlöny*, 1915/28. szám, 313. o.
[46] BUZA: i. m. (1915b), 314. o.

legmagasabb rangú katonai parancsnok. Utóbbival szemben többletfeltétel volt, hogy a polgári közigazgatás vezetőjének indítványára is szükség volt. A törvényhozást azonnal tájékoztatni kellett a kihirdetésről és az alapjogi korlátozásról. Ha nem ültek együtt, akkor a következő ülésszakon be kellett számolni az eseményekről. Utóbbiból látható, hogy a törvényhozásnak lényegében csak deklaratív hatásköre volt hadiállapot esetén, amelyet a királyi – később császári – végrehajtó hatalmi túlsúly eredményezett.

A törvény hatásköri szabályai szükségképpeni és fakultatív jogkörökre voltak oszthatók. Szükségképpeni következménye volt az elrendelésnek, hogy a hadiállapot elrendelését követően az érintett területen a végrehajtó hatalom a terület katonai parancsnokára szállt, akinek utasításait a polgári közigazgatás köteles volt végrehajtani. Szintén szükségképpeni kelléke volt a hadiállapotnak a büntető anyagi jogi szabályok szigorítása. Ennek során egyes bűncselekmények súlyosabban voltak megítélendők.

Fakultatív következménye volt a hadiállapotnak az alapjogi korlátozások elrendelése, amelyről szabadon dönthetett a terület illetékes parancsnoka. Ami azt eredményezte, hogy az eltérő területeken, eltérő veszélyszintekhez lehetett igazítani az alapjogi korlátozást, viszont a szabályozás garanciális maximumot nem állapított meg, hanem lehetővé tette a fentebb felsorolt jogok teljes felfüggesztését is. Szintén eshetőleges lehetőség volt a vegyes haditörvényszékek felállítása, amiről szintén az illetékes parancsnok rendelkezhetett. Ezen haditörvényszékek többek között ítélkezhettek felségárulás, hazaárulás, emberölés, fosztogatás, vasút vagy távíró rongálása esetében is, akár civil, akár katonai elkövetők esetében is.[47]

[47] TÓTH: i. m. 25-26. o.

A fentiek mellett a leglényegesebb és sajátképi hatáskör a kivételes rendelet megalkotásának lehetősége volt, amelynek jellemzője volt, hogy a törvénnyel egyenértékű jogszabály volt, amelyet a törvényhozás maximum helyteleníthetett, de kizárólag az uralkodó joga és kötelezettsége volt a hatályon kívül helyezése. E jogkör korlátja csupán az volt, hogy az alkotmányt és meghatározott törvényeket nem módosíthattak ilyen rendelettel.[48]

A német egység létrejötte után elfogadott birodalmi alkotmány 68. §-a alkalmazni rendelte a porosz törvényt hadiállapot esetére. Ez alól később kivételt jelentett Bajorország, ahol 1912. november 5-én saját kivételes hatalmi törvényt fogadtak el, bár az lényegében megismételte a porosz jogszabályt.

A birodalmi kivételes hatalom rendszerében az elrendelés joga a császárt illette meg a közbiztonság fenyegetettsége esetén. A fentebb bemutatott rendelkezések tehát a Német Birodalmi kivételes hatalmi jog törzsét képezték, anélkül, hogy azok teljes alkotmányhoz igazítása megtörtént volna, ugyanis például az alapjogok alkotmányos meghatározottsága a birodalmi alkotmányban elmaradt,[49] így a konkrét szakaszokra utaló szabályozás maximum analóg módon volt alkalmazható. Büntető anyagi jogi szabályait pedig az 1870. május 31-én elfogadott német büntető törvénykönyv megfelelő szakaszai alkották, melynek a fentebb felsorolt bűncselekményekről szóló szakaszai váltották fel a korábbi szabályozást. Ezen szakaszok egységesen úgy rendelkeztek, hogy ezen bűncselekmények esetében az

[48] EREKY: i. m. 565-566. o.

[49] Lásd ennek okát bővebben: SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806-1945 – Különös tekintettel az államszervezeti változásokra*, Budapest, Szent István Társulat, 2002, 144-145. o.

életfogytiglan tartó fegyházzal büntetendő cselekmények hadiállapot idején halálbüntetéssel sújtandók.[50]

Az Osztrák Császárság a némethez nagyban hasonló kivételes hatalmi rendszert alakított ki. A Habsburgok a neoabszolutizmus éveit követően a sorozatos katonai vereségek hatására kiegyezésre kényszerültek a Magyar Királysággal, valamint alkotmányos reformot kellett végrehajtani a koronatartományok tekintetében. Az 1867. december 21-én kiadott decemberi alkotmány több alkotmánylevélből álló alkotmányos struktúrát hozott létre.[51] Ennek részeként szabályozták az alapvető jogokat. Ezen törvény 20. cikke kimondta, hogy a személyes szabadság, a magánlakáshoz való jog, a levéltitok, az egyesülési és gyülekezési jog, valamint a sajtószabadság a végrehajtó hatalom részéről ideiglenesen korlátozható, amelynek részletes szabályait külön törvény állapítja meg.

A kivételes hatalomról rendelkező törvényt 1869. május 5-én fogadták el. A kivételes hatalmat az összminisztérium rendeletével nyilvánították ki, amelyhez a császár hozzájárulása volt szükséges. A rendeletet közzé kellett tenni a birodalmi törvénytárban. Kivételes hatalom elrendelhető volt háború vagy annak közvetlen veszélye esetén, továbbá belső zavarok esetén, vagyis amikor felségsértő vagy alkotmányt fenyegető, avagy személyes biztonságot veszélyeztető cselekmények tömegesen vagy kiterjedten fordultak elő.[52] Fontos eltérés a német szabályozáshoz képest, hogy az alapjogi korlátozás konkrét mértéket határozott meg, felső küszöbbel. Tehát a végrehajtó hatalom a törvényi szinttől

[50] POLNER Ödön: A háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége, In: *Jogállam*, 1917/1-2. szám, 33. o.
[51] SCHEER, Tamara: *Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges*, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010, 11. o.
[52] POLNER: i. m. 38-39. o.

csak enyhébb szabályokat állapíthatott meg. Ezzel itt is lehetővé tették a kialakult helyzethez igazítható alapjogi korlátozást. A törvény tehát garanciális keretet teremtve részletezte, hogy az egyes fenti alapjogok milyen terjedelemben voltak korlátozhatóak. Emellett garanciális elemként megjelent az, hogy az elrendelt intézkedésekről a Birodalmi Gyűlést indokolást tartalmazó előterjesztésben tájékoztatni kellett, ennek elmaradása esetén a rendelkezések érvénytelenné váltak.

A fentieken túl egy 1873-as törvény lehetővé tette az esküdtbíróságok ideiglenes felfüggesztését.[53] A büntető perjogról szóló törvény pedig büntetőjogi kivételes állapoti szabályokat állapított meg, amelyek révén az eljárás gyorsult, és a végrehajtást jogorvoslat nélkül kellett foganatosítani. A közös katonai bűnvádi perrendtartás az állam hadereje elleni bűncselekmények esetén kimondta, hogy ilyen cselekmények megvalósítói – akár polgári személyek esetén is – katonai bíróságok által ítéltetnek meg. Ehhez viszont a kivételes állapot mellett szükség volt az igazságügyi miniszter általi kihirdetésére is.[54]

Az alkotmány szintén biztosította a rendeletalkotási lehetőséget. Ennek körében el kell határolni a kivételes rendeletet a szükségrendelettől. Utóbbi főszabály szerint nem kivételes hatalmi eszköz volt, hanem békeidőben, mikor a jogszabály megalkotásának sürgető szükségessége állt fenn és a Birodalmi Gyűlés nem ülésezett, akkor adhattak ki ilyen rendeletet, amelynek ideiglenesen törvényereje volt. Eltérően a német szabályozástól, ezt a rendeletet a törvényhozásnak meg kellett később erősítenie.[55] A kivételes rendeletet viszont csak a fentebb már felvázolt időszakokban

[53] BRAUNEDER, Wilhelm: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*, Pécs, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1994, 204. o.
[54] BUZA: i. m. (1915c), 351. o.
[55] BRAUNEDER: i. m. 220. o.

lehetett megalkotni. Alkotmányos felhatalmazás alapján a minisztertanács adta ki a császár előzetes beleegyezésével. Ideiglenes hatályú volt, kizárólag a vészidőszakra vonatkozott. Szintén be kellett mutatni a törvényhozásnak, ennek elmaradása ipso iure érvénytelenné tette, lényegében az alapjogok felfüggesztésének tényleges kereteit, a korlátozások hatályát rendezték benne.[56]

Utóbbi okán vált szükségessé, hogy a szükségrendeletek alkotását felhasználják kivételes hatalom idején is. Ezen törvénypótló jogkört felhasználva adott a hadüzenet után Galícia, Bukovina, Szilézia és Morvaország vonatkozásában olyan jogot a legfőbb katonai parancsnoknak, hogy az „a katonai érdekeknek a politikai közigazgatás terén leendő megóvása végett a tartományi főnökök (helytartók, tartományi elnökök) hatáskörében rendeleteket bocsáthasson ki, parancsokat adhasson és ezek megtartását kikényszeríthesse; a tartományi főnököket és alsóbb fokú közigazgatási hatóságokat pedig kötelezte, hogy a katonai legfőbb parancsnok által kiadott rendeleteket megtartsák és végrehajtsák”.[57] Ugyanis az alkotmány nem tette lehetővé a katonai igazgatás polgári igazgatás fölé emelését és polgári közigazgatási hatáskörök gyakorlását, tehát a szükségrendelet-alkotási jogosítvány felhasználásával de facto és de iure törvényt alkotott a végrehajtó hatalom a jogosítvány megszerzése érdekében. Hadigazdálkodás területén, szintén jogosítványok hiányában 1914-ben és 1917-ben szükségrendeletet alkottak meg, a fentiektől annyi eltéréssel, hogy ezt a kormány kezdeményezte. Célja, hogy „a háború okozta rendkívüli viszonyok időtartamára a gazdasági élet

[56] EREKY: i. m. 553-564. o.
[57] POLNER: i. m. 38. o.

támogatásához és talpra állításához szükséges rendelkezéseket rendelet útján”[58] a kormány meg tudja tenni.

A kialakult osztrák kivételes hatalmi rendszer immanens részét képezte a kivételes hatalmi rendelkezéseket és szabályokat összefoglaló kivételes állapoti tájékoztató, amely anyagi, eljárási és szervezeti szabályokat is tartalmazott. Egyértelmű tartalommal töltötte meg az osztrák kivételes hatalmi rendszert. Ugyanis az alkotmányos rendszer egyes alapjogok korlátozásán és a rendeletalkotáson túl tényleges szabályanyagot nem adott kivételes állapot időszakára. Ezt orvosolta a tájékoztató, amely viszont alkotmányos deficitet teremtett ezzel, amelyet az alkotmány 14. §-a szerinti szükségrendelet-alkotással orvosoltak.

A tájékoztató – végső, első világháború előtti harmadik kiadása – úgy rendelkezett, hogy a végrehajtó hatásköröket át kell adni a haderőnek, a katonai joghatóságot ki kell terjeszteni a civilekre. Lehetővé tette a nyomdatermékek vizsgálatát és távírda-, posta- és telefonforgalom korlátozását, valamint a háborúhoz nélkülözhetetlen termékek kivitelének tilalmazását. Emellett szintén rendelkezett a Hadfelügyeleti Hivatal felállításáról. Ennek feladata az információk összegyűjtése; annak eljuttatása a megfelelő szervhez; együttműködés megvalósítása; valamint utasítások, rendelkezések kiadása; továbbá a bécsi állami telefonhálózat felügyelete. Rögzítették, hogy egyes kérdésekben hozott döntéseit úgy kellett tekinteni, mintha a tárgy szerinti minisztérium adta volna ki, azonban saját nevében rendeletet nem bocsáthatott ki. Személyi állományának meghatározása során erős katonai befolyás alakult ki a szervezetén belül. Tevékenységét 24 órában kellett ellátnia.[59]

[58] BRAUNEDER: i. m. 206. o.
[59] SCHEER: i. m. 23-28. o.

Az osztrák kivételes hatalmi rendszerben tehát az alapjogi korlátozások alkotmányosan és törvényi szinten körülhatároltak voltak, kereteit rögzítették. Azonban a végrehajtó hatalom vészidőszaki meghatározottsága nem történt meg törvényi szinten. A kivételes rendeletalkotás az alapjogi rendelkezésekre korlátozódott. Így ezek tényleges definíciója a „Tájékoztató a kivételes állapot időszakára" elnevezésű dokumentumban történt meg, amelynek egyes, törvények által nem szabályozott rendelkezéseit a szükségrendelet-alkotási hatáskörével élve maga a végrehajtó hatalom alkotott meg.

5. Összegzés

A kialakult polgári államalakulatoknak választ kellett adniuk az újfajta vagy jelentős átalakuláson átesett biztonsági kihívásokra, kockázatokra. Ennek első mozzanata az volt, hogy az államnak azonosítania kellett az általánostól eltérő határszituációkat, majd pedig főszabályként jogállami keretek között meg kellett keresni azok megoldásainak leghatékonyabb eszközét. Ezek pedig olyan a végrehajtó hatalom egyes hatalmi jegyeinek speciális kiterjesztését jelentették, amelyek a jogfejlődés szintje okán vagy a normál jogrend keretei közötti egyes decíziós jogkörök kiszélesítését vonták maguk után (például karhatalmi fellépés eszközparkja), vagy az ostromállapottól – hiszen azt egy speciális történelmi helyzet szülte – eltérő, új típusú kivételes hatalmi szabályanyag létrehozását eredményezték

A klasszikus polgári átalakulással annak forradalmi eseményeibe ágyazottan jött létre az ostromállapoti modell. Franciaországban, Spanyolországban és Hollandiában a *forradalmi/polgárháborús hagyományok* révén egy sajátos kivételes hatalmi modell alakult ki a polgári állam hajnalán az *ostromállapot* képében, amely az állam létét fenyegető *külső*

ellenség támadása esetén volt felhívható, valamint ezzel ötvözve a *belső társadalmi rendet támadó* azon cselekmények esetében, amikor a támadás a fennálló alkotmányos politikai rendet vette célba. Tehát mindkét esetkörben *(államközi vagy bel-) politikai színezete volt a döntésnek.* Ezen kivételes állapot idején a végrehajtás erősen katonai karakterisztikát öltött a polgári kormányzat irányítása mellett, továbbá – az elrendelési mechanizmus tekintetében biztosan – az alternatív rend mindeközben azért alkotmányosan, jogállami elvek mentén körülhatárolt volt.

Az angol alkotmányos hagyományok teljesen más alapokra helyezték a vészidőszakok kezelését. A tradicionális felhatalmazások általános jellegűek voltak, lényegében a lehető legszélesebb eszközparkot kívánták biztosítani a végrehajtó hatalomnak. Viszont elvi szinten a *common law* rendszerén alapuló hagyományokat nem engedték felfüggeszteni, így akár a *habeas corpus felfüggesztése* esetén, akár a *Riot Act* nyújtotta lehetőségek közepette lehetőséget biztosítottak a rendes bíróságok előtti, a vészidőszakot követő jogorvoslatra, amelyet viszont a legtöbb esetben indemnitási törvénnyel annuláltak. A *martial law* intézményét, amely viszont a teljes alkotmányos struktúra felfüggesztését eredményezte volna, a 17. század végétől Anglia területén nem alkalmazták. A 19. század végére megjelenő, új típusú hadviselés által generált elvárásoknak azonban ez a rendszer már nem tudott egészében megfelelni. Hiszen bármennyire is általános volt a felhatalmazás – amely a haderő alkalmazását is lehetővé tette –, a parlament abszolút szuverenitása okán a kormányzat nem bírt szükségrendelet alkotási lehetőséggel, így nem tudott a gyorsan változó viszonyokhoz igazodni, nem tudta a hadigazdálkodás újfajta kihívásait kezelni. Ennek okán az első világháború kitörését követően a korábbi hagyományokkal szembemenve megalkotta a

törvényhozás Defence of the Realm Actet (DORA), amely már e jogot is biztosította a háború időszakára.

Az Egyesült Államok kivételes hatalmi rendszere, bár angol alapokon nyugszik, a 19. század során mégis önképű rendszerré, modellé fejlődött. A Lincoln formálta háborús elnöki jogköröket az ex parte Milligan-ügyben lényegében érintetlenül hagyta a bíróság döntése, annak csak területi, időbeli és szükségszerűségi, valamint szűk körben alkotmányossági felülvizsgálati lehetőségét határozta meg. A 19. században létrejövő amerikai modellű kivételes hatalom megőrizte az angol alapvonásokat, hiszen szinte általános felhatalmazáson nyugvó elnöki jogkört teremtett, amely a polgári igazgatás működésének ideiglenes megszűnése esetén az elnök utasítása alapján – ideális esetben Kongresszusi felhatalmazással – katonai igazgatást és szükségszerűen katonai igazságszolgáltatás helyi kialakítását jelentette. Viszont azáltal, hogy az indemnitás intézményét nem ismerte, lehetőséget teremtett a rendes bíróságok előtti alkotmányos jogorvoslatra.

A kontinentális modellben (német, osztrák), eltérően a fenti modellektől, a kivételes hatalmi szabályozás alkotmányosan determinált, alkotmányosan meghatározott intézmény. Az alapvető szabályokat és tényállásokat az egyes alaptörvények rögzítik, míg a részletszabályokat törvényi szintre utalták. Emellett, eltérően a többi kivételes hatalmi rendszertől – megteremtve ezzel a sajátos kontinentális modellt – kezdetektől fogva lehetővé tették végszükség esetén a rendeleti kormányzást, vagy szükségrendeletek megalkotását.

A kontinentális modell tehát a fentiek alapján a következőkkel jellemezhető: a) kivételes hatalom alkotmányos determináltságú intézmény; b) alkotmányban rögzített alapjogok korlátozhatóságát teszi lehetővé; c) mind belső- mind külső veszélyhelyzetben alkalmazható; d) széleskörű a rendeletalkotási lehetőség a

végrehajtó hatalom oldalán; e) erős a végrehajtói túlsúly, amely az államfő tradicionális jogain is alapult; f) katonai közigazgatás polgári igazgatás fölé emelése; g) speciális büntető anyagi és eljárásjogi szabályok alkalmazása.

E 19. századi kivételes hatalmi modellek alapvetően befolyásolták a jogintézmény 20. századi fejlődését, néhol tévutas megoldásokat eredményeztek, amelyek totaliter rezsimek kialakulását segítették elő. Emellett napjainkig hatóan determinálják a jogalkotó gondolkodását, akik ezáltal kizárólag az egyik vagy másik modell megvalósítása mellett törnek lándzsát, vagy egyes intézményi megoldásokat csak eredeti képükben vélik alkalmazhatónak (lásd például a haderő felhasználásának kérdését), így azokat eredendően elvetik vagy vészidőszak szűk keresztmetszetében vélik implementálhatónak. Teszik ezt úgy, hogy figyelmen kívül hagyják ezen modellek létrejöttének történelmi folyamatokba való beágyazottságát, az azóta eltelt egy, másfél évszázad társadalmi, gazdasági, biztonsági folyamatainak átalakulását.[60] Így a részintézmények funkcionális átalakulását, módosulását, amelyek végeredményben egy nem megfelelően kialakított vészidőszaki rezsimet eredményezhetnek.

[60] Lásd bővebben: FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Budapest; 2019.; FARKAS Ádám: *A totalitás kora?*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.; FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.

Forrásjegyzék

Irodalomjegyzék

[1.] AGAMBEN, Giorgio: *State of Exception*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005.;

[2.] BRAUNEDER, Wilhelm: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*, Pécs, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1994.;

[3.] BRAVO LIRA, Bernardino: La Constitucion de 1833, In: *Revista Chilena de Derecho*, 1983/2. szám, 317-329. o.;

[4.] BUZA László: Az államjogi kivételes állapot I., In: *Jogtudományi Közlöny*, 1915/27. szám, 305-306. o.;

[5.] BUZA László: Az államjogi kivételes állapot II., In: *Jogtudományi Közlöny*, 1915/28. szám, 313-314. o.;

[6.] BUZA László: Az államjogi kivételes állapot III., In: *Jogtudományi Közlöny*, 1915/32. szám, 350-351. o.;

[7.] DENNISON, George M.: Martial Law: The Development of a Theory of Emergency Powers, 1776-1861, In: *The American Journal of Legal History*, 1974/1. szám, 52-79. o.;

[8.] DEPLATO, Justin: *American Presidential Power and the War on Terror: Does the Constitution Matter?*, New York, Palgrave Macmillian, 2015.;

[9.] DICEY, Albert Venn: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata, 1902.;

[10.] DIRCK, Brian: Lincoln as Commander-in-Chief, In: *Perspectives on Political Science*, 2010/1. szám, 20-27. o.

[11.] EREKY István: Rendkívüli kútfők, In: EREKY István: *Jogtörténeti és közigazgatási jogi tanulmányok (2. kötet)*, Eperjes, Sziklai Henrik Kiadása, 1917, 544-631. o.;

[12.] FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon (1867-1944)*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.;

[13.] FARKAS Ádám: *A totalitás kora?*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.;

[14.] FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Budapest; 2019.;

[15.] FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.;

[16.] FINLASON, William Francis: *Martial law*, Bristol, Law Magazine and Review, 1872.;

[17.] FRANK, John P.: Ex Parte Milligan v. The Five Companies: Martial Law in Hawaii, In: *Columbia Law Review*, 1944/5. szám, 639-668. o.;

[18.] HAMILTON, Alexander: 70. Hamilton – New York állam népéhez, 1788. március 15, In: BERKES Tímea (szerk.): *Az amerikai alkotmányozási vita: A föderalisták írásaiból (1787-1788)*, Szeged, Documenta Historica 27. A JATE Történész Diákkör kiadványa, 1996, 49-56. o.;

[19.] Jennifer K. Elsea: *The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of the Military to Execute CivilianLaw (*https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42659.pdf);

[20.] LÓPEZ, Carlos Garrido: Sobre el estado de sitio, su régimen jurídico y el control jurisdiccional de su declaración, In: *Revista de Derecho Político*, 2007/68. szám, 107-142. o.;

[21.] NEELY, Mark E. Jr.: *The Fate of Liberty – Abraham Lincoln and Civil Liberties*, New York – Oxford, Oxford University Press, 1991.;

[22.] POLÁCSKA Edina: Franciaország és a karlizmus, In: *Aetas*, 2007/1. szám, 63-85. o.;

[23.] POLNER Ödön: A háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége, In: *Jogállam*, 1917/1-2. szám, 25-42. o.;

[24.] PONGRÁCZ Alex: "Kinek az álma múlik a közérdeken?" Avagy az állam gazdaságpolitikai szerepvállalásának trendfordulói az abszolutizmustól a neoliberális versenyállamig és tovább..., In: LAPSÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter (szerk.): *Köz/érdek: Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára,* Budapest, Gondolat, 2017, 95-122. o.;

[25.] PONGRÁCZ Alex: Az állam gazdaságpolitikai szerepvállalásának változásai, In: *Pro Publico Bono,* 2017/3. szám, 168-195. o.SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 179-188. o.;

[26.] SCHEER, Tamara: *Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges*, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010.;

[27.] SEGADO, Francisco Fernandez: Las disposiciones de excepción en la década moderada, In: *Revista de estudios políticos*, 1976/205. szám, 81-118. o.;

[28.] SPALDING, Matthew: *Az amerikai függetlenségi nyilatkozat és alkotmány alapelvei*, Budapest, Századvég Kiadó, 2011.;

[29.] SURRIDGER, Keith: Rebellion, martial law and British civil-military relations: The war in cape colony 1899–1902, In: *Small Wars & Insurgencies*, 1997/2. szám, 35-60 o.;

[30.] SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806-1945 – Különös tekintettel az államszervezeti változásokra*, Budapest, Szent István Társulat, 2002.;

[31.] TODD, Alpheus: *A parlamenti kormányrendszer Angliában – S annak eredete, kifejlődée, és gyakorlati alkalmazása*, Budapest, MTA Könyvkiadó-Hivatala, 1877.;

[32.] TÓTH Árpád: *A kivételes állapot intézménye néhány burzsoá állam jogrendszerében kialakulásától az első világháború végégig*, Szeged, Acta Juridica et Politica, 1981.;
[33.] WEBB, Denver A.: More Than Just a Public Execution: Martial Law, Crime and the Nature of Colonial Power in British Kaffraria, In: *South African Historical Journal*, 2013/2. szám, 293-316. o.;
[34.] WISE, Edward: *The Law Relating to Riots and Unlawful Assemblies: Together with a View of the Duties and Powers of Magistrates, Police Officers, Special Constables, the Military, and Private Individuals, for their Suppression; and a Summary of the Law as to Actions Against the Hundred*, London, Shaw and Sons, 1848.

Egyéb források

[1.] The Political Constitution of the Spanish Monarchy: Promulgated in Cádiz, the nineteenth day of March España. Constitución 1812 (http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/c1812/12159396448091522976624/p0000001.htm#I_6_);
[2.] *An act for preventing tumults and riotous assemblies, and for the more speedy and effectual punishing the rioters.* (https://web.archive.org/web/20090211132844/http://reactor-core.org/riot-act.html);
[3.] Defence of the Realm Act, 1914, Ch. 29.;
[4.] The Defence of the Realm (Amendment) Act, 1915, (5 Geo. 5, c. 34);
[5.] Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya;
[6.] Texas v. White, 74 US (1869).

KELEMEN ROLAND
AZ 1912-ES KIVÉTELES HATALMI TÖRVÉNY SZÜLETÉSE ÉS RENDSZERE

A kivételes hatalom szabályozása szükségképpeni része a polgári államalakulat alkotmányos fejlődési folyamatának. Ugyanis természetszerű, hogy az állam intézményrendszerét, a kialakult alkotmányos rendet akár külső, akár belső támadás érheti, viszont ekkor már a saját maga definiálta jogállami keretek között mozogva kell kialakítani azt az eszközparkot, amely révén eredményesen veheti fel a harcot a vészidőszaki kihívásokkal. Ez volt megfigyelhető például a nagy francia forradalom időszakában, mikor a forradalmi állam életre hívta az ostromállapot intézményét, vagy az Egyesült Államok tekintetében a martial law folyamatos fejlesztése, formálása az alkotmányozástól a polgárháborút követő időszakig.

Magyarország esetében a polgári átalakulás hajnalán, az 1848-as forradalom és szabadságharc időszakában is felmerült az intézmény törvényi meghatározásának szükségessége. 1848 nyarán a törvényhozás felszólította a kormányt ilyen jellegű törvény megalkotására, azonban végül a Deák által elkészített javaslat, magának a javaslattevőnek az elutasító jellegű felszólalása okán is, nem vált törvénnyé.

A kiegyezést követően többször felmerült ilyen tárgyú törvény kodifikálása és törvényhozás elé terjesztése, azonban hiába szólalt fel Deák úgy az 1868-as véderőtörvény vitája során, hogy „Az állam első és legfontosabb feladata megvédeni az országot kül- és belellenség ellen. A végrehajtó hatalom köteles őrködni a haza biztonsága fölött, az alkotmányos törvényhozás pedig tartozik gondoskodni arról, hogy a kormány minden időben s minden

eshetőségek ellen elegendő s a célnak teljesen megfelelő védelmi eszközök felett rendelkezhessék a haza védelmére."[1] Ennek ellenére ilyen tárgyú törvényt egészen 1912-ig nem fogadott el a magyar törvényhozás.

Az 1912-es év törvényhozás-repertoárja magába foglalta többek között a véderő- és honvédségi törvény megújítását, a katonai bűnvádi perrendtartások megalkotását és nem utolsó sorban a kivételes hatalmi törvényt. Az előbbiekből látható, hogy a nemzetközi politikai környezetből levezethető háborús félelme szükségessé tette a védelmi alkotmány újragondolását és szükségképpeni kiegészítését.

Jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy bemutassa, hogy Magyarország miként jutott el az 1912-es törvény megalkotásáig, milyen külső elvárásoknak kellett megfelelnie az egyes javaslatoknak. Emellett áttekinti a törvényalkotás folyamatát és az elfogadott törvény rendszerét.

1. Kivételes hatalmi törvényjavaslatok a századfordulóig

Bár 1912-ig kivételes hatalmi törvényt nem fogadott el az Országgyűlés, azonban a kormány berkein belül több törvényjavaslat is elkészült, főként a nemzetközi politikai helyzet háborús veszéllyel fenyegető helyzeteire reagálva.

Az első – és egyben 1912-ig az utolsó – törvényjavaslat, amely a törvényhozás elé került, a tárgykörben lényegében nem kivételes hatalmi törvény volt, hiszen fő tárgyát tekintve a katonai bíróságok hatáskörét hivatott volna szabályozni. Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter 1868. november 29-én terjesztette a képviselőház elé a törvényjavaslatot, amelyet nagy alkotmányos előrelépésnek tartott,

[1] DEÁK Ferenc képviselőházi beszéde a véderőről szóló törvényjavaslat vitájában. In: DEÁK Ágnes (szerk.): *Deák Ferenc – Válogatott politikai írások és beszédek II. kötet,* Budapest, Osiris, 2001, 523. o.

és ami a katonai bíróságok civil hatáskörét teljesen megszüntette volna.[2] A jogügyi bizottság jelentésében üdvözölte a tervezetet – amelyet részletes tárgyalásra alkalmasnak talált – és kifejtette, hogy „a katonai biróságok hatáskörét szabályozván, jövőben biztos eligazolást nyujtand, és elejét veendi a multban oly gyakran előfordult surlódásnak a polgári és katonai hatóságok között".[3] Viszont a javaslat a Képviselőházban heves ellenállásba ütközött. Ennek fő oka annak 6. §-ában rejlett, amely az ostromállapot idejére állapított volna meg felhatalmazásokat. Ez a megoldás rendkívüli visszatetszést azért váltott ki, mivel az ostromállapotnak még alapvető szabályait sem rögzítették a magyar jogrendszerben. Ezen szakasz ugyanis kimondta volna, hogy „belső zavarok eseteiben, vagy ha kül háború veszélye fenyeget: a jelen szakaszban felsorolt büntettek miatt a polgári személyek is a katonai bíróság hatósága alatt állanak".[4]

Deák Ferenc ezen szabályozást nem tartotta elfogadhatónak, annak rendkívül általános megfogalmazása és a hiányos jogszabályi környezet miatt. A Haza Bölcse már ekkor rögzítette a jogállami kivételes hatalom törvényi szabályozásának egy-két alapvető szabályozási tárgyát, vagyis, hogy „törvény mondja meg: mikor lehet ostromállapotot hirdetni? meddig terjedhet az ostromállapot?

[2] Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter felszólalása a képviselőház előtt, In: *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-deczember 9., 328. ülés, 171. o.

[3] Jelentés a jogügyi bizottságnak, „a katonai biróságok hatásköréről" beadott törvényjavaslat tárgyában, In: *Képviselőházi irományok*, 1865. VII. kötet, 388-468. sz., 418. számú iromány.

[4] Törvényjavaslat a katonai bíróságok hatáskörét illetőleg, In: *Képviselőházi irományok*, 1865. VII. kötet, 388-468. sz., 397. számú iromány, 25. o.

és melyek azon szabályok, melyek szerint az ostromállapot megrendelendő?"[5]

Az ostromállapottal kapcsolatos fenntartásai miatt Csanády Sándor „e törvényjavaslatot a haza és szabadság ellen intézett merényletnek"[6] nevezte. Berzenczey László jóval higgadtabban jelezte – Deákkal egyetértve – hogy „a mint az ostromállapot is kimerítve elő lenne terjesztve, beszélhetünk akkor az ostromállapotról, hogy ez nem áll, mert nem lehet oly dologról beszélni, a mi nincs körvonalozva… Ha a törvény alapul előterjesztetik, elfogadom azt; de mielőtt körvonalozva lenne, általában bele menni veszélyesnek tartom…"[7]

A törvényjavaslat ostromállapotra vonatkozó felhatalmazásának hiányosságai mellett többen jelezték azt is, hogy nem csak ostromállapotra vonatkozó szabályozást nem tartalmaz a magyar jogrendszer, hanem katonai büntetőjogra vonatkozót sem. Simonyi Ernő felhívta a figyelmet a teljes szabályanyag hiányosságaira, amikor úgy fogalmazott, hogy „Arra hivatkoznak, hogy a katonai vétségek meg vannak határozva a katonai codexben. De kérdem, ismerjük-e mi e katonai codexet tudja a T. ház, mit szavaz meg, midőn e törvényt megalkotja? Kérdem, nem volna-e az alkotmányos fogalmakkal inkább megférő az, ha a magyar kormány terjesztene elő törvényjavaslatot, mely a katonai vétségek felett

[5] Deák Ferenc felszólalása a katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, In: *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-deczember 9., 335. ülés, 380. o.

[6] Csanády Sándor felszólalása a katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, In: *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-deczember 9., 335. ülés, 382. o.

[7] Berzenczey László felszólalása a katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, In: *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-deczember 9., 335. ülés, 382. o.

ítélő katonai törvényszékeket szabályozza?"[8] A kormány végül megtört a képviselőház ellenállásán, és 1868. december 7-én, vagyis a vita megkezdését követő napon visszavonta a javaslatot.

A kérdés 1878-ban merült fel újra. Ugyanis az orosz–török háború lezárása után lehetőség nyílt a Monarchia számára balkáni befolyásának növelésére és Bosznia megszerzésére, azonban e lehetőségben benne rejlett a háború az oroszokkal. Ennek okán 1878. június 13-án Perczel Béla igazságügy-miniszter már kész javaslatot terjesztett be a minisztertanács elé, amelyet a kormány előszentesítésre felterjesztett az uralkodó elé.[9] A javaslat háború esetére, de már mozgósítás időszakában lehetőséget biztosított volna a kormánynak a kivételes intézkedések meghozatalára. Mozgósítás viszonylatában már a részleges mozgósítás esetén is felhatalmazást adott. Területi hatály tekintetében lehetővé tette, hogy csak az ország meghatározott részein hirdessék ki a vészidőszaki szabályokat. Ennek során – nagyban hasonlóan az osztrák 1869-es törvényhez[10] – korlátozhatóvá tette volna az egyesülési és gyülekezési jogot, a levéltitkot, a sajtószabadságot, a posta- személyi- és áruforgalmat, a törvényes bíróhoz való jogot, a fegyver- és lőszerbirtoklást, gyártást, emellett szükség esetén lehetővé tette volna egyes személyek kiutasítását vagy internálását. Az uralkodó kérésére beépítették a törvényjavaslatba azt a rendelkezést, hogy a katonai bíróságok törvénykezhettek volna

[8] Simonyi Ernő felszólalása az a katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, In: *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-deczember 9., 335. ülés, 377. o.

[9] Minisztertanácsi jegyzőkönyv, 1878. június 13., Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok - W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27, 17-18. o.

[10] Lásd bővebben: BUZA László: Az államjogi kivételes állapot III., In: *Jogtudományi Közlöny*, 1915/32. szám, 351. o.

polgári személyek felett, amennyiben azok a véderő elleni bűncselekményt valósítottak meg.

A közös hadügyminiszter ismét felhívta a figyelmet a kivételes hatalmi rendelkezések szükségességére, és afelől érdeklődött a magyar kormánynál, hogy ilyen jogszabály hiányában miként hozná meg a szükséges intézkedéseket.[11] Az 1878. június 17-i minisztertanácsi jegyzőkönyvben a Tisza Kálmán vezette kabinet akként nyilatkozott, hogy „egyébiránt kifejezendő a magyar kormánynak aziránti készsége is, hogy ha a szükség beállna, mielőtt az országgyűlés a kivételes állapotról háború esetében intézkedhetnék, az országgyűlés felhatalmazása nélkül is el van határozva a szükséges kivételes rendszabályok saját felelősségre foganatosítani".[12] Ezen kijelentése a kormánynak nyilvánvalóan a jogállami kereteket feszegette, még akkor is, ha a miniszteri felelősség mentén gondolkodtak.[13] Végül viszont a berlini kongresszus hatására Oroszország meghátrált, és így a törvény benyújtását a magyar fél okafogyottnak tekintette.

1886-ban ismét háború veszélye fenyegette a Monarchiát, szintén Oroszországgal szemben, ugyanis utóbbi beavatkozott Bulgária belső viszonyaiba, hogy ott erősítse az orosz befolyást. Ezért a közös hadügyminiszter felkérte a magyar kormányt egy ausztriaihoz hasonló kivételes hatalmi törvény megalkotására. A

---

[11] TÓTH Árpád: *A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig*, Szeged, Acta Juridica Et Politica, Tomus XI. Fasciculus 6., 1964, 10-14. o.

[12] Minisztertanácsi jegyzőkönyv, 1878. június 17., Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok - W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27, 18. o.

[13] Törvényi felhatalmazás hiányában többször előfordult ilyen típusú kormányzati fellépés, például Bosznia 1908-as annektálásakor. Lásd bővebben: KELEMEN Roland: Sajtójog és sajtószabadság: az első világháborús kivételes hatalmi szabályozás, In: KELEMEN Roland (szerk.): *Az első világháború sajtójogi forrásai – Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában*, Budapest, Médiatudományi Intézet, 2017, 38-39. o.

javaslatot 1888. február 12-én az uralkodó jóváhagyta. E javaslat már részleges mozgósítás esetén is lehetővé tette volna a kivételes hatalom elrendelését. A tervezet jóval általánosabb felhatalmazást tartalmazott, mert kimondta, hogy a kormány, valamennyi tagjának felelőssége mentén, megtehet minden szükséges intézkedést az ország biztonsága, a véderő sikeres működése és közrend fenntartása érdekében. A korábbi javaslat alapjogi felhatalmazásain túl lehetővé tette volna, hogy a kormány a megelőző évi költségvetést egy évvel meghosszabbítsa, megkapta volna az újoncállítás jogát, valamint a katonai bíráskodás kiterjesztését és a statáriális törvénykezést. A közös hadügyminisztérium emellett viszont el kívánta érni, hogy a hadsereg felvonulási területén a polgári közigazgatás fölé katonai közigazgatást helyezzenek, továbbá egyes kivételes hatalmi intézkedések már mozgósítás előtt is eszközölhetők legyenek, mint például a sajtókorlátozás. A magyar kormányzat ezt elutasította. Így az elsimíthatatlan ellentétek és az enyhülő nemzetközi helyzet okán ezen javaslat sem került a törvényhozás elé.[14]

A téma 1893-ig nem merült fel, ekkor a közös hadügyminiszter azzal a kéréssel fordult Wekerle Sándor miniszterelnökhöz, hogy alkossanak olyan jogszabályt, amely lehetővé teszi időszaki sajtó ellenőrzését háború vagy mozgósítás esetén, és ebben a katonai közegek is közreműködhessenek. Szilágyi Dezső igazságügy-miniszter ezt lehetetlennek tartotta egy önálló kivételes hatalmi törvény nélkül, így Wekerle utasította a honvédelmi minisztert egy ilyen törvényjavaslat elkészítésére. Fejérváry Géza honvédelmi miniszter a kezdetekkor rögzítette, hogy a korábbi tervezet mindenképpen átdolgozandó a jogszabályi környezet átalakulása okán. Végül olyan tervezetet készített, amely

[14] TÓTH: i. m. 14-17. o.

a korábbi javaslat jogosultsági taxációját tartalmazó részt kihagyta volna, és az első szakaszt bővített volna ki annyival, hogy a kormány részére minden korlátozás nélküli hatalmat kell adni vészidőszakban, de már a mozgósítás előtt is és akár törvénnyel szemben is megtehető intézkedéseket is biztosítani kell számukra. Az igazságügy-minisztérium ez a javaslatot elutasította. A tervezetet 1895. november 14-én terjesztették a minisztertanács elé, amely az igazságügyi minisztérium ellenállása miatt úgy döntött, hogy szakelőadóknak adja ki a kérdés vizsgálatát. Ez 1900-ig elhúzódott, de végeredményben a Fejérváry-javaslat sem került a plénum elé.

2. Osztrák kivételes hatalmi törekvések hazai hatásai és az 1912-es törvény kodifikációjának kezdetei

A kialakult osztrák kivételes hatalmi rendszer immanens részét képezte a kivételes hatalmi rendelkezéseket és szabályokat összefoglaló kivételes állapoti tájékoztató, amely anyagi, eljárási és szervezeti szabályokat is tartalmazott. Ennek kidolgozása 1904. március 15-én vette kezdetét, amikor Friedrich von Beck-Rzikowsky vezérkari főnök, mint a mozgósítási és hadireform bizottság elnöke utasította a Hadügyminisztérium több osztályát egy tervezet kidolgozására. Ennek során 1905-ben több egyeztetés valósult meg a polgári és katonai minisztériumok között.[15] Az elveiben elkészült tervezetet Heinrich Ritter von Pitreich hadügyminiszter 1905. november 14-én azzal adta át Artur Bylandt-Rheidt osztrák belügyminiszternek, hogy az terjessze azt az

[15] A magyar féllel való egyeztetést nehezítette a kibontakozó alkotmányos válság. Lásd bővebben: BARNA Attila: „Ha a hecczet szeretik" – Obstrukció, indemnitás és a zsebkendőszavazás, In: KIS Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.) *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára : Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017, 65-80. o.

osztrák minisztertanács elé, és a lehető leggyorsabban fogadják el – mivel a cél az volt, hogy egy ugyanilyen csomagot összeállítanak ezt követően a magyar korona országainak és Boszniának a részére, ezzel megteremtve egy homogén kivételes hatalmi rendszert az egész Monarchiára nézve. Az első kivételes állapoti tájékoztató 1906 elején készült el, amelynek kidolgozása során észlelték, hogy a szabályanyag óriási terjedelme, valamint a rendkívül nagyszámú feladat okán szükséges lesz egy koordináló szerv létrehozása, amelyet Háborús Információs Irodának neveztek el (Kriegsinformationsamt). Az elnevezést Eugen Hordliczka, az Evidenzbüro vezetője nem tartotta megfelelőnek, mivel az nem fedte a tényleges tevékenységét a felállítandó szervnek.[16]

A tájékoztató kivételes állapot idejére végleges formában 1906. augusztus 31-re készült el. Ezzel párhuzamosan megkezdték a Bosznia tájékoztató kidolgozását, és megküldték a csomagot Magyarországra is. A tájékoztató emellett rendelkezett a Hadfelügyeleti Hivatal (Krigsüberwachungsamt) kivételes állapoti felállításáról is.[17]

1906 augusztusában a közös hadügyminisztérium megküldte az Ausztriára vonatkozó kivételes hatalomi szabályok gyűjteményét, mintegy mintaként a jövőbeni jogalkotásra. Az osztrák jogszabályok többek között jelentősen bővítették volna a hadsereg hatáskörét, a polgári közigazgatás egyes részeit katonai közigazgatás alá helyezték volna, a katonai igazságszolgáltatást

[16] SCHEER, Tamara: *Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges*, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010, 14-18. o.
[17] SCHEER: i. m. 19. o.

kiterjesztették volna a polgári személyekre, és a legfontosabb politikai alapjogokat korlátozhatták volna.[18]

A tájékoztató felülvizsgálata az átalakult nemzetközi viszonyok okán – például Bosznia annektálásának nemzetközi visszhangja – 1908 októberében megkezdődött. A „Tájékoztató kivételes állapot időszakára" második kiadása 1909-ben készült el. Ez már egyértelmű tartalommal töltötte meg az osztrák kivételes hatalmi rendszert. Ugyanis az alkotmányos rendszer az egyes alapjogok korlátozásán és a rendeletalkotáson túl tényleges szabályanyagot nem adott kivételes állapot időszakára. Ezt orvosolta a tájékoztató, amely viszont alkotmányos deficitet teremtett ezzel, amelyet az alkotmány 14. §-a szerinti szükségrendelet-alkotással orvosoltak. A tájékoztató úgy rendelkezett, hogy a végrehajtó hatásköröket át kell adni a haderőnek, a katonai joghatóságot ki kell terjeszteni a civilekre. Lehetővé tette a nyomdatermékek vizsgálatát és a távírda-, posta- és telefonforgalom korlátozását, valamint a háborúhoz nélkülözhetetlen termékek kivitelének tilalmazását. Emellett szintén rendelkezett a Hadfelügyeleti Hivatal felállításáról. Ennek feladata az információk összegyűjtése, annak eljuttatása a megfelelő szervhez, az együttműködés megvalósítása, valamint utasítások, rendelkezések kiadása, továbbá a bécsi állami telefonhálózat felügyelete. Rögzítették, hogy egyes kérdésekben hozott döntéseit úgy kellett tekinteni, mintha a tárgy szerinti minisztérium adta volna ki, azonban saját nevében rendeletet nem bocsáthatott ki. Szervezetén belül a személyi állományának meghatározása során erős katonai befolyás alakult ki. Tevékenységét 24 órában kellett volna ellátnia, felállítására viszont csak mozgósítás esetén

[18] TÓTH Árpád: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*, Szeged, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica Et Politica, Tomus L., Fasc 13., 1996, 4. o.

kerülhetett volna sor. A tájékoztató szerint közös szervként jött volna létre a Hadfelügyeleti Hivatal, ezért felkérték a magyar minisztériumokat is tagok delegálására, azonban azok ennek nem tettek eleget, viszont a horvát–szlavón–dalmát területek képviseltették magukat.[19]

1909. február 11-én, a belügyminisztériumban tartott értekezleten a magyar kormány elutasította a szabályozás magyarországi átültetését, egyfelől egyes intézmények (katonai parancsnoknak a polgári közigazgatási jogkörök gyakorlása, polgári kormánybiztosok intézményének létrehozása) történelmi hagyományainkkal való összeegyeztethetetlensége, másfelől pedig a túlzott jogkorlátozás okán. Emellett elfogadhatatlannak tartották a magyar szuverenitás azon korlátozását, a közjogi berendezkedésünkbe való súlyos beavatkozást, amelyet egy olyan új közös szerv felállítása jelentett volna, mint a Hadfelügyeleti Hivatal.

Ezen évben mind a belügyminisztérium, mind pedig a miniszterelnökség készített egy törvényjavaslatot, utóbbit a minisztertanács is elfogadta. E tervezetet az uralkodó elé terjesztették, azonban Ferenc József 1909. április 3-án elutasította, mivel – a közös hadügyminisztérium véleménye szerint – a hadviselés követelményeit nem elégítette ki, ugyanis nem elégedtek meg azzal, hogy kizárólag csak mozgósítástól lehetett volna elrendelni a kivételes hatalmat; számukra a háború fenyegető veszélye is elegendő kritérium lett volna, továbbá ragaszkodtak a korábbi követelések egy részéhez is (például a polgári személyek feletti katonai ítélkezés).

Az uralkodó a nemzetközi helyzet átmeneti enyhülése okán utasította a kormányt a tervezettel kapcsolatos tárgyalások

[19] SCHEER: i. m. 23-28. o.

folytatására. A Wekerle-kormány a tervezet megküldésével felkérte a közös hadügyminisztériumot, hogy véleményezze azt, és vázolja fel esetleges kívánalmait. E felkérést tágan értelmezve a közös hadügyminisztérium saját tervezetet készített, amelyben általános felhatalmazást adott volna a végrehajtó hatalomnak. A tervezet elkészítése a regnáló kabinet szerint mélyen sértette Magyarország szuverenitását, hiszen erre a közös minisztereknek nem, kizárólag a magyar kormánynak volt hatásköre Magyarország vonatkozásában. [20]

A kormány nem tudott azonosulni a tervezetbe foglalt általános felhatalmazással és a további alkotmányos és kormányzati szempontból elfogadhatatlan rendelkezéssekkel, továbbá kizárólag olyan jogszabályt volt hajlandó elfogadni, amely következtében nem omlanak le kártyavárként az alkotmányos garanciák, hanem azok továbbra is megfelelően körül lettek volna bástyázva.

3. Kivételes hatalmi törvény kodifikációs folyamatának vázlatos áttekintése

A kodifikáció felgyorsulását eredményezte, hogy a közös hadügyminiszter, Aufenberg 1912 tavaszán ismételten elkezdte siettetni a magyar kormányt (immáron a Lukács-kabinetet) a kivételes hatalmi törvény megalkotására.[21] Ennek eredményeként ezen év őszén elkészült egy újabb (mint később kiderült: végleges) törvénytervezet, amelynek sarokköveit 1912. október 7-e és 16-a között a honvédelmi minisztériumban összeült szakértői megbeszéléseken rakták le. Az ebből összeállt tervezet szövege szerint a kormány rendelhette el a kivételes hatalom alkalmazását,

[20] PÖLÖSKEI Ferenc: A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években, In: *Jogtudományi Közlöny*, 1969/2-3. szám, 81. o.
[21] PÖLÖSKEI: i. m. 81. o.

akár már a háború fenyegető veszélye estén is. A megbeszélések során kitértek a kormánybiztosi intézmény szabályozására, fegyver, lőszer és postagalambok korlátozására, a levéltitok kérdésére – amely ekkor már érintette a postai, távírdai, távbeszélőforgalmat –, az egyesülési és gyülekezési jogra, valamint polgári személyek esetében a gyorsított bűnvádi eljárás lehetséges szabályaira.

Kitüntetett figyelemben részesült a tárgyalások során a sajtó, a sajtójog, a sajtószabadság korlátozásának kérdésköre. Szurmay Sándor vezérőrnagy terjesztette elő a hadsereg elvárásait tükröző, sajtóval kapcsolatos módosító javaslatokat. Ennek értelmében azon belföldi lapok megjelenését és terjesztését, amelyek a hadviselés érdekeit veszélyeztették volna, be kellett tiltani. A külföldi sajtótermékeket szintén ellenőrzés alá kellett vonni, és a szükséges esetben azokat is fenti szankcióval sújtani. A javaslat neuralgikus pontja, hogy a sajtótermékek ellenőrzését a katonai hatóságok végezték volna, mivel a magyar katonai vezetők – részben megalapozottan – az ügyészt egyes esetekben nem tartották alkalmasnak annak megítélésére, hogy a sajtótermék hadiérdeket sértett-e avagy sem.[22] E javaslatok részben elfogadásra kerültek, azonban a katonaság által végzendő cenzúra lehetősége elől a kormány elzárkózott, és csak annyiban engedett, hogy a polgári ügyészeknek meghatározott esetekben katonai szakértőt kellett igénybe venniük. Az uralkodó november 19-én adott zöld utat a tervezet Országgyűlés elé terjesztésének.[23]

A Honvédelmi Minisztérium épületében 1912. november 26. és december 20. között hat ülést tartottak, amelynek során a törvény egyes pontjait tekintették át, és a törvény alapján kiadandó végrehajtási rendeletek listáját készítették el, majd a szövegtervezeteket. Az ülések elnöke a Honvédelmi Minisztérium

[22] TÓTH: i. m. (1996) 28. o.
[23] TÓTH: i. m. (1996) 3-32. o.

által delegált Pap Kálmán tábornok-főbíró volt, az 1912-es katonai bűnvádi perrendtartás egyik fők kodifikátora. Többek között delegált tag volt még Gerő Gyula tábornok-hadbíró, a későbbi, 1930-as katonai büntetőtörvénykönyv megalkotója; Payr Vilmos, aki a háború alatt előbb a Sajtóalbizottságot, majd később a Hadfelügyleti Bizottságot vezette; Polner Ödön minisztertanácsos, a pozsonyi egyetem egyetemi tanára, későbbi rektora; Fodor Ármin kúriai bíró; Novotny Károly büntető ügyszakos törvényszéki bíró és Heller Farkas miniszteri tanácsos, közgazdász, később egyetemi tanár és az MTA rendes tagja. A fentebbi személyiségek érzékeltetik, hogy a törvényt és végrehajtási rendeleteit a kormányzat rendkívül komolyan kezelte, és a kidolgozásban az egyes területek szakemberi vettek részt. Mivel az uralkodó előszentesítése már megtörtént, így a törvényjavaslat szövegében jelentős változásokat már nem eszközöltek. A november 26, délután 15 órai második ülésen kisebb módosítást eszközöltek. A 15. § eredetileg úgy szólt, hogy a kormánybiztosok egyes rendelkezéseinek megszegését a kormány minősíthette volna kihágássá, viszont a bizottság úgy vélte, hogy mivel a Belügyminisztériumnak számos törvényhatóságokat és rendészeti közegeket érintő hatásköre van, így szerencsésebb volna, ha ő rendelkezhetne így.[24] A december 2-i, harmadik ülésen Ferdinandy minisztertanácsos újabb büntető rendelkezés felvételét kérte a törvényjavaslatba, mivel „nincs büntető rendelkezés a fegyveres erő kötelékébe tartozó vagy népfölkelésre kötelezett olyan egyének ellen, a kik még mielőtt behívattak volna, a magyar állam területét oly célból hagyták el, hogy katonai szolgálatra szóló

[24] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 2. ülés (1912. november 26.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

esetleges behívatásukat meghiúsítsák".[25] Ferdinandy javaslata szerint csak a nem tényleges állományú személyekre kellett volna ezt szabályozni, viszont Gerő szerint szükséges a tényleges állományúakra is. A törvényjavaslatba végül csak a nem tényleges állományra vonatkozóan került be ilyen rendelkezés.

Lukács László a tervezetet november 30-án terjesztette a képviselőház elé, és kérte annak továbbítását az igazságügyi és közigazgatási bizottsághoz.[26] A miniszterelnöki indokolás szerint a törvény elfogadása azért volt szükséges, mert „lényeges előfeltételét képezi a modern hadviselésnek, hogy a fegyveres erő hadműveletei és egész működése a polgári hatóságok, sőt az állam egész lakossága részéről hatékonyan támogattassanak s igy e kivételes intézkedéseknek e tekintetben mindenekelőtt oda kell irányulniok, hogy ez a szükséges támogatás az államhatalom részéről teljes mértékben és minden állampolgárt kötelező módon biztositható legyen…" továbbá: „Kiváló fontossága van ennek a polgári lakosság, az egész ország, a közgazdasági élet, a jogbiztonság, a személy- és vagyonbiztonság szempontjából is, a melyeket minden háború a legkomolyabb veszélyekkel és károkkal fenyeget, s ezeknek a kivételes intézkedéseknek e tekintetben éppen oda kell irányulniok, hogy a jogrendnek és a közbiztonsági állapotoknak fokozottan hatályos eszközökkel való megvédése segélyével a fentérintett veszélyeket és károkat lehetőleg enyhitsék."[27] Valós indoka a tervezet ilyetén gyors benyújtásának

[25] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 3. ülés (1912. december 2.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

[26] *Képviselőházi napló*, 1910. XVII. kötet, 1912. június 18.–deczember 31., 415. ülésnap, 170. o.

[27] Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz, In: *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9. o.

azonban az volt, hogy a nemzetközi helyzet kedvezőtlen irányba fordult, valamint „Tisza István házelnök az obstrukciók miatt erőszakkal távolította el a képviselőházból”[28] az ellenzéket, így a T. házban valódi vitára nem is lehetett számítani. A javaslat képviselőházi általános és részletes vitájára december 7-én került sor, a harmadik olvasatára pedig december 9-én. A főrendiház kisebb módosításokkal küldte vissza a képviselőháznak, amely 1912. december 16-án azokat vita nélkül támogatta, és ezt követően szentesítésre az uralkodó elé terjesztették a tervezetet, aki azt december 21-én szentesítette, kihirdetésére 1912. december 31-én került sor. [29]

A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény (továbbiakban HKtv.) végül széleskörű felhatalmazást biztosított a végrehajtó hatalom számára, azonban erős védbástyákat húzott az egyes alapjogok minimumai köré, amellyel körülhatárolta a mindenkori kabinet mozgásterét a kivételes hatalom idejére.

4. A kortárs jogtudomány állásfoglalása a kivételes hatalmi törvényről és a törvény rendszere

A törvény elfogadásakor megjelenő szakmai elemzések – az állam létérdeke mellett – a törvény garanciális jellegét emelték ki. Angyal Pál, a korszak kiemelkedő büntetőjogásza úgy fogalmazott, hogy „minden egyéb társadalmi vagy egyéni érdek eltörpül, érvényesülésében engedni kénytelen és illetőleg szűkebb keretek közé szorul, mihelyt nyilvánvalóvá lesz, hogy a normális békeviszonyok közepette fennálló korlátok által határolt terület, az

[28] TÓTH: i. m. (1996). 32. o.

[29] Vitát lásd bővebben: KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, In: *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám, 70-91. o.

értékében és jelentőségében mindeneket megelőző létérdek veszélyeztetése nélkül, eredeti nagyságában nem hagyható meg a mindenesetre kisebbrendű érdekek érvényesülésének. Béke idején féltő gonddal őrizzük és védelmezzük szabadságjogainkat, felszisszenünk, akcióba lépünk, sőt véráldozattól sem rettenünk vissza, midőn azokat bántódás éri… mindenesetre bölcs megfontolás vezette törvényhozónkat, midőn a Kivhattv. megalkotásával megteremtette annak lehetőségét, hogy háború idején, sőt ha szükséges, már háború fenyegető veszélyének okából elrendelt katonai előkészületek esetében is, a miniszterium valamennyi tagjának felelőssége mellett a Kivhattv.-ben meghatározott kivételes hatalmat a szükséges mértékhez képest igénybe vehesse és különböző szabadságjogokat szűkebb keretek közé szoríthassa."[30]

Edvi Illés Károly akadémikus a Kivhattv. esetében a jogalkotó „bölcs előrelátásáról"[31] írt, a törvénnyel kapcsolatban elismerően megjegyezte, hogy annak szabályai „nagy körültekintéssel vannak megalkotva".[32]

Buza László akadémikus, a nemzetközi jog professzora szintén kiemelte, hogy „a szabadságjogok korlátozásánál mindenkor tekintettel kell lenni arra, hogy a korlátozás, illetőleg a kormány részére biztosított kivételes hatalom ne terjedjen csak addig, amíg az az állam, közelebbről a hadviselés érdekében szükséges. A mi törvényünk nem eshetik e szempontból semmi kifogás alá. Sértetlenül fenntartja azokat a szabadságjogokat, melyek a hadviselés érdekeit nem érintik, pl. a vallásszabadság és a tanszabadság jogát, s a többi szabadságjogokat is csak korlátozza,

[30] ANGYAL Pál: Háboru és sajtószabadság, In: *Bűnügyi Szemle*, 1914/2. szám, 86-87. o.
[31] EDVI ILLÉS Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején, In: *Jogállam*, 1914/7-8. szám, 551. o.
[32] EDVI: i. m. 562. o.

de nem szünteti meg teljesen, a kormánynak nem ad korlátlan felhatalmazást a beavatkozásra, mint azok a külföldi törvények, melyek szerint a kivételes állapot szükségképpen maga után vonja az alkotmánytörvény egyes szabadságot biztosító szakaszainak felfüggesztését. A kivételes hatalom nálunk nem jelenti pl. a személyes szabadság teljes elkobzását, mert a kormány csak a törvényben megállapított feltételek mellett és csak bizonyos egyénekkel szemben korlátozhatja ezt a jogot."[33]

Az alapjogok korlátozása közül a kortárs jogtudomány vita tárgyává tette, hogy a Kivhattv. 11. §-a által az 1848-as sajtótörvényt követően a magyar jogrendből véglegesen – vagy inkább véglegesnek hitt – száműzött előzetes cenzúra intézményét vezették-e vissza, vagy egy annál enyhébb ellenőrzési mechanizmust. Edvi Illés úgy érvelt, hogy a „czenzuramentes sajtó háboru idején veszedelmessé válhatnék, mert a hadviselés érdekeit érintő közleményeket akadálytalanul hozhatna s ezzel esetleg a háboru sorát is eldönthetné,"[34] és eme előzetes ellenőrzést az előzetes cenzúra ismételt behozatalának minősítette. Edvi álláspontjával szemben helyezkedett Angyal Pál, aki úgy fogalmazott, hogy „a cenzúra, történeti fejlődésnek szem előtt tartásával arról győz meg, hogy annak lényege nem a szétküldés előtti bírálatban s a szétküldés engedélyezésében merül ki, hanem mindenkoron az írásnak a sokszorosítást és illetőleg a nyomtatást megelőző vizsgálatában s magának a megjelenésnek engedélyezésében állott".[35] A cenzúra megjelenését ő a lapbetiltások esetében vélte felfedezni.[36] A kabinet előbbi felfogással azonosult, amely Balogh Jenő igazságügyminiszter

[33] BUZA László: Az államjogi kivételes állapot IV. In: *Jogtudományi Közlöny*, 1915/36. szám, 386. o.
[34] EDVI: i. m. 552. o.
[35] ANGYAL: i. m. 88-89. o.
[36] ANGYAL: i. m. 96. o.

Rakovszky István cenzúrával kapcsolatos interpellációjára adott válaszából olvasható ki, melyben rögzítette, hogy „…az ország legnagyobb részében előzetes czenzura 16 hónap alatt általában elrendelve nem volt, hanem egyes konkrét esetekben, amikor t. i. bizonyos lapok a hadviselés érdekét érintő híreket közöltek… minimális számban rendeltetett el az előzetes czenzura és pedig minimális időre".

A korszak kiemelkedő jogtudósainak álláspontjaiból kiolvasható, hogy az adekvát kivételes hatalmi törvény a békés mindennapok talpköveiként fungáló szabadságjogokat csupán az állam léte érdekében, a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett, valamint kizárólag a törvényben meghatározott eszközök igénybevételével és csak szükséges mértékben engedi korlátozni. Emellett az is szépen kirajzolódik, hogy a Kivhattv. szabályozása ezek mindegyikének megfelelt, így kizárólag a felhatalmazás birtokosán, vagyis a kormányon múlott, hogy az egyes alapjogok milyen állapotban vészelik át az első nagy világégést.

A törvény heves kritikát váltott ki a korabeli sajtóból és a parlamenti ellenzékből.[37] „A kritikák ellenére látni kell, hogy egy ilyen törvény megalkotása minden időkben az alkotmányos szemlélet fejlődésének lenyomata, hiszen reális valóság mindenképpen kikényszeríti a cselekvést a vész óráiban, így azonban a jogalkotó előre meghatározza annak jogi kereteit A kor szellemiségét tükrözi, hogy a kivételes hatalmat megalapozó fenyegetésként ez idő tájt kizárólag a klasszikus háborút és annak veszélyét tartották."[38]

[37] A korabeli sajtókritikát lásd bővebben: KELEMEN Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.

[38] FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.):

A törvény a következő szabályozási tárgyköröket tartalmazza:

1.) Kivételes állapot hatálya
   a) időbeli
   - kezdet: háború fenyegető veszélye esetén elrendelt mozgósítás
   - vége: 4 hónapon belül nem következik be
   - kezdet: háború
   - vége: háború végéig, a jogszabályok hatályon kívül helyezése
   b) területi
2.) Garanciák
   a) Felelősségi rendszer
   - valamennyi intézkedés a kormány minden tagjának felelőssége mellett
   b) Hivatalos lapban való közzététel
   c) Jelentéstételi kötelezettség az Országgyűlés felé
3.) Közigazgatási rendelkezések
   a) Kormánybiztos
   b) Belügyminiszteri jogosítványok
   - útlevélkiadás, törvényhatósági és községi rendeletek hatályon kívül helyezése, csendőrség igénybevétele
4.) Büntetőjogi szabályok
   a) különleges anyagi jogi szabályok
   b) gyorsított eljárás lehetősége
5.) Alapjogi szabályok
6.) Hadigazdálkodásra történő felhatalmazás

A törvény 1. §-a szabályozta a kivételes állapot időbeli hatályát, vagyis, hogy a felhatalmazással háború idején vagy háború

Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 276. o.

közvetlen veszélye esetén élhetett a kormány. Amennyiben háború közvetlen veszélye okán rendelték el, ha a háború az első rendelkezéstől számított négy hónapon belül nem tört ki, akkor a kivételes állapot alapján tett intézkedéseket hatályon kívül kellett helyezni, kivéve, ha azokat az Országgyűlés hatályukban megerősítette. Háború esetében a háború lezárását követően kellett a háború fennállása alatt tett kivételes intézkedéseket kivezetni a jogrendszerből. Területi hatály esetében az ország egészére vagy annak egy meghatározott részére is be lehetett vezetni.

A kivételes állapotot a kormány rendelhette el, azonban garanciaként került a törvénybe, hogy minden egyes intézkedést a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett volt csak lehetséges megtenni. További garanciaként szolgált, hogy a felhatalmazásokkal csak és kizárólag a szükséges mértékben élhetett a kormány. Minden megtett intézkedést a hivatalos lapban közzé kellett tenni, emellett pedig jelentést kellett készíteni róluk az Országgyűlésnek.[39] Az első világháború idején Tisza István kormánya és a Wekerle-kabinet is számos ilyen jelentést terjesztett be a törvényhozás elé.

A kivételes állapot birtokában a kormány átalakíthatta a békeidős közigazgatás szervezetét, és ezáltal korlátozhatta a törvényhatóságok jogköreit, amely annyit tett, hogy felettük felügyeleti és irányítási jogkörrel bíró kormánybiztosokat nevezhetett ki. A kormánybiztosokat két kategóriába sorolhattuk a szabályozás alapján: (1) az állandó székhellyel kinevezett kormánybiztos és (2) a katonai parancsnok mellé beosztott kormánybiztos.[40] Mindkettő feladata azonos volt, hogy „szükség esetén a közrend és a közbiztonság fenntartásáról gondoskodjanak

[39] A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény 1-2. §.
[40] Kivhattv. 4. §.

és hogy azokat a rendes közigazgatási intézkedéseket is megtegyék, a melyek a hadviselés sikere érdekében szükségesek".[41]

A kormánybiztosok révén megvalósult a közigazgatás centralizált irányítása. Ugyanis a területi közigazgatásban a katonai parancsnoknak, ha nem is irányítási jogkört biztosított, de a kormánybiztosokkal szemben elvárásként fogalmazták meg a katonai parancsnok szándékaival való összhang biztosítását. A kiadott esküszövegük is rögzítette, hogy a terület illetékes katonai parancsnokának szándékaival összhangban kötelesek eljárni a székhelyhez kötött kormánybiztosok, míg a katonai parancsnok mellé rendelt kormánybiztosnak nemcsak a parancsnok utasításainak megfelelően kellett eljárnia, hanem közvetlenül is támogatnia kellett a tevékenységét.[42]

A központi igazgatásban speciális szerv fogta össze a kivételes állapot egyes intézkedéseinek koordinálását az első világháború idején. Ez a szerv a Honvédelmi Minisztérium berkeiben felállított Hadfelügyeleti Bizottság volt. A Hadfelügyeleti Bizottság (továbbiakban: HFB.) lényegében a kivételes hatalmi intézkedések végrehajtásának koordináló szerveként működött, ugyanis „a kivételes rendelkezések végrehajtása és felügyelete az egyes szakminisztériumok feladata volt. így a kivételes intézkedések gyorsasága és az egységes irányítás céljából… külön intézményt szerveztek az egyes szakminisztériumok oda delegált képviselőiből…."[43] E szerv „…olyan hatalommal bírt, hogy a hivatalos út betartása nélkül >>minden katonai érdeket érintő vagy a kivételes intézkedésekkel összefüggő ügyekre vonatkozó<<

[41] Kivhattv. 4. § 2 bekezdés.

[42] Kinevezési okmány minta kormánybiztosok részére – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

[43] M. KONDOR VIKTÓRIA: Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra, In: *Magyar Könyvszemle*, 1975/1. szám, 78-79. o.

ügyben >>úgy az érdekelt katonai parancsnokságok, mint a tekintetbe jövő polgári hatóságok és hivatalok<< kötelesek voltak hozzáfordulni. A szakminiszterek feladata volt, hogy a hozzájuk tartozó intézményeket figyelmeztessék e kötelességre".[44] A HFB szervi határozványa szerint feladata „a kivételes intézkedéseknek célirányos keresztül vételénél, ugymint ezen intézkedések felügyeleténél s egységes irányításánál működik közre; különben még a beérkező hadi vonatkozású adatok, hírek, közlemények stb. czélszerű értékesítéséről is gondoskodik".[45] Ezeken túlmenően feladata még a tanácsadás kormányzati intézkedéseknél és azok gyors és egységes keresztülvitelének elősegítése. Emellett azonban a HFB-nek „intézkedési joga (hatásköre) nincs".[46]

Ennek ellenére a levéltári források azt bizonyítják, hogy a hatásköri leírásban kifejezetten megnevezett hatáskörökben, így például külföldi utazások engedélyezése (határvesztegzár alóli felmentés), hadifoglyokkal kapcsolatos egyes ügyekben (például azok foglalkoztatására vonatkozóan), sajtótilalmak kiadása körében saját ügykörében eljárva érdemi döntéseket hozott a kormányzat utólagos jóváhagyása nélkül is. Emellett tanácsadása több esetben arra is kiterjedt, hogy a kormányzat egy-egy rendeletét véleményezze, annak szövegét módosítsa, bár ezen esetekben ténylegesen a döntő szót az érintett miniszter mondta ki.[47] Emellett az is kiderül az iratokból, hogy egyes miniszteri delegáltak tényleges hatáskörét egyénenként a küldő miniszter állapította meg, ennek során akár a meghatározott kérdéskörben

[44] M. KONDOR: i. m. 79. o.
[45] HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB hatásköri leírás.
[46] HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB hatásköri leírás.
[47] HL HFB. iratok 323-326., 416-423., 532-539., 720-732. doboz.

rendkívüli szükség esetén a rendeletkiadási jog szubdelegálása is megvalósulhatott.[48]

Hatáskörébe tartozott továbbá „a háború érdekében hozott rendelkezések végrehajtásának ellenőrzése, a kémkedés elhárítására vonatkozó intézkedések megtétele, elvi döntések meghozatala kétes kérdésekben (ha azok a katonai intézkedések végrehajtását nehezítik), rendeletek módosításának indítványozása, azok végrehajtásának ellenőrzése, sajtóellenőrzés, kivitel-behozatal, valutaügyek, hadivesztegzár alóli felmentés, közélelmezés, posta- és távírdaforgalom, nemzetiségi mozgalmak, propaganda-, útlevél-, hadifogoly- és internált-ügyek".[49] A kormánybiztosok, valamint a HFB. révén a közigazgatást teljes mértékben sikerült centralizálnia a kormánynak.

A HFB.-t a háború kirobbanása előtt, 1914. július 26-án állították fel. A HFB. végezte a hadi helyzetről beérkezett hírek, jelentések politikai és katonai szempontból történő értékelését, és ez alapján döntött, hogy ezek közül melyeket lehet nyilvánosságra hozni.

Külön említést érdemel a belügyminiszter azon felhatalmazása, amely révén a csendőrség igénybevételét a városok területén elrendelhette. A csendőrség békeidőben alapvetően nem járhatott el a városok területén. Emellett hatályon kívül helyezhette az önkormányzati testületek rendészeti tartalmú rendeleteit, és helyükbe saját rendeletet alkothatott. Törvényhatósági bizottságok és rendezett tanácsú városok minden olyan határozatát hatályon kívül helyezhette, amelyek a hadiérdekeket vagy a közrend,

[48] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 5. ülés (1912. december 6.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

[49] SZIJJ Jolán (szerk.): *Magyarország az első világháborúban*, Budapest, Petit Real Könyvkiadó, 2000, 225. o.

közbiztonság fenntartását sértették, amennyiben szükséges volt, ezek helyett új határozatot alkothatott.

Fontos rögzíteni, hogy a Kivhattv. felfüggesztette ezen tárgykörökben a törvényhatóságok azon alapjogot óvó garanciális lehetőségét, hogy a Közigazgatási Bírósághoz fordulhassanak sérelmeikkel. Ezeken felül a belügyminiszter hatáskörébe került az útlevelek kiállításának a hatásköre is.[50]

A Kivhattv. széles skálán biztosított felhatalmazást az alapjogok korlátozására is. Ezeket azonban minden esetben csak és kizárólag hadiérdekből engedélyezte és csak a szükséges mértékig.

Az érintett alapjogok katalógusa a következő:

1.) Magántulajdon[51]
    a) Fegyver, lőszer, lőpor, robbantó anyagok korlátozása
    b) Vízi és légi járművekkel kapcsolatos korlátozások
    c) Ármaximalizálás
    d) Külkereskedelem korlátozása
2.) Magántitok, levéltitok
    a) Posta,
    b) Távírda,
    c) Távbeszélő forgalom

ellenőrzése

3.) Mozgás, tartózkodási hely szabad megválasztása
4.) Eljárási jogok
    a) Bíróhoz való jog korlátozása
    b) Esküdtszéki rendszer korlátozása

[50] Kivhattv. 5-6. §.

[51] Gazdasági kérdésekben lásd bővebben: PÉTERVÁRI Máté: A kivételes hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratóriumok hatása a csődeljárásokra, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/2. szám, 25-39. o.; LENTNER Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig – Nyugattól Keletre, Kelettől Nyugatra*, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2019.

c) Katonai büntetőjog hatályának kiterjesztése
d) Gyorsított bűnvádi eljárás bevezetése

5.) Véleménynyilvánítás szabadsága
a) Gyülekezési és egyesülési jog
aa) Tiltás, ellenőrzés, korlátozás, felfüggesztés
bb) Kereskedelmi társaságok hatósági ellenőrzése
b) Sajtószabadság

A törvény és annak módosításai emellett még lehetővé tették a hadigazdálkodás bevezetését, felhatalmazták a kormányt ilyen jellegű gazdasági tartalmú rendeletek megalkotására, amely révén a kormány az első világháború idején több száz hadigazdálkodással kapcsolatos jogszabályt bocsátott ki.[52]

5. Összegzés

Az államok a 19. században jelentős változásokon mentek keresztül, amely közben olyan hatások (gazdasági, társadalmi, alapjogi, hadi és védelmi) érték, amelyek válaszutak elé állították őket és végső soron létüket is veszélyeztették. Ezen kihívásokat azonban a korábbi évszázadokkal, évtizedekkel ellentétben már jogállami keretek között kellett megoldaniuk, ennek eszköze pedig a kivételes hatalmi szabályozás, amely alkotmányos keretek között adott felhatalmazást a végrehajtó hatalomnak háborús vagy az állam létét egyéb módon fenyegető helyzetekben, mintegy az állam jogos védelmeként.

[52] Kivhattv. 17. §; 1914. évi L. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912:LXIII. törvénycikknek és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912:LXVIII. törvénycikknek kiegészítéséről; 1915. évi XIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények kiegészítéséről; 1916. évi IV. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről.

Ennek a felhatalmazásnak sporadikusan, elszórtan már az 1912-es szabályozás előtt is találhatóak voltak előzményei a magyar jogrendszerben (lásd 1868-as véderőtörvény, honvédségről szóló törvény, 1886-os törvényhatósági törvény), azonban ezek nem kizárólag védelmi célúak voltak, és nem megfelelően körülhatároltan, nem kellő részletességgel és kizárólag csak egy-egy területre koncentráltan rendezték a végrehajtó hatalom parlamentáris korlátozottságát enyhítő mozgástér-bővítést bizonyos kiemelt érdekek mentén. Az átfogó, fegyveres védelmi célú kivételes felhatalmazási szabályozás hiánya az 1900-as évek elejére már oda vezetett, hogy a koalíciós kormány felhatalmazás nélkül – de méltányolható okból – korlátozta a sajtószabadságot a boszniai hadmozdulatoknál.

A kivételes hatalmi törvény kodifikációját a közös hadügyminisztérium kezdeményezte, a koalíciós kormány pedig kidolgozta a saját tervezetét, amely viszont nem felelt meg az uralkodó elvárásainak, végül hosszas tárgyalások eredményeként a végső javaslat már a Lukács-kormány idején készült el és került a képviselőház elé. A magyar kormányok mindvégig ellenálltak az osztrák fél azon nyomásának, hogy közös kivételes hatalmi rendelkezéseket és közös szervet hozzanak létre, emellett szintén elvetették a katonai igazgatás polgári igazgatás fölé emelését, és a megvalósuló rendszerben a polgári szervek hatáskörszélesítése mellett törtek lándzsát.

A képviselőházból a folyamatos obstrukciók miatt Tisza István kitiltotta az ellenzéket, így a törvénytervezet vitája kevésbé volt konstruktív, mint amennyire tárgya alapján szükséges lehetett volna. Darvai Fülöp, a törvény igazságügyi bizottságának képviselőházi előadója felszólalásában hosszasan méltatta a törvényjavaslatot, indokolta annak szükségességét.

Az elfogadott törvény erénye az volt, hogy alkotmányos keretek közé próbálta helyezni a vészidőszak során megvalósítandó intézkedéseket, és így legalább az alkotmányosan elfogadható minimum szinten, de háború esetén is érvényesülhettek az egyes alapjogok, így megpróbálta annulálni a régtől fogva minden háborúban érvényesülő inter arma silent leges-t.

Forrásjegyzék

Irodalomjegyzék

[1.] ANGYAL Pál: Háboru és sajtószabadság, In: *Bűnügyi Szemle*, 1914/2. szám, 86-97. o.;

[2.] BUZA László: Az államjogi kivételes állapot III., In: *Jogtudományi Közlöny*, 1915/32. szám, 350-351. o.;

[3.] BARNA Attila: „Ha a hecczet szeretik" – Obstrukció, indemnitás és a zsebkendőszavazás, In: KIS Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.) *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára : Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017, 65-80. o.;

[4.] BUZA László: Az államjogi kivételes állapot IV. In: *Jogtudományi Közlöny*, 1915/36. szám, 386-387. o.;

[5.] EDVI ILLÉS Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején, In: *Jogállam*, 1914/7-8. szám, 551-562. o.;

[6.] FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 275-313. o.;

[7.] KELEMEN Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.;

[8.] KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, In: *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám, 70-91. o.;

[9.] KELEMEN Roland: Sajtójog és sajtószabadság: az első világháborús kivételes hatalmi szabályozás, In: KELEMEN Roland (szerk.): *Az első világháború sajtójogi forrásai – Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában*, Budapest, Médiatudományi Intézet, 2017, 35-62. o.;

[10.] LENTNER Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig – Nyugattól Keletre, Kelettől Nyugatra*, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2019.

[11.] M. KONDOR VIKTÓRIA: Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra, In: *Magyar Könyvszemle*, 1975/1. szám, 75-82. o.;

[12.] PÉTERVÁRI Máté: A kivételes hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratóriumok hatása a csődeljárásokra, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/2. szám, 25-39. o.;

[13.] PÖLÖSKEI Ferenc: A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években, In: *Jogtudományi Közlöny*, 1969/2-3. szám, 79-88. o.;

[14.] SCHEER, Tamara: *Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges*, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010.;

[15.] SZIJJ Jolán (szerk.): *Magyarország az első világháborúban*, Budapest, Petit Real Könyvkiadó, 2000.;

[16.] TÓTH Árpád: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*, Szeged, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica Et Politica, Tomus L., Fasc 13., 1996.;

[17.] TÓTH Árpád: *A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig*, Szeged, Acta Juridica Et Politica, Tomus XI. Fasciculus 6., 1964.

Országgyűlési irományok és napló

[1.] DEÁK Ferenc képviselőházi beszéde a véderőről szóló törvényjavaslat vitájában, In: DEÁK Ágnes (szerk.): *Deák Ferenc – Válogatott politikai írások és beszédek II. kötet,* Budapest, Osiris, 2001.;

[2.] *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-deczember 9., 328. ülés;

[3.] Jelentés a jogügyi bizottságnak, „a katonai bíróságok hatásköréről" beadott törvényjavaslat tárgyában, In: *Képviselőházi irományok*, 1865. VII. kötet, 388-468. sz., 418. számú iromány;

[4.] Törvényjavaslat a katonai bíróságok hatáskörét illetőleg, In: *Képviselőházi irományok*, 1865. VII. kötet, 388-468. sz., 397. számú iromány;

[5.] A katonai bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, In: *Képviselőházi napló*, 1865. XI. kötet, 1868. november 24-deczember 9., 335. ülés;

[6.] *Képviselőházi napló*, 1910. XVII. kötet, 1912. június 18.–deczember 31., 415. ülésnap;

[7.] Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz In: *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány.

Levéltári források

[1.] Minisztertanácsi jegyzőkönyv, 1878. június 13., Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok - W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27;

[2.] Minisztertanácsi jegyzőkönyv, 1878. június 17., Magyar Nemzeti Levéltár, Az MNL iratairól készült digitális másolatok - W szekció, W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27;

[3.] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.;

[4.] Kinevezési okmány minta kormánybiztosok részére – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.;

[5.] HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB hatásköri leírás.

Jogszabályok

[1.] A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény;

[2.] A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912:LXIII. törvénycikknek és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912:LXVIII. törvénycikknek kiegészítéséről szóló 1914. évi L. törvénycikk;

[3.] A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények kiegészítéséről 1915. évi XIII. törvénycikk;

[4.] A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről szóló 1916. évi IV. törvénycikk.

KELEMEN ROLAND

A MÍTOSZOKON TÚL – ÖNKÉPŰ KIVÉTELES HATALMI SZERVEK A MAGYAR ALKOTMÁNYTÖRTÉNETBEN (A HONVÉDELMI BIZOTTMÁNYTÓL A HONVÉDELMI TANÁCSIG)[1]

Kossuth Lajos szerint „…ha a ministerium kénytelen a maga eljárásának eszközeit a törvényből, s ennek korlátai közt, nem pedig a haza veszélyéből meríteni, a hazát meg nem mentheti". Az államokat veszélyeztető vészidőszakokban tehát szükséges, hogy a békeidős keretektől eltérő felhatalmazásokkal rendelkező szervet, szerveket hozzanak létre, vagy magát a regnáló kormányzatot hatalmazzák fel olyan jogosítványokkal, amelyek révén a felhatalmazott képes lehet az államot visszavezetni a békeidős állapotba.

A magyar alkotmánytörténetben számos olyan szervet találunk, amely valamiféle módon kapcsolódik ilyen típusú kivételes állapotokhoz. Ilyen volt az első alkotmányos időszakban létrejövő Honvédelmi Bizottmány, az első világháború idején maga a kormány és az annak berkeiben létrejövő koordináló szerv, a Hadfelügyeleti Bizottság, az első ágazati honvédelmi törvény által felállított Legfelső Honvédelmi Tanács és a jelenleg hatályos Alaptörvény szerinti Honvédelmi Tanács.

Kérdés, hogy ezen intézmények egy szerves fejlődés eredményeként követik-e egymást, vagy csak a különleges jogrendi időszakokhoz köthető (ha egyáltalán mindegyik ahhoz köthető módon jelent meg az alkotmánytörténeti fejlődésünk során) elnevezésbeli hasonlóságokról van szó?

[1] Jelen tanulmány a Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2018/1. számában megjelent tanulmány átdolgozott, bővített formája.

Jelen tanulmány célja, hogy a magyar alkotmánytörténetben megjelenő, egyes vészidőszakokhoz köthető fentebb megnevezett szerveket sorba vegye, azok hatáskörét, jellegzetességeit bemutatva választ adjon arra a kérdésre, hogy az Alaptörvényben szabályozott rendkívüli állapot idején jogosított Honvédelmi Tanácsa, egy sui generis saját képi szerv, vagy egy hosszabb, a történelmi folyamatokba és a jogfejlődésünkbe beágyazott folyamat eredményeként létrejött intézmény.

1. A Honvédelmi Bizottmány – mint „kormánypótló" országgyűlési bizottság

A Honvédelmi Bizottmány jogállásának, hatáskörének áttekintését megelőzően ahhoz, hogy azt ténylegesen el tudjuk helyezni az államszervezetben és a politikai döntéshozatal terrénumában, szükségesnek tartom röviden áttekinteni a megalakulását megelőző hónapok eseményeit is.

Jellasics horvát bán 1848. április 19-én kimondta Horvátország elszakadását a Magyar Királyságtól, és kijelentette, hogy ezt fegyverrel is megvédi, emellett rögzítette hűségét a Habsburg-dinasztiához. „A délvidéken lakó szerbek hasonlókép nagy zajjal mondták ki, hogy sorsukat el akarják választani a magyarokétól, az országból egy jó darab részt… kihasítottak magoknak »Vajdaság« cím alatt s ősi módra vajdát és pátriárkát választottak."[2] A szászok tiltakoztak az unió ellen, és nem ismerték el a magyar kormány fennhatóságát, emellett megtagadták az újoncállítást, és folyamatosan lázították a románokat a többségi magyarsággal szemben.[3]

[2] SZEREMLEI Samu: *A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékul Magyarország ujabbkori történetéhez*, Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd, 1867, 8-9. o.
[3] SZEREMLEI: i. m. 7-11. o.

Ezen események hatására az Országgyűlés július 29-én felhívta a kormányt, hogy készítsen törvényjavaslatot ostromállapot témakörében, ugyanis, ahogy az egyik képviselő hangsúlyozta, hogy az Országgyűlés „midőn az alvidékről érkező hírek minden hazafi keblében aggodalmat keltenek; midőn a pártütő bánt, Jellachichot, Bécsben fáklyás zenével tisztelik meg: akkor a lázadás és különösen a reactionális mozgás elnyomására az egész országban ki akarja a martiális törvényt hirdettetni és alkalmazását a ministériumra bízni”[4]. Ennek megfelelően – és rendkívüli gyorsasággal – július 31-én Deák Ferenc a Ház elé terjesztette a Vésztörvény lázadás esetére elnevezésű törvényjavaslatát, amely két fejezetben tárgyalta a vészidőszaki felhatalmazásokat, az első nagyobb fejezet az ostromállapotról szólt, míg a második az ostromállapotban rögtönítélő bíróságokról.

A kormány nem kívánt ilyen széles körű felhatalmazást, Deák úgy fogalmazott a törvény előterjesztése során, hogy „én nehéz szívvel teszem e lépést, mert az ilyen törvény dictátori hatalmat ad, ez pedig alkotmányos országban kényes hatalom..., újra figyelmeztetem a házat, hogy mi nem kértük e nagy hatalmat”.[5] A tervezetből így nem született törvény, a kormány – főként Deák és Szemere – szívesebben vette volna, ha az ostromállapot és a statárium gyakorlásának terheit a hadsereg viseli, azonban így sem magának, sem annak nem jutott törvény által szentesített felhatalmazás. „Bármint volt is azonban, az mindenesetre tény, hogy a javaslat plénumbeli tárgyalása ekkor még elmaradt, és csak jóval később, Debrecenben került az annak II. fejezetében szabályozott vészbíróságok problémája újra a törvényhozás elé.”[6] A Honvédelmi

[4] TÓTH Árpád: *A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig*, Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus XXIX., Fasciculus 5, 1982, 9. o.
[5] TÓTH: i. m. 12. o.
[6] TÓTH: i. m. 12. o.

Bizottmány által előterjesztett ún. vésztörvényt 1849. február 13-án fogadta el a képviselőház.

A vészidőszakok kezelésére felhatalmazás nélküli minisztérium 1848 augusztusának végén megpróbálta elsimítani a magyar és az osztrák kormány közötti nézeteltéréseket, azonban az osztrák kamarilla válasza Jellasicsnak a horvát báni méltóságba történő provokatív visszahelyezése volt. A magyar kabinet jelentős része ennek hatására a lemondás mellett döntött. Szeptember 11-én Batthyány Lajos miniszterelnök is követte ezt a példát és bejelentette lemondását, azonban továbbra is reménykedett annak lehetőségében, hogy sikerül kiépíteni az alkotmányos monarchia intézményeit, és ebben partner lesz a Habsburg-dinasztia is. István nádor bizalmával kitüntetve ismét megkezdhette a kormányalakítását.

Kossuth viszont már úgy vélte, hogy „vagy végének kell szakadni tüstént ezen állapotnak, vagy pedig a nemzet kénytelen lesz ideiglenesen olly végrehajtó hatalomról gondoskodni, amelly végrehajtó hatalom ne legyen kénytelen a maga eljárásának eszközeit a törvényből, hanem a haza veszélyéből meríteni. A ministerium, a melly így meg van kötve, mint ez, nem mentheti meg a hazát”.[7] Ennek megfelelően Kossuth szeptember 15-én javaslatot tett egyfajta olyan bizottság felállítására, amely közvetítő funkciót lát el hadügyi kérdésekben a miniszterelnök és a törvényhozás között. Batthyány tiltakozását fejezte ki. Eredményeként a képviselőház elhalasztotta a tábori biztosok kiküldését, a hattagú

[7] Budapest, 1848. szeptember 15. Kossuth a képviselőházban felveti a Honvédelmi Bizottmány létesítésének gondolatát, In: BARTA István (szerk.): *Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet, Kossuth Lajos 1848/49-ben – III. Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén*, Budapest, Akadémia Kiadó, 1957 (Arcanum Kézikönyvtár).

választmány összetételének meghatározását pedig elnapolta.[8] Végül a bizottmány tagjait szeptember 21-én választották meg, tagjai voltak Kossuth Lajos, Nyáry Pál, Madarász László, Pálffy János, Patay József és Zsembery Imre. Másnap Kossuth kezdeményezte, hogy az egyedül maradt miniszterelnök mellé a ház küldjön egy „comitét", amely segíti annak munkáját. „Az alig leplezetten a Honvédelmi Bizottmányt a miniszterelnök mellé delegálni kívánó szándék ismét csak meghiúsult. Ekkor még nem érkezett el az idő a Honvédelmi Bizottmány és a végrehajtó hatalom összekapcsolására."[9] A felsőház szeptember 25-én, követve a képviselőház példáját, szintén létrehozott egy bizottságot három taggal (Perényi Zsigmond, Pázmándy Dénes, Eszterházy Mihály) és megegyező feladatokkal.

Kossuth reálisan látta, hogy „olyan szervet kellett teremtenie, amely a kormányt kezébe tudja venni, ha az uralkodó és a nemzet között szakításra kerül a sor. Ezt a szervet sikerült is még Batthyány kudarca előtt életrehívnia, úgyhogy amikor a megbízott miniszterelnök véglegesen lemondott, a kormány fennakadás, sőt zökkenő nélkül ment át az új kezekbe".[10] Szeptember 25-én ugyanis az uralkodó nyílt parancsban érvénytelenítette Batthyány miniszterelnöki megbízatását, és kinevezte Lamberg Ferenc altábornagyot, pozsonyi dandárparancsnokot Magyarország teljhatalmú királyi biztosává, Vay Miklósnak pedig felajánlotta a miniszterelnöki pozíciót, amit ő visszautasított.[11] Szeptember 26-án

[8] MEZEY Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom" (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány), In: MEZEY Barna, VÖRÖS Imre (szerk.): *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténészek 1848-ról*, Budapest, Logod Bt., 2001, 220-221. o.
[9] MEZEY: i. m. 221. o.
[10] EMBER Győző: Honvédelmi Bizottmány, In: *Századok*, 1948/1-4. szám, 151. o.
[11] URBÁN Aladár: Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége, In: *Századok*, 2002/4. szám, 742. o.

pedig Majláth Györgyöt helytartónak nevezte ki. Mindkettő érvényességéhez szükség lett volna a miniszterelnök ellenjegyzésére.

Ezekre válaszul Kossuth kérésére szeptember 27-én éjjel – Batthyány távollétében – a házelnök rendkívüli képviselőházi gyűlést hívott össze, ahol határozatban kimondták, hogy az uralkodói eljárás alkotmányellenes volt, hiszen nélkülözte a miniszteri ellenjegyzést. Kossuth meggyőzte a Házat, hogy a határozat végrehajtásával Batthyány távollétében a Honvédelmi Bizottmányt bízza meg. „Ezzel a megbízatással a honvédelmi bizottmány – egyelőre még a felsőházi tagok nélkül – tájékozódó és tájékoztató szervből végrehajtó hatalmat gyakorló orgánummá alakult át."[12] Másnap (szeptember 28-án) a képviselőház határozatban mondta ki, hogy a „választmánynak három jelenlevő tagjait a ház addig megbízza a rendnek és csendnek fenntartására, és minden olly intézkedéseknek sikeres megtételére, mellyeket jelenleg az ország állapota megkíván".[13] E felhatalmazás egyfelől felfogható teljhatalomnak, hiszen a felhatalmazás korlátozását csak az elvi szükségesség jelentette, emellett pedig három tag jelenléte is elegendővé vált a döntések meghozatalához. Ezen határozat eredménye, hogy „kormánnyá vált a Bizottmány".[14]

Szeptember 29-én a képviselőház határozatban utasította az államtitkárokat, hogy csatlakozzanak a Bizottmányhoz. „Ez azt jelentette, hogy az államtitkárok, akik a miniszterek lemondása óta a szakminisztériumokat ténylegesen vezették, tagjai lettek a honvédelmi bizottmánynak.19 Másrészt pedig azt eredményezte, hogy a honvédelmi bizottmány az államtitkárokon keresztiül

[12] EMBER: i. m. 155. o.

[13] Budapest, 1848. szeptember 28. A képviselőház a miniszterelnök távollétének idejére kiterjeszti a Honvédelmi Bizottmány hatáskörét, In: *Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet*.

[14] MEZEY: i. m. 222. o.

közvetlen kapcsolatba került a minisztériumokkal, befolyást gyakorolhatott rájuk."[15] Emellett ezen a napon megkapta a két fővárosra kiterjedő rendelet kiadásának a jogát, amelyet október 1-jén országos hatáskörben gyakorolhatott tovább mind polgári, mind katonai hatóságokra kötelező módon. Október 3-án pedig tagság tekintetében érte el végleges létszámát, hiszen a felsőházi tagok is kiegészültek 2 új taggal, Jósika Miklóssal és Somsich Pongráccal. Utóbbi nem vállalta a feladatot, így a Honvédelmi Bizottmány 12 fő taggal és az államtitkárokkal folytatta tevékenységét.

Hatáskörének végső kiterjesztésére október 8-án került sor, amikor a képviselőház határozatában kimondta, „hogy miután ministerium nincs, a jelen körülmények között a nemzet kormányzat nélkül nem lehet, a honvédelmi bizottmány pedig azon szük körben, melly eddig számára ki van jelölve, sikeresen nem működhetik, az ország minden kormányzata ideiglenesen a honvédelmi bizottmányra úgy ruháztassék, miszerint az ügyek vezetésében nagyobb egyszerűség és bizonyos egység legyen, a bizottmány elrendelése pedig olly formán történjék, hogy a kormányzó bizottmány kinek kinek a végrehajtás körébeni teendőit maga jelölje ki".[16]

Emellett Kossuth Lajost a Honvédelmi Bizottmány elnökének választották, továbbá szabad kezet kapott arra nézve, hogy működési elveit és egyes tagok feladatait maga határozza meg. „Ez a határozat azt jelentette, hogy a minisztérium örökébe a bizottmány lépett, ugyanolyan hatáskörrel, mint amilyennel a minisztérium rendelkezett, de jóval nagyobb önállósággal és így hatalommal, mert míg a minisztérium az országgyűlésen kívül a

[15] EMBER: i. m. 156-157. o.

[16] Budapest, 1848. október 8. Kossuth felszólalásai a képviselőházban az Országos Honvédelmi Bizottmány hatáskörének kibővítése körüli vitában, In: *Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet*.

királytól és helytartójától is függött, addig a bizottmány csak az országgyűlésnek tartozott felelősséggel. Ez a felelősség csak formaszerinti volt, a gyakorlatban a ház a bizottmány intézkedéseit csak tudomásul vette és helyeselte."[17]

A minisztériumokat az államtitkárok révén becsatornázták tehát a Bizottmányba, hatáskörük közül az országos fontosságú ügyeket mind a Bizottmány elé kellett terjeszteni, így nyilvánvalóan az apparátus egy részét is át kellett mozgatni a miniszterelnöki irodából lett honvédelmi bizottmányi irodába. A testületi, kollegiális jellegű ügyvitel azonban a gyakorlatban lassú és körülményes volt. Ezért Kossuth novemberben átszervezte a struktúrát, és élt a tagok teendőinek meghatározásával, és egy-egy bizottmányi taghoz meghatározott feladatot rendelt (például Szemere Bertalan: igazságszolgáltatással kapcsolatos ügyek). Újra szervezte a munkarendet is, a Bizottmányt mentesítette az adminisztratív jellegű ügyek intézésétől, azokat a szakminisztériumoknak kellett ellátni, amelyek irányítását a Bizottmány egy-egy tagja látta el, viszont ezzel megszűnt a korábbi kettősség, így az állomány visszakerült az eredeti helyére.

A Bizottmány az átszervezésekkel hasonlóbb lett a kormányhoz, eltérés, hogy nem volt önálló miniszteri felelősség, a tagok függtek az elnöktől, aki minden beadványról maga, vagy az elnöki iroda vezetője, Stuller Ferenc által megállapította, hogy elnöki ügy-e vagy sem az ügydarab, így a politikailag kényes ügyeket Kossuth magánál tartotta. „Voltaképpen Kossuth maga kormányozta az országot a szabadságharc kezdetétől egészen annak végéig[18]."[19]

[17] EMBER: i. m. 158. o.
[18] Április 14-től a végrehajtó hatalmat, mint kormányzó elnök gyakorolta.
[19] EMBER: i. m 165. o.

Fontos rögzíteni, hogy a Honvédelmi Bizottmány nem mint kormányhatóság alakult meg, hanem mint a törvényhozás egy bizottsága. Egyfelől kézenfekvő volt, hogy a végrehajtói tevékenység ellátására és az államfői teendők helyettesítésére a törvényhozás maga választ egy személyt vagy bizottságot, azonban a felhatalmazás parttalansága vagy kötetlensége okán a Honvédelmi Bizottmány „így közelebb állott az ország ügyeinek a forradalmi diktatúra szabályai szerint történő vezetéséhez, mint a miniszteriális kormányzati formához… Nem arról van tehát, szó hogy a bizottmány ne lett volna felelős annak a parlamentnek, mely őt kebeléből kiküldte. Felelőssége azonban nem parlamentáris kormányzati felelősség, hanem a Ház saját bizottságának megbízatásáért való felelőssége. Ez a felelősség pedig nem határvonalat vont a kormányzati és törvényhozói tevékenység közé… hanem éppen a legislativa és az executiva egyfajta egységét teremtette meg."[20]

Eme hatalomgyakorlási metódus sokkal inkább jellemző volt az abszolutista berendezkedésre, vagy például a Kossuth által is felhívott forradalmi (jakobinus) diktatúrára[21] – ez természetszerűen abból adódott, „hogy az állami erőszakszervek szervesen kötődnek a mindenkori – politikai döntéseket meghozó – hatalmi konstellációkhoz, és számos történelmi változásban a leváltott rendszer gyakorlatát örökítik át, csak más előjellel az új rend parancsára".[22] Viszont ez nemcsak az erőszakszervek sajátja, hanem a legitimációs jellegű kivételes állapotok önmagukat legitimáló rezsimjeinek is.

[20] MEZEY: i. m. 226-227. o.
[21] TÓTH: i. m. 13. o.
[22] FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016, 16. o.

A Honvédelmi Bizottmány tehát összességében egy szinte teljhatalommal felruházott országgyűlési bizottság volt, amely a kollegialitás elve mentén szerveződött, de az elnöki hatáskörök okán valójában egyszemélyi – szinte omnipotens – vezetés alatt álló forradalmi diktatúra szabályai szerint működő intézmény volt, amely magán viselte a kivételes hatalom kezdetleges szabályozóinak valamennyi hiányosságát.[23]

2. Az első világháborús kivételes hatalom: a kormány és koordináló szerve, a Hadfelülgyeleti Bizottság

Az első átfogó különleges jogrendi törvényt[24] 1912 decemberében fogadta el a magyar Országgyűlés. Hasonlóan a Deák által kodifikált ostromállapoti törvényjavaslathoz – melyből jogszabály csak statáriumra vonatkozóan lett – a kivételes hatalom gyakorlására a kormányt hatalmazta fel.

A törvény úgy fogalmazott, hogy „háboru idején, sőt ha szükséges, már a háboru fenyegető veszélyének okából elrendelt katonai előkészületek esetében is, a ministerium valamennyi tagjának felelőssége mellett az ebben a törvényben meghatározott kivételes hatalmat a szükség mértékéhez képest igénybe veheti”.[25] A törvény a kivételes felhatalmazások széles körét tartalmazta, így a közigazgatás átalakításának lehetőségét, a büntetőjogi anyagi és

[23] Lásd például a francia forradalmi ostromállapot hiányosságait: SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban – Az állandósult kivételesség, In: *Iustum, Aeguum, Salutare*, 2017/4. szám, 180-181. o.

[24] A kodifikáció folyamatát nehezítették az alkotmányos válságok. Erről lásd bővebben: BARNA Attila: „Ha a hecczet szeretik” – Obstrukció, indemnitás és a zsebkendőszavazás, In: KIS Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.) *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára : Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017, 65-80. o.

[25] A háboru esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény, 1. §.

eljárási normák módosítását, alapjogok hadiérdekből való korlátozhatóságát.[26]

Ebből kifolyólag a törvény a különleges jogrendi szabályok teljes terrénumával a kormányt ruházta fel, felelősség tekintetében meghagyta az alkotmányos/parlamentáris monarchia felelős minisztériumra vonatkozó sarkalatos törvényéből erdő miniszteri felelősséget. Tehát a kormány és tagjai a kivételes hatalom alkalmazása során minden meghozott döntésükkel elszámolni tartoztak az Országgyűlésnek.

Eme kormány szerveként jött létre az első világháború elsőestéjén a Honvédelmi Minisztérium berkeiben a Hadfelügyeleti Bizottság (továbbiakban HFB.). A HFB-t a Bécsben felállított Hadfelügyeleti Hivatal (Krigsüberwachungsamt) mintájára hozták létre. A bécsi hatalmi körök terve az volt, hogy a Hadfelügyeleti Hivatal a teljes Monarchiára kiterjedően működő háborús koordinációs szerv lett volna, így tagok delegálására felkérték a magyar minisztériumokat is. A magyar kormány azonban elutasította ezt, hiszen ezzel a kiegyezés rendszerén túli, újabb közös szervet hoztak volna létre.[27]

A koordináló szerv szükségességét viszont nem vitatták, így azt a háború kirobbanása előtt, 1914. július 26-án a magyar fél is létrehozta, területileg és hatáskörében korlátozottabb működéssel. A HFB-t a háború első három évében Karátson Lajos honvédelmi államtitkár, majd pedig Payr Vilmos honvédelmi miniszteri

[26] Lásd bővebben: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és a katonai védelmi vonatkozásai, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 275-314. o.; KELEMEN Roland: *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.

[27] SCHEER, Tamara: *Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges*, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010, 23-28. o.

tanácsos, a sajtóalbizottság korábbi vezetője irányította.[28] A HFB szervi határozványa szerint feladata „a kivételes intézkedéseknek célirányos keresztül vételénél, ugymint ezen intézkedések felügyeleténél s egységes irányításánál működik közre; különben még a beérkező hadi vonatkozású adatok, hírek, közlemények stb. czélszerű értékesítéséről is gondoskodik”.[29] Ezeken túlmenően feladata még a tanácsadás kormányzati intézkedéseknél, valamint azok gyors és egységes keresztülvitelének elősegítése. Emellett azonban a HFB-nek „intézkedési joga (hatásköre) nincs”.[30]

Ennek ellenére a levéltári források azt bizonyítják, hogy a hatásköri leírásban kifejezetten megnevezett hatáskörökben, így például külföldi utazások (határvesztegzár alóli felmentés) esetén, hadifoglyokkal kapcsolatos egyes ügyekben (például azok foglalkoztatására vonatkozóan), sajtótilalmak kiadása körében saját ügykörében eljárva érdemi döntéseket hozott a kormányzat utólagos jóváhagyása nélkül is. Emellett tanácsadása több esetben arra is kiterjedt, hogy a kormányzat egy-egy rendeletét véleményezze, annak szövegét módosítsa, bár ezen esetekben ténylegesen a döntő szót az érintett miniszter mondta ki.[31]

[28] HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz, kimutatás a HFB-nál és a SAB-nál beosztva lévő egyénekről.
[29] HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB hatásköri leírás.
[30] HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB hatásköri leírás.
[31] HL HFB. iratok 323-326., 416-423., 532-539., 720-732. doboz.

3. Legfelső Honvédelmi Tanács

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény[32] hozta létre, azonban, ahogy arra többen is felhívják a figyelmet,[33] valójában a törvény egy, már működő intézményt legalizált. Ez az intézmény a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács volt, amely majd 1939-től a Legfelső Honvédelmi Tanács (továbbiakban LHT.) nevet vette fel.

Eme intézményt az a felismerés hozta létre, hogy a „…jövő háborújában az egész ország hadszíntér lesz s a jövő háborújában kezdettől fogva az egész nemzetnek részt kell venni és pedig: nemre és korra való tekintettel minden ember fizikai és szellemi erejével, minden anyagi erőforrásával és eszközével,[34] valamint minden hatalmi tényezőjével".[35] Ahhoz, hogy ezen közegben egy állam sikeresen kerüljön ki egy háborús eseményből, az kell, hogy már békeidőben kialakítsák azokat a mechanizmusokat, amelyek a humán- és ipari gazdálkodás, valamint az államszervezet

[32] Eme törvény jelentőségéről lásd bővebben: FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban!, In: *Pázmány Law Working Papers*, 2015/18. szám, 1-29. o.; KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. szám, 5-46. o.

[33] Többek között lásd: SZENTE Zoltán: Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról, In: *Századok*, 2016/6. szám, 1389. o.; VARGYAI Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén, In: *Jogtudományi Közlöny*, 1979/11. szám, 760. o.; SZAKÁLY Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, In: *Honvédségi Szemle*, 1991/2. szám, 41. o.

[34] E tekintetben lásd: LENTNER Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig – Nyugattól Keletre, Kelettől Nyugatra*, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2019.

[35] FÁBRY Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, In: *Magyar Katonai Szemle*, 1940/3. szám, 49-50. o.

gördülékeny és hatékony átállítását és minél teljesebb kiaknázását teszik lehetővé.[36]

Ezt felismerve 1928-ban, még titkos keretek között létrehozták az LHT-t. Az LHT. feladata volt, hogy az *állam minden olyan szervét – mely ebben érintett lehet – egységes alapon és szemlélet mentén készítse fel, alakítsa ki vagy át*, hogy ezen intézkedéseknek köszönhetően a *korszerű honvédelem keretei megvalósulhassanak*, a védelmi kihívások leküzdésének *egységes vezetése/vezetési szemlélete létrejöhessen*. Lényegében összefogta az országmozgósításra vonatkozó utasításoknak, irányelveknek a megalkotását, a minisztériumok által történő kidolgozását és végrehajtását. A háborús időszakra kidolgozta a felállítandó/átszervezendő polgári szerveket és magánüzemeket. Közreműködött az ország lakosságával a béke- és háborús gazdálkodás előkészítésében. Koordinálta a háborús személyi gazdálkodás és a honvédelmi munkaszolgálat elvi megszervezését és irányítását. Szintén feladat hárult rá a hátország zavartalan működésének megteremtésében. „Az LHT feladatai közé tartozik továbbá mindama – az országvédelem szempontjából jelentőséggel bíró – ügyek eldöntése, amelyek alkotmányjogilag a törvényhozás által volnának ugyan elintézendők, amelyek törvényes és így nyilvános letárgyalása azonban a trianoni korlátozások miatt nem lehetséges."[37] Döntéseinek végrehajtása az egyes minisztériumok feladata volt, amely szükség esetén a Minisztertanács hozzájárulása után kötelező erővel bírt. „Ennélfogva természetszerűleg nemcsak a

[36] A totális háborúról és védelemről lásd bővebben: FARKAS Ádám: A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig: Avagy gondolatok a kortárs biztonsági kihívásokról Carl Schmitt elméleti rendszerének alapul vételével, In: *MTA Law Working Papers*, 2015/34. szám, 1-20. o.

[37] SZAKÁLY Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, In: *Honvédségi Szemle*, 1991/11. szám, 39. o.

trianoni kötöttségek kijátszására voltak alkalmasak, hanem a vezetés olyan intézkedéseinek elfogadtatására is, melyek az országgyűlés, illetve különböző politikai körök, csoportok ellenkezését váltották volna ki."[38]

Az LHT. tagjai voltak: a miniszterelnök mint elnöke, a külügyminiszter, a belügyminiszter, a pénzügyminiszter, a honvédelmi miniszter, eseti jelleggel azon miniszter, akinek a szortimentjét érintette a tárgyalandó ügy, a hadsereg főparancsnoka, a vezérkar főnöke.[39]

Kezdetben a hatásköre nem terjedt ki az államfő hadúri felségjogaiba[40] tartozó ügyekre, a honvédelmi miniszter hatáskörébe tartozó ügyekre, a vezérkar háborús stratégia kialakítására. Mindvégig katonai hatásköre maradt háború esetén a hadműveletek tervezésére és végrehajtására.[41] A fenti hatáskörszűkítésre azért volt szükség, mivel „…a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács a katonai vezetés dominanciája ellenére a katonai és politikai vezetés integrációját fejezte ki, s esetleg fórumként szolgálhatott volna a politikai vezetés számára olyan kérdések felvetésére, amelyekben a katonai vezetés a döntést már gyakorlatilag önmaga számára tartotta fenn. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács integrációs jellegét a konstrukció jelezte, de ez

[38] DOMBRÁDY Lóránd: Adalékok a magyar uralkodó osztályok katonapolitikájához (1927-1936), In: *Hadtörténelmi Közlemények*, 1977/1. szám, 13. o.
[39] SZAKÁLY: i. m. (1991) 40. o.
[40] A kormányzó lényegében a dualista államfő hadsereggel kapcsolatos jogait bírta, vagyis a vezérlet, a vezénylet és belszervezet szabályainak megalkotása, döntési primátusa. Ma lényegében a kormány hatáskörébe tartozik. Emellett kiterjedt büntetőjogi védelem is megillette. Utóbbit lásd bővebben: BARNA Attila: Az állami főhatalom védelmének változásai a két világháború közötti Magyarországon: A kormányzósértés tényállása és ítélkezési gyakorlata a Győri Ítélőtábla gyakorlatában, In: MOLNÁR Andrea – SZÉPLAKI László (szerk.): *Tanulmányok a győri felsőbíráskodás történetéből a XIX-XX. század fordulóján,* Győr, Győri Ítélőtábla, 2019, 175-185. o.
[41] SZAKÁLY: i. m. (1991) 40. o.

egyben kifejezte a katonai jelenlét szuperdimenzionált mértékét."[42] Tovább erősítette ezt, hogy az LHT. titkára katona, vezérkari szolgálatot teljesítő törzstiszt vagy tábornok volt, akit a honvédelmi miniszter bízott meg, és aki a határozatok végrehajtásával kapcsolatban funkciókat kapott.[43] A katonai dominanciát tovább fokozták azzal, hogy az LHT. katona tagjai 1929 elején megegyeztek abban, hogy a tanács elé terjesztendő kérdéseket előzetesen megtárgyalják, és egységes álláspontot alakítanak ki, ezt fokozta Csáky Károly honvédelmi miniszter (altábornagy, majd lovassági tábornok), aki a civil tagokat – a miniszterelnök kivételével – kizárólag az LHT. ülésén, szóban tájékoztatta az egyes ügyekről. Az LHT. tehát erősen katonadomináns integratív szerv volt, amely honvédelmi kérdésekben a dualista állam időszakának végére a királlyal szemben kiharcolt civil, polgári kontroll negligálását vagy legalábbis minél szűkebb körben való meglétét eredményezte.[44]

Jól láthatóan az LHT. ebben a formában a korabeli szóhasználattal élve az ún. országmozgósítás legfőbb szerve volt, amely a totális háborúra való felkészülés koordináló, irányító szerve, határozatait az egyes minisztériumoknak végre kellett hajtaniuk. Az LHT. békeidőben évente kétszer (más források szerint egyszer) ülésezett, de az elnök bámely tag javaslatára összehívhatta, háború idején működése folyamatosságot mutatott. A LHT. állandóan működő operatív szerve a vezértitkárság volt, amely funkciókat kapott a Tanács határozatainak végrehajtásában

[42] VARGYAI Gyula: Adalékok a felsőbb katonai igazgatás szervezettörténetéhez a gömbösi időszakban, In: *Jogtudományi Közlöny*, 1974/6. szám, 316. o.
[43] VARGYAI: i. m. (1974) 316-317. o.
[44] Civil kontroll erősödésének kérdését lásd bővebben: FARKAS Ádám: A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modellje (1867-1914), In: *Jogtörténeti Szemle*, 2014/1. szám, 44-50. o.

is. Jelentősége abban is tetten érhető, hogy a LHT. vezértitkára a honvédelmi miniszterrel honvédelmi ügyekben egy szinten volt.[45]

A LHT. a fentiek okán jelentős hatás gyakorolt a haderőfejlesztésre, amely a Győri Program kapcsán is tetten érhető. Az LHT. saját berkeiben döntött a Program kereteiről, a kidolgozás mechanizmusáról és ezzel kapcsolatos feladatokról. A pénzügyi feltételek kidolgozása 1937 novemberében Imrédy Béla MNB elnök vezetésével valósult meg (bejelentést követően tárca nélküli közgazdaságügyi miniszter, majd miniszterelnök). A honvédség fejlesztésére irányuló terveket a Honvéd Vezérkar dolgozta ki. A LHT. végrehajtásra vonatkozó befolyását jól mutatja, hogy a Program megvalósítását eredetileg ötévesre tervezték, azonban az LHT. az 1939. február 25. ülésén úgy döntött, hogy mivel a pénzügyi erőforrások rendelkezésre állnak, így azt két év alatt kell megvalósítani. Tehát a LTH. stratégiai döntéshozó szerv volt, amely az egyes védelmi ágazathoz kapcsolódó kérdéseket határozta meg, fogta össze és koordinálta. A tényleges tervezés és megvalósítás a szakminisztériumok és az érintett fegyveres védelmi ágazat feladata volt, az LHT. azonban megkövetelte a visszacsatolást.[46]

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény tehát csak alkotmányos keretek közé helyezte, intézményesítette az akkor már több, mint egy évtizede működő LHT.-t. A honvédelemről szóló törvény szerint az LHT a honvédelemi érdekek és intézkedések összehangolását elősegítő szerv, mind béke idején, mind háborús időszakban. Az általa megállapított alapelvek mentén már béke idején meg kellett minden szükséges intézkedést tennie minden

[45] SPÁCZAY Hedvig: A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korbna III.: 1941-1945., In: *Levéltári Szemle*, 1974/1. szám, 62. o.
[46] PATAKY Iván, ROZSOS László, SÁRHIDAI Gyula: *Légi háború Magyarország felett, (1. kötet)*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 1992, 19-20. o.; RAVASZ István (szerk.): *Magyarország a második világháborúban*, Budapest, PETIT REAL Könyvkiadó, 1997, 356. o.

minisztériumnak, annak érdekében, hogy a vezetése alatt álló minisztérium és az irányítása, felügyelete alá tartozó szervek feladataikat az államot veszélyeztető vészidőszakokban zavartalanul tudják ellátni.[47]

Összetétele annyiban változott a korábbiakhoz képest, hogy ülésein valamennyi miniszter részt vehetett szavazati joggal, az elnöki feladatokat pedig fontosabb kérdésekben már a kormányzó[48] látta el, és csak egyéb esetekben a miniszterelnök.[49] Majd annyiban módosult még, hogy a főparancsnoki pozíció megszűnt 1940-ben.[50]

„Rendeltetése, mint látható, a honvédelem hathatósabb békeidejű és háborús szervezésének irányítása, vagyis a békeidejű felkészülés volt, ami kifejezetten a honvédelmi feladatok kiemelt kezelését garantálta."[51] Az ügyvitelére vonatkozó szabályok azonban ennél lényegesen kiterjesztőbb hatásköri szabályokat rögzítettek. Tagjainak összetétele okán háborús időszakban az LHT. határozatait minisztertanácsi határozatoknak kellett tekinteni. A minisztertanácsot az LHT döntéseinek megvalósítójává tette.[52] Vargyai, bár úgy fogalmazott, hogy „az LHT. működése viszont arra utal, hogy az ügyviteli szabályzatban a törvény rendelkezéseivel szemben megfogalmazott hatáskörszélesítés gyakorlatot –

[47] A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (1) bekezdés; 4. § (1) bekezdés.
[48] Ekkor kézenfekvő volt az államfő részvétele a hadúri felségjogok és a honvédelmi minisztériummal való kapcsolata okán, napjaikra ezen funkciókat már a kormány látja el.
[49] A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (2)-(3) bekezdés.
[50] A m. kir. honvédség felső vezetésének átszervezése következtében szükséges rendelkezésekről szóló 1940. évi IX. törvény, 3. §.
[51] FARKAS Ádám: Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai, in. FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 26. o.
[52] VARGYAI Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén, In. *Jogtudományi Közlöny*, 1979/11. szám, 761. o.

legalábbis 1940-41-ig – nem eredményezett…,"[53] viszont Náray Antalnak, az LHT. egykori vezértitkárának visszaemlékezései is alátámasztják a kibővült hatáskörgyakorlást, hiszen például a Jugoszláviával szembeni háborúindítás kérdésében is az LHT. döntött, egyébként pedig a titkár úgy fogalmazott, hogy „a Tanács üléseken szavazással hozta meg minden miniszter tagjára kötelező határozatait".[54] Szintén igazolja ezt a kiterjesztett hatáskörgyakorlást Juhász Gyula a második bécsi döntésről írt tanulmányában, ahol úgy fogalmazott, hogy „a német és az olasz követtel folytatott megbeszélés után Horthynál összeült a Legfelső Honvédelmi Tanács, és jóváhagyta a kormány döntését. Mozgósítást határozott el, s azt, hogy a katonai alakulatokat június 29-től fokozatosan felvonultatja a román—magyar határra."[55] Gyakorlatilag az LHT. hatáskörébe tartozott a háborús célok megállapítása, az általános háborús irányvezetés kül- és belpolitikai vonatkozásai, valamint az idegen hatalmak fegyveres erejének igénybevételével kapcsolatos elvi kérdések eldöntése. Az országmozgósítás polgári szerveinek és az országmozgósítási kormánybiztosnak a működésére irányelvet adott ki. E szervek felügyeletét a LHT. elnöke fenntartotta magának, gyakorlatban a LHT. vezértitkársága látta el a feladatot.[56]

Tehát magát az LHT-t sok tekintetben egy katonatagokkal kiszélesített kormánynak tekinthetjük, mindamellett is, hogy a honvédelmi törvény rögzítette, hogy a független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvény felelősségi rendszerét az LHT. felállítása és feladatellátása nem érinti. Lényeges

[53] VARGYAI: i. m. (1979) 761. o.
[54] SZAKÁLY Sándor: Náray Antal feljegyzései Magyarország hadbalépéséről (1941. április 12-től), In: *Hadtörténelmi Közlemények*, 1985/3. szám, 696. o.
[55] JUHÁSZ Gyula: A második bécsi döntés, In: *Külpolitika - A Magyar Külügyi Intézet elméleti-politikai folyóirata*, 1987/5. szám, 151. o.
[56] VARGYAI: i. m. (1979), 760-761. o.

kérdés ez, hiszen a honvédelmi törvénybe rögzített kivételes hatalom gyakorlására a kormány volt feljogosítva, vagyis ennélfogva egyértelműen nem kapott semmilyen funkciót az abban rögzítettek végrehajtására az LHT., mindemellett viszont a legjelentősebb kérdések meghozatalára mindenképpen rálátással és ráhatással bírt. Hiszen „ebben a szervben a fentiek szerint a kormányzati felelősség mellett teljesen érvényre jut a katonai szakértelem és azáltal, hogy a tanács úgy az irányítás, mint az ellenőrzés jogával fel van ruházva, biztosítva van a végrehajtás hiánytalansága is".[57]

Fentiekből adódóan az LHT. nem a kivételes hatalommal felhatalmazott szerv volt – hiszen az a honvédelmi törvény szerint maga a kormány volt –, sőt még nem is annak koordinálására létrehozott szerv (mint a Hadfelügyeleti Bizottság), hanem sokkal inkább a kormány védelmi döntéselőkészítő szerve. Ha azonosítani kívánnánk a jelenkori szervezetrendszerrel, akkor – osztva Farkas Ádám gondolatait[58] – sokkal inkább találunk párhuzamot a mai Nemzetbiztonsági Kabinet[59] és az LHT. között, mintsem a rendkívüli állapot feljogosított szerve, a Honvédelmi Tanács és az LHT. között.

[57] BOLGÁR Emil: A honvédelmi törvény közgazdasági vonatkozásai, In. *Magyar Katonai Szemle*, 1939/4. szám, 191. o.

[58] Farkas Ádám 2018. május 28-án a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karán a „A honvédelmi igazgatás rendszerének sajátosságai, különös tekintettel a védelmi igazgatással való kapcsolatára (2016/208/NKE-HHK)" című KÖFOP konferencián elhangzott „A történeti alapok és a kortárs biztonsági változások hatékony kezelésének találkozása a honvédelmi jog fejlesztésében" című előadásában vázolta fel a két szerv hasonlóságát.

[59] Nemzetbiztonsági Kabinetről lásd bővebben: FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/2. szám, 103-124. o.

4. Honvédelmi Bizottságtól a Honvédelmi Tanácson át a Jogállami Honvédelmi Tanácsig

A második világháborút követően még tovább működött a Legfelső Honvédelmi Tanács, amit az is bizonyít, hogy az Ideiglenes Nemzeti Kormány rendeletben módosította annak személyi körét.[60]

Jelentősége eme szervnek azonban megszűnt, és helyét a kommunista párt államszervezetbe beépülő hivatalos és félhivatalos szervei vették át. 1946-ban létrejött a Magyar Kommunista Párt Politikai Bizottságának tanácsadó testületeként a Katonai Bizottság, Farkas Mihály elnökletével. A kommunista párt és a szociáldemokraták egyesülését követően 1948. július 6-án állították fel a rendőri-államvédelmi ügyek koordinálására a Magyar Dolgozók Pártja (MDP) Belügyi Bizottságát Rákosi Mátyás vezetésével, azonban egyetlen ülést követően, 1948. szeptember 7-én megszüntették. A Magyar Dolgozók Pártja keretében rövid időn belül létrehozták az Államvédelmi Bizottságot, amelynek döntéselőkészítő albizottsága volt a korábbi Katonai Bizottság, amelyet szintén megszüntettek 1949 februárjában. Annak helyébe már a Honvédelmi Minisztériumon belül hozták létre az Államvédelmi Bizottságot. A pártban végbemenő tisztogatások után, 1950 őszére három ember: Rákosi Mátyás, Farkas Mihály és Gerő Ernő kezében összpontosult minden hatalom. E hármas 1950 októberében létrehozta a Trojka néven elhírhedt Honvédelmi Bizottságot.[61]

---

[60] „A Tanács elnöke a miniszterelnök, tagjai a miniszterek, a honvédelmi politikai államtitkár és a honvédség főparancsnoka, illetve e parancsnok jogkörét gyakorló parancsnok." Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 754/1945. M. E. számú rendelete az 1939. évi II. tc.-nek a Legfelső Honvédelmi Tanács szervezetéről szóló 3. §-a 2. és 3. bekezdésének módosításáról, In: *Honvédségi Közlöny,* 1945/6. szám, 45-46. o.

[61] GERMUSKA Pál: *A Honvédelmi Tanács és a Honvédelmi Bizottság Magyarországon, 1952–1980* (http://www.nationaler-verteidigungsrat.de/downloads/germuska_ht_hb.pdf), 2011, 1-2. o.

Hatáskörét vizsgálva megállapítható, hogy „…a pártvezetői hármas magának tartotta fenn a legfontosabb honvédelmi és államvédelmi kérdésekben való döntést: eszerint a bizottság foglalkozott a hadseregfejlesztéssel, a hadműveleti tervekkel, a mozgósítással, a hadiipar elvi kérdéseivel, az Államvédelmi Hatósággal, a hírszerzés kérdéseivel, valamint a területet érintő személyzeti ügyekkel”.[62]

1952 végén a Honvédelmi Bizottság és az Üzemgazdasági Tanács egyesítésével létrehozták a Honvédelmi Tanácsot, amelynek „szervezetére, hatáskörére vonatkozó párt- és kormányhatározat nem született, így helyzete, szerepe és jogállása… sem párt-, sem állami vonalon nem volt tisztázott.”[63] Annak jogszabályi megjelenésére egészen a korszak második honvédelmi törvényéig (1976. évi I. törvény) várni kellett.

Az 1952. decemberi, első ülésen hozott határozatból kitűnik, hogy minden a hatáskörébe tartozott, ami a honvédelemmel kapcsolatos országos jelentőségű ügy volt.[64] Okváth Imre emellett rögzítette, hogy „valószínűsíthető, hogy a Honvédelmi Tanács saját ügyrendjének és szervezetének szabályozásában az 1939. évi II. te. rendelkezéseire támaszkodott. A Honvédelmi Tanács elnöke a mindenkori miniszterelnök, tagjai pedig a honvédelmi miniszter, a belügyminiszter, a honvéd vezérkar főnöke és az Elnöki Tanács által kijelölt tagok (3 fő) voltak.”[65]

Ezidőtáj megkezdődött az új honvédelmi törvény kodifikálása, és ennek részeként a Honvédelmi Tanács szervezeti és hatásköri szabályainak lefektetése, azonban az 1955-re elkészült

[62] GERMUSKA Pál: A Honvédelmi Bizottság („Trojka”) 1950-1952. évi jegyzőkönyvei, In: *Hadtörténelmi Közlemények*, 2013/2. szám, 615. o.
[63] OKVÁTH Imre: A hadsereg irányítása Magyarországon 1945-1956, In: *Hadtörténelmi Közlemények*, 1994/2. szám, 87. o.
[64] GERMUSKA: i. m. (2011) 2. o.
[65] OKVÁTH: i. m. 87. o.

javaslatokból nem lett törvény.[66] Így a Honvédelmi Tanács szervezetének és működésének szabályait a Magyar Dolgozók Pártja Politikai Bizottságának 1956. júniusi ülésén fogadták el. Békeidőben a Politikai Bizottságnak és a Minisztertanácsnak volt felelős, az iránymutatásuk szerint kellett végeznie tevékenységét, háború idején az MDP Központi Vezetőségének irányítása alatt egyesítette volna kezében az egész államigazgatást. Elnökét békében a Minisztertanács, háború idején a MDP KV javaslatára az Elnöki Tanács nevezte volna ki.

„Rendkívüli állapot (háború) esetén a HT vált volna a legfelsőbb államigazgatási szervvé. A legfontosabb döntési és ellenőrzési jogkörök a következők voltak: a) a fegyveres erők szervezete, felszerelése, hadműveleti és mozgósítási terve; b) a mozgósítás szabályozása, a minisztériumok és államigazgatási szervek mozgósítási terve; c) a hadszíntér, valamint a felvonulási terület előkészítése; d) a fegyveres testületek, valamint a honvédelmi ipar távlati és éves tervei, valamint a háború első évére vonatkozó népgazdasági terv, továbbá a hadianyag export-import keretek meghatározása."[67]

Eme KV határozat alapján meg kell állapítani, hogy a magyar jogtörténetben először jelent meg a Honvédelmi Tanács képében egy békeidőtől eltérő különleges jogrendi végrehajtó hatalmi szerv. Az is látható, hogy eme szerv létrehozása során a Legfelső Honvédelmi Tanács előképként szolgált, így tekinthetünk annak „továbbfejlesztéseként" az ekkor működő Honvédelmi Tanácsra.

A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény nem tartalmazott rendelkezéseket a Honvédelmi Tanácsról, viszont annak érdekében, hogy az esetleges felhatalmazás legális lehessen, a törvény a következőképpen rendelkezett: a „…meghatározott rendkívüli

[66] OKVÁTH: i. m. 88-98. o.
[67] GERMUSKA: i. m. (2011) 3. o.

intézkedéseket egyes államigazgatási területekre a Minisztertanács által felhatalmazott állami szerv vezetője vagy katonai egység parancsnoka is elrendelheti".[68]

Ennek megfelelően meg is történt a politikai akarat megfogalmazása, és „az MSZMP Politikai Bizottsága 1961. április 25-i zárt ülésén határozott a Magyar Népköztársaság vezetésének háborús körülmények közötti biztosításáról. A belügyminiszter és az MSZMP KB Adminisztratív Osztálya javaslata alapján a PB úgy döntött, hogy háború esetén az ország vezetését a Honvédelmi Tanács lássa el."[69]

Mivel békeidős és háborús feladatokról rendelkeztek, így 1962-ben a békeidős szervet átnevezték Honvédelmi Bizottságra. Ekkor elfogadott ügyrendje szerint „a Minisztertanács az ország védelmével kapcsolatos közvetlen feladatait a Honvédelmi Bizottság útján látja el. A Minisztertanács a következő hatásköröket ruházta át a HB-ra: a) dönt a fegyveres erők (néphadsereg, BM karhatalom, határőrség, légoltalom), a fegyveres testületek (rendőrség, munkásőrség, büntetésvégrehajtás) és a rendészeti szervek (tűzoltóság, pénzügyőrség, vámőrség, iparőrség) fontosabb kérdéseiben; b) dönt az ország védelmével közvetlenül összefüggő gazdasági kérdésekben; c) szervezi, koordinálja és irányítja az országmozgósítási tervek kidolgozását, megszabja az ország háborúra való felkészítésének feladatait."[70] A Honvédelmi Bizottságnak létrejöttek területi szervei, a megyei és fővárosi honvédelmi bizottságok.

A Honvédelmi Tanács ügyrendjét 1964-ben határozták meg. Rendkívüli állapot kihirdetését követően a Honvédelmi Bizottság Honvédelmi Tanáccsá alakult volna át, „amely az ország totális

[68] A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény, 123. §. (2) bekezdés.
[69] GERMUSKA: i. m. (2011) 4. o.
[70] GERMUSKA: i. m. (2011) 4. o.

irányítására lett volna hivatott rendkívüli állapot idején. Feladatai minden korábbinál komplexebbek lettek volna: »…irányítja az ország és a társadalmi rend védelmét, – mozgósítja és felhasználja az ország lakosságát és minden erőforrását a haza és a szocialista társadalmi rend védelmére, az ellenség megsemmisítésére, a hatályos szövetségi szerződésekből folyó kötelezettségek maradéktalan teljesítésére, — biztosítja az ország lakossága élet – és anyagi javai védelmét. « Ebben az esetben a legfelső állami irányító szervvé vált volna, az állami, szövetkezeti és a társadalmi szervekkel kapcsolatban a Minisztertanács jogkörét gyakorolhatta."[71]

Az 1972-es nagy alkotmányos revízió során alkotmányos szervvé vált a Honvédelmi Tanács, ugyanis az Alkotmány 31. §-a úgy rendelkezett, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre".[72]

Ennek megfelelően az 1976-os honvédelmi törvény már rendezte a Honvédelmi Tanács kérdését is. A törvény kimondta, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély (a továbbiakban: háború) idején rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre…"[73] Továbbá „a Honvédelmi Tanács fő feladata háború idején a honvédelem legfelsőbb irányítása és az ország összes erőforrásainak hatékony felhasználása a haza védelmére. A Honvédelmi Tanács gyakorolja az Elnöki Tanácsnak az általa átruházott jogait és az Elnöki Tanács által megállapított körben a Minisztertanács jogait. Az Elnöki Tanács

[71] KISS Dávid: A Kádár-korszak háborús védelmi igazgatási rendszerének kiépítése, In: *Honvédségi Szemle*, 2017/1. szám, 129. o.
[72] Az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény, 31. § (1) bekezdés, 1972. április 26-tól hatályos változata.
[73] A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, 8. § (1) bekezdés b. pont.

állapítja meg a Honvédelmi Tanács összetételét, választja meg elnökét, titkárát és tagjait. A Honvédelmi Tanács elnöke a fegyveres erők és fegyveres testületek főparancsnoka."[74]

„A mai szemmel, a jogbiztonság szemüvegén keresztül vizsgálva, kissé elnagyoltnak tekintetjük azt a szabályt, amely a fenti két időszakot azonos platformra helyezte, mindkettőre a háborúra vonatkozó szabályok alkalmazását tette kötelezővé. Ez azt is jelentette, hogy a rendkívüli intézkedési joggal felruházott Honvédelmi Tanács nem csupán a háború idején, hanem ennek veszélye esetén is, mi több, a belső biztonsággal összefüggő krízis esetén is megalakítható volt, a lehető legszélesebb módon kiterjesztve ezzel a rendkívüli intézkedések lehetőségét."[75]

Lényegében ez a szabályozás az 1989-es bársonyos forradalomig nem változott, akkor a jogállami átalakításoknak megfelelően kikerült a törvény szövegéből az Elnöki Tanács, és a kollektív államfői testület helyett, az új demokratikus állami berendezkedésnek megfelelően, a köztársasági elnök gyakorolta az elrendeléssel kapcsolatos jogosítványokat, de ő is csak akkor, ha az Országgyűlés akadályoztatva lenne. Az Alkotmány szövege kiegészült a 19/A-B-C §-okkal, amelyek közül a 19/B § szabályozta a Honvédelmi Tanács szervezetét és alapvető hatásköreit.

Az Alkotmány rendelkezései a Honvédelmi Tanácsra nézve a következők voltak:

„19/A § (1) Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt.

[74] A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, 9. § (1)-(4) bekezdés.
[75] KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. szám, 18-19. o.

(2) A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai: az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői, a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottja, a Minisztertanács elnöke és tagjai, valamint a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöke.

(3) A Honvédelmi Tanács gyakorolja:

a) az Országgyűlés által rá átruházott jogokat,

b) a köztársasági elnök jogait,

c) a Minisztertanács jogait.

(4) A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, ebben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetőleg törvényi rendelkezésektől eltérhet, továbbá egyéb különleges intézkedéseket hozhat, az Alkotmány alkalmazását azonban nem függesztheti fel.

(5) A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.

(6) Az Alkotmánybíróság működése rendkívüli állapot idején sem korlátozható."[76]

Látható, hogy az új szabályozás a Honvédelmi Tanács lényegi funkcióját nem változtatta meg, hiszen rendkívüli állapot idején továbbra is a végrehajtó hatalom legfőbb szervévé vált. Olyan szervvé, amely jogalkotási jogosítványokkal rendelkezik. Emellett viszont felállította a különleges jogrend jogállami garanciáit, így többek között az Alkotmány alkalmazásának felfüggeszthetetlenségét, az Alkotmánybíróság jogállamóvó tevékenységének folytonosságát, deklarálta a kormány országgyűlési felelősségét. Meghatározta a Honvédelmi Tanács

[76] Az Alkotmányról szóló 1949. évi törvény, 19/B §., 1989. X. 23-tól hatályos állapot.

összetételét, ahol már a katonai szereplő – vezérkari főnök – csak tanácskozási joggal vehet részt.

Az Alaptörvény hatálybalépésével a szabályozásban lényegi változás nem történt. Az Alaptörvényben külön fejezetben szerepelnek a különleges jogrendi szabályok, azonban a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó szabályok lényegében nem változtak.

A honvédelmi törvény szintjén is történtek változások. Az 1993-as honvédelmi törvény – főként a korábbiakhoz képest – részletesen tárgyalta a Honvédelmi Tanács hatásköreit és működését. Rögzíti, hogy a Magyar Honvédség legfőbb irányítója és birtokolja az ezzel kapcsolatos jogosítványokat. Ezen taxációt a 2011-es honvédelmi törvény már nem tartalmazza, ugyanis az Alaptörvény a Honvédség irányító szerveként deklarálja a Honvédelmi Tanácsot, amely a kormány jogait gyakorolja rendkívüli állapot idején. Emellett a Honvédelmi Tanács mindkét törvény szerint többek között jogosult dönteni kormányzás irányáról, szervezetéről, a közigazgatás területi szervezetéről, emellett gyakorolhat közkegyelmet stb. Működése tekintetében a legfontosabb elv, amelyet mindkét törvény rögzít, hogy testületileg gyakorolja a jogosítványokat a Tanács, amelynek tagjait mentelmi jog illeti meg.[77]

[77] Lásd A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény, 249-256. § és A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 30-34. §.

5. Összegzés

A tanulmány kezdő soraiban megfogalmazódott a kérdés, hogy a magyar jogtörténetben megjelenő, a kivételes állapotokban valamiféle felhatalmazással rendelkező szervek egyfajta szerves fejlődés egy-egy bázisaként követik egymást, vagy pedig kizárólag elnevezésbeli hasonlóságról lehet szó.

A válasz a vizsgált szervek esetében az, hogy mindig egyértelműen megfogalmazható. Az első ilyen típusú szervünk, a Honvédelmi Bizottmány csak minimális tekintetben – kivételes állapot idején végrehajtással felruházott szerv – tekinthető a Honvédelmi Tanács archetípusának, hiszen ezen szerv valódi, akkori szóhasználat szerinti ostromállapoti törvényi felhatalmazás, és felelős kormányzat hiányában, mint az első képviseleti Országgyűlés egy bizottsága jött létre. Vagyis a végrehajtó hatalom hiányában a törvényhozás magához vette a végrehajtás jogosítványait is, és azokat saját szervéhez delegálta.

Az első világháborús HFB. funkciójában nem előképe a ma létező Honvédelmi Tanácsnak, azonban a gyakorlati tevékenysége során megjelenő koordinatív, a funkciókat egy szereplőben összefogó jellege jól mutatta azt, hogy merre kellene továbbfejleszteni a szabályozást. Hiszen a fennmaradt levéltári iratokból jól látható, hogy az első világháború során valójában eme minisztériumközi szerv volt az, ahova az érdemi információk legtöbbje befutott, így gyorsabb és hatékonyabb lehetett volna a végrehajtás, ha tényleges hatásköröket kap.

A Legfelső Honvédelmi Tanács sem a kivételes állapot idejére feljogosított szerv, lényegében feladata inkább a békeidőre datálódik, hogy a háborúba sodródás esetében az állam megfelelő módon tudjon reagálni az átalakult viszonyokra, és minél teljesebben tudja kiaknázni a totális háború okán elengedhetetlenül szükségessé váló erőforrásokat. Az LHT. ennek ellenére már egy

következő fejlődési fok, mivel valójában aktívan közreműködött a stratégiai döntések meghozatalában, de a különleges jogrendi végrehajtásban – főszabályként – biztosan nem működött közre. A mai szervezeti megoldások közül leginkább a Nemzetbiztonsági Kabinethez lehetne hasonlítani.

A Honvédelmi Tanács szervi előzménye az MDP keretei között felállított Honvédelmi Bizottság volt. Az 1952-ben – két szerv, így a Honvédelmi Bizottság és az Üzemgazdasági Tanács egyesítésével – létrejövő Honvédelmi Tanács már széles jogosítványokat kap mind békeidőre, mind pedig háború idejére. A háború utáni első honvédelmi törvény (1960. évi IV. törvény) még nem nevesíti eme szervet, azonban a felhatalmazás lehetőségét már magába foglalta. Ennek következtében 1962-ben kiszakítják a békeidős tevékenységet, és erre létrehozzák a Honvédelmi Bizottságot, és 1965-től annak területi szerveit. Ezen területi szervek lényegében a mai védelmi bizottságok elődei.

1964-re elkészült a háború esetére vonatkozó szabályanyag is, amely teljes végrehajtásra kiterjedő jogosítványokkal látta el a Honvédelmi Tanácsot, amely lényegében a Honvédelmi Bizottságból alakult volna át háború esetére. Az 1972-es alkotmányrevízió során alkotmányos meghatározottságú szervvé vált, melynek nagy általánosságban meghatározott funkcióját már az 1976-os honvédelmi törvény is tartalmazta.

Az 1989-es alkotmányos átalakulás gyakorlatilag eme szervet emelte jogállami keretek közé, amely átalakulást már az 1993-as honvédelmi törvény is tartalmazta. Az Alaptörvény és a 2011-es honvédelmi törvény ehhez képest lényeges változásokat nem eredményezett.

A Honvédelmi Tanács előintézményének felállítása a Rákosi-korszakra tehető. Az 1960-as években jött létre a lényegében ma is használt intézményi felosztás, vagyis a honvédelmi bizottságok

területi hálózata és központi szerve, valamint a különleges jogrendi Honvédelmi Tanács. Ezen fejlődés – bár remélhetőleg nem végállomása, de jelenlegi – csúcspontjaként tekinthetünk 1989 alkotmányos átalakulására és a jelenleg hatályos Alaptörvény Honvédelmi Tanácsra vonatkozó rendelkezéseire.

Forrásjegyzék

Irodalomjegyzék

[1.] BARNA Attila: „Ha a hecczet szeretik" – Obstrukció, indemnitás és a zsebkendőszavazás, In: KIS Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.) *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára : Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017, 65-80. o.;

[2.] BARNA Attila: Az állami főhatalom védelmének változásai a két világháború közötti Magyarországon: A kormányzósértés tényállása és ítélkezési gyakorlata a Győri Ítélőtábla gyakorlatában, In: MOLNÁR Andrea – SZÉPLAKI László (szerk.): *Tanulmányok a győri felsőbíráskodás történetéből a XIX-XX. század fordulóján,* Győr, Győri Ítélőtábla, 2019, 175-185. o.;

[3.] BARTA István (szerk.): *Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet, Kossuth Lajos 1848/49-ben – III. Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén*, Budapest, Akadémia Kiadó, 1957.;

[4.] BOLGÁR Emil: A honvédelmi törvény közgazdasági vonatkozásai, In. *Magyar Katonai Szemle*, 1939/4. szám, 188-200. o.;

[5.] DOMBRÁDY Lóránd: Adalékok a magyar uralkodó osztályok katonapolitikájához (1927-1936), In: *Hadtörténelmi Közlemények*, 1977/1. szám, 3-30. o.;

[6.] EMBER Győző: Honvédelmi Bizottmány, In: *Századok*, 1948/1-4. szám, 150-165. o.;

[7.] FÁBRY Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, In: *Magyar Katonai Szemle*, 1940/3. szám, 49-69. o.;

[8.] FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és a katonai védelmi vonatkozásai, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 275-314. o.;

[9.] FARKAS Ádám: A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modellje (1867-1914), In: *Jogtörténeti Szemle*, 2014/1. szám, 44-50. o.;

[10.] FARKAS Ádám: A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig: Avagy gondolatok a kortárs biztonsági kihívásokról Carl Schmitt elméleti rendszerének alapul vételével, In: *MTA Law Working Papers*, 2015/34. szám, 1-20. o.;

[11.] FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/2. szám, 103-124. o.;

[12.] FARKAS Ádám: Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai, in. FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016.;

[13.] FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban!, In: *Pázmány Law Working Papers*, 2015/18. szám, 1-29. o.;

[14.] FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.;

[15.] GERMUSKA Pál: A Honvédelmi Bizottság („Trojka") 1950-1952. évi jegyzőkönyvei, In: *Hadtörténelmi Közlemények*, 2013/2. szám, 613-644. o.;

[16.] GERMUSKA Pál: *A Honvédelmi Tanács és a Honvédelmi Bizottság Magyarországon, 1952–1980* (http://www.nationaler-verteidigungsrat.de/downloads/germuska_ht_hb.pdf), 2011.;

[17.] JUHÁSZ Gyula: A második bécsi döntés, In: *Külpolitika - A Magyar Külügyi Intézet elméleti-politikai folyóirata*, 1987/5. szám, 149-165. o.;

[18.] KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. szám, 5-46. o.;

[19.] KELEMEN Roland: *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.;

[20.] KISS Dávid: A Kádár-korszak háborús védelmi igazgatási rendszerének kiépítése, In: *Honvédségi Szemle*, 2017/1. szám.;

[21.] LENTNER Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig – Nyugattól Keletre, Kelettől Nyugatra*, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2019.

[22.] MEZEY Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom" (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány), In: MEZEY Barna, VÖRÖS Imre (szerk.): *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténészek 1848-ról*, Budapest, Logod Bt., 2001, 219-230. o.;

[23.] OKVÁTH Imre: A hadsereg irányítása Magyarországon 1945-1956, In: *Hadtörténelmi Közlemények*, 1994/2. szám, 75-100. o.;

[24.] PATAKY Iván, ROZSOS László, SÁRHIDAI Gyula: *Légi háború Magyarország felett (1. kötet)*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 1992.;

[25.] RAVASZ István (szerk.): *Magyarország a második világháborúban*, Budapest, PETIT REAL Könyvkiadó, 1997.;

[26.] SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban – Az állandósult kivételesség, In: *Iustum, Aeguum, Salutare*, 2017/4. szám, 179-188. o.;

[27.] SCHEER, Tamara: *Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges*, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010.;

[28.] SPÁCZAY Hedvig: A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korbna III.: 1941-1945., In: *Levéltári Szemle*, 1974/1. szám, 61-119. o.;

[29.] SZAKÁLY Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború között Magyarországon, In: *Honvédségi Szemle*, 1991/11. szám, 37-42. o.;

[30.] SZAKÁLY Sándor: Náray Antal feljegyzései Magyarország hadbalépéséről (1941. április 12-től), In: *Hadtörténelmi Közlemények*, 1985/3. szám, 690-704. o.;

[31.] SZENTE Zoltán: Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról, In: *Századok*, 2016/6. szám, 1371-1406. o.;

[32.] SZEREMLEI Samu: *A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékul Magyarország ujabbkori történetéhez*, Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd, 1867.;

[33.] TÓTH Árpád: *A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig*, Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus XXIX., Fasciculus 5, 1982.;

[34.] URBÁN Aladár: Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége, In: *Századok*, 2002/4. szám, 741-787. o.;
[35.] VARGYAI Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén, In: *Jogtudományi Közlöny*, 1979/11. szám, 756-764. o.;
[36.] VARGYAI Gyula: Adalékok a felsőbb katonai igazgatás szervezettörténetéhez a gömbösi időszakban, In: *Jogtudományi Közlöny*, 1974/6. szám, 314-319. o.

Levéltári források

[1.] HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz, kimutatás a HFB-nál és a SAB-nál beosztva lévő egyénekről;
[2.] HL HFB. Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB hatásköri leírás.

Jogszabályok

[1.] A háboru esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény;
[2.] A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény;
[3.] A m. kir. honvédség felső vezetésének átszervezése következtében szükséges rendelkezésekről szóló 1940. évi IX. törvény;
[4.] Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 754/1945. M. E. számú rendelete az 1939. évi II. tc.-nek a Legfelső Honvédelmi Tanács szervezetéről szóló 3. §-a 2. és 3. bekezdésének módosításáról;
[5.] A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény;
[6.] Az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény, 31. § (1) bekezdés, 1972. április 26-tól hatályos változata;
[7.] A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény;

[8.] Az Alkotmányról szóló 1949. évi törvény, 19/B §., 1989. X. 23-tól hatályos állapot;
[9.] A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény;
[10.] A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény.

PÉTERVÁRI MÁTÉ

A KIVÉTELES HATALOM MAGÁNJOGI VISZONYOKRA GYAKOROLT HATÁSA ÉS A CSŐDÖNKÍVÜLI KÉNYSZEREGYEZSÉG BEVEZETÉSE MAGYARORSZÁGON[1]

1. A kivételes hatalomról szóló törvény megjelenése a magyar jogrendszerben

A magyar országgyűlés hosszú „vajúdást" követően, a háborúra készülődve, 1912-ben fogadta el az 1912. évi LXIII. tc.-et, amelynek célja az volt, hogy az állami irányítás legfontosabb elemeit a kormányzat kezében összpontosítsa. Ennek bekövetkezését természetesen különleges történésekhez kötötte a törvény, így háború vagy háború fenyegető veszélye esetén volt erre lehetőség. A kormányt és minisztereit megillető, e körbe tartozó hatásköröket összefoglalóan kivételes hatalomnak[2] nevezték. A kivételes hatalom korlátját képezte a minisztereket intézkedéseikért terhelő felelősség, illetve az, hogy a kormánynak rendszeres jelentéstételi kötelezettsége állt fenn az országgyűlés irányában a kivételes hatalom keretében hozott intézkedéseik kapcsán.[3]

[1] AZ INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI MINISZTÉRIUM ÚNKP-20-4-SZTE-41 KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK SZAKMAI TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

[2] Elméleti vonalát lásd bővebben: FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban, In: *Iustum Aequum Salutare,* 2017/4. szám, 17-29. o.

[3] KELEMEN Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.), In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/1. szám, 74. o.

A dualista államberendezkedés okán az osztrák fél sürgette az 1900-as évek eleje óta a kérdés törvényi rendezését, ugyanis a közös hadsereg és annak közös vezénylete miatt különösen fontos volt, hogy háborús helyzetben az Osztrák–Magyar Monarchia területén hasonló vagy azonos elvek alapján megvalósítható legyen a hadvezetés.[4] Ennek megfelelően 1906-ban a közös hadügyminiszter kezdeményezte Wekerle Sándor magyar miniszterelnöknél a törvény megalkotását, amely ekkor még nem járt sikerrel.[5] A Nemzeti Munkapárt azonban Tisza István irányításával képes volt a hadsereg megerősítését szolgáló törvényeket elfogadtatni. A kormányzópárt a korábbiakhoz hasonlóan határozottan lépett fel az országgyűlésben az obstrukcióval élő ellenzékkel szemben,[6] így Ferenc József jóváhagyása mellett 1912. december 9-én megszavazta az országgyűlés a kivételes hatalomról szóló törvényt is.[7]

A magyar politikai elit leginkább azt tartotta aggályosnak, hogy a kivételes hatalom útján a közös hadügyminiszter és a közös hadsereg vezetése az ország területén a magyar kormány kihagyásával intézkedhessen. Emiatt az elfogadott törvény a háborús viszonyok között is teljes mértékben a kormány

[4] FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon (1867-1944)*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

[5] TÓTH Árpád: Az 1906. évi osztrák kivételes intézkedések magyarországi bevezetésének problémái a koalíciós kormány idején, In: CSIZMADIA Andor, PECZE Ferenc (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok*. I. k., Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1966, 73-74. o.

[6] BARNA Attila: „Ha a hecczet szeretik". Obstrukció, indemnitás és a zsebkendőszavazás, In: KIS Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára. Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 73-78. o.; PÖLÖSKEI Ferenc: *Kormányzati politika és parlamenti ellenzék 1910-1914*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1970, 193. o.

[7] PÖLÖSKEI Ferenc: A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években, In: *Jogtudományi Közlöny*, 1969/2-3. szám, 81. o.

hatáskörében hagyta az intézkedési jogot, így a katonai helyett a polgári hatóságok kezében maradt a közigazgatás irányítása. Az Osztrák–Magyar Monarchiában ez egyedi megoldás volt, mivel inkább a katonai közigazgatás előretörése volt jellemző az első világháború időszakában.[8]

2. A kivételes hatalom magánjogi elemei

A kivételes hatalom kihirdetésével, a szabadságjogok korlátozásának következtében nem csupán a kormány rendeletalkotási jogosítványait terjesztette ki a törvényhozó,[9] hanem a bíróságok is bizonyos ügyekben egyszerűsített eljárási rendet követhettek.[10] A törvénykezés terén elsősorban bizonyos büntetőügyek elbírálását alakították át a kivételes hatalomról szóló törvény és az ennek nyomán keletkezett rendeletek.[11] Emellett azonban a háborús folyamatok hatást gyakoroltak a gazdaság

[8] VARGYAI Gyula: A Monarchia által megszállt területek katonai közigazgatása az első világháborúban, In: CSIZMADIA Andor: *Jogtörténeti tanulmányok II*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1968, 255-256. o.; TÓTH: i.m. 1966, 79. o.

[9] LEHOTAY Veronika: A végrehajtó hatalom szerepe a negatív jogalkotásban a Horthy-korszakban, In: SCHWEITZER Gábor – SZABÓ István (szerk.): *A közjogi provizórium (1920-1944) időszakának alkotmányos berendezkedése I,* Budapest, Pázmány Press, 2016, 99. o.

[10] VÖLGYESI Levente: A kivételes hatalom intézményi továbbélésének nyomai a városrendezésről és építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikk parlamenti vitájában, In: SCHWEITZER Gábor – SZABÓ István (szerk.): *A közjogi provizórium (1920-1944) időszakának alkotmányos berendezkedése I,* Budapest, Pázmány Press, 2016, 191. o.

[11] KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény genezise és sajtó-, valamint jogtudományi visszhangja, In: KELEMEN Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadi Jogi Társaság, 2017, 15-16. o.; TÓTH Árpád: A kivételes hatalom szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén, In: *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica.* Tomus L., Fasciculus 13., (1996) 20. o.; 25. o.; 30. o.; 75-87. o.

működésére, így a magánjogi jogviszonyokra is.[12] Emiatt a magánjogi szabályozás terén is változásokat generált az első világháborúra való készülődés. Ennek kapcsán meg kell jegyezni, hogy Magyarországon továbbra is hiányzott a magánjogi törvénykönyv, mivel az I. világháború kitörése miatt megszakadt a biztatóan haladó kodifikáció.[13]

A gazdasági viszonyokba való beavatkozásra elsősorban a hadsereg igényeinek kielégítése céljából volt szükség.[14] A közös Hadügyminisztérium 1910. évi kezdeményezésére a magyar országgyűlés az ilyen ún. hadiszolgáltatásokat nem a kivételes hatalomról rendelkező törvényben szabályozta, hanem külön törvényt alkottak.[15] A hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. tc. a hadsereg vagy a hadviselés szükségleteinek kielégítését célozta a polgári lakosság dologi vagy személyes szolgáltatásai útján, ha az rendes úton nem, vagy csak aránytalan költségekkel volt fedezhető. A honvédelmi miniszter hatáskörébe rendelte a jogalkotó, hogy megszabja azon időszakot, amikor az ilyen típusú szolgáltatások igénybevételére lehetőség van. A kötelezettek kártalanításra tarthattak igényt a hadseregnek nyújtott személyes vagy dologi szolgáltatásokért. Az ötven év alatti polgári lakosság hadi célú

[12] MEZEY Barna: Az első világháború jogi törvényhozói előkészítése: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi 63. törvénycikk, In: Peter, KONYA (szerk.): *Prvá Svetová Vojna V Karpatoch. Első világháború a Kárpátokban. ПЕРША СВІТОВА ВІЙНА В КАРПАТАХ*, Presov, Prešov University, 2016, 12. o.

[13] HOMOKI-NAGY Mária: Gondolatok a magyar kodifikáció történeti hátteréről, In: HAJDÚ József (szerk.): *90 éves a szegedi jogászképzés*, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 92. o.; Mária, HOMOKI-NAGY: Geschichte der zivilrechtlichen Kodifikation, In: MÁTHÉ Gábor (Hrsg.): *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*, Budapest, Dialóg Campus Verlag, 2017, 497. o.

[14] KELEMEN Roland: A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarországon, In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 85. o.

[15] TÓTH: i.m. 1996, 11. o.

munkavégzésre is igénybe vehető volt.[16] Emellett a polgári lakosság köteles volt a közlekedéshez és a hírközléshez szükséges eszközök (járművek, állatállomány, magánutak, galambok, távírók) térítés ellenében való átengedésére, vagy használatba adására.[17] Almási Antal úgy magyarázza, hogy a magánjogba ezekben az esetekben behatolt a „közjogi szellem," amelynek alapját a háború által az állam létének a megtámadása adta.[18] A hadi célú termelésre hasznosítható üzemek, gyárak birtokosai is kötelesek voltak működésüket folytatni, vagy használatra átengedni azokat. A katonai célú építkezésekhez vagy védelmi intézkedésekhez a szükséges mértékben a polgári ingatlanokat a birtokosaiknak szintén használatra át kellett adni. A katonáknak és a hadsereg állatállományának beszállásolását és élelmezését a háborús időszakban szintén a polgári lakosságra terhelhették kártalanítás fejében.

A háborús időszak a lakosság mindennapjait is jelentős mértékben elnehezítette, így erre is kiterjedt a szabályozás. A jogalkotó ugyanis a katonai célok érvényesítése mellett a közellátás érdekében a legszükségesebb élelmiszerek esetén bevezette a hatósági árszabás intézményét a kivételes hatalomról szóló 1912:LXIII. tc-ben, amelyre a helyi közigazgatási szerveknek a

[16] TÓTH Árpád: Szükségintézkedések a mezőgazdasági munkaviszonyok szabályozásában az első világháború kezdeti szakaszán, In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok*, V. k., Budapest, Tankönyvkiadó, 1983, 339-340. o.

[17] TÓTH Árpád: Einige Probleme der juristischen Regelung der Kriegswirtschaft zur Zeit des ersten Weltkrieges, In: KOVÁCS Kálmán (Hrsg.): *Zu den gegenwärtigen rechtsgeschichtlichen Forschungen*, Band 16., Budapest, Eötvös Lóránd Universität, 1987, 230-231. o.

[18] ALMÁSI Antal: *A háború hatása a magánjogra,* Budapest, Franklin-Társulat, 1917, 17. o.

kormány biztosíthatott lehetőséget.[19] Az első szándék szerint a hatósági ármaximalizálás területi hatálya csak a nem tényleges állományú legénység bevonulási helyére terjedt volna ki, azonban a minisztériumi jogszabályalkotás során felismerték, hogy a polgári lakosságot is lehetetlen helyzetbe hozhatják a háború nyomán elszabaduló árak, így végül az országos hatályú elrendelésére is lehetőséget biztosítottak.[20] Ezáltal a szerződési szabadság szükséges korlátai jelentek meg a szabadpiac működésébe való állami beavatkozás következtében. A jogalkotó is elismerte, hogy a rendkívüli körülmények természetes következménye az árak emelkedése, azonban a túlzott áremeléseknek gátat kívánt szabni.[21] A rendelkezés megszegőit kihágás miatt két hónapig terjedő elzárással, vagy 600 koronás pénzbüntetéssel sújthatták.[22] Ekkor jelent meg a magyar jogrendszerben elsőként az árdrágítás büntetendő cselekménye.[23]

E szabályozás hiányosságai a háború kitörését követően mutatkoztak meg, így az 1914. évi L. tc.-ben rendezte a kormány a miniszterelnök aláírásával benyújtott törvényjavaslatban a problémás elemeket. A már címében is deklaráltan a kivételes hatalomról rendelkező törvényt kiegészítő jogszabály kibővítette a hatósági árszabással érintett áruk körét, így már nem csupán élelmiszerek esetében volt erre lehetőség, hanem más közszükségleti cikkek vonatkozásában is. Ennek következtében intenzív rendeletalkotás útján a kormány számos terméknek

[19] TÓTH Árpád: A hatósági árszabályozás és az árdrágító visszaélések problémái az első világháború idején Magyarországon, In: *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*, 38. Tom., 20. Fasc. (1988) 255-256. o.
[20] TÓTH: i. m. (1996) 27. o.
[21] TÓTH: i. m. (1996) 62. o.
[22] TÓTH: i. m. (1987) 232-233. o.
[23] VARGA Norbert: Árdrágító visszaélések a Szegedi Ítélőtábla gyakorlatában az 1920. évi XV. tc. alapján, In: *Acta Universitatis Szegediensis. Forum. Acta Juridica et Politica*, 2017/2. szám, 83. o.

határozta meg a maximális árát.[24] A lakosság megsegítését azáltal, hogy az árak felszökésének meggátolásáról intézkedik a kormány, a parlamenti ellenzék is messzemenően támogatta.[25] Emellett a büntetőjogi szankció mellé magánjogi következményeket is társított a jogalkotó a hatósági áraknál magasabb vételáron köttetett szerződésekhez, ugyanis úgy rendelkezett, hogy a hatósági ár és a vételár közötti árkülönbözet tekintetében hatálytalan a szerződés, így azt a vevő hat hónapon belül visszakövetelheti.[26] Emellett a törvény értelmében már a kormány vagy annak tagjai is jogosultságot nyertek a hatósági ár megszabására. Az 1914:L. tc. ezen kívül a szerződési szabadságot olyan módon is korlátozta, hogy a kormány közérdekből kötelezhette az eladót a saját szükségleteit meghaladó mértékű közszükségleti készleteinek hatósági áron való átengedésére. A háború következtében fokozatosan erősödő általános ellátási nehézségek pedig csak tovább szigorították az így megteremtett kereteket.[27]

A kivételes hatalom elrendelésével a kormányzat a gazdaság működését szabályozó intézkedések kibocsátására is felhatalmazást kapott. A hadigazdálkodásra való átállás eleinte még gazdasági konjunktúrát hozott bizonyos ágazatokban, azonban később már fokozottan jelentkeztek a gazdasági problémák.[28] A

[24] TÓTH: i. m. (1987) 233. o.
[25] *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója*, XXVI. k., Budapest, Athenaeum, 1915, 214. o.; 216. o.
[26] Indokolás a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912:LXIII. t.-c. kiegészítését tárgyazó törvényjavaslathoz, In: *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai*, XLIV. k. Budapest, Pesti Könyvnyomda, 1915, 426. o.
[27] TÓTH Árpád: A háborús jog néhány tulajdonkorlátozó rendelkezése a dualizmus idején, In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok II*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1968, 295-296. o.
[28] GALÁNTAI József: A háborús állam. A „kivételes hatalom" kodifikálása és alkalmazása 1914-16-ban, In: PÖLÖSKEI Ferenc, RÁNKI György (szerk.): *A*

háború így korábban elképzelhetetlen mértékben alakította át a gazdaság működését is az országban, a zavarok elhárítása érdekében egyre nagyobb teret kapott az állami beavatkozás.[29] A gazdasági élet nehézségein már a kezdetektől a fizetési moratóriumok biztosításával igyekezett úrrá lenni a kormányzat, amelyek elrendelésére a kivételes hatalomról szóló törvény nyújtott lehetőséget. A kivételes hatalom magyarországi bevezetését megalapozó törvénytervezet minisztériumi szövegezésének egyik utolsó elemeként került bele a projektumba a magánjogi követelések moratóriumának elrendelését lehetővé tevő rendelkezés.[30] Ennek beemelése a kivételes hatalom körébe azonban nem új gondolat volt. A 19. század végén készült tervezetekben is megjelent már a moratórium elrendelésére való felhatalmazás.[31] Az 1912:LXIII. tc. a kormány számára lehetővé tette, hogy a magánjogi követelések érvényesítése, a polgári peres és nem peres eljárás, valamint általában a polgári igazságszolgáltatás kapcsán rendkívüli intézkedéseket hozzon. Tóth Árpád kutatásai alapján a kormányzat előzetesen csupán olyan rendelettervezetet készített, amely alapján e szakaszra hivatkozva kizárólag a háború nyomán, a magánjog terén bekövetkezett nyilvánvaló zavarokat lesznek képesek elhárítani. Ennek megfelelően a katonai szolgálatukat teljesítőket érintő perekben elrendelhető felfüggesztésről rendelkeztek, valamint a háború

magyarországi polgári államrendszerek, Budapest, Tankönyvkiadó, 1981, 212-214. o.

[29] MOLNÁR Erzsébet: *A gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselőjének speciális büntetőjogi felelőssége*, Szeged, Doktori értekezés, 2018, 24-25. o.

[30] TÓTH: i. m. (1996) 29. o.; 31. o.

[31] TÓTH Árpád: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig, In: *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica* Tomus XI. Fasciculus 6. (1964) 16. o.; 25. o.

következtében valamely bíróság működésében beálló fennakadás esetén követendő eljárást rendezték.[32]

A rendelettervezetet a háború kitörésekor részben kiadta a kormányzat, azonban már ezt megelőzően gondoskodtak a gazdasági életet korlátozó moratórium bevezetéséről. Az 1914. július 31-én kiadott rövid rendeletben az 1912:LXIII. tc. biztosította felhatalmazás alapján a központi kormányzat a háború kitörése miatt a már lejárt és az ebben az időszakban lejáró váltón, csekken, kereskedelmi utalványon, kereskedelmi ügyleten vagy bármely más magánjogi ügyleten alapuló fizetési kötelezettség teljesítésére tizennégy napi halasztást engedélyezett.[33] A gazdasági élet megóvását szolgálta ez az intézkedés, amelynek kiemelkedő eleme volt,[34] hogy a pénzintézeteknek a betéteket csak kétszáz korona erejéig kellett kifizetniük a jogosultaknak, így a bankrendszert megóvták a háború kitörése miatt bekövetkező nagyobb megrázkódtatástól. A szakmai körökben azonban nem tartotta mindenki feltétlenül szükségesnek a korszakban a moratórium kihirdetését, mivel a gazdasági életbe való túlzott beavatkozásnak vélték.[35]

E rendeletnek a szükség okozta gyors kibocsátását mutatja, hogy az 1914. augusztus 12-én kiadott második moratóriumrendeletben már jelentős mértékben korrigálták a

[32] TÓTH: i. m. (1996) 87-89. o.
[33] 149. A m. kir. minisztérium 1914. évi 5.715. M. E. számú rendelete, a magánjogi kötelezettség teljesitésére halasztás engedélyezése tárgyában, Magyarországi rendeletek tára, XLVIII. évf., Magyar Királyi Belügyminiszterium, Budapest, 1914, 1444-1446. o.
[34] 1109. sz. Jelentése gróf Tisza István m. kir. ministerelnöknek a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybevételéről, In: *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai*, XLV. k., Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1915, 3. o.
[35] Hadi állapotban, In: *Ügyvédek Lapja,* 1914/31. szám, 1. o.

fizetési halasztásra vonatkozó rendelkezéseket.[36] A minden magánjogi obligatiora kiterjedő korlátozást csupán a pénzkövetelésekre szűkítették. Emellett alaposan szabályoztak azt is, hogy mely tartozásokra nem terjed ki annak hatálya. A fizetési moratórium időszakát pedig két hónappal hosszabbították meg, azonban a halasztás csupán az augusztus 1-e előtt keletkezett magánjogi jogcímekre vonatkozott.[37] A pénzintézetek érdekeit védő intézkedést is fenntartották, azonban finomítottak a kifizetési szabályokon. A korrekciók egybevágtak Kőnig Vilmos Jogtudományi Közlönyben megfogalmazott aggályaival.[38]

Az első moratórium-rendelet kibocsátásakor a bíróságok számára problémaként jelentkezett, hogy miképpen reagáljanak az ilyen módon biztosított fizetési halasztás engedélyezésére a folyamatban lévő perek esetén. A kormányzat ugyanis ekkor még a már említett részben kibocsátott rendelettervezettel csupán annyi útmutatást nyújtott, hogy azokat a pereket, amelyekben katonai szolgálata miatt valamely távollévő félként vagy ügyvédként érintett, függesszék fel.[39] Az érintett személyi körön kívül csak az árverések általános jellegű korlátozását deklarálta a jogszabály. A bírák így a további iránymutatásra várakozva jellemzően ideiglenesen felfüggesztették igazságszolgáltatási tevékenységüket,

[36] 160. A m. kir. minisztérium 1914. évi 6.045. M. E. számú rendelete, magánjogi kötelezettségek teljesitésére halasztás (moratórium) engedéséről, Magyarországi rendeletek tára, XLVIII. évf., Magyar Királyi Belügyminiszterium, Budapest, 1914, 1467-1472. o.

[37] H.: A háború hatása az anyagi magánjogra és a polgári peres és perenkivüli eljárásra, In: *Kir. Közjegyzők Közlönye,* 1914/7. szám, 192. o.

[38] KŐNIG Vilmos: Néhány megjegyzés a moratóriumot illetőleg, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1914/32. szám, 337. o.

[39] 154. A m. kir. miniszterium 1914. évi 5761. M. E. számú rendelete, a polgári peres és nem peres eljárás tekintetében rendkivüli intézkedések megállapitásáról, Magyarországi rendeletek tára, XLVIII. évf., Magyar Királyi Belügyminiszterium, Budapest, 1914, 1457-1463. o.

valamint ugyanezért a végrehajtási kérvényeket is visszautasították.[40]

Az ilyen módon lépéskényszerben lévő kormányzat kibocsátotta az 1912:LXIII. tc. és a második moratóriumrendelet által biztosított felhatalmazás alapján az első iuristitium-rendeletet 1914. augusztus 14-én. A moratórium alá eső pénztartozások esetében ezáltal kizárta a bírói úton történő magánjogi igényérvényesítés lehetőségét, valamint korlátozta a végrehajtás foganatosításának vagy a csődeljárás megindításának a lehetőségét.[41] A rendelkezés azonban csak azt zárta ki, hogy e pénztartozások esetén 1914. augusztus 15. napjától keresetet indíthassanak a felek. Ennek célja az volt, hogy meggátolja azokban az ügyekben a perindítást, amelyek esetében a pénztartozás megfizetését a bíróság a moratórium miatt úgysem rendelhette volna el. Az ezelőtt beérkezett keresetek alapján megindult peres eljárások elbírálását azonban folytathatták a bíróságok.[42]

A harmadik moratóriumrendeletet 1914. szeptember 30-án bocsátották ki Tisza István aláírásával, amellyel ismételten két hónappal meghosszabbították az augusztus 1-e előtt keletkezett pénztartozások lejárati határidejét, ha az augusztus 1-e és november 30-a közé esik.[43] A rendelet értelmében ismételten csak azokra a tartozásokra vonatkozott a fizetési halasztás, amelyek még

[40] TELLER Miksa: Polgári igazságszolgáltatás a moratórium és a háború tartama alatt, In: *Jogtudományi Közlöny*, 1914/33. szám, 345-346. o.
[41] SZIVÓS Kristóf: Az 1911. évi I. törvénycikk hatálybalépésének körülményei, In: *Acta Universitatis Szegediensis. Forum. Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, 2020/1. szám. (megjelenés alatt)
[42] FODOR Ármin: A moratórium hatása a polgári peres és nem peres eljárásra, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1914/34. szám, 353. o.
[43] 253. A m. kir. miniszteriumnak 7.205/1914. M. E. számú rendelete, magánjogi kötelezettségek teljesitésére ujabb halasztás engedése (moratórium) tárgyában. Harmadik moratóriumi rendelet, Magyarországi rendeletek tára, XLVIII. évf., Magyar Királyi Belügyminiszterium, Budapest, 1914, 2244-2260. o.

a háború kitörését megelőzően keletkeztek. Az augusztus 1-e után keletkezett, magánjogi jogcímen alapuló pénztartozásokra nem terjedt ki már ennek a hatálya. Ez a rendelet volt az első, amelyet már a kibocsátásakor számozott a jogalkotó, ezáltal megkönnyítve a jogalkalmazást. A korábbi rendeletekhez képest jelentős változás volt, hogy tovább bővítette a kivételek körét, valamint bizonyos, a moratórium hatálya alá tartozó követelések esetében a százalék szerinti részletfizetésről rendelkezett. A személyes munkateljesítményekre irányuló szerződésekből eredő követelések 25%-át, míg az ingó dolgok vételárának és az ipari munkateljesítmények ellenértékének havonként 10%-át kellett megfizetni a kötelezetteknek.[44] Ennek következtében a moratórium fokozatos korlátozására kerülhetett sor.[45] A negyedik moratóriumrendelet jelentős változást nem jelentett, meghosszabbította a korábbi halasztásokat ismételten két hónappal egészen 1915. január 31-éig.[46] Emellett az 1914. október 1-e előtt lejárt váltótartozások esetében is korlátozta olyan módon a fizetési halasztást, hogy 10%-os részletfizetésre kötelezte a váltóadósokat. A harmadik moratóriumrendeletben meghatározott részletfizetésre kötelezetteket pedig újabb részletek megfizetésére kötelezte.[47]

[44] H.: A moratorium meghosszabbítása (Harmadik moratorium-rendelet és második moratoriumi eljárási rendelet), In: *Kir. Közjegyzők Közlönye* 1914/8-9. sz. 229. o.

[45] FODOR Ármin: A moratóriummal kapcsolatos új bírósági eljárási szabályok, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1914/44. szám, 445. o.

[46] H.: A negyedik moratoriumi rendelet, In: *Kir. Közjegyzők Közlönye,* 1915/1. szám 10. o.

[47] 322. A m. kir. miniszterium 1914. évi 8.680. M. E. számú rendelete, magánjogi kötelezettségek teljesitésére újabb halasztás (moratórium) engedése tárgyában. Negyedik moratóriumi rendelet, Magyarországi rendeletek tára, XLVIII. évf., Magyar Királyi Belügyminiszterium, Budapest, 1914, 2616-2639. o.

1914. november végén a Tisza István vezette kormány a már korábban az árdrágítás kapcsán említett törvényben az 1912:LXIII. tc. hiányosságait kívánta korrigálni, ezáltal teljessé téve az országgyűléstől kapott felhatalmazást. Az ekkor benyújtott törvényjavaslatban a magánjogi jogviszonyok rendelet útján való rendezésére biztosított módot magának a kormányzat, ezáltal kibővítve a kivételes hatalomról szóló törvény felhatalmazását, amely csupán a magánjogi követelésekre vonatkozott. Az indokolás pedig kifejezetten kiemelte, hogy ebben az esetben a magánjog alatt nemcsak az „általános" magánjogot értik, hanem a kereskedelmi és váltójogot is. Az 1914:L. tc. 15. §-ának megalkotásakor emellett már arra is gondoltak, hogy a háború olyan károkat okozott a gazdaság működésében, amelynek következtében a kivételes hatalom megszűntével átmenet nélkül a moratóriumrendeletek nem lesznek hatályon kívül helyezhetők. Emiatt az átmeneti intézkedések megtételére is jogosultságot kapott a kormány a jogszabály országgyűlési elfogadásával.[48]

Az ötödik moratóriumrendeletet így már az 1914:L. tc. felhatalmazására is támaszkodva bocsáthatta ki a kormány.[49] A rendelet az eddigi elvek mentén haladva ismételten két hónappal meghosszabbította a moratóriumot, valamint újabb résztörlesztésekről rendelkezett.[50] Az utolsó, hatodik moratóriumrendelet már a moratórium megszüntetését készítette

[48] Indokolás a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912:LXIII. t.-c. kiegészítését tárgyazó törvényjavaslathoz, In: *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai*, XLIV. k., Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1915, 434. o.

[49] 5. A m. kir. miniszterium 1915. évi 224. M. E. számú rendelete, magánjogi kötelezettségek teljesitésére újabb halasztás engedése (moratórium) tárgyában. Ötödik moratóriumi rendelet, Magyarországi rendeletek tára, XLIX. évf., Magyar Királyi Belügyminiszterium, Budapest, 1915, 11-35. o.

[50] H.: Az ötödik moratoriumi rendelet, In: *Kir. Közjegyzők Közlönye,* 1915/2. szám, 48-52. o.

elő. Az utolsó fizetési halasztás négy hónapra szólt, így az 1914. augusztus 1-e előtt keletkezett és ezen időpont, valamint 1915. július 31-e között lejáró tartozásokra 1915. július 31-éig engedélyezték a halasztást.[51] A rendelet pedig deklarálta, hogy 1915. július 31-ével megszűnik a fizetési moratórium, de már ekkor jelezték a rendeletben, hogy a tartozások ezt követően is részletekben lesznek törlesztendők. A moratórium felszámolására készülve újabb jogcímek kapcsán rendelkezett részletfizetésekről a kormány, így immáron a családjogi, öröklési jogi, társasági jogviszonyból vagy a vagyonközösség megszüntetéséből származó követelések 25%-át le kellett róni a kötelezetteknek.[52] A korábbi részletfizetési kötelezettségeket pedig továbbra is fenntartotta a jogszabály.

Egy évi fennállást követően 1915. augusztus 1-ével a 2.807/1915. M. E. számú rendelet kibocsátásával megszüntette a kormány a moratóriumot,[53] valamint gondoskodott az átmeneti intézkedésekről is, amelyekre az 1914:L. tc. biztosított külön felhatalmazást. Az 1914. augusztus 1-e előtt keletkező és 1915. július 31-e előtt lejárt pénzkövetelések esetében azok jellege szerint tartozáscsoportokat határozott meg a rendelet, amelyekre eltérő fizetési határidőket és százalékos arányokat állapított meg.[54] Az 1915. július 31-e után lejáró tartozásokra pedig bizonyos szűkkörű

[51] 43. A m. kir. minisztériumnak 1915. évi 1.040. M. E. számú rendelete, magánjogi kötelezettségek teljesitésére újabb halasztás engedése (moratórium) tárgyában. Hatodik moratóriumi rendelet, Magyarországi rendeletek tára, XLIX. évf., Magyar Királyi Belügyminisztérium, Budapest, 1915, 99. o.

[52] H.: A hatodik moratoriumi rendelet, In: *Kir. Közjegyzők Közlönye,* 1915/4-5. szám, 123. o.

[53] 351. A m. kir. minisztérium 1915. évi 2.807. M. E. számú rendelete, a magánjogi kötelezettségek teljesitésére engedett halasztás (moratórium) fokozatos megszüntetéséről. Moratóriumfeloldó rendelet, Magyarországi rendeletek tára, XLIX. évf., Magyar Királyi Belügyminisztérium, Budapest, 1915, 1125-1147. o.

[54] H.: A moratorium-feloldó rendelet, In: *Kir. Közjegyzők Közlönye,* 1915/7. szám, 202. o.

kivételekkel már az általános szabályok vonatkoztak. A rendelet kapcsán érdemes megjegyezni, hogy az 1914:L. tc. törvény indokolása szerint az átmeneti intézkedések kibocsátására való felhatalmazást azért emelték be a törvénybe, hogy a háború végén, a kivételes hatalom megszűnésével lehetősége legyen a kormánynak az ország gazdasági helyzetének megfelelően intézkedni a moratórium feloldásáról. Ezzel szemben a fizetési halasztás megszüntetésére még jóval a háború lezárása előtt sor került.[55] A Képviselőház közigazgatási és igazságügyi bizottságának együttes jelentése ezt azzal magyarázta, hogy a jó termési viszonyok 1915-ben megerősítették a lakosság fizetőképességét.[56]

Az I. világháború kapcsán keletkező törvények alapján a kormány tehát 1. a hadi célok elérése érdekében, 2. a közellátás biztosítása céljából és 3. a gazdaság védelme okán „merészkedhetett" a magánjog terrénumára. Az első két nagy csoport a háború természetes hatásaként jelentkezett, azonban a gazdaság érdekében való ilyen szintű fellépés korábban példátlan volt. Ez abból is leszűrhető, hogy a kivételes hatalomról szóló első törvény csupán egyetlen szakasz erejéig rendelkezett erről, amelyet később az 1914:L. tc. szintén csak egyetlen szakasszal bővített. Ennek következtében a korszakban a magánjog meghatározó jogforrásává „a törvényrontó erővel felruházott" rendeletek váltak.[57] A háború tapasztalataiból kiindulva ezzel szemben Almási

[55] Indokolás a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912:LXIII. t.-c. kiegészítését tárgyazó törvényjavaslathoz, In: *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai,* XLIV. k., Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1915, 434. o.

[56] A képviselőház közigazgatási és igazságügyi bizottságának együttes jelentése a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybevételére vonatkozó 1100.; 1109.; 1158. és 1196. számú miniszterelnöki jelentések tárgyában. In: *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai*, LI. k., Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1915, 170. o.

[57] ALMÁSI: i. m. 12. o.

Antal 1917-ben már külön törvényben ún. háborús magánjog megalkotását javasolta,[58] amely összefogott joganyaggal szolgálna ezekben a helyzetekben a széttöredezett rendeleti szabályozás helyett.

3. Új magánjogi és egyben perjogi jogintézmény bevezetése a kivételes hatalom biztosította felhatalmazással élve

A moratóriumrendeletek időszakában a már említett iuristitium-rendeletek által a polgári jogi igényérvényesítést is korlátozta a kormány, élve a kivételes hatalom által biztosított jogosultsággal. Ezeknek a rendeleteknek a hatályát folyamatosan meghosszabbították, a moratóriumrendeletekhez hasonlóan. E jogszabályokban a végrehajtás és a csődeljárás megindítását is korlátozták.[59] E korlátozások megszüntetésének elhatározásakor a kivételes hatalom által biztosított felhatalmazásra támaszkodva egy új, a magánjogi, gazdasági viszonyokra hatást gyakorló jogintézmény rendeleti bevezetését határozta el a kormány, amely a korábbi jogalkotási metódustól jelentősen eltérő lépés volt. A Tisza-kormány 1915. november 15-én kelt rendeletével a csődönkívüli kényszeregyezség[60] intézményét[61] honosította meg Magyarországon. A világháború által generált gazdasági problémák

[58] ALMÁSI: i. m. 9. o.

[59] PÉTERVÁRI Máté: A kivételes hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratóriumok hatása a csődeljárásokra, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2020/2. szám, 30-35. o.

[60] A rendeletekben a kényszeregyesség szóalak szerepel, jelen tanulmányban viszont a mai helyesírásnak megfelelően a „kényszeregyezség" írásmódot használom.

[61] 490. A m. kir. minisztérium 1915. évi 4.070. M. E. számú rendelete, a csődön kívüli kényszeregyességi eljárásról, Magyarországi rendeletek tára, XLIX. évf., Magyar Királyi Belügyminisztérium, Budapest, 1915, 1728-1755. o.; HORVÁTH Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2006, 485. o.

féken tartását kívánták ezáltal megoldani, mivel így lehetősége nyílt a háború árnyékában eladósodó magánszemélyeknek és gazdasági társaságoknak „talpra állni".[62]

A külföldi példák alapján már 1883-ban felmerült a jogintézmény bevezetésének igénye, amelyet elsősorban a gazdasági szereplők szorgalmaztak.[63] Az első tervezet ennek nyomán már 1892-ben elkészült Schreyer Jakab ügyvéd tollából Szilágyi Dezső igazságügyminiszter megbízására. Ez igencsak kedvező bírálatot kapott Messinger Simontól a Magyar Jogászegylet ülésén,[64] ennek ellenére azonban törvény nem született ekkor belőle. A kereskedelmi körök további ösztönzésére és a Magyar Jogászegyletben lezajlott vita alapján a 20. század első évtizedének fordulóján Schreyer ismételten átdolgozta a tervezetet.[65] A kereskedelmi kongresszus 1914-ben kimondta, hogy szükséges a csődönkívüli kényszeregyezség meghonosítása.[66]

A kellő nyilvánosságot kapott tervezet bevezetése akkor vált igazán aktuálissá, amikor az Osztrák Császárság területén rendeleti úton szabályozták a csődönkívüli kényszeregyezséget, amely 1915. január 1-én lépett hatályba.[67] A Jogtudományi Közlöny hasábjain Gold Simon már 1914 novemberében javasolta, hogy a tömeges csődök meggátolása céljából lehetőséget biztosítsanak a

---

[62] Indokolás a csődön kívüli kényszeregyességről és a csődtörvény egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló törvényjavaslathoz, In: *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai (a továbbiakban: KI)*, L. k., Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1916, 99.

[63] A fizetésbeszüntetések törvényhozás utjáni rendezése, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1883/51. szám, 408. o.

[64] MESSINGER Simon: Csődjogi reformok. (Három törvénytervezet.), In: *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1893/3. szám, 14. o.

[65] MESSINGER Simon: A csődönkivüli kényszeregyezség intézménye, In: *Magyar Jogászegyleti Értekezések* 1910/3. szám.

[66] B.: A kereskedelmi kongresszus, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1914/20. szám, 217. o.

[67] Balog Arnold felszólalása, In: MESSINGER: i. m. 1910, 27. o.

csődönkívüli kényszeregyezségek megkötésére a gazdasági szereplőknek.[68] Az I. világháború árnyékában fenyegető gazdasági problémák megoldását evidenciaként remélték ettől már a tervezet feletti viták során. A Magyar Jogászegyletben ismételten intenzív vita tárgyát képezte Schreyer aktuális tervezete. Szentirmay Ödön táblai elnöki titkár megkérdőjelezte a tervezet által a jogintézményre használt terminológiát, mivel véleménye szerint a csődöt elhárító kényszeregyezség lenne a pontos elnevezés. Schick Ferencz cikkében azt az álláspontot képviselte, hogy a csődönkívüli kényszeregyezség fogalomként való megtartása célszerű, mivel ezáltal elhatárolhatóvá válik a csődön „belüli" kényszeregyezségtől. Szentirmay azon megállapítását pedig tévesnek tartotta, hogy a csődönkívüli kényszeregyezség esetén nincsen csőd, mivel a bevezetni kívánt kényszeregyezség csupán ideiglenesen hárítja el a csőd lehetőségét.[69]

1915 júniusában Balogh Jenő igazságügyminiszter fellépésének köszönhetően felgyorsult a tervezet jogszabállyá alakítása.[70] Az igazságügyminisztériumi átdolgozást követően adta ki végül a miniszter a már említett rendeletet, amely a csődönkívüli kényszeregyezség bevezetéséről rendelkezett. Ezáltal a gazdasági élet működését nagyban befolyásoló új jogintézményt rendeleti úton emelt be a jogrendszerbe a jogalkotó. Az Ügyvédek Lapja vezércikkében 1915 márciusában már bírálta ezt a megoldást, amikor az Igazságügyi Javaslatok Tárában megjelent a törvénytervezet, és ennek nyomán felmerült a rendeleti úton való

[68] GOLD Simon: Kényszeregyezség csődön kívül, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1914/47. szám, 470. o.
[69] SCHICK Ferencz: A csődön kivül köthető kényszeregyezség, In: *Ügyvédek Lapja*, 1915/13. szám, 5. o.
[70] MESZLÉNY Artur: *A csődön kivüli kényszeregyesség*, Budapest, Athenaeum, 1916, 13. o.

bevezetés.[71] Az alkotmányossági aggály abban gyökerezett, hogy a kormányt a kivételes hatalom csupán a rendkívüli intézkedések megtételére hatalmazta fel, azonban erősen kétségesnek tartották, hogy ebbe a körbe tartozik-e az új jogintézmény bevezetése. A cikk írója úgy vélte, hogy az 1915 áprilisában összehívandó országgyűlésnek kellene a tervezetet törvényi erőre emelni a rendeleti intézkedés helyett. Azzal indokolták később nem túl meggyőzően ezt a megoldást a törvényi megerősítését célzó jogszabály előkészítő anyagában, hogy a tervezet megbírálására összehívott szaktanácskozmány támogatta azt, mivel kívánatos volt a csődönkívüli kényszeregyezség bevezetése, és erre a kivételes hatalom lehetőséget nyújt.[72]

A jogintézmény rendeleti bevezetése azért is különös, mert 1915. november 15-én bocsátották ki a rendeletet, azonban a csődönkívüli kényszeregyezség kapcsán az igazságügyminiszter már november 30-án törvényjavaslatot nyújtott be az országgyűlés elé. Ennek képviselőházi tárgyalására pedig már december 17-én sor kerülhetett.[73] A törvény 1916. február 1-én lépett hatályba, a csődön kívüli kényszeregyezségről és a csődtörvény egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1916. évi V. törvénycikként. Ez a jogszabály azonban csupán felhatalmazást tartalmazott a kormány részére, hogy a csődönkívüli kényszeregyezséget rendeleti úton szabályozza addig, amíg a törvényhozás erről nem rendelkezik. Ezen kívül a kormány arra is jogosultságot nyert ezáltal, hogy az új szabályozás kapcsán szerzett tapasztalatoknak megfelelően kiegészítse, módosítsa vagy akár hatályon kívül

[71] A csődön kívül köthető kényszeregyesség, In: *Ügyvédek Lapja,* 1915/16. szám, 1. o.
[72] Indokolás a csődön kívüli kényszeregyességről és a csődtörvény egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló törvényjavaslathoz, KI 1910., L. k., 98. o.
[73] *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója*. XXVI. k. Budapest, Athenaeum, 1915, 592. o.

helyezhesse a felhatalmazás alapján kiadandó rendeletet. Emellett a törvény csupán az új eljárási formához kapcsolódóan elkövethető büntetendő cselekmények körét határozta meg. Az említett generális jellegű felhatalmazást az Ügyvédek Lapja vezércikkében szintén problémásnak tartotta alkotmányjogi szempontból.[74]

Az új fizetésképtelenségi eljárási mód széleskörű beavatkozást tett lehetővé az egyén magánjogaiba, a csődönkívüli kényszeregyezségi eljárásnak ugyanis az volt a célja, hogy a csődeljárás elkerülése érdekében a hitelező és az adós kiegyezzen egymással.[75] Ez olyan módon történhetett, hogy a hitelezők jogszabály által meghatározott többsége elfogadja az adós által felajánlott kielégítési részarányt. Az egyezség ellen szavazóknak viszont akaratuk ellenére szintén le kellett mondaniuk a kielégítési részarány feletti követelésükről, így az egyéni jogosultságaik egy részét vonták el tőlük a közérdek céljából, ami indokolttá tette volna a törvénybe foglalást. Emiatt nem a legelőnyösebb megoldás volt, hogy a kormány szabadon dönthetett a felhatalmazás alapján az eljárásrend kialakításáról. A lap korlátoltabb felhatalmazást biztosított volna csak az eljárás részleteinek meghatározására a kormánynak, és inkább a kényszeregyezség kodifikálására, törvénybe foglalására helyezte volna a hangsúlyt. Az igazságügyi bizottság jelentése a törvény kapcsán arra az álláspontra helyezkedett, hogy a rendelet törvény útján való fenntartása fogja biztosítani a végleges törvényhozási szabályozás számára a megfelelő gyakorlati tapasztalatokat.[76] Ebből arra lehet

[74] Háborús igazságügyi törvényjavaslatok, In: *Ügyvédek Lapja*, 1915/50. szám, 1. o.

[75] ANTAL Tamás: *A Szegedi Királyi Ítélőtábla története 1921 és 1938 között*, III. k., Budapest-Szeged, Szegedi Ítélőtábla, 2017, 32-33. o.

[76] A képviselőház igazságügyi bizottságának jelentése a csődön kívüli kényszeregyességről és a csődtörvény egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1209. sz. törvényjavaslat tárgyában, In: *Az 1910. évi június hó 21-ére*

következtetni, hogy a jogalkotás során valóban csak ideiglenes megoldásnak tekintették a csődönkívüli kényszeregyezség rendeleti szabályozását, és szintén szükségesnek tartották a törvénybe foglalást a magántulajdon korlátozásával járó jogintézmény esetén. Ez egybevág Almási Antal azon megállapításával, hogy béke esetén a magánjogi jogtételeknek rendeleti szabályozása csupán kivételes esetben történhet és mellékes joganyagokra szorítandó.[77]

A törvényi felhatalmazásra azért volt szükség, mert a 4.070/1915. M. E. számú rendelet jogszabályi hátterét az 1912. évi LXIII. törvénycikk, valamint az 1914. évi L. törvénycikk már bemutatott rendelkezései szolgáltatták, amelynek következtében a kivételes hatalom megszűnésével a rendelet hatályon kívül helyezetté vált volna. A törvény indoklása is kiemelte, hogy a rendelet olyan alapossággal szabályozza a kérdést, hogy az is megfelelő megoldás lehet, ha a korábbi rendelet hatályban tartása mellett döntenek a háború utáni időszakra vonatkozóan. Ennek megfelelően a kormány 1916. január 31-én, mindössze kilenc nappal a január 22-én kihirdetett törvényt követően rendeletet bocsátott ki a 4.070/1915. M. E. számú rendelet hatályának fenntartásáról a kormányzat további rendelkezéséig.[78]

A csődönkívüli kényszeregyezség átültetését a magyar jogrendszerbe némiképp beárnyékolta a bevezetésének módja, azonban ennek oka lehetett az a megfontolás, hogy a háborús

hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai, LI. k., Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1916, 80. o.

[77] ALMÁSI: i. m. 22. o.

[78] 21. A m. kir. minisztérium 1916. évi 451. M. E. számú rendelete, a csődön kívüli kényszeregyességről és a csődtörvény egyes rendelkezéseinek módositásáról szóló 1916:V. törvénycikk életbelépéséről és végrehajtásáról, Magyarországi rendeletek tára, L. évf., Magyar Királyi Belügyminisztérium, Budapest, 1916, 40.

időszak nem a megfelelő alkalom a csődjogi kodifikációra.[79] Emellett azt is meg kell jegyezni, hogy a jogintézmény teljes törvényi kodifikációja ugyan nem, de törvényi megerősítése rövid időn belül megtörtént. A szabályozás megalkotásakor hivatalban lévő miniszternek, Balogh Jenő igazságügyminiszternek és a szöveg gondozásáért felelős minisztériumi munkatársnak, Vadász Lipót igazságügyi államtitkárnak is dicsőségére vált,[80] hogy a szakmai körök elismerően szóltak az új jogintézményt kialakító rendeletről.[81] Balogh Jenő miniszteri megbízatásának lejártakor a Jogtudományi Közlönyben megjelent méltatásában legjelesebb munkájának éppen e rendelet keresztülvitelét tartották, amely „külföldön is méltán példaadó".[82]

4. Összegzés

A 19. században az állam a gazdaság fellendítését még új kereskedelmi törvények elfogadásával igyekezett indukálni, így csak kivételes esetekben torzította a piacot az állami irányítás megjelenése. A nagy infrastrukturális beruházások érdekében lépett fel csupán jellemzően a kormányzat a dualizmus korszakában. A kivételes hatalomról szóló törvényben található felhatalmazások és az erre támaszkodva kiadott rendelkezések azonban már az állami gazdaságirányítás irányába tett lépések

[79] BADITZ Lajos: A csődeljárás reformja, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1915/17. szám, 207. o.
[80] *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója*, XXVII. k., Budapest, Athenaeum, 1916, 594. o.; STIPTA István: Balogh Jenő, az igazságügy református minisztere, In: *Jogtörténeti Szemle,* 2017/4. szám, 43. o.
[81] MEDGYES Simon: A csődönkívüli kényszeregyezség, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1915/48. szám, 484. o.; A csődönkivüli kényszeregyesség, In: *Ügyvédek Lapja,* 1915/34. szám, 1. o.; Rendelet a csődön kivüli kényszeregyességi eljárásról, In: *Ügyvédek Lapja,* 1915/47. szám, 1. o.
[82] Balogh Jenő, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1917/23. szám, 213. o.

voltak,[83] amelyek a hadigazdálkodás megteremtését szolgálták az első világháború éveiben.[84] A moratóriumrendeletek még a háború gazdasági hatásait enyhíteni kívánó kormányzati intézkedések voltak. A csődönkívüli kényszeregyezség bevezetése viszont már a békeidőkre való készülődés jegyében történt.

Az állam a háború lezárultával e jogosultságokat nem adta fel, hanem inkább továbberősítették és új irányokba terjesztették ki,[85] így a piacgazdaság működése nagymértékben átalakult. Az árdrágítás jogintézménye például az egész Horthy-korszakban fennmaradt.[86] Az állami beavatkozás kiterjesztésének jegyében először az 1923:V. tc.-kel a tisztességtelen versenyt szabályozta a jogalkotó,[87] majd az 1929-es gazdasági világválság hatására az 1931:XX. tc. az ún. kartellmagatartások ellenőrzésének jogi hátterét teremtette meg.[88] Az állami beavatkozás ezen lépései korábban elképzelhetetlen módon befolyásolták a gazdasági szereplők között létrejövő jogviszonyokat, így a szerződési szabadság polgári jogi

[83] POGÁNY Ágnes: A nagy háború hosszú árnyéka: Az I. világháború gazdasági következményei, In: TOMKA Béla (szerk.): *Az első világháború következményei Magyarországon*, Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2015, 265. o.

[84] TOMKA Béla: Az első világháború mint történeti korszakhatár, In: TOMKA Béla (szerk.): *Az első világháború következményei Magyarországon*, Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2015, 20. o.

[85] HOMOKI-NAGY Mária: Kartellszerződések a gyakorlatban, In. *Versenytükör* 2017/Különszám VI., 5. o.

[86] ANGYAL Pál: *A hadviselés érdekei ellen elkövetett bűncselekmények. Árdrágító visszaélések. A fizetési eszközökkel elkövetett visszaélések*, Budapest, Széchenyi Irodalmi és Művészeti R.-T, 1941, 62. o.

[87] KRUSÓCZKI Bence: A tisztességtelen verseny a Szegedi Királyi Ítélőtábla gyakorlatában, In: *Acta Universitatis Szegediensis. Forum. Publicationes Discipulorum Iurisprudentiae* 2018/1. szám, 248. o.

[88] VARGA Norbert: Bírságolási eljárási szabályok kartellügyekben az 1931. évi XX. tc. hatálybalépését követően, *Versenytükör* 2017/Különszám VI., 46-47. o.; SZABÓ István: Az 1931. évi XX. törvénycikk rendes bíróságok előtti gyakorlata, *Versenytükör* 2017/Különszám VI., 35-36. o.; STIPTA István: A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. tc. hazai előzményei, In: *Versenytükör* 2016/Különszám II., 61. o.

alapelvét korlátozták számos esetben.[89] Az árdrágítás, a tisztességtelen verseny és a kartell bevezetése a magyar jogszabályi környezetbe egyaránt a közérdek védelmét célozta,[90] így ezzel volt magyarázható a szerződési szabadság korlátozása.

A háború ideje alatt elfogadott törvények kapcsán tett megállapítása az Ügyvédek Lapja vezércikkének látomás jellegű volt: „A törvényhozó szava azonban nem olyan kijelentés, amely hatásában időleges és muló, hanem – rendelkezésének hatályvesztése után is – hosszu időre kiható jelentőséggel bir, mert megszabja a jogfejlődés irányát és előre jelzi a jövő irányát." A következő évek gazdasági jellegű jogfejlődését ugyanis meghatározta az az alapelv, amely az I. világháború időszakában került előtérbe: „a köz érdekeinek fokozott elismerése és érvényrejuttatása az egyéniség érdekével szemben, - a büntetőjog és a magánjog terén egyaránt."[91]

[89] SZABÓ István: Jogesetek az első magyar kartelltörvény gyakorlatából (1931), In: HOMICSKÓ Árpád Olivér – SZUCHY Róbert (szerk.): *60. Studia in honorem Péter Miskolczi-Bodnár*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017, 489. o.; MOLNÁR Erzsébet: A kartellmagatartások büntetőjogi szankcionálásának kriminálpolitikai vizsgálata, In: *Versenytükör,* 2019/ 1. szám, 30. o.

[90] Norbert, VARGA: The Procedure and Operation of the Cartel Court, In: GELLÉN Klára – GÖRÖG Márta (szerk.): *Lege et fide. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára*, Szeged, SZTE-ÁJTK, 2016, 663. o.; KOVÁCS György: A kartellkérdés gazdaságelméleti és gazdaságpolitikai háttere II, In: *Versenytükör* 2017/Különszám VI., 15. o.; KRUSÓCZKI Bence: A Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara szerepe a tisztességtelen versenycselekmények kapcsán, In: *Acta Universitatis Szegediensis. Forum. Publicationes Discipulorum Iurisprudentiae,* 2019/1. szám, 197-198. o.

[91] Háborús igazságügyi törvényjavaslatok. In: *Ügyvédek Lapja,* 1915/ 50. szám, 1. o.

Forrásjegyzék

Irodalomjegyzék

[1.] ALMÁSI Antal: *A háború hatása a magánjogra,* Budapest, Franklin-Társulat, 1917.;

[2.] ANGYAL Pál: *A hadviselés érdekei ellen elkövetett bűncselekmények. Árdrágító visszaélések. A fizetési eszközökkel elkövetett visszaélések*, Budapest, Széchenyi Irodalmi és Művészeti R.-T, 1941.;

[3.] ANTAL Tamás: *A Szegedi Királyi Ítélőtábla története 1921 és 1938 között*, III. k., Budapest-Szeged, Szegedi Ítélőtábla, 2017.;

[4.] B.: A kereskedelmi kongresszus, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1914/20. szám, 217. o.;

[5.] BADITZ Lajos: A csődeljárás reformja, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1915/17. szám, 207-208. o.;

[6.] BARNA Attila: „Ha a hecczet szeretik". Obstrukció, indemnitás és a zsebkendőszavazás, In: KIS Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára. Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 65-80. o.;

[7.] FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 17-29. o.

[8.] FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon (1867-1944)*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

[9.] FODOR Ármin: A moratórium hatása a polgári peres és nem peres eljárásra, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1914/34. szám, 353-355. o.;

[10.] FODOR Ármin: A moratóriummal kapcsolatos új bírósági eljárási szabályok, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1914/44. szám, 445-448. o.;

[11.] GALÁNTAI József: A háborús állam. A „kivételes hatalom" kodifikálása és alkalmazása 1914-16-ban, In: PÖLÖSKEI Ferenc, RÁNKI György (szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1981, 195-222. o.;

[12.] GOLD Simon: Kényszeregyezség csődön kívül, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1914/47. szám, 470-471. o.;

[13.] H.: A háború hatása az anyagi magánjogra és a polgári peres és perenkivüli eljárásra, In: *Kir. Közjegyzők Közlönye,* 1914/7. szám, 191-199. o.;

[14.] H.: A hatodik moratoriumi rendelet, In: *Kir. Közjegyzők Közlönye,* 1915/4-5. szám, 116-127. o.;

[15.] H.: A moratorium meghosszabbítása (Harmadik moratorium-rendelet és második moratoriumi eljárási rendelet), In: *Kir. Közjegyzők Közlönye* 1914/8-9. szám, 215-233. o.;

[16.] H.: A moratorium-feloldó rendelet, In: *Kir. Közjegyzők Közlönye,* 1915/7. szám, 201-213. o.;

[17.] H.: A negyedik moratoriumi rendelet, In: *Kir. Közjegyzők Közlönye,* 1915/1. szám 9-17. o.;

[18.] H.: Az ötödik moratoriumi rendelet, In: *Kir. Közjegyzők Közlönye,* 1915/2. szám, 48-52. o.;

[19.] HOMOKI-NAGY Mária: Geschichte der zivilrechtlichen Kodifikation, In: MÁTHÉ Gábor (Hrsg.): *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*, Budapest, Dialóg Campus Verlag, 2017, 451-500. o.;

[20.] HOMOKI-NAGY Mária: Gondolatok a magyar kodifikáció történeti hátteréről, In: HAJDÚ József (szerk.): *90 éves a szegedi*

jogászképzés, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 83-92. o.;

[21.] HOMOKI-NAGY Mária: Kartellszerződések a gyakorlatban, *Versenytükör* 2017/Különszám VI., 4-13. o.;

[22.] HORVÁTH Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2006.;

[23.] KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény genezise és sajtó-, valamint jogtudományi visszhangja, In: KELEMEN Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadi Jogi Társaság, 2017, 12-38. o.;

[24.] KELEMEN Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.), In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/1. szám, 63-94. o.;

[25.] KELEMEN Roland: A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarországon, In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 59-86. o.;

[26.] KOVÁCS György: A kartellkérdés gazdaságelméleti és gazdaságpolitikai háttere II, In: *Versenytükör* 2017/Különszám VI., 14-34. o.;

[27.] KŐNIG Vilmos: Néhány megjegyzés a moratóriumot illetőleg, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1914/32. szám, 337-338. o.;

[28.] KRUSÓCZKI Bence: A Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara szerepe a tisztességtelen versenycselekmények kapcsán, In:

Acta Universitatis Szegediensis. Forum. Publicationes Discipulorum Iurisprudentiae, 2019/1. szám, 195-220. o.;

[29.] KRUSÓCZKI Bence: A tisztességtelen verseny a Szegedi Királyi Ítélőtábla gyakorlatában, In: *Acta Universitatis Szegediensis. Forum. Publicationes Discipulorum Iurisprudentiae* 2018/1. szám, 245-270. o.;

[30.] LEHOTAY Veronika: A végrehajtó hatalom szerepe a negatív jogalkotásban a Horthy-korszakban, In: SCHWEITZER Gábor – SZABÓ István (szerk.): *A közjogi provizórium (1920-1944) időszakának alkotmányos berendezkedése I,* Budapest, Pázmány Press, 2016, 97-122. o.;

[31.] MEDGYES Simon: A csődönkívüli kényszeregyezség, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1915/48. szám, 481-484. o.;

[32.] MESSINGER Simon: A csődönkivüli kényszeregyezség intézménye, In: *Magyar Jogászegyleti Értekezések,* 1910/3. szám;

[33.] MESSINGER Simon: Csődjogi reformok. (Három törvénytervezet.), In: *Magyar Jogászegyleti Értekezések,* 1893/3. szám;

[34.] MESZLÉNY Artur: *A csődön kivüli kényszeregyesség*, Budapest, Athenaeum, 1916.;

[35.] MEZEY Barna: Az első világháború jogi törvényhozói előkészítése: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi 63. törvénycikk, In: Peter, KONYA (szerk.): *Prvá Svetová Vojna V Karpatoch. Első világháború a Kárpátokban. ПЕРША СВІТОВА ВІЙНА В КАРПАТАХ*, Presov, Prešov University, 2016, 11-18. o.;

[36.] MOLNÁR Erzsébet: *A gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselőjének speciális büntetőjogi felelőssége*, Szeged, Doktori értekezés, 2018.;

[37.] MOLNÁR Erzsébet: A kartellmagatartások büntetőjogi szankcionálásának kriminálpolitikai vizsgálata, In: *Versenytükör,* 2019/ 1. szám, 28-37. o.;

[38.] PÉTERVÁRI Máté: A kivételes hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratóriumok hatása a csődeljárásokra, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2020/2. szám, 35-39. o.;

[39.] POGÁNY Ágnes: A nagy háború hosszú árnyéka: Az I. világháború gazdasági következményei, In: TOMKA Béla (szerk.): *Az első világháború következményei Magyarországon*, Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2015, 257-282. o.;

[40.] PÖLÖSKEI Ferenc: A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1969/2-3. szám, 79-88. o.;

[41.] PÖLÖSKEI Ferenc: *Kormányzati politika és parlamenti ellenzék 1910-1914*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1970.;

[42.] SCHICK Ferencz: A csődön kivül köthető kényszeregyezség, In: *Ügyvédek Lapja*, 1915/13. szám, 5-6. o.;

[43.] STIPTA István: A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. tc. hazai előzményei, In: *Versenytükör* 2016/Különszám II., 53-63. o.;

[44.] STIPTA István: Balogh Jenő, az igazságügy református minisztere, *Jogtörténeti Szemle,* 2017/4. szám, 40-45. o.;

[45.] SZABÓ István: Az 1931. évi XX. törvénycikk rendes bíróságok előtti gyakorlata, *Versenytükör* 2017/Különszám VI., 35-45. o.;

[46.] SZABÓ István: Jogesetek az első magyar kartelltörvény gyakorlatából (1931), In: HOMICSKÓ Árpád Olivér – SZUCHY Róbert (szerk.): *60. Studia in honorem Péter Miskolczi-Bodnár*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017, 489-502. o.;

[47.] SZIVÓS Kristóf: Az 1911. évi I. törvénycikk hatálybalépésének körülményei, In: *Acta Universitatis Szegediensis. Forum. Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, 2020/1. szám. (megjelenés alatt);

[48.] TELLER Miksa: Polgári igazságszolgáltatás a moratórium és a háború tartama alatt, In: *Jogtudományi Közlöny*, 1914/33. szám, 345-346. o.;

[49.] TOMKA Béla: Az első világháború mint történeti korszakhatár, In: TOMKA Béla (szerk.): *Az első világháború következményei Magyarországon*, Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2015, 7-23. o.;

[50.] TÓTH Árpád: A háborús jog néhány tulajdonkorlátozó rendelkezése a dualizmus idején, In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok II*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1968, 287-298. o.;

[51.] TÓTH Árpád: A hatósági árszabályozás és az árdrágító visszaélések problémái az első világháború idején Magyarországon, In: *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*, 38. Tom., 20. Fasc. (1988), 255-274. o.;

[52.] TÓTH Árpád: A kivételes hatalom szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén, In: *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica.* Tomus L., Fasciculus 13., (1996), 1-99. o.;

[53.] TÓTH Árpád: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig, In: *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica* Tomus XI. Fasciculus 6. (1964) 1-32. o.;

[54.] TÓTH Árpád: Az 1906. évi osztrák kivételes intézkedések magyarországi bevezetésének problémái a koalíciós kormány idején, In: CSIZMADIA Andor, PECZE Ferenc (szerk.): *Jogtörténeti*

tanulmányok. I. k., Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1966, 73-90. o.;

[55.] TÓTH Árpád: Einige Probleme der juristischen Regelung der Kriegswirtschaft zur Zeit des ersten Weltkrieges, In: KOVÁCS Kálmán (Hrsg.): *Zu den gegenwärtigen rechtsgeschichtlichen Forschungen*, Band 16., Budapest, Eötvös Lóránd Universität, 1987, 229-236. o.;

[56.] TÓTH Árpád: Szükségintézkedések a mezőgazdasági munkaviszonyok szabályozásában az első világháború kezdeti szakaszán, In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok*, V. k., Budapest, Tankönyvkiadó, 1983, 339-351. o.;

[57.] VARGA Norbert: Árdrágító visszaélések a Szegedi Ítélőtábla gyakorlatában az 1920. évi XV. tc. alapján, In: *Acta Universitatis Szegediensis. Forum. Acta Juridica et Politica*, 2017/2. szám, 83-93. o.;

[58.] VARGA Norbert: Bírságolási eljárási szabályok kartellügyekben az 1931. évi XX. tc. hatálybalépését követően, In: *Versenytükör* 2017/Különszám VI., 46-56. o.;

[59.] VARGA Norbert: The Procedure and Operation of the Cartel Court, In: GELLÉN Klára – GÖRÖG Márta (szerk.): *Lege et fide. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára*, Szeged, SZTE-ÁJTK, 2016, 660-669. o.;

[60.] VARGYAI Gyula: A Monarchia által megszállt területek katonai közigazgatása az első világháborúban, In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok II*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1968, 255-272. o.;

[61.] VÖLGYESI Levente: A kivételes hatalom intézményi továbbélésének nyomai a városrendezésről és építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikk parlamenti vitájában, In: SCHWEITZER Gábor – SZABÓ István (szerk.): *A közjogi*

provizórium (1920-1944) időszakának alkotmányos berendezkedése I, Budapest, Pázmány Press, 2016, 191-198. o.

Jogszabályok

[1.] 149. A m. kir. minisztérium 1914. évi 5.715. M. E. számú rendelete, a magánjogi kötelezettség teljesitésére halasztás engedélyezése tárgyában, Magyarországi rendeletek tára, XLVIII. évf., Magyar Királyi Belügyminiszterium, Budapest, 1914. 1444-1446. o.;

[2.] 154. A m. kir. miniszterium 1914. évi 5761. M. E. számú rendelete, a polgári peres és nem peres eljárás tekintetében rendkivüli intézkedések megállapitásáról, Magyarországi rendeletek tára, XLVIII. évf., Magyar Királyi Belügyminiszterium, Budapest, 1914, 1457-1463. o.;

[3.] 160. A m. kir. minisztérium 1914. évi 6.045. M. E. számú rendelete, magánjogi kötelezettségek teljesitésére halasztás (moratórium) engedéséről, Magyarországi rendeletek tára, XLVIII. évf., Magyar Királyi Belügyminiszterium, Budapest, 1914. 1467-1472. o.;

[4.] 253. A m. kir. miniszteriumnak 7.205/1914. M. E. számú rendelete, magánjogi kötelezettségek teljesitésére ujabb halasztás engedése (moratórium) tárgyában. Harmadik moratóriumi rendelet, Magyarországi rendeletek tára, XLVIII. évf., Magyar Királyi Belügyminiszterium, Budapest, 1914. 2244-2260. o.;

[5.] 322. A m. kir. miniszterium 1914. évi 8.680. M. E. számú rendelete, magánjogi kötelezettségek teljesitésére újabb halasztás (moratórium) engedése tárgyában. Negyedik moratóriumi rendelet, Magyarországi rendeletek tára, XLVIII.

évf., Magyar Királyi Belügyminiszterium, Budapest, 1914, 2616-2639. o.;

[6.] 5. A m. kir. miniszterium 1915. évi 224. M. E. számú rendelete, magánjogi kötelezettségek teljesitésére újabb halasztás engedése (moratórium) tárgyában. Ötödik moratóriumi rendelet, Magyarországi rendeletek tára, XLIX. évf., Magyar Királyi Belügyminiszterium, Budapest, 1915, 11-35. o.;

[7.] 43. A m. kir. minisztériumnak 1915. évi 1.040. M. E. számú rendelete, magánjogi kötelezettségek teljesitésére újabb halasztás engedése (moratórium) tárgyában. Hatodik moratóriumi rendelet, Magyarországi rendeletek tára, XLIX. évf., Magyar Királyi Belügyminisztérium, Budapest, 1915, 99-121. o.;

[8.] 351. A m. kir. minisztérium 1915. évi 2.807. M. E. számú rendelete, a magánjogi kötelezettségek teljesitésére engedett halasztás (moratórium) fokozatos megszüntetéséről. Moratóriumfeloldó rendelet, Magyarországi rendeletek tára, XLIX. évf., Magyar Királyi Belügyminisztérium, Budapest, 1915, 1125-1147. o.;

[9.] 490. A m. kir. minisztérium 1915. évi 4.070. M. E. számú rendelete, a csődön kívüli kényszeregyességi eljárásról, Magyarországi rendeletek tára, XLIX. évf., Magyar Királyi Belügyminisztérium, Budapest, 1915, 1728-1755. o.;

[10.] 21. A m. kir. minisztérium 1916. évi 451. M. E. számú rendelete, a csődön kívüli kényszeregyességről és a csődtörvény egyes rendelkezéseinek módositásáról szóló 1916:V. törvénycikk életbelépéséről és végrehajtásáról, Magyarországi rendeletek tára, L. évf., Magyar Királyi Belügyminisztérium, Budapest, 1916, 39-40. o.

Egyéb források

[1.] *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója*, XXVI. k., Budapest, Athenaeum, 1915.;
[2.] *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának naplója*, XXVII. k., Budapest, Athenaeum, 1916.;
[3.] Indokolás a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912:LXIII. t.-c. kiegészítését tárgyazó törvényjavaslathoz, In: *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai*, XLIV. k. Budapest, Pesti Könyvnyomda, 1915.;
[4.] 1109. sz. Jelentése gróf Tisza István m. kir. ministerelnöknek a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybevételéről, In: *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai*, XLV. k., Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1915.;
[5.] Indokolás a csődön kívüli kényszeregyességről és a csődtörvény egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló törvényjavaslathoz, In: *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai*, L. k., Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1916.;
[6.] A képviselőház igazságügyi bizottságának jelentése a csődön kívüli kényszeregyességről és a csődtörvény egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1209. sz. törvényjavaslat tárgyában, In: *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai*, LI. k., Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1916.;
[7.] A képviselőház közigazgatási és igazságügyi bizottságának együttes jelentése a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybevételére vonatkozó 1100.; 1109.; 1158. és 1196. számú miniszterelnöki jelentések tárgyában, In: *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai*, LI. k., Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1915.;

[8.] A csődönkivüli kényszeregyesség, In: *Ügyvédek Lapja,* 1915/34. szám, 1-2. o.;
[9.] A csődön kívül köthető kényszeregyesség, In: *Ügyvédek Lapja,* 1915/16. szám, 1-2. o.;
[10.] A fizetésbeszüntetések törvényhozás utjáni rendezése, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1883/51. szám, 408. o.;
[11.] Balogh Jenő, In: *Jogtudományi Közlöny,* 1917/23. szám, 213. o.;
[12.] Hadi állapotban, In: *Ügyvédek Lapja,* 1914/31. szám, 1. o.;
[13.] Háborús igazságügyi törvényjavaslatok, In: *Ügyvédek Lapja*, 1915/50. szám, 1-2. o.;
[14.] Rendelet a csődön kivüli kényszeregyességi eljárásról, In: *Ügyvédek Lapja,* 1915/47. szám, 1-2. o.

KELEMEN ROLAND
A KÜLÖNLEGES JOGREND, MINT JOGRENDI FOGALOM JELLEMZŐI

A különleges jogrend lényegében azon időszakra vonatkozó sajátos jogi rezsim, amikor az állam által létrehozott rend (jogi-hatalmi, társadalmi, gazdasági[1]) egészét vagy egy részét jelentős volumenű, rendkívüli hatás (természeti, ipari katasztrófa), illetve (külső vagy belső) támadás éri. Farkas Ádám ezt úgy ragadta meg, hogy a különleges jogrend lényegében egy alternatív jogi felépítmény ezen fenyegetések semlegesítése érdekében, amely keretében a polgári jogállamiság alapelvi szintű garanciáinak célhoz kötött, időleges és részleges felfüggesztése úgy valósul meg, hogy a kivételes helyzet kivételes kezelése mégis jogi keretek között maradjon.[2] Fontos e körben már előzetesen is kiemelni, hogy „a különleges jogrend nem valami teljesen önálló hatalomkoncentráló jogintézmény, hanem egy rendkívüli súlyú és jelentős részintézménye az állam fegyveres védelmi rendszerének. Azt is mondhatnánk, hogy a különleges jogrend a fegyveres védelmi intézkedések skálájának végpontját jelenti, egyfajta közjogi ultima ratiot, amelyet csak akkor lehet okszerűen és alkotmányosan felhívni, ha a fegyveres védelem terén egyébként fennálló békeidejű eszközök igénybevétele vagy nem

[1] Gazdasági kihívások tekintetében lásd bővebben: LENTNER Csaba: A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre, In: AUER Ádám – PAPP Tekla (szerk.): *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban: Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016, 45-84. o.

[2] Vö.: FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban, In: *Iustum Aequum Salutare,* 2017/4. szám, 17-29. o.

elégséges az adott biztonsági kihívással szemben, vagy már nem elégséges a válságkezelés során."[3]

Jelen tanulmány célja, hogy lerakja a különleges jogrenddel kapcsolatos vizsgálódások, elemzések elméleti alapjait, amelyek mentén a hatályos jogi rezsim „varázstalanítása," felülvizsgálata megtörténhet.

1. A különleges jogrend, mint jogrendi intézményrendszer értelmezése

A különleges jogrend, mint jogrendi fogalom[4] elemzése során elsőként azt kell rögzíteni, hogy ez kizárólag a jogállam keretei között értelmezhető intézmény. Hiszen annak immanens részét képezik a jogállami garanciák, az alkotmányos korlátok, az alapjogokkal kapcsolatos nemzetközi szabályrendszer, de az állami szervek jognak alávetetten való működése is. Pontosan ezért a polgári állam megjelenésével, annak alkotmányos fejlődésével kialakult intézményről beszélhetünk. Annak ellenére igaz ez, hogy egyes megoldások – mint például a martial law angolszász intézménye, amely abszolutizmusban nyugvó gyökerekkel bírt – már az abszolút állam korában is ismertek voltak, azonban ekkor inkább még hatalomgyakorlási technikát jelentettek. Tehát a különleges jogrend elemzése során az első, mindenképpen rögzítendő jellemző, hogy az intézmény a jogállam terméke, és kizárólag annak keretei között értelmezhető intézmény.

A különleges jogrend tehát egy jogállami, azon belül pedig jogrendi intézmény, amelyből az következik, hogy elemzésébe

[3] FARKAS: i. m. 25-26. o.

[4] Politika elméleti kérdéseket lásd bővebben: CS. KISS Lajos: Alkotmányelmélet és az érték logikája: zsarnokság vagy szabadság?, In: *Jog Állam Politika*, 2017/3. szám, 3-44. o.; CS. KISS Lajos: Totalitarizmus-tapasztalat külső és belső nézőpontból, In: *Jog Állam Politika*, 2013/4. szám, 3-26. o.; CS. KISS Lajos: A totális állam elmélete és mítosza, In: *Világosság*, 2010/ősz, 19-44. o.

hatalomelméleti, politikaelméleti kategóriák nem keveredhetnek. Ebből adódóan a fogalmi kereteket alkotmányközpontú szemszögből kell vizsgálni. A hatalomelméleti, politikai vizsgálódást a kivételes hatalom másik ágára, a legitimációs kivételes állapotokra lehet és kell vonatkoztatni. Jelen dolgozat viszont nem kíván foglalkozni a különleges jogrend politikaelméleti megközelítésével, mert az a jogintézményen kívülálló fogalmi kör bevonását tenné szükségessé, amelynek következtében egy vegyes, egyik rendszer leírására sem alkalmas fogalmi egyveleg jönne létre.

Tehát a vizsgálódás során a kiinduló álláspontom az, hogy a különleges jogrend jogállami jogintézmény, amely alkotmányos keretek között szolgálja a jogállamot, mégpedig olyan időszakokban, amikor az alkotmány által meghatározott társadalmi, gazdasági és politikai rendet külső, államon kívüli vagy belső, államon belüli támadás éri.

A különleges jogrendi szabályok megalkotása során az alkotmányozó/törvényhozó a fennálló alkotmányos, társadalmi, gazdasági rend védelmét, biztonságát helyezi előtérbe, mégpedig a jogállami alkotmányos, társadalmi és gazdasági rend alapértékeinek a korlátozása mellett. Tehát a szabályozás megalkotása során ütközik a biztonság és a szabadság értékrendszere. Viszont azt is rögzíteni kell, hogy jogállam sem egyik, sem másik nélkül nem képzelhető el, hiszen a szabadságok adják a jogállam esszenciáját, míg a biztonság teszi lehetővé azok lehető legteljesebb körű érvényesülését. Így az állam létezésének egyhangú rendjében a szabadságoknak kell dominálnia – természetesen a rendeltetésüknek megfelelő keretek között, a visszaéléseket nem lehetővé téve –, azonban ez nem jelenti azt, hogy a biztonság magját jelentő intézményeket ne működtessen megfelelő terrénumban az állam, vagy ne készítse fel intézményrendszerét a válságokra, kivételes állapotokra. Másik

oldala az előbbi állításnak, hogy vészidőszakokban viszont szükségszerűen a biztonságnak kell dominálnia, viszont itt is tenni kell előzetes kitételeket, mégpedig, hogy egyfelől ez csak időszakos lehet, másfelöl pedig nem jelentheti semmiképpen a szabadságok annulálását, vagyis legalább azok minimumát ekkor is biztosítani szükséges.

Az időlegesség kérdése azért is kiemelt, mivel alapvetően a különleges jogrendnek nem lehet más célja, mint a visszatérés a normál működés keretei közé. Ha a különleges hosszútávú megoldás, abban az esetben pontosan a jogállami rendes működés kerülne veszélybe, szorulna háttérbe, így lényegében annak valós jelentése szűnne meg, és a kivételes válna általánossá, amely viszont már jogállamon kívüli helyzetet eredményezne, amelyre sajnos több példa is volt a 20. században. Az időlegesség okán merül fel a különleges jogrend lényege, célja, vagyis a visszatérés a normál állapotba. Ez alapján azt lehet mondani, hogy lényegében a különleges jogrend és általa létrehozott alternatív jogrendszer vanként (sein) értelmezhető, amelynek lényege, valós jelentése a normál állapotban érhető tetten (sollen). Ez is erősíti a különleges jogrend jogállami jellegét, hiszen létezése alapvetően azzal magyarázható, hogy a jogállam rajta keresztül vágyik vissza a jogállam normál keretei közé.

Nem mellékesen pedig a különleges jogrend alkalmazásának a közjog ultima ratiojának kell lennie, vagyis csak és kizárólag a lehető legszükségesebb, legvégsőbb esetben lehet azt felhívni. Tehát csak és kizárólag akkor lehet alkalmazni, ha a rendes jogrend szabályrendszere már nem, vagy nem megfelelően alkalmas a kialakult helyzet kezelésére. Emellett viszont a 21. század új vagy megújult biztonsági kihívásai, főként a többfázisú hibrid konfliktusok megkövetelik a normáljogrendi eszközpark tágítását annak érdekében, hogy a különleges jogrend felhívását, a

veszélyhelyzet eszkalálódását elkerüljék. Ezeket nevezhetjük kvázi különleges jogrendnek.

Fontos ismérve a különleges jogrendnek, hogy alkalmazása idején lehetővé kell tenni azt, hogy „… a törvényhozó és végrehajtó hatalom jogkörei részlegesen koncentrálódjanak, és ennek megtestesüléseként olyan rendeletek kerüljenek gyors/azonnali döntés eredményeként kiadásra, amelyek törvénytől eltérhetnek vagy azokkal ellentétesek lehetnek, alapjogokat korlátoznak…”.[5] A különleges jogrendi felhatalmazások és azok révén kiadott joganyag, valamint a létező jogszabályok együttesen hozzák létre a kivételes állapot alternatív jogrendjét. Viszont „… az alkotmány különleges jogrend idejére sem adhat biankó felhatalmazást…”,[6] annak megfelelően körülírtnak, lehatároltnak és garanciákkal körbebástyázottnak kell lennie, hiszen enélkül a jogállam megszűnne létezni.

Schmitt azt állítja, hogy „a kivételes állapot nem határozható meg az érvényes jogrend keretein belül, nem írható körül tényállásként, legfeljebb a végszükség állapotaként, az állam létének veszélyhelyzeteként stb. jellemezhető”.[7] Koja – kiegészítve ezt – úgy írja le, hogy ez egy olyan állapot, amely „… az alkotmányban és törvényekben meghatározott jogi eszköztárral nem kezelhető vagy nem hatékonyan kezelhető”,[8] továbbá „… a normális esetre tervezett szervi hatáskörökkel, eljárási módokkal

[5] FARKAS Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól, In: *Belügyi Szemle – A Belügyminisztérium szakmai, tudományos folyóirata*, 2020/5. szám, 13. o.

[6] CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 14. o.

[7] SCHMITT, Carl: *A politikai teológia*, Budapest, AKAPRINT Nyomdaipari Kft, 1992, 1-2. o.

[8] KOJA, Friedrich: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog, In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 797. o.

és jogalkotás tartalmi meghatározottságaival a kívánt gyorsasággal nem lennének megtehetők”[9] szükséges intézkedések.

Azonban ezen megállapítások mégsem jelentik a fenti tétel annulálását, vagyis, hogy az alkotmányos keretei meg vannak határozva ennek a rendnek is. Pontosan a rendben fogható meg az, amit Schmitt és Koja meghatározhatatlannak vagy kezelhetetlennek tart. Ugyanis a határszituációk nem képezik részét az általános megszilárdult rendnek, ezekre egy sajátos rend fogalmat kell alkalmazni, ugyanis az általános szituációk rendszabályaival ezek már nem kezelhetők, de ez nem jelenti azt, hogy ezeket ne helyezhetné keretek közé azzal, hogy ilyen szituációkra egy sajátos rendet alkot meg.

Vagyis Schmitt és Koja itt annyit állít, hogy az általános jogrend és az azt tételező rend alkalmatlan az ilyen helyzetekben rendként, jogrendként fungálni. Ennek okán azt kell mondani, hogy az állam ilyen szituációkban elhagyni kényszerül az általános rendet, és tételez egy sajátos új rendet, amelyhez a korábbi jogrend alkalmazható normáit megtartva egy sajátos jogrendet rendel. Ennyiben igaz is Schmitt azon kijelentése, hogy „… a jog érvényesülése kedvéért transzcendálja a jogrendszert”,[10] tehát alternatív jogrendet hoz létre.

A különleges jogrend egyes formái és abban létrejövő rend, jogrend tehát akkor jelennek meg, „ha az államhatalom gyakorlása a jogi normák kibocsátásának és végrehajtásának valamelyik szakaszában ellehetetlenül, erősen akadályozott, vagy azt komoly veszély fenyegeti, az állam mint jogi jelenség kerül »veszélybe«”.[11]

[9] KOJA: i. m. 800. o.
[10] PETHŐ Sándor: *Norma és kivétel – Carl Schmitt útja a totális állam felé*, Budapest, Doxa Könyvek, 1993, 141. o.
[11] KOJA: i. m. 801. o.

Schmitt az Einwirkungenben (1917) ezt az új rendet még a katonai parancsnok hadiállapot idején megjelenő jogkörével azonosította. Esetében leírja, hogy „… hadiállapot kihirdetésének pillanatában minden addig működő intézmény változatlanul ellátja feladatát, ámde a parancsnok – mint a végrehajtó hatalom letéteményese – e pillanattól kezdve bármikor átveheti hatáskörüket, illetve utasíthatja őket".[12] Ennek az abszolút jellegű végrehajtó hatalomnak az absztrakt megfogalmazása, azonban már a Politikai Teológiában történt meg, amelyben úgy fogalmazott, hogy „a hatáskör feltételei és tartalma ilyenkor egyaránt szükségszerűen korlátlanok… az alkotmány legfeljebb annak meghatározására képes, ki cselekedhet ilyen esetben"[13] és „… az állam saját fennmaradása érdekében transzcendálja a jogrend kereteit, döntése által szabaddá teszi magát mindenféle normatív kötöttségtől…"[14]

Tehát a jogállami kereteket elismerő államban a korlátlan terjedelmű különleges jogrendnek nincs és nem is lehet táptalaja. Ugyanis a kivételes állapot idején is fennmaradnak az egyes államok rendjének és jogrendjének sajátképi jegyei, és csak azokat érinti a különleges jogrend rendje, amelyek ilyenkor alkalmazhatatlanokká válnak, vagy nehezítik a döntés hatékony érvényesítését, de azok is csak a szükséges mértéig és az előre meghatározott keretek között.

Ez annyit jelent, hogy ha legminimálisabb mértékben is, de egy jogállam esetében fennmarad a formális jogállamiság. Emellett azonban „az intézkedések persze számos ponton sértik a materiális jogállamiság szabadságjogait, az alapvető állampolgári jogokat, még

[12] PETHŐ: i. m. 97. o
[13] SCHMITT: i. m. 2. o.
[14] PETHŐ: i. m. 138. o

sincs vis major joghatásuk, mint a társadalmi forradalmaknak".[15] Ebből adódóan „a kivételes állapot fogalmát tekintve nem azonos tehát az anarchiával és a káosszal…".[16]

Pontosan ennek okán Koja szerint a kivételes állapothoz, mint minősített tényálláshoz „jogkövetkezményként kivételes jogalkotási és végrehajtási hatásköröket kapcsolnak. Ha közelebbről megvizsgáljuk, akkor ennek a »különleges jogrendnek« a keretében a következő típusok mutatkoznak:

a) a jogalkotási és végrehajtási hatáskörök egyik állami szervről a másikra való átszállása, továbbá más kivételes szervezeti szabályok;

b) a jogalkotási és végrehajtási eljárásnak megkönnyítése (esetleg jogszabályi forma megváltoztatása);

c) tartalmi változtatások, tehát jogosultság a normális esetre nem tervezett és nem engedélyezett tartalommal bíró jogi aktusok megtételére…"[17]

Jól látható, hogy az általános alkotmányos állapothoz képest a norma és döntés viszonya – ahogyan azt Schmitt megállapította – a döntés irányába módosul. Míg tehát az általános rendben a norma irányítja a döntést, és szigorú határok közé helyezi, sőt sok esetben szinte fel is számolja, addig különleges jogrend esetében a döntés válik dominánssá, ugyanis az előre meghatározhatatlan szituációk sokaságára épülő állapotban sokkal fontosabbá válik az intézkedés lehetséges gyorsasága és operativitása, mint szigorú eljárásrendhez kötése vagy a hatalmi ágak elválasztásának abszolút jellege. De „ennek ellenére a kivételes állapot fogalma még mindig

[15] SZIGETI Péter: A decizionizmus két terepe Carl Schmittnél: a szuverenitás makro- és a bírói ítélet mikroszintjén, In: *Világosság,* 2003/7-8. szám, 105. o.
[16] PETHŐ: i. m. 138. o
[17] KOJA: i. m. 805. o.

megközelíthető a jog oldaláról, mivel mindkét eleme, a norma és a döntés egyaránt a jog keretin belül marad".[18]

Megállapítható tehát a fentiek alapján, hogy *a különleges jogrend mindig alkotmányosan definiált tényállásokhoz (nem egyenlő azzal, hogy alkotmányban) köthető, amelyeket már az általános alkotmányos szabályok rögzítenek, de amelyek esetében feloldódik a szigorú normához kötöttség, és nagyobb térhez jut a döntés*. Itt érdemes kitérni arra a kérdésre, hogy mit és milyen részletességgel szabályozzon a jogalkotó, hiszen ez befolyásolja a joganyag alkalmazhatóságát, rugalmasságát és stabilitását is. „A különleges jogrendre okot adó jelenségek változékonysága nem teszi lehetővé olyan szabályozás kialakítását, amely egyszerre részletes és stabil."[19] A részletes szabályozás alkotmányos szinten a jogállam jogrendszerének stabilitását fenyegeti, hiszen a szabályanyagnak reagálnia kell a mindenkori biztonsági kihívásokra, így azok szükségszerűen rövid időközönként revízió alá kell, hogy essenek. Így alkotmány szintjén rögzíthetők a kivételes hatalmi tényállások általánosságban, azonban azok tartalommal megtöltése már szintén a jelenkor kihívásaihoz kell, hogy igazodjon (lásd például a kibertámadások, dróntámadások vagy a polgári közlekedéssel elkövetett támadások esetkörét, amelyek még akár egy évtizeddel korábban is elképzelhetetlen lett volna).

Alkotmányban rögzíthető az elrendelési mechanizmus, hiszen annak állandó és stabil alkotmányos döntésen kell nyugodnia, legyen ez akár a törvényhozás döntése vagy államfői kihirdetés. Szintén ilyen a felhatalmazott intézmény is. A felhatalmazotti kör meghatározása során a hatalmi ágak keveredését, vagy békeidőben végrehajtási hatáskörrel nem rendelkező szerv felhatalmazását az

[18] SCHMITT: i. m. 5. o.
[19] CSINK: i. m. 15. o.

operativitás és a jogállami kontroll okán szükséges elkerülni, mert egyfelől túlzott hatalomkoncentrációt eredményezne, másfelől pedig a különleges jogrend rendeltetését veszíti, ha eljárni képtelen intézmény kap különleges jogköröket.

Az elrendelési mechanizmusoknál érdemes különbséget tenni a politikai hátterű (lásd külső támadás vagy alkotmányos rendet érintő támadás) veszélyhelyzetek és politikai értelemben neutrális(abb) veszélyhelyzetek (így egyes terrortámadások, ipari, természeti és egészségügyi válságok stb.) között, utóbbi esetében az elrendelési mechanizmus egyszerűsítése kézenfekvő, hiszen az egyéb garanciák a jogállam fennmaradását biztosítják.

Szintén alkotmányos szintű szabályozási kör a garanciák alapjainak lerakása, így az alapjogok esetében a nemzetközi jogi derogációs szabályok elismerése,[20] az alkotmánybírósági és rendesbírósági hatáskörök védelme és esetlegesen egyes kérdéskörökben kiszélesítése, azonban utóbbi részletes szabályozása már törvényi szintű megoldás. Ide tartozik még a tiltott tárgykörök megjelenítése is, így például magának az alkotmánynak a módosítási tilalma ilyen időszakokban, ami viszont előfeltételezi, hogy a szabályanyag stabil és nem oly részletes, amely a felhívhatóságot vagy alkalmazhatóságot akadályozza.

A részletes szabályozás során ügyelni kell arra, hogy a felhatalmazottnak különleges jogrend idején is a jogszabályoknak megfelelően kell eljárni – hiszen ez a jogállam egyik alapvető követelménye –, emellett viszont a szabályozásnak rugalmasnak kell lennie legalább annyira, hogy a döntési jogkör kiszélesítése alkalmassá tegye a felhatalmazottat a kialakult válsághelyzet feloldására. Mint korábban jeleztem, ez nem lehet biankó jellegű

[20] Lásd bővebben: KELEMEN Roland: A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében, In: *Közjogi Szemle*, 2018/4. szám, 52-57. o.

felhatalmazás. De lehetséges megoldást mutat az angolszász típusú rendszer, és kifejezetten az Egyesült Államok, ahol a felhatalmazás általános jelleget ölt, amely esetében az alkotmányos garanciák, így a törvényhozási és a bírósági kontroll, valamint az alkotmányba foglalt alapelveken túl az elnöki jogkör nem részletesen körülírt. Ismert az a jellegű szabályozás, amely túlszabályoz, mindent a lehető legrészletesebben kíván körülírni, hogy a lehető legkevesebb teret engedjen a mérlegelésnek. Utóbbi viszont alkalmatlan lehet arra, hogy – sűrű felülvizsgálat nélkül, vagy akár azzal együtt is – a közhatalmat gyakorló a válságot megoldja. Kijelenthető, hogy „a kontroll tehát ne a szabályozás merev és kazuisztikus statikussága, hanem a felhatalmazásokat ellenőrző és ellensúlyozó dinamikus jogkörök és intézmények legyenek”.[21] Így például a korábban már említett alkotmánybíróság különleges jogrendi alkotmányőr funkciójának erősítése kézenfekvő elvárás lehet, emellett a törvényhozás végrehajtó hatalom feletti kontrolleszközeinek gyakorlása szintén erősítheti a jogállami garanciákat, valamint az egyéb intézmények, mint a rendes bíróságok,[22] illetve ügyészi szervezet is segítheti a jogállami keretek betartását.

A szabályozásra vonatkozó vizsgálat során ki kell térni a már említett kvázi különleges jogrendekre is. A kvázi különleges jogrendek (vagy válsághelyzetek) az eszkalációs görbe egy korábbi szakaszához kapcsolódnak, amikor is a fő céljuk, hogy még a normál jogrend keretei között, de erősebb felhatalmazás mellett elejét vegyék a folyamatok további erősödésének, vagyis a válságfolyamatokat már az eszkalációs görbe korábbi szakaszában állítsák meg, kezeljék. Fontos emellett, hogy a 21. század komplex

[21] FARKAS: i. m. (2020) 15. o.
[22] Lásd példaként: KOLTAY András: A rémhírterjesztésről – némi idő elteltével, In: *Mandiner*, 2020/24. szám, 45. o.

biztonsági kihívásai elvárják,[23] hogy a fegyveres védelemi rendszerhez tartozó valamennyi ágazat szereplője (honvédelmi ágazat, rendészeti ágazat, nemzetbiztonsági ágazat)[24] szükség szerint részt vegyen a válsághelyzet lehető legszakszerűbb, leggyorsabb és az eszkaláció lehető legalacsonyabb fokán történő megoldásához.

A kvázi különleges jogrendek és a különleges jogrendek között tehát fokozati különbségek vannak, amely abban ragadható meg, hogy egyfelől a válságkezelés korábbi szakaszát ölelik fel, másfelől pedig eszközparkjuk is szűkebben van meghatározva a különleges jogrendhez képest. Eme fokozatosság még annyiban is megragadható, hogy elrendelési mechanizmusuknak jóval kevesebb alkotmányos garanciát kell tartalmaznia, mivel eszközparkjuk még a normál viszonyok között mozog, így norma és döntés viszonyában még előbbi jóval nagyobb primátust élvez. Azonban az elrendelési mechanizmus könnyítése (miniszteri vagy kormánydöntés) jellegéből adódóan is fontos, mivel a gyorsan felfutó eszkalációs görbével bíró válságfolyamatok mindenképpen igénylik a gyorsabb döntési folyamatokat.

A 21. század sajátos biztonsági fenyegetései, mint például a hibrid konfliktusok vagy a kibertéri cselekményekkel megvalósított támadásokkal kapcsolatos válságfolyamatok, ezek esetében

[23] Az átalakult geopolitikai környezet tekintetében lásd: CSIZMADIA Csaba: A hosszú távú fenntartható növekedésre építő Új Eurázsia korszaka, In: *Hungarian Geopolitics*, 2019/3. szám, 8-33. o.; CSIZMADIA Norbert: Az új világrend és a geopolitika az új szemléletű, XXI. századi geofúziós térképeken, In: BERNEK Ágnes (szerk.) *Közép- és Kelet-Európa a XXI. század több pólusú világában*, Budapest, Magyar Földrajzi Társaság, 2018, 21-35. o.

[24] Az együttműködés szükségességéről és annak elméleti és gyakorlati lehetőségeiről lásd bővebben: FARKAS Ádám: *A fegyveres védelem mint állami alrendszer és annak szabályozási sajátosságai*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.

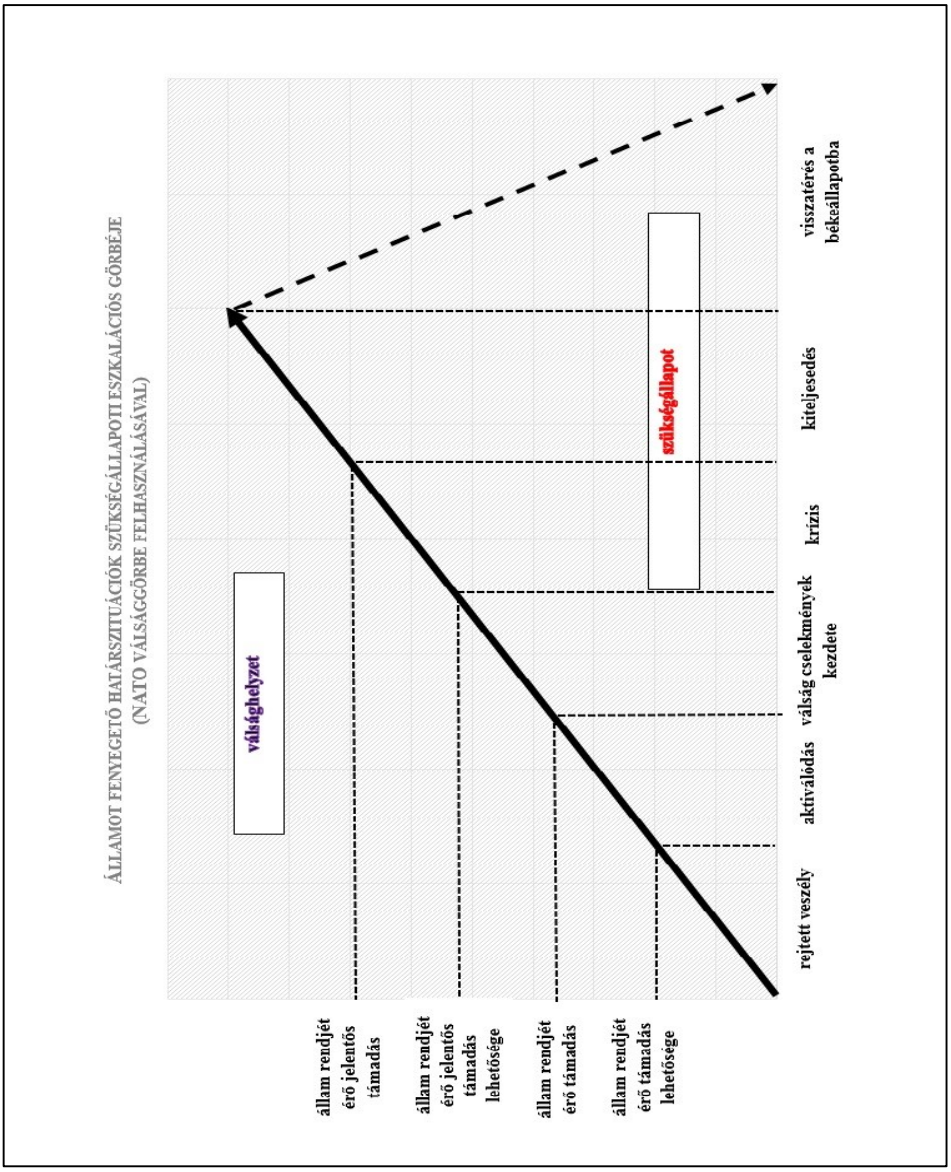
rendkívül szükséges a korai válságkezelés. Ennek okán a jogalkotónak a különleges jogrendi szabályokat megelőző fokozatban vagy szinten a lehető legteljesebb terrénumot felölelő válsághelyzeti kezeléseket jelentő kvázi különleges jogrendeket kell létrehoznia, amelyek már az eszkalációs görbe korai szakaszában eszközöket biztosítanak a katonai karakterű szervek számára a válság hatékony kezeléséhez.

Az egyes felhatalmazások során azonban ügyelni kell arra, hogy azok ne csusszannak át a különleges jogrend terrénumába. Ugyanis a helytelen megfogalmazás eredményeként „a különleges jogrendi időszakok alkotmányos idő-spektrumát a kihirdetési feltételrendszer oldaláról összehasonlítva megállapítható, hogy egyes, döntően mérlegelést engedő feltétel-elemek, vagy pedig a kifejezett kihirdetés-lehetőségi megfogalmazás következtében az egyes esetkörök egymásba csúszhatnak”.[25] Vagyis ha élesen nem is, de a fokozatos jelleg megtartásával el kell határolni egymástól az egyes szinteket.

Ehhez mindenképpen szükséges a különleges jogrendi szabályrendszer és a kvázi különleges jogrendi szabályok rendszerszintű összehangolása, valamint a különleges jogrendi szabályoknak a 21. századi biztonsági kihívásokhoz igazítása. Mindezek elmaradása azt eredményezheti, hogy egyes szintek összecsúsznak, vagy a kvázi különleges jogrendek felhívhatósága ellenére, bár az eszkaláció foka megkívánná, de a különleges jogrend szabályai nem helyezhetők hatályba. Eredményezheti az összehangoltság hiánya azt is, hogy az alacsonyabb fokozatú kvázi különleges jogrendek a fegyveres védelem több ágával rendelkezhetnek, mint a különleges jogrend egyes alakzatai. Indokolt ezért az alacsonyabb szintű szabályozásuk, mert így a Till

[25] TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 62. o.

Szabolcs által felvázolt egymásba csúszások elkerülhetők, ha és amennyiben a különleges jogrendi fő tényállások megfelelő szintű folytatásaként funkcionálnak a válsághelyzeti szabályozásnak.



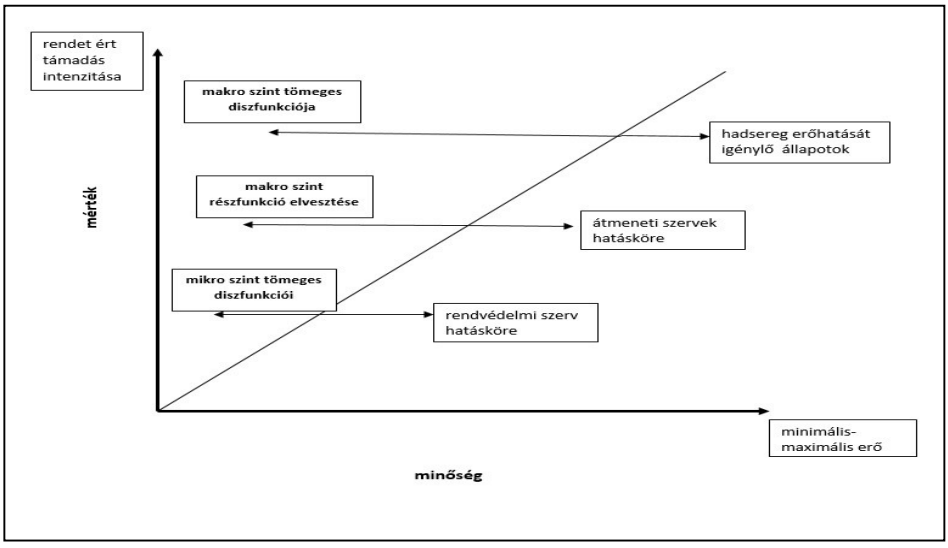
1. ábra: Államot fenyegető határszituációk szükségállapoti eszkalációs görbéje (szerző saját szerkesztése)

Végül érdemes kitérni az különleges jogrend eszközparkjának kérdéskörére is. Az igénybe vehető eszközparkot az eszkalációs szinthez kell igazítani. Ennek legkézenfekvőbb elhatárolási módja a minimális versus maximális erő tanának alkalmazása. „Ez lényegében azt jelenti, hogy a közrend megóvása, az erőszaktól való elrettentése és visszatartása, vagy ha kell, annak megfékezése céljából a szükséges legkisebb erőt kell alkalmazni. A minimális erő célja a közösség védelme; az erőszak továbbterjedésének és konfrontációnak az elkerülése… Ez az eszmény szembeállítható azzal, ami a hadsereg tevékenységét hatja át. A hadsereget szabály szerint úgy képezik ki, hogy maximális erőt alkalmazzon, amennyiben az valamely cél eléréséhez vagy az ellenség megsemmisítéséhez szükséges."[26] Ebből adódóan a katonai eszközpark igénybevétele csak akkor lehetséges, amikor a rendészeti típusú eszközpark által kínált eszközök már nem alkalmasak az alkotmányos rendet belülről érő támadás megfékezésére. Tehát mindaddig, amíg az eszkaláció olyan szinten van, hogy a belbiztonságot veszélyeztető cselekmények bár szükségállapoti felhatalmazás mentén, de rendészeti eszközökkel feloldhatók, addig a klasszikus katonai – maximális – erőhatás alkalmazása nem hívható fel. Fontos emellett azt is rögzíteni, hogy a katonai – maximális – erőhatás alkalmazása sem jelent végletes, megsemmisítő erőt, mivel azt belülről fokozatossá és differenciálttá teszi mások mellett a katonai szükségesség és a humanitás elve is.[27]

[26] WARDLAW, Grant: Politikai terrorizmus. A hadsereg szerepe a terrorelhárítási műveletekben, In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest, Szent István társulat, 2003, 822. o.

[27] Katonai szükségesség elvét lásd bővebben: VINCZE Viola: A katonai szükségesség elve az új fegyverrendszerek tükrében, In: *Jogi Tanulmányok,* 2016/1. szám, 467-478. o.; VINCZE Viola: A katonai szükségesség elvének angolszász értelmezése az USA és Nagy-Britannia hadijogi kézikönyvei alapján, In: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018,

A minimális versus maximális erőhatás megközelítése nem jelenti azonban azt, hogy a katonai karakterű szervek között az ágazati szintű együttműködés ne valósulhatna meg az eszkaláció alacsonyabb fokán, ugyanis a 21. század komplex biztonsági kihívásai elvárják, hogy a fegyveres védelemi rendszerhez tartozó valamennyi ágazat szereplője (honvédelmi ágazat, rendészeti ágazat, nemzetbiztonsági ágazat) szükség szerint részt vegyen a válsághelyzet lehető legszakszerűbb, leggyorsabb és az eszkaláció lehető legalacsonyabb fokán történő megoldásában. Ez abból is adódik, hogy a mai kisebb létszámú, de professzionális haderő számos rendészeti jellegű missziót ismert meg és hajtott végre, így tehát képes akár békeidőben is közreműködni a belügyi erők feladatai ellátásának támogatásában.



2. ábra: Kivételes állapot mérték és minőség szerinti skálája (a szerző saját szerkesztése)

83-100. o.; KIS KELEMEN Bence: Az élő pajzs és a humanitárius nemzetközi jog, avagy átütheti-e a katonai szükségesség a humanitás elvének pajzsát? In: BÉLI Gábor – KIS KELEMEN Bence – MOHAY Ágoston – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulójára*, Pécs, Studia Europaea, 2018, 147-164. o.

2. Összegzés

A fentiek alapján a különleges jogrend leglényegesebb jellemzői a következőképpen foglalhatók össze:

- az alkotmányozó/törvényhozó által az általános, egyhangú rend időszakában megfogalmazott *jogállami, jogrendi eszközrendszer*;
- amely következtében a kivételes állapot *időszakában egy időlegesen létező, alternatív jogrend jön létre*,
- melyben foglalt jogátruházások révén a *döntés a lehető legnagyobb amplitúdóra tágítása mentén* lehetővé teszi az operatív fellépést azzal a céllal, hogy
- a kivételes állapot kihívásainak leküzdése, feloldása révén v*isszatérhessen az általános normál működési keretei közé*,
- de ennek során azonban a *döntést továbbra is lehatárolják a jogállam alapértékei*, az előre lefektetett garanciák, biztosítékok és felelősségi rendszerek.

Forrásjegyzék

[1.] CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 7-16. o.;

[2.] CSIZMADIA Csaba: A hosszú távú fenntartható növekedésre építő Új Eurázsia korszaka, In: *Hungarian Geopolitics*, 2019/3. szám, 8-33. o.;

[3.] CSIZMADIA Norbert: Az új világrend és a geopolitika az új szemléletű, XXI. századi geofúziós térképeken, In: BERNEK Ágnes (szerk.) *Közép- és Kelet-Európa a XXI. század több pólusú világában*, Budapest, Magyar Földrajzi Társaság, 2018, 21-35. o.

[4.] CS. KISS Lajos: Alkotmányelmélet és az érték logikája: zsarnokság vagy szabadság?, In: *Jog Állam Politika*, 2017/3. szám, 3-44. o.;

[5.] CS. KISS Lajos: Totalitarizmus-tapasztalat külső és belső nézőpontból, In: *Jog Állam Politika*, 2013/4. szám, 3-26. o.;

[6.] CS. KISS Lajos: A totális állam elmélete és mítosza, In: *Világosság*, 2010/ősz, 19-44. o.

[7.] FARKAS Ádám: *A fegyveres védelem mint állami alrendszer és annak szabályozási sajátosságai*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.;

[8.] FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban, In: *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. szám, 17-29. o.;

[9.] FARKAS Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól, In: *Belügyi Szemle – A Belügyminisztérium szakmai, tudományos folyóirata*, 2020/5. szám, 9-22. o.;

[10.] KELEMEN Roland: A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében, In: *Közjogi Szemle*, 2018/4. szám, 52-57. o.;

[11.] KIS KELEMEN Bence: Az élő pajzs és a humanitárius nemzetközi jog, avagy átütheti-e a katonai szükségesség a humanitás elvének pajzsát? In: BÉLI Gábor – KIS KELEMEN Bence – MOHAY Ágoston – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulójára*, Pécs, Studia Europaea, 2018, 147-164. o.;

[12.] KOJA, Friedrich: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog, In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 797-817. o.;

[13.] KOLTAY András: A rémhírterjesztésről – némi idő elteltével, In: *Mandiner*, 2020/24. szám, 45. o.;

[14.] LENTNER Csaba: A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre, In: AUER Ádám – PAPP Tekla (szerk.): *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre*

Magyarországon és az Európai Unióban: Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016, 45-84. o.;

[15.] PETHŐ Sándor: *Norma és kivétel – Carl Schmitt útja a totális állam felé*, Budapest, Doxa Könyvek, 1993.;

[16.] SCHMITT, Carl: *A politikai teológia*, Budapest, AKAPRINT Nyomdaipari Kft, 1992.;

[17.] SZIGETI Péter: A decizionizmus két terepe Carl Schmittnél: a szuverenitás makro- és a bírói ítélet mikroszintjén, In: *Világosság,* 2003/7-8. szám, 103-118. o.;

[18.] TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 55-75. o.;

[19.] VINCZE Viola: A katonai szükségesség elve az új fegyverrendszerek tükrében, In: *Jogi Tanulmányok,* 2016/1. szám, 467-478. o.;

[20.] VINCZE Viola: A katonai szükségesség elvének angolszász értelmezése az USA és Nagy-Britannia hadijogi kézikönyvei alapján, In: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 83-100. o.;

[21.] WARDLAW, Grant: Politikai terrorizmus. A hadsereg szerepe a terrorelhárítási műveletekben, In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest, Szent István társulat, 2003, 818-837. o.

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

KELEMEN ROLAND
KÜLÖNLEGES JOGREND AZ EURÓPAI UNIÓ EGYES TAGÁLLAMAINAK ALKOTMÁNYAIBAN[1]

A 2000-es évek első évtizedének végére átalakuló világrend és az általa (is) formált biztonságpolitika jelentős kihívásokkal találta szembe magát a következő évtized idusára.[2] A változások motorja egyfelől az arab tavaszt követő iszlamista tél volt, másfelől a bipoláris világrend összeomlását követő, Egyesült Államok által uralt unipoláris világrend megrogyása, amely mára – gazdasági vonalon mindenképpen – számos szereplő felemelkedését mutatja, harmadsorban pedig mindenképpen kiemelhető a változások generátoraként a hibrid hadviselés térnyerése, melynek erősödését különösen elősegítik a modern kor vívmányai, így a kibertér is.

Eme folyamatoknak számos leképeződése volt, így többek között az Iszlám Állam térnyerése, továbbá az európai kontinensen megvalósított, nagyszámú civil áldozatokkal járó terrortámadás, valamint Oroszország Ukrajnában is tapasztalható hatalmi törekvései és a Krím félsziget annexiója. Ezen támadások következtében Franciaországban (és később Ukrajnában is) elrendelték a szükségállapotot. A folyamatos és több országot

[1] Jelen tanulmány a Vélemények a katonai jog világából 2019/2. és 3. számaiban megjelent tanulmányok szerkesztett, bővített változata.

[2] Geopolitikai folyamatok tekintetében lásd: CSIZMADIA Csaba: A hosszú távú fenntartható növekedésre építő Új Eurázsia korszaka, In: *Hungarian Geopolitics*, 2019/3. szám, 8-33. o.; CSIZMADIA Norbert: Az új világrend és a geopolitika az új szemléletű, XXI. századi geofúziós térképeken, In: BERNEK Ágnes (szerk.) *Közép- és Kelet-Európa a XXI. század több pólusú világában*, Budapest, Magyar Földrajzi Társaság, 2018, 21-35. o.

érintő fenyegetettség okán egyre jelentősebb figyelem irányul az egyes államok különleges jogrendi szabályaira.[3]

Ezen különleges jogrendi szabályok ugyanis a szükség óráiban növelik a jogállam operativitását, emellett pedig fontos hangsúlyozni, hogy ez a jogi rezsim jelenti a jogállam talán egyedüli garanciáját is ilyen jellegű vészidőszakokban.[4]

A jelen tanulmány célja, hogy a kötet korábbi tanulmányainak megállapításait, valamint az alapfogalmi fejtegetéseket és általános áttekintést nyújtó elemzést követően egyes államok különleges jogrendi szabályanyagát áttekintse, és ezzel egyidejűleg egy újszerű

[3] Lásd bővebben: BARTKÓ Róbert: A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben, In: *Katonai jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/2. szám, 37-57. o.; BARTKÓ Róbert: Az Európai Unió büntetőjogi reformja a terrorizmus elleni küzdelemben, In: *Ügyészek Lapja*, 2017/3-4. szám, 5-18. o.; BARTKÓ Róbert: *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban,* Gondolat Kiadó, Budapest 2020.; BARTKÓ Róbert: Büntetőjogi eszközök az irreguláris migráció elleni harcban, In: *Magyar Bűnüldöző*. 2018/1. szám, 36-56. o.; FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat, In: *Szakmai Szemle*, 2017/3. szám, 5-20. o.; FARKAS Ádám: Észrevételek és javaslatok a fegyveres védelem egyes szabályozási kérdéseihez az ukrán válság és a nemzetközi terrorizmus legújabb kihívásai tükrében, In: *Diskurzus*, 2015/1. szám, 3-15. o.; HAUTZINGER Zoltán: A migráció dinamikája és társadalmi hatásai, In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A XXI. század biztonsági kihívásai*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2018, 297-300. o.; HAUTZINGER Zoltán: A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban, In: DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.) *Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 265-280. o.; ORBÁN Balázs: A jogi szabályozás mint az irreguláris migráció katalizátora, In: DELI Gergely (szerk.): *Ésszel az észszerűtlenségben : Aktuális társadalmi problémák viselkedési közgazdaságtani megközelítésben,* Budapest, Jogállam és Igazság Nonprofit Kft., 2016, 125-173. o.

[4] Egyes elméleti dimenziókat lásd bővebben: CS. KISS Lajos: Alkotmányelmélet és az érték logikája: zsarnokság vagy szabadság?, In: *Jog Állam Politika*, 2017/3. szám, 3-44. o.; CS. KISS Lajos: Totalitarizmus-tapasztalat külső és belső nézőpontból, In: *Jog Állam Politika*, 2013/4. szám, 3-26. o.; CS. KISS Lajos: A totális állam elmélete és mítosza, In: *Világosság*, 2010/ősz, 19-44. o.

magyar szabályozás tudományos megalapozottságú megfogalmazását nemzetközi kitekintéssel is támogassa.

A vizsgálódás fő pontjai, hogy legalább alkotmányos alapvetések szintjén bemutassa, hogy az egyes államok alkotmányai miként szabályozzák a különleges jogrendet, milyen különleges jogrendi tényállásokat határoznak meg, milyen az elrendelés mechanizmusa, ki vagy mely intézmény a feljogosított a különleges jogrend gyakorlására, illetve hogy milyen fékeket építenek az egyes államok a különleges jogrendi rendszereikbe.

Az első ilyen elemző tanulmány a visegrádi államok alkotmányait, valamint a spanyol szabályozást veszi górcső alá, méghozzá külön vizsgálva az egyes tényállástípusokat, azokat hogyan lehet elrendelni, ki a feljogosított és milyen egyéb, speciális fékeket tartalmaz a rendszer. A Cseh Köztársaság esetében már most meg kell jegyezni, hogy nem rendelkezik egységes alkotmánylevéllel, hanem folyamatos kiegészítések révén vált, válik teljessé a cseh alkotmányos struktúra. Az eredeti alkotmányuk nem tartalmazott különleges jogrendi szabályokat, azt 1998-ban a cseh állam védelméről szóló alkotmánytörvény pótolta. Tanulmányomban ezt az alkotmánytörvényt a cseh alkotmánybíróság álláspontjának megfelelően az alkotmány összetevőjének tekintem.[5] Spanyolország különleges jogrendi szabályainak bemutatása az alkotmányban meghatározott rendelkezések, valamint az alkotmány felhatalmazása alapján elfogadott organikus törvényben rögzített szabályok ismertetése révén bővíti ezirányú ismereteinket. Mindezeket megelőzően az Európai Unió tagállamainak alkotmányait tekinti át összefoglaló jelleggel.

[5] Lásd Cseh Köztársaság alkotmánybíróságának honlapjának jogi adatbázisát: http://www.usoud.cz/en/legal-basis/.

1. Tagállami alkotmányok különleges jogrendi tényállásai[6]

TAGÁLLAM MEGNEVEZÉSE	ALKOTMÁNYBAN SZABÁLYOZOTT/MEGJELENÍTETT KÜLÖNLEGES JOGREND
Ausztria	Lényegében nem szabályozza, viszont rögzíti, hogy a hadsereg bevethető az állam katonai védelmén túl alkotmányos rendet vagy társadalmi rendet veszélyeztető támadások, illetve természeti csapások esetében.
Belgium	Lényegében nem szabályozza, a hadiállapottal kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz.
Bulgária	Rendkívüli állapot, szükségállapot.
Ciprus	Rendkívüli állapot, szükségállapot.
Csehország	Rendkívüli állapot, közvetlen veszélyhelyzet, szükségállapot.
Dánia	Lényegében nem szabályozza, kizárólag különösen sürgős helyzetről ír.
Egyesült Királyság	Történeti alkotmánya okán sajátutas, amely a martial law révén egyedi fejlődést mutat.[7]
Észtország	Rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet.
Finnország	Lényegében nem szabályozza, hadiállapotot és az államot közvetlenül fenyegető veszélyt említi.
Franciaország	Rendkívüli elnöki intézkedési jogkör, ostromállapot, szükségállapot.
Görögország	Ostromállapot.
Hollandia	Rendkívüli állapot, szükségállapot.

[6] Az Európai Unió tagállaminak alkotmányaiba foglalt különleges jogrendek. A táblázatot a szerző szerkesztette az egyes tagállami alkotmányok felhasználásával.

[7] Martial law angolszász felfogását lásd bővebben: FARKAS Ádám – TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 46-50. o.

Horvátország	Hadiállapot, szükségállapot, veszélyhelyzet.
Írország	Veszélyhelyzet, hadiállapot és fegyveres felkelés.
Lengyelország	Rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet.
Lettország	Rendkívüli állapot, szükségállapot.
Litvánia	Rendkívüli állapot, szükségállapot.
Luxemburg	Lényegében nem szabályozza, kizárólag a nemzetközi krízist említi.
Magyarország	Rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, váratlan támadás, terrorveszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet.
Málta	Állami veszélyhelyzet (magába foglalja a rendkívüli állapotot és a szükségállapotot).
Németország	Feszült helyzet (Spannungsfall), védelmi helyzet (Verteidigungsfall).
Olaszország	Lényegében a hadiállapotot szabályozza.
Portugália	Rendkívüli állapot, ostromállapot, szükségállapot.
Románia	Rendkívüli állapot, ostromállapot, sürgősségi állapot.
Spanyolország	Ostromállapot, riadókészültség, szükségállapot.
Svédország	Hadiállapot és háború veszélye.
Szlovákia	Rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet.
Szlovénia	Hadiállapot, rendkívüli állapot.

A táblázatot áttekintve jól látható az is, hogy az Uniós tagállamok alkotmányainak többsége valamilyen formában tartalmazza a különleges jogrend egyes szabályait. Kifejezetten kirajzolódnak a 20. század történelmi hagyományainak lenyomatai ezen tekintetben az egyes alkotmányokon. Így az, hogy a közép- és kelet-európai tagállamok, ahol több évtizeden keresztül totaliter rezsimek működtek, szinte kivétel nélkül rögzítik eme

jogintézmény szabályait alkotmányos szinten, amelynek fő oka a végrehajtó hatalom lehető legteljesebb keretek közé szorítása vészidőszakok esetében is, ezzel elkerülve a korábbi hatalomkoncentrációt eredményező államalakulatokat. Követik ezt a szabályozási felfogást azon mediterrán országok (Spanyolország, Portugália vagy Görögország), ahol évtizedeken keresztül katonai diktatúrák működtek. Hasonló módon gondolkodnak a szabályozás szükségességéről azon államok, így Franciaország vagy Németország, amelyek számos háborús tapasztalattal „gazdagodtak" az elmúlt száz évben.

2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai[8]

TAGÁLLAM MEGNEVEZÉSE	SZÜKSÉGÁLLAPOTOT ELRENDELŐ SZERV (FŐ SZABÁLY)
Ausztria	Nem szabályozzák.
Belgium	Nem szabályozzák.
Bulgária	Törvényhozás.
Ciprus	Törvényhozás.
Csehország	Törvényhozás.
Dánia	Nem szabályozzák.
Egyesült Királyság	Király.
Észtország	Törvényhozás.
Finnország	Nem szabályozzák.
Franciaország	Szükségállapotot a kormány, míg különleges elnöki hatalmat a köztársasági elnök.
Görögország	Törvényhozás.
Hollandia	Király.
Horvátország	Törvényhozás.
Írország	Törvényhozás.
Lengyelország	Köztársasági elnök.

[8] A tagállami alkotmányokban rögzített szükségállapotot elrendelő szerv. A táblázat a szerző szerkesztette az egyes tagállami alkotmányok felhasználásával.

Lettország	Kormány.
Litvánia	Törvényhozás.
Luxemburg	Nem szabályozza.
Magyarország	Szükségállapot törvényhozás, veszélyhelyzet kormány, váratlan támadás kormány, terrorveszélyhelyzet OGY, megelőző védelmi helyzet OGY.
Málta	Köztársasági elnök.
Németország	Törvényhozás.
Olaszország	Nem szabályozza.
Portugália	Törvényhozás.
Románia	Törvényhozás.
Spanyolország	Kormány.
Svédország	Nem szabályozza.
Szlovákia	Köztársasági elnök.
Szlovénia	Törvényhozás.

A fenti táblázatból jól kitűnik, hogy az Európai Unióban elfogadott standard, hogy amennyiben szabályozzák a különleges jogrendet, akkor ennek elrendeléséről a törvényhozás dönt. Kivételt jelentő államokban a legelfogadottabb lehetőség – amely nyilván még inkább az operativitás és a döntés primátusa irányába mozdítja a rendszer – a köztársasági elnök/király ezen hatáskörrel való felruházása. Emellett több államnál is megjelenik a kormányfő, mint a különleges jogrend bevezetésével felruházott alkotmányos tényező.

3. Különleges jogrend szabályozása a cseh, lengyel és szlovák alkotmányokban

3.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások

3.1.1 Rendkívüli állapot megjelenése és szabályozása

Fogalmi meghatározás tekintetében a *szlovák alkotmány kivételével mindegyik alkotmányban megjelenik a rendkívüli állapot különleges jogrendi tényállásának definíciója.*

A *szlovák alkotmány* csak a felhatalmazást tartalmazza az alkotmányos törvény megalkotására a rendkívüli állapot és szükségállapot tekintetében.[9] Arról viszont érdemes röviden megemlékezni, hogy a szlovák törvényhozás dönt a hadüzenet kérdéséről, a fegyveres erőknek a szlovák állam területén kívül való alkalmazásáról, valamint idegen haderőnek az állam területén történő tartózkodásáról.[10] 60 napot meg nem haladó időtartamban utóbbiakról a kormány is rendelkezhet.[11] A köztársasági elnök a kormány kezdeményezésére – a kezdeményezésről testületileg döntenek[12] – elrendelheti a fegyveres erők mozgósítását, dönt hadiállapotról, rendkívüli állapotról és szükségállapotról. Emellett ő a fegyveres erők főparancsnoka.[13] Fontos kitétel, hogy amennyiben a Szlovák Köztársaság elnökének pozíciója betöltetlen, akkor a fenti jogköröket a szlovák törvényhozás gyakorolja, kivétel a főparancsnoki pozíció, amely a kormányfőre száll.[14]

[9] Tt. 460/1992. A Szlovák Köztársaság Alkotmánya (Kelt: 1992. szeptember 1.), [a hivatalos magyar nyelvű fordítás: http://torvenytar.sk/zakon-31,], 102. cikkely (3) bekezdés.
[10] Szlovák Köztársaság Alkotmánya 86. cikk k-m) pont.
[11] Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikk.
[12] Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikk
[13] Szlovák Köztársaság Alkotmánya 102. cikk.
[14] Szlovák Köztársaság Alkotmánya 105. cikk.

A *cseh alkotmánytörvény* rendkívüli állapoti fogalmi rendszere tiszta képet mutat. E különleges jogrendi tényállás akkor hirdethető ki, ha külső hatalom „az állam szuverenitását, területi egységét vagy demokratikus alapjait közvetlenül fenyegeti”.[15] A rendkívüli állapotot a kormány indítványára kizárólag a kétkamarás törvényhozás abszolút többségének támogatása mellett lehet elrendelni.[16] A fenti megkötés nyilván levezethető abból, hogy a cseh törvényhozás joga dönteni hadiállapot kérdéséről, valamint más államok fegyveres erőinek Csehország területén történő állomásoztatásáról. A kérdésben jól láthatóan domináns szerepet tölt be a törvényhozás, amely alól szűk kivételként állapítja meg az alkotmány a kormány lehetséges önálló fellépési köreit:, ha a fenti esetek 60 napot nem haladják meg és kollektív védelmi kötelezettségek teljesítéséhez feltétlen szükséges;, a békefenntartó műveletek egyes esetköreiben;, természeti, ipari katasztrófa esetében a mentőakciókban, elhárításban való részvétel.[17] A köztársasági elnök neutrális szerepköre figyelhető meg, hiszen a haderővel és különleges jogrenddel kapcsolatos hatásköre – a gyengébb kinevezési jogkörön túl –, hogy viseli a fegyveres erők főparancsnoka titulusát, azonban ellenjegyzés nélküli döntést nem hozhat.[18]

[15] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic [a hivatalos angol nyelvű fordítás: http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/ Zakon_o_bezpecnosti_English_version_110_1998.pdf] 7. cikk (1) bekezdés.

[16] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 7. cikk.

[17] Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992No. 1/1993 Sb [hivatalos angol nyelvű fordítás: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Ustava_EN_ve_zneni_zak_c._98-2013.pdf].39., 43. cikk.

[18] Constitution of the Czech Republic 63. cikk.

A *lengyel szabályozás* szintén ismeri a rendkívüli állapotot,[19] amelynek elrendelését akkor teszi lehetővé, ha a lengyel államot külső támadás veszélye fenyegeti, vagy külső fegyveres támadás érte területét, továbbá kollektív védelemből eredő nemzetközi kötelezettségének teljesítésének érdekében.[20] A lengyel haderő alaprendeltetését is ebben határozza meg az alkotmány 26. cikke, akként, hogy „védelmezi az állam függetlenségét és területi integritását, és biztosítja a határok védelmét és sérthetetlenségét," emellett pedig kiemeli annak politikai semlegességét és a felette fennálló civil kontrollt.[21] Azonban felhatalmazást ad arra, hogy törvényben meghatározott esetekben Lengyelország határain belül is alkalmazható legyen a haderő.[22] Érdemes megjegyezni azt is, hogy alapvetően a Képviselőház primátusa dönteni hadiállapot kérdésében, azonban akadályoztatása esetén eme jogkör is átszáll a köztársasági elnökre.[23] A lengyel alkotmányozó az operativitást szem előtt tartva a köztársasági elnök jogává tette a rendkívüli állapot elrendelését, a minisztertanács kezdeményezésére.[24] Igaz, hogy a köztársasági elnöknek 48 órán belül kezdeményeznie kell a Képviselőház döntését az elrendelésről, amely haladéktalanul tárgyalja a kérdést, és abszolút többséggel vetheti csak el a köztársasági elnök döntését.[25] A lengyel rendszer kapcsán fontosnak tartom felvázolni a köztársasági elnök olyan hatásköreit, amelyek esetileg kapcsolódhatnak a különleges jogrendhez, azon

[19] A hivatalos angol nyelvű fordítás a martial law kifejezést alkalmazza.
[20] The Constitution of the Republic of Poland (As adopted by the National Assembly on 2nd April 1997) [a hivatalos angol nyelvű fordítás: http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitution-of-the-republic-of-poland/], 229. cikk.
[21] The Constitution of the Republic of Poland 26. cikk.
[22] The Constitution of the Republic of Poland 117. cikk.
[23] The Constitution of the Republic of Poland 116. cikk.
[24] The Constitution of the Republic of Poland, 229. cikk.
[25] The Constitution of the Republic of Poland, 231. cikk.

belül is a rendkívüli állapothoz, hiszen elrendelőként fontos mechanizmusokat indíthat be. Kiemelendő hatásköre, hogy ő a fegyveres erők főparancsnoka, békeidőben ezt a hatáskörét a honvédelmi miniszteren keresztül gyakorolja, ő az, aki kinevezi a vezérkar főnökét és az egyes fegyveres erők ágainak parancsnokait. Hadiállapot idején a miniszterelnök javaslatára kinevezi a fegyveres erők vezénylő parancsnokát. A bel- és külbiztonsági ügyekben a tanácsadó testülete a Nemzetbiztonsági Tanács (Rada Bezpieczeństwa Narodowego).[26] Ennek fő rendeltetése, hogy véleményeket, tanácsokat fogalmazzon meg általános biztonsági kérdésekben, a külpolitikai alapelvei és irányai kérdésében, a fegyveres erők fejlesztésének kérdésében, a külső biztonsággal kapcsolatos kérdésekben, valamint a belső biztonságot fenyegető veszélyek elleni küzdelemhez szükséges erőforrások kérdéskörében.[27] Tagjait a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel.[28]

3.1.2. Szükségállapoti típusú szabályok megjelenése

A *cseh alkotmány* a szükséghelyzet körében összevonja a magyar szabályozás szerinti szükségállapotot és a veszélyhelyzetet. Ilyen állapot akkor rendelhető el, ha természeti, ökológiai vagy ipari katasztrófa következett be, vagy más olyan esemény, amely életet és vagyonbiztonságot, valamint közrendet vagy közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztet.[29] Emellett a cseh szabályozás ismer egy gyorsított eljárási formát, amikor a cseh miniszterelnök

[26] The Constitution of the Republic of Poland 134-136. cikk.
[27] http://en.bbn.gov.pl/en/president-of-poland/national-security-coun/about-the-national-sec/99,The-National-Security-Council.html.
[28] The Constitution of the Republic of Poland 144. cikk (3) bekezdés 26. pont.
[29] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5. cikk (1) bekezdés.

közvetlen veszély esetén maga rendelheti el a szükségállapotot, amelyet 24 órán belül a kormánynak jóvá kell hagynia.[30]

A *lengyel szabályozás* a magyarhoz hasonlóan külön kezeli a veszélyhelyzetet és a szükségállapotot. A lengyel szükségállapoti szabályok az állam alkotmányos rendjének, a polgárok és a köz biztonságának fenyegetettsége idején alkalmazható.[31] A lengyel alapdokumentum nem tartalmaz egyszerűsített eljárást, mivel ebben az esetben is az effektivitás oldalára helyezkedik és a köztársasági elnök diszkrecionális döntésére bízza a szükségállapot elrendelését, itt is azzal a kitétellel, hogy 48 órán belül kezdeményeznie kell a képviselőház döntését a kérdésben.[32]

A veszélyhelyzetre, mint különleges jogrendi estkörre külön csak a lengyel alkotmány tartalmaz szabályokat. Elrendelése természeti vagy ipari szerencsétlenség, vagy annak megelőzése érdekében lehetséges. A kormány döntése elegendő az elrendeléséhez. A lengyel alkotmány annyi kikötést tesz, hogy ha az egész ország területére akarják hatályba helyezni, akkor ahhoz szükséges a képviselőház jóváhagyása, és maximum 30 napra szólhat a döntés. [33] Látható, hogy ezen módozat a politikai terrénumon kívül esik, és rendkívül objektív tényezőkhöz köthető, így ennek esetében nem tartalmaz az általános garanciákon túli megkötéseket az alkotmány, kizárólag a fogalmi és időbeli korlátozásokat.

3.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Az elrendelés szabályai tekintetében a *szlovák alkotmány* rendkívül egyszerűvé teszi a helyzetet, hiszen mind a két kivételes hatalmi

[30] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5. cikk (3) bekezdés.
[31] The Constitution of the Republic of Poland, 230. cikk.
[32] The Constitution of the Republic of Poland, 231. cikk.
[33] The Constitution of the Republic of Poland, 232. cikk.

helyzetben, amelyről rendelkezik a kormány kezdeményezésére,[34] a köztársasági elnök határoz,[35] amely jogszerűségéről az alkotmánybíróság dönt.[36]

A *lengyel szabályozás* szintén a garanciák fenntartása mellett az effektivitás mellett tör lándzsát, mivel a rendkívüli- és a szükségállapotot a minisztertanács kezdeményezésére a köztársasági elnök rendeli el, a fentebb bemutatott azon korlátozással, hogy a képviselőház abszolút többséggel megsemmisítheti ezen döntését, valamint szükségállapot idején maximum 90 napos időtartamot enged, amelyet a képviselőház maximum 60 nappal meghosszabbíthat. Veszélyhelyzetet fő szabály szerint a minisztertanács rendelheti el. Korlátozása, ha országos hatállyal kívánja elrendelni, akkor ehhez képviselőházi döntésre van szükség, és 30 napos maximális időtartamban lehetséges.[37]

A *cseh alkotmányos szabályozás* ennél már összetettebb képet mutat, rendkívüli állapot esetében a kormány javaslatára a törvényhozás mindkét háza abszolút többségének támogatása szükséges az elrendeléshez. Szükségállapot esetén a kormány dönt annak elrendeléséről, a közvetlen veszély esetében a miniszterelnök, a kormány 24 órán belüli megerősítésével, azonban mindkettő döntést megsemmisítheti a képviselőház.[38]

3.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében

A felhatalmazás alanya tekintetében a *szlovák alkotmány* nem tartalmaz szabályokat, amit az is indokol, hogy e tárgykör szabályozását az alkotmány törvényi szintre utalja.

[34] Szlovák Köztársaság alkotmánya, 119. cikkely n pont.
[35] Szlovák Köztársaság alkotmánya, 102. cikkely (1) m pont.
[36] Szlovák Köztársaság alkotmánya, 129. cikkely (6) bekezdés.
[37] The Constitution of the Republic of Poland, 229-232. cikk.
[38] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5, 7. cikk.

A *cseh alkotmánytörvény* rendkívüli- és szükségállapot esetében a kormányt hatalmazza fel a szükséges intézkedések kidolgozásával. Rendkívüli állapot esetében megjelenik a Nemzetbiztonsági Tanács (Bezpecnostni Rada Statu), amely a miniszterelnökből és azon miniszterekből áll, akiket a kormány ezzel megbízott. Feladata a kormány által meghatározott azon javaslatok elkészítése, amelyek Csehország védelme érdekében szükségesek. Tehát lényegében egy tanácsadó, döntéselőkészítő szervről beszélhetünk.[39]

A *lengyel alkotmány* már a kormány hatásköri taxációjánál kijelenti, hogy a kormány feladata biztosítani az állam külső- és belső biztonságát és a közrendet.[40] Ennek megfelelően a különleges jogrendi rendelkezéseknél az alkotmány mindhárom különleges jogrendi állapot esetében a minisztertanácsra – azaz a kormányra – ruházza a hatásköröket.[41] Hadiállapot esetén (rendkívüli állapot), amennyiben a Képviselőház akadályoztatva van, a köztársasági elnök törvényerővel bíró rendeletet alkothat, azonban ezt a Képviselőháznak a következő ülésén meg kell erősítenie.[42]

3.4. Alkotmány biztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére

Az alkotmányos garanciák – vagy, ahogy korábbi kutatásaimban neveztem: az alkotmányőr – tekintetében kuriózum a *szlovák alkotmány*, amely külön hatáskörrel ruházza fel ezen időszakra az alkotmánybíróságot. Egyfelől az alkotmánybíróság dönt az elrendelés alkotmánynak és más jogszabályoknak való

[39] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5., 7., 9. cikk.
[40] The Constitution of the Republic of Poland 146. cikk, (4) bekezdés g-h) pont.
[41] The Constitution of the Republic of Poland, 229-232. cikk.
[42] The Constitution of the Republic of Poland 234. cikk.

megfelelőségéről, másfelől pedig az ezen időszakokban kibocsátott rendeletek alkotmánnyal és más jogszabályokkal való összeférhetőségét is vizsgálja.[43] Emellett az alapjogok ezen időszakokban való korlátozhatóságát és annak mértékét azok alapvető tartalmára, valamint a nemzetközi szerződések derogációs szabályaira tekintettel megalkotandó törvény rendelkezéseire bízza.[44]

A *cseh alkotmány* nem tartalmaz különleges jogrend idejére derogációs klauzulát. Csehország esetében a köztársasági elnök kap plusz jogosítványokat (például a Nemzetbiztonsági Tanácstól információkat kérhet, részt vehet ülésein).

A *lengyel alkotmány* a 228. cikkben rögzíti, hogy ilyen időszakokban nem lehet módosítani az alkotmányt, a Képviselőház, a Szejm, a helyi önkormányzatok és a köztársasági elnök választására vonatkozó szabályokat, valamint a különleges jogrendre vonatkozó törvényeket. Rendkívüli állapot idején 90 napon belül nem rövidíthető le a Képviselőház megbízatása, nem lehet országos népszavazást, képviselőházi, szenátusi és önkormányzati választást tartani, valamint köztársasági elnököt választani. Helyi önkormányzati választást csak ott lehet tartani, ahol a különleges jogrendet nem helyezték hatályba.[45] Emellett az alkotmány a 233. cikkben felsorolja a különleges jogrend idején sem derogálható alapjogokat, rögzíti, hogy a szükséges korlátozások nem lehetnek diszkriminatív jellegűek. Rögzíti továbbá azokat a jogokat, amelyeket veszélyhelyzet esetén is korlátozni lehet.[46]

[43] Szlovák Köztársaság alkotmánya 129. cikk (6) bekezdés.
[44] Szlovák Köztársaság alkotmánya 51. cikk.
[45] The Constitution of the Republic of Poland 228. cikk.
[46] The Constitution of the Republic of Poland 233. cikk.

4. A spanyol különleges jogrendi szabályrendszer

4.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások

Spanyolország alkotmányának 116. cikke rögzíti a különleges jogrendre vonatkozó legáltalánosabb szabályokat. E szakasz megkülönböztet riadókészültséget (el estado de alarma), szükségállapotot (el estado de excepción) és rendkívüli állapotot/ostromállapotot (el estado de sitio).[47]

4.1.1. Rendkívüli állapot megjelenése és szabályozása

A rendkívüli állapoti típusú szabályozás egy hibrid típust takar Spanyolország esetében, hiszen magába foglalja a magyarországi szükségállapoti tényállásból azokat, amelyek az állam alkotmányos rendjére irányuló belső támadásokat fogja össze, így a nem nemzetközi fegyveres összeütközés típusait, azaz a polgárháborút; az ellenállási mozgalmat; a tömegfelkelést; valamint a felkelést. Emellett viszont külső erőszakos cselekményekre is reagál. Nyilvánvalóan ez a szabályozási mód egyfajta reakció a történelmi tapasztalatokra, vagy épp az elszakadni vágyó, jelenleg autonómiát élvező közösségek esetleges szeparatista radikalizálódására, ami a katalánok vagy a baszkok kapcsán messze nem lehetetlen narratíva. Ebből adódóan szerencsésebb a tényállást ostromállapotnak nevezni.

A fentiekből fakadóan az el estado de sitio elrendelhető minden olyan esetben, amikor Spanyolország szuverenitását,

[47] The Spanish Constitution (Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senateheld on October 31, 1978Ratified by the spanish people in the referendum of December 7, 1978 Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978) (hivatalos angol nyelvű fordítás: https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/ConstitucionINGLES.pdf), 116. cikk.

függetlenségét, területi integritását vagy alkotmányos rendjét veszélyeztető erőszakos cselekmény leküzdése más eszközökkel nem valósítható meg.[48]

E kettősség visszatükröződik a fegyveres erő rendeltetéséből is, hiszen annak feladata Spanyolország szuverenitásának, függetlenségének, területi integritásának, valamint alkotmányos rendjének a megóvása, biztosítása. Ez összhangban van a 2. cikk azon rendelkezésével, hogy Spanyolország minden spanyol közös, oszthatatlan és felbonthatatlan hazája, magába foglalja, hogy a haderő alkalmazását minden olyan esetben el lehet rendelni, amikor ez az ostromállapoti tényállásnak megfelelően veszélyeztetve van. A fegyveres erő tehát a belső egység fenntartása érdekében is alkalmazható.[49]

4.1.2. Szükségállapoti típusú szabályok megjelenése

Szükségállapoti típusú szabályozásból két tényállástípus található meg a spanyol alkotmányban: a riadókészültség és a szükségállapot.

A riadókészültség részben hasonlít a magyar veszélyhelyzetre, de emellett válsághelyzet típusú tényállásokat is tartalmaz. Riadókészültség akkor rendelhető el, ha az ország egész területén vagy annak egy részén az állam működését súlyosan zavaró természeti vagy ipari katasztrófa, illetve egészségügyi válság alakult ki, vagy alapvető közszolgáltatások megbénultak, továbbá elsődleges szükségleti termékek kritikus hiánya alakult ki.[50]

A szükségállapot akkor rendelhető el, ha a polgárok alapvető jogainak és szabadságainak gyakorlását, a demokratikus intézmények normális működését, a közösségeik számára

[48] Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-12774) 32. cikk.
[49] Lásd The Spanish Constitution 2. és 8. cikkét.
[50] Ley Orgánica 4/1981, 4 cikk.

nélkülözhetetlen közszolgáltatásokat vagy a közrendet oly mértékben veszélyeztetik, hogy normál állapoti eszközökkel a rendes működés nem tartható fenn, vagy nem állítható helyre.[51]

Jól látható módon ezzel a kettőséggel az alkotmányozó lehetővé kívánta tenni, hogy a mindenkori kormányzat az állam működését zavaró kisebb súlyú anomáliákat is hatékonyabban kezelje, hogy azok magasabb eszkalációs fokra ne juthassanak. Ezt erősíti az alkotmány 55. cikk (2) bekezdésében található felhatalmazás, valamint a kormánynak adott 86. cikk szerinti jogalkotási hatáskör is. Az 55. cikk ugyanis lehetővé teszi, hogy bírói engedéllyel az alkotmány 17. cikk 2. bekezdésébe (előzetes letartóztatás), valamint a 18. cikk 2-3. bekezdésébe foglalt (magánlakás védelme, magántitok védelme [levél, telefon]) alapjogi garanciákat felfüggesszék organikus törvénybe foglalt keretek között, amennyiben a vizsgálat tárgya fegyveres szervezettel vagy terrorista csoporttal kapcsolatos tevékenység.[52] A 86. cikk pedig arra biztosít lehetőséget, hogy rendkívüli szükség és sürgősség esetén a kormány törvényerejű rendelet formájában ideiglenesen törvénypótló rendelkezéseket hozhat. Azzal a megszorítással, hogy tiltott tárgykört képez az állam alapvető intézményeire vonatkozó joganyag, az I. cím alatti alapvető jogok és kötelezettségek, autonóm közösségek rendszerére vonatkozó joganyag, valamint az általános választójog. Emellett a rendeletet a kihirdetést követő 30 napon belül a Képviselőház elé kell terjeszteni, amely vagy helybenhagyja és ezzel törvények sorába lépteti, vagy pedig hatályon kívül helyezi.[53]

[51] Ley Orgánica 4/1981, 13 cikk (1).
[52] The Spanish Constitution 55. cikk (2) bekezdés.
[53] The Spanish Constitution 86 cikk.

4.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Az elrendelési szabályok tekintetében is megfigyelhető az a fokozatosság, amit a tényállási szinten a három különleges jogrendi kategória felépítése mutat. Így a riadókészültséget a kormány minisztertanácsi rendelet útján hirdeti ki. A rendeletben meg kell határozni a riadókészültség területi hatályát és időtartamát is, míg az időbeli hatály legfeljebb 15 nap lehet. Erről be kell számolni a Képviselőháznak, amely szükség esetén felhatalmazást adhat a rendelet időbeli hatályának meghosszabbítására.[54] Ha csak valamely autonóm közösség területére terjed ki, akkor annak elnöke is kezdeményezheti a kormánynál a riadókészültség bevezetését, a meghosszabbításról való döntés ebben az esetben is a Képviselőház jogköre.

A szükségállapotot a kormány rendeletben hirdeti ki, azonban a rendeletet előzetesen jóvá kell hagynia a Képviselőháznak. A kormány kérelemben fordul a Képviselőházhoz, amelyben többek között meg kell határoznia

- az érintett alapjogok körét (amely kizárólag az 55. cikk (1) bekezdésére szorítkozhat),
- a bevezetni tervezett intézkedések körét,
- a szükségállapottal érintett földrajzi területet, valamint
- annak tervezett időtartamát amely 30 napnál hosszabb nem lehet.

Utóbbi 30 nap a Képviselőháztól kapott felhatalmazás alapján ugyanennyi időre meghosszabbítható.[55] Érdemes itt megjegyezni, hogy a kormány a kérelmében meghatározott intézkedési körhöz a felhatalmazás esetén kötve van, ha az intézkedési kört a helyzet

[54] The Spanish Constitution 116 cikk (2) bekezdés.
[55] The Spanish Constitution 116. cikk, (3) bekezdés.

okán bővíteni kívánja, akkor a felhatalmazás módosítását kell kérnie a Képviselőháztól.[56]
Ostromállapotot a kormány kérelmére a Képviselőház abszolút többséggel rendelhet el. Az elrendelő határozatban meg kell határozni az ostromállapot kereteit, területi és időbeli hatályát.[57]

Tehát a fokozatosság érzékelhető az elrendelésre vonatkozó szabályozásban is, hiszen míg a válsághelyzeti típusú felhatalmazáshoz elég a kormány döntése, a szükségállapoti felhatalmazáshoz már tartalmában kell a Képviselőház jóváhagyása, míg végül az ostromállapot kizárólag a Képviselőház abszolút többségű döntése alapján rendelhető el.

4.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében

Mindhárom különleges jogrendi tényállás esetében a felhatalmazott a kormány. Ez szükségszerűen következik a kormány 97. cikk szerinti alaprendeltetéséből, hogy irányítja a bel- és külpolitikát, a polgári és katonai közigazgatást és az állam védelmét. Ezt erősítve az alkotmány rögzíti, hogy árulás és az állam biztonságát veszélyeztető bűncselekmény esetén a kormány tagja felelősségre vonható, amely felelősségre vonás kapcsán a király kegyelmi joga nem érvényesíthető.[58]

A riadókészültség idején a rendelet által érintett terület közigazgatásának valamennyi polgári hatósága, az autonóm közösségek rendőri testületei és a helyi társaságok tagjai, továbbá a szolgálatban lévő egyéb tisztviselők és munkavállalók a kormány irányítása alatt álló illetékes hatóság utasításai szerint kötelesek a személyek, vagyontárgyak és az infrastruktúra biztonságához szükséges, rendkívüli szolgáltatások teljesítésére. Az érintett

[56] Ley Orgánica 4/1981, 13-15. cikk.
[57] The Spanish Constitution 116. cikk, (4) bekezdés.
[58] The Spanish Constitution 97., 102. cikk.

területi hatóságok kérhetik az állam közbiztonsági szerveinek, a Polgári Gárdának (Guardia Civil) és az állami rendőrségnek (Cuerpo Nacional de Policia) a közreműködését. Ezen időszakokban korlátozható többek között a mozgás szabadsága, a fogyasztás egyes termékekre, de iparirányítási szabályok is kiadhatók.[59]

Szükségállapot idejére szintén a kormány a felhatalmazott, amely az organikus törvényben meghatározott módon alapjogokat is korlátozhat. Így módosíthatja a fogvatartás, a házkutatás, a megfigyelés (postai, telefonos kommunikáció) szabályait, korlátozhatja a mozgás szabadságát, a sajtószabadságot, lefoglalhat kiadványokat, de ezek egyike sem eredményezhet előzetes cenzúrát. Szintén korlátozhatja a gyülekezési jogot, amelyhez társul a feloszlatás jogosítványa is, kivéve az alkotmány 6-7. cikke szerinti párt- és szakszervezeti gyűléseket. Betilthatja a kollektív munkaügyi kapcsolatok munkavállalói érdekérvényesítő eszközeit (például a sztrájkot). Emellett rendelkezhet a fegyver, lőszer robbanóanyag lefoglalásáról, bevezethet ipari korlátozásokat, adhat objektumvédelemre felhatalmazást, és amennyiben a riadókészültség esetkörében meghatározott feltételek is fennállnak, akkor az ott meghatározottakkal is élhet.[60]

Ostromállapot idején szintén a kormány a felhatalmazott, amely mind a riadókészültség, mind a szükségállapot esetére meghatározott eszközparkkal élhet, továbbá az érintett területeken bevezetheti a katonai közigazgatást, amely koordinálja a szükséges intézkedéseket a hatóságok egyidejű tájékoztatása mellett. Ezen túlmenően a polgári hatóságok gyakorolnak minden olyan hatáskört, amelyet a kormány kifejezetten nem ruház a katonai szervekre, de a polgári hatóságokat a szükséges mértékben jelentéstételi kötelezettség terheli a katonai hatóságok irányában.

[59] Ley Orgánica 4/1981, 9-12. cikk.
[60] Ley Orgánica 4/1981, 16-31. cikk.

Az érintett területen a Képviselőház által meghatározott bűncselekmények körére bevezethetik a katonai igazságszolgáltatást is.[61] Ennek jelentősége még ott érhető tetten, hogy az alkotmány 15. cikke kimondja, hogy a halálbüntetés tiltott, kivéve háború idején a katonai büntetőjog hatálya alatt.[62]

4.4. Alkotmány biztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére

Az operativitást segítő szabályok mellett azonban a garanciák széles tárházát is hozza a spanyol alaptörvény. A Képviselőház különleges jogrend idején nem oszlatható fel, és a fentebb már áttekintett esetekben kötelezően össze kell hívni annak ülését. Ha feloszlatás vagy megbízatásának lejárta idején válik szükségessé valamely különleges jogrend elrendelése, akkor állandó küldöttséget kell működtetni a korábbi Cortesből. A kormánynak pedig a riadókészültség idején kiadott rendeletéről tájékoztatnia kell a Képviselőházat.

Az állam többi alkotmányos szervének működése szintén nem szakítható meg, emellett a fentebb már érintett, kormányra vonatkozó felelősségi szabályok sem változtathatók meg. Rendkívüli bíróság nem hozható létre, és különleges jogrend idején nem kezdeményezhető az alkotmány módosítása sem. Az alkotmány 55. cikk (1) bekezdése pedig felsorolja azokat a jogokat, amelyeket szükségállapot vagy ostromállapot idején fel lehet függeszteni.

[61] Ley Orgánica 4/1981, 32-36. cikk.
[62] The Spanish Constitution 15. cikk

5. Összegzés

A visegrádi államok szabályozásának áttekintésében segíthet alább látható táblázat, amely egyfajta összefoglalása a fentebb megfogalmazottaknak.

Kivételes hatalom a Visegrádi Együttműködés országainak alkotmányaiban[63]						
	Rendkívüli állapot típusú			Szükségállapot típusú		
Magyarország						
megnevezés	rendkívüli állapot	megelőző védelmi helyzet	váratlan támadás	szükségállapot	terrorveszélyhelyzet	veszélyhelyzet
elrendelés	OGY 2/3	OGY kis 2/3[64]	kormány	OGY 2/3	OGY kis 2/3[65]	kormány
jogosított	Honvédelmi Tanács	kormány	kormány	KE	kormány	kormány
Csehország						
megnevezés	rendkívüli állapot			közvetlen veszélyhelyzet	szükségállapot	
elrendelés	törvényhozás két házának abszolút többsége			ME, képviselőház hatályon kívül helyezheti	kormány, képviselőház hatályon kívül helyezheti	

[63] Rövidítések: ME = miniszterelnök, OGY = országgyűlés, KE= köztársasági elnök.
[64] Lehetséges előzetes intézkedés.
[65] Lehetséges előzetes intézkedés.

jogosított	kormány, előkészítés terén: Nemzetbiztonsági Tanács	kormány	
Lengyelország			
megnevezés	rendkívüli állapot	szükséghelyzet	veszélyhelyzet
elrendelés	KE, törvényhozás 2/3-os többséggel elvetheti		minisztertanács
jogosított	minisztertanács		
Szlovákia			
megnevezés	rendkívüli állapot	szükségállapot	-
elrendelés	kormány javaslatára köztársasági elnök; köztársasági elnök hiányában a törvényhozás		
jogosított	nem tartalmaz rendelkezést erre vonatkozóan		

A táblázatból kitűnik, hogy Magyarország Alaptörvényében a különleges jogrend a térség államaihoz mérten jelentősen túlszabályozott, emellett pedig az részint a kortárs biztonsági kihívások által megkövetelt operativitás ellen hat, részint pedig az értelmezésre bízott rendelkezésekkel kiskapukat nyit a tágabb jogalkalmazás felé is. Ennek eredménye egy fogalmilag néhol konzisztencia-zavarosnak ható alkotmányos környezet, amely mind a biztonsági körülmények, mind a megváltozott történelmi körülmények és a hatékonyabb védelmi fellépés miatt felülvizsgálatra szorul.

A lengyel alkotmány – de elrendelés terén a szlovák is – megfelelő mintát szolgáltat a fogalmi letisztázáshoz, az operativitás növeléséhez, amellett, hogy a rövid időn belül lehetőséget teremt a törvényhozás számára, hogy annulálja az elrendelést, és ha szükséges, megkezdje a felelősségre vonást.

Világosan látható, hogy a vizsgált államok új szerveket nem hoznak létre ilyen vészidőszakokra, az operativitást növelő felhatalmazások címzettje a normálállapoti hétköznapok végrehajtó apparátusát is irányító kormány, amely nyilvánvalóan zökkenőmentesebb átállást tesz lehetővé normál jogrend és különleges jogrend között.

Követendő példa lehetne a lengyel alkotmányos szabályozás több pontjának esetleges felhasználásán túl a szlovák szabályozás alkotmánybíróságot ezen időszakra nézve többletjogosítványokkal felruházó rendelkezése is.

Szintén követendő példaként szolgálhat a Nemzetbiztonsági Tanácsok szerepe Lengyelországban és Csehországban, amely többek között segíti a köztársasági elnököt, hogy alkotmányos funkcióit megfelelően tudja ellátni, mind békeidőben (lásd Lengyelország), mind különleges jogrend idején (lásd mindkét állam).

A spanyol alkotmányba foglalt különleges jogrendi tényállások is magukon hordozzák Spanyolország történelmi tapasztalatait, valamint a jelenlegi alkotmányos berendezkedésből adódó konfliktusforrásokra (autonóm közösségek esetleges elszakadási törekvései) adható reakciókat. Ebből adódóan a tényállások az állam alkotmánytörténeti hagyományaihoz értelemszerűen igazodnak.

Emellett viszont a magyar szabályok koherenciazavarainak orvoslását segítő példát láthatunk a riadókészültség válsághelyzet típusú szabályozásában, amely egyfajta előszobája a tényleges különleges jogrendi tényállásoknak. A riadókészültség ugyanis lehetővé teszi – a veszélyhelyzeti tényálláson túl – hogy az eszkaláció alacsonyabb fokán a kormányzat megtegyen minden olyan szükséges intézkedést, amely a kialakuló válsághelyzetet még korai stádiumban feloldja, lényeges alapjogkorlátozás nélkül, de a

katonai karakterű szervek szélesebb körű felhasználhatóságával. Eme előszoba-tényállás szükség esetén bővíthető is a modern kor kihívásaihoz igazítva, így beilleszthető volna – egy megfelelő szükségállapoti és rendkívüli állapoti szabályozás mellett – a magyar szabályozásban külön megjelenő, koherenciazavart okozó váratlan támadás formulája, vagy akár a megelőző védelmi helyzet esetköre, továbbá a terrorveszélyhelyzet (mint az egyik belbiztonsági típusú válsághelyzet) és a honvédelmi veszélyhelyzet (honvédelmi típusú válsághelyzet) tényállása is egy hasonlóan kialakításra kerülő mintába.

Forrásjegyzék

Irodalomjegyzék

[1.] BARTKÓ Róbert: A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben, In: *Katonai jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/2. szám, 37-57. o.;

[2.] BARTKÓ Róbert: Az Európai Unió büntetőjogi reformja a terrorizmus elleni küzdelemben, In: *Ügyészek Lapja*, 2017/3-4. szám, 5-18. o.;

[3.] BARTKÓ Róbert: *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban,* Gondolat Kiadó, Budapest 2020.;

[4.] BARTKÓ Róbert: Büntetőjogi eszközök az irreguláris migráció elleni harcban, In: *Magyar Bűnüldöző*. 2018/1. szám, 36-56. o.;

[5.] CSIZMADIA Csaba: A hosszú távú fenntartható növekedésre építő Új Eurázsia korszaka, In: *Hungarian Geopolitics*, 2019/3. szám, 8-33. o.;

[6.] CSIZMADIA Norbert: Az új világrend és a geopolitika az új szemléletű, XXI. századi geofúziós térképeken, In: BERNEK Ágnes (szerk.) *Közép- és Kelet-Európa a XXI. század több pólusú világában*, Budapest, Magyar Földrajzi Társaság, 2018, 21-35. o.

[7.] CS. KISS Lajos: Alkotmányelmélet és az érték logikája: zsarnokság vagy szabadság?, In: *Jog Állam Politika*, 2017/3. szám, 3-44. o.;

[8.] CS. KISS Lajos: Totalitarizmus-tapasztalat külső és belső nézőpontból, In: *Jog Állam Politika*, 2013/4. szám, 3-26. o.;

[9.] CS. KISS Lajos: A totális állam elmélete és mítosza, In: *Világosság*, 2010/ősz, 19-44. o.

[10.] FARKAS Ádám – TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 40-71. o.;

[11.] FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat, In: *Szakmai Szemle*, 2017/3. szám, 5-20. o.;

[12.] FARKAS Ádám: Észrevételek és javaslatok a fegyveres védelem egyes szabályozási kérdéseihez az ukrán válság és a nemzetközi terrorizmus legújabb kihívásai tükrében, In: *Diskurzus*, 2015/1. szám, 3-15. o.;

[13.] HAUTZINGER Zoltán: A migráció dinamikája és társadalmi hatásai, In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A XXI. század biztonsági kihívásai*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2018, 297-300. o.;

[14.] HAUTZINGER Zoltán: A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban, In: DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.) *Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 265-280. o.

[15.] ORBÁN Balázs: A jogi szabályozás mint az irreguláris migráció katalizátora, In: DELI Gergely (szerk.): *Ésszel az észszerűtlenségben : Aktuális társadalmi problémák viselkedési közgazdaságtani megközelítésben,* Budapest, Jogállam és Igazság Nonprofit Kft., 2016, 125-173. o.

Jogszabályok

[1.] Tt. 460/1992. A Szlovák Köztársaság Alkotmánya (Kelt: 1992. szeptember 1.), [a hivatalos magyar nyelvű fordítás: http://torvenytar.sk/zakon-31];

[2.] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic [a hivatalos angol nyelvű fordítás: http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Zakon_o_bezpecnosti_English_version_110_1998.pdf];

[3.] Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992 No. 1/1993 Sb [hivatalos angol nyelvű fordítás: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Ustava_EN_ve_zneni_zak_c._98-2013.pdf;];

[4.] The Constitution of the Republic of Poland (As adopted by the National Assembly on 2nd April 1997) [a hivatalos angol nyelvű fordítás: http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitution-of-the-republic-of-poland/];

[5.] The Spanish Constitution (Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senateheld on October 31, 1978Ratified by the spanish people in the referendum of December 7, 1978 Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978) (hivatalos angol nyelvű fordítás: https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/ConstitucionINGLES.pdf);

[6.] Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-12774).

SPITZER JENŐ
KÜLÖNLEGES JOGRENDI SZABÁLYOZÁS A FRANCIA JOGRENDSZERBEN[1]

Bevezetés

2015 novemberében Franciaországra nem kulturális arca, kulináris értékei, festői szépsége és a mindezeket átható atmoszférája miatt szegeződtek a tekintetek, hanem azért, mert fővárosa minden komolyabbnak ható előjel nélkül, néhány óra leforgása alatt véres támadássorozat helyszíne lett, ami a következő hónapokban és években Európa szerte megvalósuló támadások „nyitányát" adta.

Az ezerarcú Európa hirtelen nagyon is homogénné tudott válni a közös fenyegetettségben. Ahogyan ez a sokszínűség a mindennapokban, úgy az országok jogrendszerében is szervesen megjelent, ugyanakkor az azonos probléma azonos akadályokra világított rá, amelyek valamiképpen – a sajátos nemzeti keretek által nyújtott mozgástéren belül – mégiscsak azonos megoldásokat sürgettek. A történelem érdekes fordulata, hogy amiként Franciaország 1791-ben, a nagy francia forradalom idején először hozott jogszabályt a békétől eltérő időszakokban alkalmazandó szabályokról az ostromállapot *(état de siège)* formájában, úgy hirdetett ki egyedülállóként közel két évig tartó szükségállapotot a 2015. november 13-i párizsi terrortámadás éjszakáján.[2] A 2017. november 1-ig tartó időszak hosszúságára – a két világégés időszakát nem tekintve – keresve sem találhatunk precedenst. Azt

[1] Jelen tanulmány a Vélemények a katonai jog világából 2019/4. számában megjelent tanulmány átdolgozott, bővített változata.

[2] Lásd: „Véget ér Franciaországban a rendkívüli állapot." HVG. 2017. október 30. (https://hvg.hu/vilag/20171030_Veget_er_Franciaorszagban_a_rendkivuli_allapot/).

is kijelenthetjük, a szükségállapot végét biztosító *„antiterrorista törvény”* rendelkezéseivel sem a különleges jogrendi időszak, sem az azt kiváltó körülmények nem tűntek el nyomtalanul a francia jogrendszerből.

Ez a sajátosság tehát a különleges jogrendre vonatkoztatva nem kerülheti el a vizsgálatot, hiszen a francia döntéshozók reakciója mind a különleges jogrendi eszközrendszer, mind az azt felváltó törvényhozás terén példa volt, és példa lehet más európai nemzetek számára, amely körülményt a különleges jogrendi megoldások rendszerének elemzésén felül el kell tárolni gondolataink között a jövőre nézve.

1. Különleges jogrendi kategóriarendszer a francia jogban

Az európai államok különleges jogrendi szabályozása meglehetősen széles palettával rendelkezik: a teljes szabályozatlanságtól (pl. Ausztria, Ciprus) a hadiállapot alkotmányos szabályozására szorítkozáson át az alkotmányi szinten szigorúan és részletesen, a végrehajtó hatalmat következetesen megkötő – a diktatúrák árnyékába vissza nem kívánkozó – megoldásokig számos variáció figyelhető meg. A francia jogrend ezen a spektrumon sajátos szerepet tölt be, hiszen mind a szabályozási szintek, mind pedig a szabályozás terjedelme tekintetében „középmértéket” képvisel.

A kivételes helyzetek kezelésére Franciaország három különleges jogrendi kategóriát alakított ki:

1. alkotmányuk 16. cikke rendelkezik a rendkívüli elnöki intézkedési jogkörről *(pouvoirs exceptionnels)*,
2. 36. cikke a francia forradalomban gyökerező ostromállapotról *(état de siège)*, valamint
3. 1955-ben – az V. Köztársaság 1958-as alkotmányának létrejöttét megelőzően – törvényi szinten szükségállapot *(état d’urgence)* került meghatározásra.

2. Az ostromállapot (état de siège)

Az V. Köztársaság alkotmányának 36. cikke meglehetősen szűkösen fogalmaz az ostromállapot szabályairól: kihirdetni minisztertanácsi rendelet útján lehetséges, a 12 napon túli meghosszabbításról a Parlament dönthet.[3] A részletesebb szabályokat a Védelmi törvény *(Code de la défense)* rendelkezései határozzák meg.

Az ott foglaltak értelmében az ostromállapot minisztertanácsi rendelettel külföldi háború vagy fegyveres felkelés közvetlen veszélye esetén kerülhet kihirdetésre, a rendeletnek pedig az ostromállapot területi és időbeli hatályát kötelezően meg kell határoznia.[4] Az időbeli hatály a már alkotmányos szinten meghatározottak szerint maximált azzal, hogy a 12 napon túli, Parlament általi meghosszabbításához a Minisztertanács előterjesztése szükséges, amelyhez módosító javaslat nem nyújtható be.[5]

A Védelmi törvényben öröklődött tovább az ostromállapot 1849. augusztus 19-i törvényben már meghatározott érdemi tartalma is; a polgári hatóságok rendészeti jogköre a katonai hatóságokra száll át, továbbá a katonai bíróságok hatáskörébe kerül minden olyan bűncselekmény tárgyában az ítélkezés, amely az alkotmány, a köztársaság biztonsága, vagy a közrend és a köznyugalom ellen irányul. A katonai hatóságok a rendészeti jogkörök keretében éjjel-nappal folytathatnak házkutatásokat, az

[3] *„L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement."* (Az ostromállapotról a Minisztertanács rendeletben dönt. Annak 12 napon túli meghosszabítása kizárólag a Parlament felhatalmazásával lehetséges.") Artice 36 de la Constitution du 4 octobre 1958.

[4] Article L2121-1 de la Code de défense.

[5] Article 131. alinéa 1 du Règlement de l'Assemblée nationale (Nemzetgyűlés házszabálya). A cikk az ostromállapot szabályai mellett a haderő külföldi alkalmazásáról való döntésre vonatkozóan is tartalmaz házszabályi rendelkezésket.

ostromállapot alá eső területről kiutasíthatnak személyeket, elrendelhetik a fegyverek és lőszerek beszolgáltatását, szükséges esetben azok elkobzását, valamint megtilthatják a közrendre veszélyes gyűléseket és közleményeket.[6]

Ostromállapot kihirdetésére az V. Köztársaságban nem került sor, a nagy francia forradalmat követő fejlődéstörténete során azonban több alkalommal, a két világháború idején és az azok közötti restabilizációs időszakban pedig lényegében több évtizedre váltak általánossá a rendkívüli szabályok.[7]

3. A rendkívüli elnöki intézkedési jogkör (pouvoirs exceptionnels)

Az alkotmány 16. cikke – az ostromállapothoz képest sokkalta részletesebben – határozza meg a rendkívüli elnöki – azaz végrehajtó hatalmi – intézkedési jogkör tartalmát. A de gaulle-i alkotmány sokáig diktatórikus lépésének *(„liberticide"[8])* kikiáltott cikke biankó intézkedési jogkört ad az elnök kezébe olyan esetekre, amikor a köztársaság intézményei, a nemzet függetlensége vagy területi integritása, illetve az ország nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítése súlyos és közvetlen veszélybe kerül úgy, hogy mindeközben az alkotmányos intézmények rendes működése megszakadt. E rendkívüli intézkedési jogkör, mint alkotmányos felhatalmazás a fenti körülmények között is csak akkor történhet meg, ha az elnök már egyeztetett a

[6] Article L2121-2 –- Article L2121-8 de la Code de Défense.

[7] Az ostromállapot történeti fejlődéséről lásd: MONTAGNE, Pierre: L'évolution législative et jurisprudentielle du régime de l'état de siège. Strasbourg, doktori értekezés 1952.

[8] A kifejezés leginkább „szabadság-gyilkosságként" fordítható.

miniszterelnökkel, a Parlament két házának elnökével és az Alkotmánytanáccsal.[9]

A cikk értelmében a nemzetet az elnök a megtett intézkedésekről tájékoztatni köteles, azonban ennek formáját a szöveg viszonylag tágan hagyta.[10] A kizárólag az ország területének egészére elrendelhető intézkedések célja annak biztosítása, hogy az alkotmányos intézmények a legrövidebb időn belül újra képesek legyenek az alapvető rendeltetésüknek eleget tenni. Ennél pontosabb meghatározás sem alkotmányi, sem alacsonyabb szinten nem került részletezésre a különleges jogrendi súlyú rendkívüli felhatalmazás kapcsán. A megállapítás ugyanakkor annyiban kiegészítendő, hogy az Államtanács 1962-es döntésében további garanciális elemeket határozott meg, amelyek szerint fenntartja az elnöki intézkedések jogszerűsége kontrolljának jogát. Ez alól kivételt az alkotmány 34. cikkében szereplő kizárólagos törvényhozási tárgykörök jelentenek.[11]

A demokratikus berendezkedés biztosítékaként értékelendő, hogy a rendkívüli elnöki jogkör idejére sem oszlatható fel a Nemzetgyűlés. A Parlament ennek értelmében ülésezik. A 2008-as alkotmánymódosítás óta a meghozott intézkedések alapvetően 30 napig maradhatnak hatályban. E határidőt követően az azokra okot adó körülmények fennállásának az Alkotmánytanács általi felülvizsgálatára kerül sor, amelyet a Nemzetgyűlés elnöke, a

[9] *„Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel."*

[10] *„Il en informe la Nation par un message."* (Erről a Nemzetet üzenetben tájékoztatja).

[11] Décision N 55049 55055 de Conseil d'Etat.

Szenátus elnöke, 60 képviselő vagy 60 szenátor indítványozhat. Indítvány hiányában is legfeljebb 60 napig gyakorolható a rendkívüli elnöki jogkör, azt követően az Alkotmánytanács hivatalból vizsgálja felül az okot adó körülmények státuszát.

A 16. cikk alkalmazására 1961. április 23. és 1961. szeptember 30. között, Algéria függetlenedésekor került sor, amikor az elszakadás-ellenes tábornoki réteg katonai puccsal akarta megakadályozni a folyamat végbemenetelét. A rendkívüli elnöki intézkedési jogkör elrendeléséről Charles de Gaulle tévéadásban tájékoztatta a francia népet, ismertetve az arra okot adó körülményeket és az alkotmányban az elnök felé támasztott előzetes egyeztetési kötelezettségnek való elégtételt. A beszéd annak vonatkozásában nem tett kijelentést, hogy a tábornokok puccskísérlete in concreto miként és mely elemeit veszélyeztette a francia alkotmányos rendnek. Az időszak tekintetében máig nincs konszenzus arra nézve, hogy az események valóban találkoztak-e a 16. cikkben foglalt elrendelési feltételekkel, szükséges volt-e a különleges jogrendi jellegű felhatalmazást közel fél évig érvényben tartani, valamint minden rendkívüli intézkedés valóban az alkotmányos intézmények funkcionalitásának restabilizálására szorítkozott-e. De Gaulle intézkedései fölött valódi törvényi ellenőrzés sem állt, ami nagyban magyarázza a fentebb kifejtett államtanácsi kontroll jogköröket lefektető 1962. évi döntés keletkezésének időpontját is.[12]

[12] Ennek vonatkozásában lásd: „Les pouvoirs exceptionnels du Président" Vie-Publique. 2018. június 30. (https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/pouvoirs-exceptionnels-du-president.html).

4. Szükségállapot (état d'urgence)

Szükségállapot kihirdetésére 2015-ben már a nyolcadik alkalommal került sor, azonban ebből hat a gyarmati birodalom fokozatos összeomlásához köthető: a terrortámadás miatt „rekordhosszúságú" időszakot megelőzően az algériai konfliktusok idején három alkalommal, a tengeren túli területek elszakadási kísérletei okán további három esetben (Új-Kaledóniában fél évig; a Wallis és Futuna szigeteken, valamint Polinéziában 12-12 napig) léptek érvénybe a szükségállapot rendelkezései. Ezektől független események 2005-ben, a párizsi forrongások idején teremtettek egy alkalommal alapot a szabályanyag felhívására.[13]

E különleges jogrend nem alkotmányos szinten, hanem az 1954-es algériai események sürgető hatására, még a IV. Köztársaság alkotmányának megszületése előtt, 1955-ben törvényi szinten került meghatározásra.[14] Születésének körülménye számos vitához vezetett mind létjogosultsága, mind pedig az 1958 utáni alkalmazhatósága tekintetében. Habár 1954-ben az algériai támadások nagyobbrészt rendőri és katonai egységek ellen irányultak, nincs maradéktalan konszenzus arra nézve, hogy valóban a szükségállapot ekkor felállított feltételei valósultak-e meg. A kétségre okot ad az is, hogy a Nemzetgyűlés 1999-ben beismerte, hogy Algéria elszakadásakor nem rendfenntartó tevékenység, hanem tartalmát tekintve háború folyt.[15] A törvény

[13] Lásd: ROUSSEAU, Dominique. L'état d'urgence, un état vide de droit(s). Revue Projet, 2006. 291(2), 19-26. o.; SERENI, Jean-Pierre: L'état d'urgence en France, de l'Algérie coloniale à aujourd'hui. Orient XXI. 2015. december 8. (https://orientxxi.info/magazine/l-etat-d-urgence-en-france-de-l-algerie-coloniale-a-aujourd-hui,1113).

[14] Loi n 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

[15] A háborús állapotra pedig az Alkotmány 36. cikke irányadó. A Nemzetgyűlés döntéséről bővebben lásd az 1999. június 10-i ülés jegyzőkönyvét: Compte rendu intégral des séances du jeudi 10 juin 1999. Nationale Débats Parlementaires Journal Officiel de la République Française. Année 1999. – No 55 A.N. (C.R.) 1999.

1985-ben, az Új-Kaledóniában eszkalálódó konfliktusok miatt történő alkalmazásakor pedig az Alkotmánytanács döntése tudta elutasítani azt az érvelést, miszerint az 1958-as alkotmány lényegében hatályon kívül helyezte a szükségállapot törvényét. Az Alkotmánytanács e döntése ellenére is maradtak szkeptikus hangok a francia törvényhozásban, amit jól példáz, hogy az 1955-s törvényt még 2015-ben is megpróbálták – alkotmányjogilag érthető okokból – alkotmányos szintre emelni. Sikertelenül.[16]

A francia szükségállapot az európai országok széles körében fellelhető azon különleges jogrendi állapotok halmazához tartozik, amelyek alapvetően az ország belső működését fenyegető kockázatok, élet- és vagyonbiztonság ellen irányuló, elsődlegesen belügyi jellegű kihívások esetében biztosítanak a békeidei szabályozástól eltérő jogköröket. A tág törvényi megfogalmazás értelmében a Minisztertanács a közrend súlyos megsértésének közvetlen veszélye, vagy olyan esetekben hirdetheti ki rendeletben a szükségállapotot, amelyek természetüknél és súlyuknál fogva alkalmasak a közrend veszélyeztetésére.[17] Szükségállapot (csakúgy, mint az ostromállapot) nemcsak az ország egészére, hanem annak

június 11. (http://www.assembleenationale.fr/11/cri/pdf/19990270%201re%20S%C3%89ANCE%20DU%2010%20JUIN%201999.pdf).

[16] A François Hollande által benyújtott módosító javaslat 1. cikke értelmében az Alkotmány 36-1. cikkeként szerepelt volna a szükségállapot meghatározása, szigorúan csak a legfontosabb rendelkezésekkel. A javaslat 2. cikke a terrorista elkövetőket esetleges francia állampolgárságuktól fosztotta volna meg. Ez utóbbi eredményezte azt, hogy habár a Nemzetgyűlés elfogadta a javaslatot, a politikai feszültségre tekintettel az már nem került fel a Szenátus napirendjére. A javaslatot lásd: Documents parlementaires N˙3381: Projet de loi consitutionnelle de protection de la Nation. (http://www.assembleenationale.fr/14/projets/pl3381.asp).

[17] *„en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique." Article 1 de la* loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

egyes, meghatározott részeire is kihirdethető, 12 napon túli meghosszabbításáról törvény rendelkezik. Meghosszabbítására határozott időtartam megjelölésével kerülhet sor, azzal az alkotmányos rendet és demokratikus berendezkedést védő kitétellel, hogy a Kormány lemondását, vagy a Nemzetgyűlés feloszlatását követően 15 napos határnappal a meghosszabbító törvény hatályát veszti. A kihirdető rendelet által felhatalmazott Kormány rendelkezéseiről haladéktalanul tájékoztatni köteles a Nemzetgyűlést és a Szenátust is, a közigazgatási szervek pedig minden szükséges anyagot rendelkezésükre kell, hogy bocsássanak a hozott intézkedések értékelése céljából.[18]

A törvényi szintű szabályozottságnak az alkotmányoshoz mért, viszonylagos rugalmassága több alkalommal is lehetővé tette a törvényhozásnak, hogy a körülményekhez igazítsa a Kormány (legfőképpen a belügyminiszter) és a területi szintű megbízott prefektusok által foganatosítható, korlátozó intézkedéseket. Ezen intézkedések körébe tartozik pl. a fegyverek és lőszerek beszolgáltatása, jármű és személyforgalom korlátozása hely- és időspecifikusan, hatóságok tevékenységét akadályozó személyek meghatározott területről történő kitiltása, az állampolgárok adott területen tartózkodását szabályozó védelmi és biztonsági zónák kialakítása, közrendet súlyosan veszélyeztető egyesületek és csoportok feloszlatása. Figyelemre méltó a fenyegetettséghez igazítás a közrendre és közbiztonságra veszélyt jelentő személyekkel szembeni olyan intézkedések tükrében, mint a közigazgatási jogkörben, érdemi bírói felülvizsgálat nélküli, maximálisan 12 hónap hosszúságú, de további 3 hónappal meghosszabbítható házi őrizet, valamint éjjel-nappal végrehajtható házkutatás.

[18] Article 2 – Article 4-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

A párizsi merényleteket követő időszak több szempontból jelentette a szükségállapot vizsgáját. Fennállása alatt választották meg a Nemzetgyűlést, a Francia Köztársaság elnökének Emmanuel Macron-t, valamint részlegesen felfüggesztésre került az Európai Emberi Jogi Egyezmény alkalmazása.[19] A periódus tekintetében nem csupán az intézkedések hatékonysága, de a több évre elnyúlás szükségszerűsége is kérdéses. A különböző belügyi intézkedések alapvetően az első fél évben koncentrálódtak nagyobb számban,[20] sok esetben indokolatlan visszaélések árnyékolták be őket,[21] valamint – a párizsi merényletet követő további terrortámadásokra tekintettel – sokáig nem értek el látványos eredményt. Érthető szkepticizmusra ad okot a különleges jogrendi állapot fennállásának feltétlenül szükséges időtartamára nézve, hogy a közel kétéves periódus szinte számtani közepén Párizs a 2016-os labdarúgó-Európa-bajnokság házigazdája lehetett.

[19] Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 15. cikke értelmében a részes államok nemzetük életét fenyegető közveszély esetében élhetnek a (szinte) teljes felfüggesztéssel. Azonban ezidő alatt sem kerülhet felfüggesztésre az élethez való jog, a kínzás és embertelen bánásmód tilalma, a rabszolgaság tilalma, valamint büntetés kiszabásának törvényi rendelkezés nélküli tilalma. A francia felfüggesztésről lásd: „La France informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l'homme en application de son article 15." COE.int. 2015. november 25. (https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/home/-/asset_publisher/oURUJmJo9jX9/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights?desktop=false);
Lásd bővebben: KELEMEN Roland: A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében. In: *Közjogi Szemle*, 2018/4. szám, 52-57. o.

[20] Ennek kapcsán lásd: http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/donnees-de-synthese/.

[21] „France: Abus commis dans le cadre de l'état d'urgence." Human Rights Watch (https://www.hrw.org/fr/news/2016/02/03/france-abus-commis-dans-le-cadre-de-letat-durgence).

5. „Antiterrorista törvény": szintézis vagy a szükségállapot békeidei állandósulása?

A hat alkalommal meghosszabbított szükségállapot úgy ért véget 2017 novemberével, hogy az állampolgárok jövőbeni biztonságát a Macron adminisztráció egy olyan „antiterrorista törvény"[22] hatályba léptetésével kívánta szavatolni, amely a cél érdekében a különleges jogrendi intézkedéseket ésszerű és indokolt mértékben emelte át a békeidejű szabályozásba, azaz a mindennapokba. A Nemzetgyűlésben már 2017 szeptemberében éles vitákat kiváltó törvényjavaslat[23] egyfajta felismerésként is értelmezhető: a terrorizmus okozta fenyegetettség nem szolgáltathat alapot egy különleges jogrendi időszak állandósult fenntartására csak azért, mert a béke idejű eszközök nem mutatkoznak elégségesnek a megváltozott biztonsági környezetben.

[22] Loi no 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (a belbiztonság és a terrorizmus elleni küzdelem megerősítéséről).

[23] A baloldal a rendkívüli elnöki jogkörnél már elhíresült „liberticide" bélyeget sütötte a javaslatra, a jobboldal pedig nem találta elég szigorúnak a törvény által foganatosítható intézkedéseket. Lásd: Cossardeaux, Joel: A l'Assemblée, le débat houleux sur la loi antiterroriste épargne le gouvernement. LesEchos.fr. 2017. szeptember 28. (https://www.lesechos.fr/28/09/2017/lesechos.fr/030632122954_a-l-assemblee--le-debat-houleux-sur-la-loi-antiterroriste-epargne-le-gouvernement.htm).
A jobboldal nem csupán a törvényt találta enyhének, magának a szükségállapotnak a végét sem tekintette időszerűnek, 2018-tól pedig a fellépő merényletekre hivatkozva rendszeresen foglaltak állást aszükségállapot újbóli kihirdetésének halaszthatatlansága mellett. Lásd: „Terrorisme - Éric Ciotti (LR): «Sortir de l'état d'urgence fut une erreur tragique »" France 2. (https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/terrorisme/attaques-du-13-novembre-a-paris/etat-d-urgence-en-france/terrorisme-eric-ciotti-lr-sortir-de-l-etat-d-urgence-fut-une-erreur-tragique_2753409.html); SAPIN, Charles: Éric Ciotti : «Il faut déclarer à nouveau l'état d'urgence» Le Figaro. 2018. március 25. (http://www.lefigaro.fr/politique/2018/03/25/01002-20180325ARTFIG00116-il-faut-declarer-anouveau-l-etatd-urgence.php).

A törvény számos ponton eredményezett módosítást és emelt be szükségállapotból eredő szabályozást a francia belbiztonsági törvény,[24] a büntetőeljárásjogi törvény,[25] a büntető törvénykönyv,[26] a védelmi törvény[27] és a közlekedési törvény[28] rendelkezései közé. Módosításai folytán a prefektus hatáskörébe került minden olyan tömegrendezvényen történő csomagvizsgálat és motozás elrendelése, ahol a hatóságok terrortámadás kockázatával számolnak. Az intézkedéseket biztonsági személyzet végezheti, rendőri felügyelettel, akik az együtt nem működő személyeket a helyszínről eltávolíthatják. 2017 novemberétől a házkutatásokat nem csak bírói kezdeményezésre, de prefektusi kérelemre is végre lehet hajtani, azonban ez ügyészségi engedélyhez és az adott személy terrorizmushoz való kapcsolódásának komoly feltételezhetőségéhez kötött. A házkutatások – jelentős veszély hiányában – reggel 6 és este 9 óra között, maximálisan 4 órás időtartamban hajthatók végre. A törvény hatálybalépése előtt a véres dzsihádra, így terrorizmusra felszólító imahelyek csak megfelelő tárgyi bizonyítékok esetén kerülhettek bezárásra, ezen túl az izgatás bűncselekményénél a tárgyi bizonyítottság nem feltétel, elegendő a buzdító tézisek és ideológiák megléte az eljárás megindításához. A bezárás időtartama pedig nem haladhatja meg a 6 hónapot. A házi őrizet szabályai is nagy mértékben változtak meg: a rendkívüli szabályoktól eltérően a – jövőben vizsgálóbírói engedélyhez nem kötött – háziőrizet nem az alá vont személy lakására, hanem egy, a mindennapi élethez tartozó helyszíneket átfogó kör hatósugarára – így alapvetően egy településre –

[24] Code de la sécurité intérieure.
[25] Code de procédure pénale.
[26] Code pénal.
[27] Code de la défense.
[28] Code des transports.

rendelhető el, az illetőnek pedig az eddigi napi három helyett – a nyomkövetővel felszerelt személyektől eltekintve – egy alkalommal kell jelentkeznie az illetékes rendőrségen. A nemzetközi utazások ellenőrzése is módosult szabályok szerint történik, ugyanis arra a határrendészek által már nem csak az állomásokon és repülőtereken kerülhet sor az egyének személyazonosságának vizsgálatával, hanem e helyek 20 km-es hatósugarában is. A szervezett ellenőrzések a korábbi 6 órás maximális időtartamról 12 órára emelkedtek. Nem elhanyagolható annak a ténye sem, hogy a hatékony és gyors terrorelhárítás szükségképpen igényel aktív nemzetbiztonsági szolgálati tevékenységet is, amelyeket e módosítások szintén kiszolgálni céloztak.[29]

Az „antiterrorista" módosítások tekintetében összességében megállapítható, hogy habár a békeidei szabályozáshoz képest valóban a szükségállapot egyes „többletei" kerültek velük elhelyezésre, a házi őrizet elrendelhetőségének, továbbá az imahelyek izgatási cselekményeinek bizonyítási feltételein túlmenően e szabályok a 2015 őszétől tartó időszakhoz képest enyhébb követelmények közé helyezik a terrorizmus elleni küzdelem mindennapjait, a rendelkezések pedig kivétel nélkül a terrorista tevékenység megalapozottságához kötik az intézkedések jogszerűségét. A 2015 előtti szabályokhoz képest tehát szigorításról és hatékonyságnövelésről, de a szükségállapot felhatalmazásaihoz mérten jelentős racionalizációról beszélhetünk.[30] Ugyanakkor

[29] A francia nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatban lásd: La communauté française du reinseignemetn. Académie du renseignement. Online: (http://www.academie-renseignement.gouv.fr/files/plaquette-presentation-comrens.pdf). A hazai vonatkozásokat lásd: BARTKÓ Róbert: A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben, In: *Katonai jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/2. szám, 37-57. o.

[30] A téma vonatkozásában lásd: BARTKÓ Róbert: Irregular Migration and Terrorism in the European Union. An Analysis Based on Reports of Europol and FRONTEX, In: *Advances in Politics and Economics*, 2019/1. szám, 16-23. o.;

kiemelendő, hogy az Alkotmánytanács a 2019. évi igazságügyi reform keretében kilátásba helyezte az „antiterrorista törvény" által érintett intézkedésekben a fellebbezés körülményeinek vizsgálatát, valamint a házkutatás során a tárgyak és dokumentumok lefoglalása egyes feltételeinek pontosítását is.[31]

A törvény a korábban említett heves politikai vitákon túlmenően több ponton kapott kritikát az ENSZ szakértőitől is, akik a háziőrizet vizsgálóbíró nélküli elrendelhetőségén túlmenően alapvetően az imahelyek bezárásnak feltételeinél fejezték ki aggodalmukat, abban a vallásszabadság és a véleménynyilvánítás

---

BARTKÓ Róbert: Az Európai Unió büntetőjogi reformja a terrorizmus elleni küzdelemben, In: *Ügyészek Lapja*, 2017/3-4. szám, 5-18. o.; BARTKÓ Róbert: Büntetőjogi eszközök az irreguláris migráció elleni harcban, In: *Magyar Bűnüldöző,* 2018/1. szám, 36-56. o.

[31] Décision no 2017-691 QPC du 16 février 2018, Décision no 2017-695 QPC du 29 mars 2018, Décision no 2018-713/714 QPC du 13 juin 2018 du Conseil Consitutionnel. A terrorizmus és a migráció büntetőjogi hatásai az egész kontinensen változásokat és kérdéseket teremtettek. A hazai büntetőjogi aspektusok tekintetében lásd: BARTKÓ Róbert: *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.; BARTKÓ Róbert: Irregular Migration and Terrorism in the European Union, In: *Journal of Eastern-European Criminal Law*, 2017/1. szám, 149-154. o.; BARTKÓ Róbert: New Legal Solutions in the Hungarian Criminal Law with Reference to the Fight against Irregular Migration, In: *European Journal of Multidisclipinary Studies,* 2019/2. szám, 44-52. o.; BARTKÓ Róbert: Challenges of Fight against Terrorism with reference to the last amendment of the new Hungarian Criminal Code, In: *Polish Political Science Yearbook*, 2017/1. szám, 315-327. o.; HAUTZINGER Zoltán: A migrációra és a külföldiekre vonatkozó szabályozás egyes kérdései a magyar és a román büntető eljárásjogban, In: KÁDÁR Hunor (szerk.): *A magyar és a román büntetőeljárási törvénykönyv vitatott és problémás kérdései,* Kolozsvár, Forum Iuris, 2019, 1-22. o.; HAUTZINGER Zoltán: A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban, In: DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.) *Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 265-280. o.; ORBÁN Balázs: A jogi szabályozás mint az irreguláris migráció katalizátora, In: DELI Gergely (szerk.): *Ésszel az észszerűtlenségben : Aktuális társadalmi problémák viselkedési közgazdaságtani megközelítésben,* Budapest, Jogállam és Igazság Nonprofit Kft., 2016, 125-173. o.

szabadságának alapjogi sérelmeit látják.[32] Véleményükben kifejezték azt is, hogy Franciaország, mint a demokratikus jogállam egyik bölcsője e szabályozással nem csak a szükségállapot némiképpen állandósulását csontosíthatják így meg, de a hatóságok részére az önkény lehetőségét is csupán karnyújtásnyi távolságra helyezhetik.[33] Macron elnök az „aniterrorista törvény" hatályba lépése előtt látogatást tett Strasbourgban, ahol az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt indokolta meg Franciaország döntését. A francia államfő szerint a példátlan törvény egyszerre nyújt hatékony védelmet az állampolgároknak és tartja tiszteletben az emberi jogokat, példát mutatva az emberiség egészének. Beszédében egyaránt hangsúlyt helyezett a jogállamiság és a nemzeti szuverenitás fontosságára, a két évig tartó szükségállapotot pedig a francia jogrendet alapos megújulásra kényszerítő kihívásokra való felkészülés időszakaként aposztrofálta. A különleges jogrend meghosszabbítása tekintetében kijelentette, hogy az a terrorizmus elleni küzdelemben nem nélkülözhetetlen, hiszen önmagában nem csökkentette érdemben a merényletek számát. Azonban azokat a kételyeket is eloszlatta, amelyek szerint e kétéves periódus szükségtelen volt, ugyanis Franciaország 2015-ben egy komoly fenyegetettségbe zuhant, amiből békeidőben aligha lett volna lehetőség megfelelően kilábalni.[34]

---

[32] JACQUIN, Jean-Baptiste: Antiterrorisme: l'ONU s'inquiète de l'accumulation des lois françaises, In: *Le Monde*. 2018. május 24. (https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/05/24/antiterrorisme-l-onu-s-inquiete-de-l-accumulation-des-lois-francaises_5303797_3224.html).

[33] „Projet de loi antiterroriste en France: des experts de l'ONU s'inquiètent des restrictions aux libertés" ONU Info. 2017. szeptember 27. (https://news.un.org/fr/story/2017/09/365122-projet-de-loi-antiterroriste-en-france-des-experts-de-lonu-sinquietent-des).

[34] „Emmanuel Macron défend sa loi antiterroriste devant la Cour de Strasbourg" Ouest-France. 2017. október 31. (https://www.ouest-

A törvény társadalmi fogadtatása prezentálta leginkább a megváltozott kihívások örökre nyomot hagyó hatásait: a terrorfenyegetettség és a szükségállapot éveken át tartó mindennaposság lényegében teljes konszenzust teremtett. Bár a közvélemény-kutatások eltérő eredményt hoztak, a franciák zöme az emberi jogok bizonyos mértékű korlátozását kivétel nélkül képesek voltak a közbiztonság prioritása mögé helyezni.[35]

6. Következtetések

A francia különleges jogrendi kategóriarendszer ismertetése lényegében önmagától világít rá arra, hogy a jogfejlesztés és alapvetően a jogalkotás sem kizárólag a jogalkotó szubjektív szándékán múlik, hiszen a döntéshozó szándéka a történelmi események és a különféle biztonsági kihívások pályáján kényszerűen mozog. Habár a hadiállapotra irányadó szabályok – ahol kialakultak – több évszázadot várattak magukra, azonban a két világégésre való felkészülés, majd az azok utáni világ, illetve az átalakuló jogrendek mutatják a nemzetbiztonsági veszélyek felgyorsuló és viharos kibontakozását a jogállami korlátok koordináta-rendszerében.

A francia ostromállapot, illetőleg a rendkívüli elnöki jogkör rendelkezései tekintetében mind az alkotmányos szinten fellelhető szűkös megfogalmazás, mind az elmúlt évszázadban elenyésző és az

france.fr/politique/emmanuel-macron/emmanuel-macron-defend-sa-loi-antiterroriste-devant-la-cour-de-strasbourg-5349676).

[35] Egyes kutatások közel 90%-os többségű, de a kritikusabb megközelítésűek is többségi véleményként állapították meg a franciák elégedettségét. Lásd: „Sondage: les Français largement favorables à la loi antiterroriste". BFM TV. 2017. október 4. (https://www.bfmtv.com/politique/sondage-les-francais-largement-favorables-a-la-loi-antiterroriste-1270553.html); EDIP, Alexandra: La Loi Atiterroriste est-elle liberticide? 2017. szeptember 28. (https://www.capital.fr/polemik/la-loi-antiterroriste-est-elle-liberticide-1246786).

utóbbi esetében máig erősen vitatott alkalmazás leképezi ezeket a történelmi folyamatokat. A fejlett világ túlnyomó többsége ugyanis hosszú évtizedek óta tartós békében él, és a „klasszikus háborúk" kora – az extraterritoriális válságkezelés esetein kívül – meglehet, hogy elmúlt, azaz a nyíltan államközi fegyveres konfliktus a hibrid hadviselés folytán az államközi válságok meghatározó lépcsőjéből a legutolsó és nem is szükségszerű megjelenési formájává vált, miközben a nem állami szereplők elleni fellépés jelentősége markánsan megerősödött, ugyanakkor a rendkívüli elnöki jogkör történelmi fejlődése tekintetében több kérdés is felmerülhet. De Gaulle karakterén és sajátos korszakán kívül elképzelhető-e az alapvetően liberális irányaiban megingathatatlan Franciaországban a valamikori alkalmazása, vagy a „liberticide" billogja örökre és baljósan ráégett az intézményre? Érdemes lehet-e egy tág megfogalmazást és ahhoz csak 30 napon túli kontrollt ismerő rendszerben az Alkotmány 16. cikkét választani úgy, hogy az azzal elérni kívánt célok nem mutatnak túl a szükségállapotban meghatározott körülményeken, objektívákon és az ezek eléréséhez jogilag biztosított eszközökön?

Kétségtelen, hogy a zömében már sarokba szorítottságtól szükségszerűen megteremtett jogfejlődés útján a legnagyobb utat a szükségállapot törvénye járta be; az alkotmányos biztosítékok hiányában még 1955-ben lépett hatályba, majd az események következtében számtalanszor került módosításra az érdemi alkalmazhatóság érdekében. Olyannyira, hogy a francia jogalkotó – a terrorellenes törvényhozással – annak egyes részeit a maguk „rendkívüli" közegéből kiszakította és a békeidei szabályozásba helyezte, ezzel elismerve a különleges jogrendi időszakok kihirdetésének életszerűségét, valamint a normál állami és társadalmi működés egyes, évtizedes standardjainak a megújításával kapcsolatos szükségszerűséget is. Feltétlenül

aggodalommal kísérendő lépésről beszélhetünk? A jogállamiság és a demokratikus berendezkedés lejtmenetének téziseit nem zárhatja ki egyfajta jogfejlesztés felismerése, amely a polgári hagyományok, az alkotmányosság és az alapjogok megoldó találkozása az újszerű és mindaddig ismeretlen akadályokkal szemben?

Farkas Ádám a különleges jogrendi időszakot annak közjogi *ultima ratio* jellegén túlmenően – a büntetőjogi jogellenességet kizáró okok analógiájával élve – az állam jogos védelmi helyzeteként értékeli. Sólyom László gondolataira támaszkodva ragadja meg a jogos védelem esszenciáját, mint egy olyan jogos felhatalmazását, amelyben a jogszerűtlen támadással szemben a megtámadott egyén élethez való joga érdekében, az állam által biztosított védelem hiányában kiléphet a jogszerűség megszokott korlátjai közül úgy, hogy legalapvetőbb jogában való közvetlen fenyegetettsége legalitást teremt a fenyegető életének kioltására is. Így az analogia értelmében *„részlegesen a hatalomkoncentráló végrehajtó hatalmi állam működésének egyes jellemzői térnek vissza arra az időszakra, amíg az állam és a társadalom fennmaradása és az azt fenyegető súlyos és rendkívüli kihívások közti versengés szituációja fennáll”.*[36] Ságvári Ádám a francia különleges jogrendet elemző írásában mind az ostromállapotnál, mind pedig a szükségállapot és az „antiterrorista törvény” vonatkozásában hangsúlyt fektetett a filozófus Giorgio Agamben azon gondolataira, amelyek a különleges jogrendi állapotok azon veszélyeit vizionálják, hogy azokkal a rendkívüli szabályok végérvényesen állandósulnának a társadalomban. Ezekre tekintettel Ságvári az önkényuralom és a franciáknál megfigyelhető

[36] FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért: Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 27-28. o

jogfejlesztési tendencia közötti határmezsgye vékonyságára hívja fel a figyelmet.[37]

Tanulmányom célja a francia jogrend elemzésével a fentebb megjelölt meglátásaimon túlmenően a Farkas Ádám, valamint a Ságvári Ádám által képviselt meglátások közötti köztes álláspont képviselete. Kétségtelen, hogy a jog fejlesztési szándéka számos alkalommal mutatott szándékos vagy véletlen jogrontást, de túlidealizált elképzelés a rendkívüli rendelkezéseket a békeidei szabályoktól örökre szóló és többször aláhúzott határokkal elválasztani. A vizsgált jelenség azonban némileg ellentmond a jogos védelem analógiájának is, hiszen a francia példa esetén az államot ért jogtalan támadást követően nem állt helyre maradéktalanul az azt megelőző jogrend, a támadás elhárítására biztosított időleges legalitás számos elemében állandóvá vált, ami lényegében az állam beismerése a korábban biztosított keretek részleges elégtelenségére.

A francia események egyértelműen mutatták meg, hogy egy a kezdetben kizárólag szükségállapotként megélhető eseménysorozat a különleges jogrend biztosította állami restabilizációt követően könnyedén azonosítható olyan kihívásként, ami nem igényli a békeidei szabályoktól a két évig talán már véleményesen indokolt drasztikus eltérést. A felismerés pedig maga után vonta azt a szükségszerű reformot, amely meglátta egyes rendkívüli rendelkezések észszerű mértékű és mellőzhetetlen adaptálásának igényét a közrend, illetőleg a közbiztonság tartós – különleges jogrendbe vissza nem hajló – megóvása érdekében. Így a terrorizmus elleni küzdelem nem rántja magával a szükségállapot alapvetően nem releváns jogi lehetőségeit, de még az Európai Emberi Jogi Egyezmény derogációjának a lehetőségét sem, viszont

[37] SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban. Az állandósult kivételesség, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 179–188. o.

a terrortámadások előtt nem alkalmazott eszközök kerültek be a „normál jogrendi" szabályozás. A jogrendszer ilyetén megújulása pedig talán sokkal inkább nyújthat garanciákat a jogállamiság fennmaradásához, mint a szükségállapot esetleges periodikus kihirdetése. Ugyanakkor arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy az olyan mérvű változtatások a „normál jogrendben," mint amit az „antiterrorista törvény" jelent, fokozott körültekintést, részletező elemzéseket és akár utólagos korrekciókat is szükségessé tesznek, különösen az egyes alapjogok korlátozása terén történő túlzások elkerülése érdekében.

Forrásjegyzék

Irodalomjegyzék

[1.] BARTKÓ Róbert: A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben, In: *Katonai jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/2. szám, 37-57. o.;
[2.] BARTKÓ Róbert: Az Európai Unió büntetőjogi reformja a terrorizmus elleni küzdelemben, In: *Ügyészek Lapja*, 2017/3-4. szám, 5-18. o.;
[3.] BARTKÓ Róbert: *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban,* Gondolat Kiadó, Budapest 2020.;
[4.] BARTKÓ Róbert: Büntetőjogi eszközök az irreguláris migráció elleni harcban, In: *Magyar Bűnüldöző,* 2018/1. szám, 36-56. o.;
[5.] BARTKÓ Róbert: Challenges of Fight against Terrorism with reference to the last amendment of the new Hungarian Criminal Code In: *Polish Political Science Yearbook,* 2017/1. szám, 315-327. o.;
[6.] BARTKÓ Róbert: Irregular Migration and Terrorism in the European Union. An Analysis Based on Reports of Europol and FRONTEX, In: *Advances in Politics and Economics,* 2019/1. szám, 16-23. o.;
[7.] BARTKÓ Róbert: Irregular Migration and Terrorism in the European Union, In: *Journal of Eastern-European Criminal Law*, 2017/1. szám, 149-154. o.;

[8.] BARTKÓ Róbert: New Legal Solutions in the Hungarian Criminal Law with Reference to the Fight against Irregular Migration, In: *European Journal of Multidisclipinary Studies*, 2019/2. szám, 44-52. o.;
[9.] EDIP, Alexandra: *La Loi Atiterroriste est-elle liberticide?* 2017. szeptember 28. (https://www.capital.fr/polemik/la-loi-antiterroriste-est-elle-liberticide-1246786);
[10.] FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért: Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban. In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 17-29. o.;
[11.] HAUTZINGER Zoltán: A migrációra és a külföldiekre vonatkozó szabályozás egyes kérdései a magyar és a román büntető eljárásjogban, In: KÁDÁR Hunor (szerk.): *A magyar és a román büntetőeljárási törvénykönyv vitatott és problémás kérdései,* Kolozsvár, Forum Iuris, 2019, 1-22. o.;
[12.] HAUTZINGER Zoltán: A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban, In: DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.) *Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 265-280. o.;
[13.] KELEMEN Roland: A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében. In: *Közjogi Szemle*, 2018/4. szám, 52-57. o.;
[14.] MONTAGNE, Pierre: L'évolution législative et jurisprudentielle du régime de l'état de siège. Strasbourg, doktori értekezés 1952.;
[15.] ORBÁN Balázs: A jogi szabályozás mint az irreguláris migráció katalizátora, In: DELI Gergely (szerk.): *Ésszel az észszerűtlenségben : Aktuális társadalmi problémák viselkedési közgazdaságtani megközelítésben,* Budapest, Jogállam és Igazság Nonprofit Kft., 2016, 125-173. o.
[16.] ROUSSEAU, Dominique: L'état d'urgence, un état vide de droit(s)*,* In: *Revue Projet*, 2006. 291(2), 19-26. o.;
[17.] SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban. Az állandósult kivételesség, In: *Iustum Aequum Salutare,* 2017/4. szám, 179–188. o.;
[18.] SERENI, Jean-Pierre: L'état d'urgence en France, de l'Algérie coloniale à aujourd'hui*,* In: *Orient* XXI. 2015. december 8.

Felhasznált jogforrások és vonatkozó dokumentumok

[1.] Európai Emberi Jogi Egyezmény;
[2.] Franciaország 1958. október 4-én elfogadott alkotmánya;
[3.] Védelmi törvény (Code de défense);
[4.] Belbiztonsági törvény (Code de la sécurité intérieure);
[5.] Büntetőeljárásjogi törvény (Code de procédure pénale);
[6.] Büntető törvénykönyv (Code pénal);
[7.] Közlekedési törvény (Code des transports);
[8.] A szükséghelyzetről szóló 1995. évi 55-385 számú törvény (Loi n 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence);
[9.] A belbiztonság és a terrorizmus elleni küzdelem megerősítéséről szóló 2017. évi 1510. számú törvény (Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme);
[10.] Nemzetgyűlés Házszabálya (Règlement de l'Assemblée nationale);
[11.] Az Államtanács 55049 55055 számú döntése (Décision N 55049 55055 de Conseil d'Etat);
[12.] A Nemzetgyűlés 1999. június 10-i ülésének jegyzőkönyve (Compte rendu intégral des séances du jeudi 10 juin 1999. Nationale Débats Parlementaires);
[13.] A köztársasági elnök által benyújtott, nemzetvédelmi törvény törvényjavaslata (Documents parlementaires N˙3381: Projet de loi consitutionnelle de protection de la Nation);
[14.] Az Alkotmánytanács 2017-691. számú döntése (Décision no 2017-691 QPC du 16 février 2018);
[15.] Az Alkotmánytanács 2017-695. számú döntése (Décision no 2017-695 QPC du 29 mars 2018).

Egyéb online források

[1.] „Véget ér Franciaországban a rendkívüli állapot.” HVG. 2017. október 30. (https://hvg.hu/vilag/20171030_Veget_er_Franciaorszagban_a_rendkivuli_allapot/);

[2.] „Les pouvoirs exceptionnels du Président” Vie-Publique. 2018. június 30. (https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/pouvoirs-exceptionnels-du-president.html);

[3.] „La France informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l’homme en application de son article 15.” COE.int. 2015. november 25. (https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/home/-/asset_publisher/oURUJmJo9jX9/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights?desktop=false);

[4.] „France: Abus commis dans le cadre de l’état d’urgence." Human Rights Watch Online. 2016. február 3. (https://www.hrw.org/fr/news/2016/02/03/france-abus-commis-dans-le-cadre-de-letat-durgence);

[5.] Cossardeaux, Joel: A l'Assemblée, le débat houleux sur la loi antiterroriste épargne le gouvernement. LesEchos.fr. 2017. szeptember 28. (https://www.lesechos.fr/28/09/2017/lesechos.fr/0306321229 54_a-l-assemblee--le-debat-houleux-sur-la-loi-antiterroriste-epargne-le-gouvernement.htm);

[6.] „Terrorisme - Éric Ciotti (LR): «Sortir de l'état d'urgence fut une erreur tragique »” France 2. 2018. május 15. (https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/terrorisme/attaques-du-13-novembre-a-paris/etat-d-urgence-en-france/terrorisme-eric-ciotti-lr-sortir-de-l-etat-d-urgence-fut-une-erreur-tragique_2753409.html);

[7.] SAPIN, Charles: Éric Ciotti: «Il faut déclarer à nouveau l'état d'urgence» Le Figaro. 2018. március 25. (http://www.lefigaro.fr/politique/2018/03/25/01002-20180325ARTFIG00116-il-faut-declarer-anouveau-l-etatd-urgence.php);

[8.] La communauté française du reinseignemetn. Académie du renseignement. (http://www.academie-renseignement.gouv.fr/files/plaquette-presentation-comrens.pdf);

[9.] Jacquin, Jean-Baptiste: Antiterrorisme: l'ONU s'inquiète de l'accumulation des lois françaises. Le Monde. 2018. május 24. (https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/05/24/antiterrorisme-l-onu-s-inquiete-de-l-accumulation-des-lois-francaises_5303797_3224.html);

[10.] „Projet de loi antiterroriste en France: des experts de l'ONU s'inquiètent des restrictions aux libertés" ONU Info. 2017. szeptember 27. (https://news.un.org/fr/story/2017/09/365122-projet-de-loi-antiterroriste-en-france-des-experts-de-lonu-sinquietent-des);

[11.] „Sondage: les Français largement favorables à la loi antiterroriste". BFM TV. 2017. október 4. (https://www.bfmtv.com/politique/sondage-les-francais-largement-favorables-a-la-loi-antiterroriste-1270553.html);

[12.] „Emmanuel Macron défend sa loi antiterroriste devant la Cour de Strasbourg" Ouest-France. 2017. október 31. (https://www.ouest-france.fr/politique/emmanuel-macron/emmanuel-macron-defend-sa-loi-antiterroriste-devant-la-cour-de-strasbourg-5349676).

VIKMAN LÁSZLÓ

AZ ANGOLSZÁSZ ORSZÁGOK KÜLÖNLEGES JOGRENDI SZABÁLYOZÁSA

A kivételes hatalom intézménye a polgári állam védelmi jogának fejlődésével megjelenő jogintézmény, amely alkalmassá teszi az államot, hogy jogállami keretek között kezelje az egyes vészidőszakokat.[1] Napjaink változó, formálódó és nem utolsósorban erősödő biztonsági kihívásainak tükrében szükségszerű ennek a jogintézménynek is az ismételt vizsgálata, az új típusú kihívásokhoz való igazítása.[2] Egy ilyen vizsgálódás során

[1] Lásd ezt bővebben: FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.; FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és Kiegyezést követő polgári evolúciója (PhD dolgozat)*, Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2018.; PÉTERVÁRI Máté: A kivételes hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratóriumok hatása a csődeljárásokra, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/2. szám, 25-39. o.; KELEMEN Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.), In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/1. szám, 63-94. o.; KELEMEN Roland: A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarország, In: FARKAS Ádám (szerk.) *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 59-86. o.; KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, In: *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám, 70-91. o.; MEZEY Barna: A kivételes hatalom jogi természete, In: *Jogtörténeti Szemle*, 2015/4. szám, 25-34. o.

[2] Lásd bővebben: BARTKÓ Róbert: A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben, In: *Katonai jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/2. szám, 37-57. o.; BARTKÓ Róbert: *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban,* Gondolat Kiadó, Budapest 2020.; FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat, In: *Szakmai Szemle*, 2017/3. szám, 5-20. o.; HAUTZINGER Zoltán: A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban, In: DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.) *Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65*

szükségszerű a nemzetközi minták feltérképezése is, és az így szerzett tapasztalatok beemelése az intézménnyel kapcsolatos gondolkodásba.

A különleges jogrendi szabályozás sajátos képét adja az angolszász jogrendszerű államok kivételes hatalmi szabályanyaga, szabályozási rendszere, alkotmányos gondolkodása. Az angolszász országok common law alapú alkotmányos berendezkedése sokkal tradicionálisabb jellegű, mint általában az európai kontinentális országok jogrendszerei. Az áttekintésben elsőként a történelmi gyökereket adó Egyesült Királysággal foglalkozunk, amely nem írott alkotmányával talán a leginkább sajátos a tárgyalt országok közül. Kanada, Ausztrália és Új-Zéland a Brit Nemzetközösség jogi hagyományain keresztül államfőnek továbbra is az angol uralkodót tekinti, azonban a gyakorlatban az államok írott alkotmányaiban rögzített felségjogokat az egyes államok miniszterelnökei által kinevezésre felterjesztett főkormányzók gyakorolják. Az Amerikai Egyesült Államok a brit uralommal szemben sikeresen megvívott függetlenségi háborúját követően 1787-ben fogadta el Alkotmányát, így bár jogrendszerének alapkoncepciói a common law-ból származnak, mégis egyedi pályát követően formálták meg fő intézményeit.

Fontos közös jellemzője ezeknek az országoknak továbbá az is, hogy a kontintális jogrendszerek alkotmányaiban – így például a magyarban – előforduló különleges jogrendi szabályozás ritka, vagy hiányzik. Az egyes alkotmányok általában megjelölik, hogy ki jogosult a hadsereg vezetésére, esetleg háború indítására, de ezen felül részletes tényállások kidolgozott eljárásrenddel, vagy

éves Boda József tiszteletére, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 265-280. o.; FARKAS Ádám: *A totalitás kora?*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.; RESPERGER István: *A válságkezelés és a hibrid hadviselés,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.

intézményi garanciákkal nem találhatók. Tipikusnak mondható, hogy inkább egy vagy több speciális törvényben rögzítik a „vészhelyzeti hatalom" (emergency powers) gyakorlását. Ez az ún. monista megoldás kauzalitáshoz is vezethet, amint azt majd látni fogjuk az USA esetében, ahol összesen 136, nemzeti vészhelyzetekben bevezethető törvényi felhatalmazást tartanak nyilván,[3] viszont nem követeli meg feltétlenül bonyolult közjogi eljárások lefolytatását, szemben a Európában jellemzőbben alkalmazott dichotóm modellekkel.[4]

Speciális common law terminus a martial law is (hadbíráskodás - statárium, katonai igazgatás), amelynek bevezetésére jellemzően saját területen kerülhet sor, és alkalmazása fontos formáló erejű és jogtörténelmi jelentőségű precedenseket is hozott, például az USA-ban az Ex parte Milligan-ügy.[5]

Az alábbiakban elsősorban az írott alkotmányokban lévő alapfelhatalmazásokra, a különleges helyzetek kezelésére alkotott jogszabályokra és az ezekben található vészhelyzeti tényállásokra koncentrálunk.

[3] Brennan Center for Justice: A Guide to Emergency Powers and Their Use, p. 3., New York University School of Law, 2019. (https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-10/2019_10_15_EmergencyPowersFULL.pdf).

[4] MÉSZÁROS Gábor: A "szabályozatlan" kivételes állapot amerikai modellje: tévút vagy követendő példa? In: *Fundamentum*, 2016/2-4. szám, 37. o.

[5] MÉSZÁROS Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban (PhD-értekezés)*, Debrecen, Debreceni Egyetem, 2017, 102-107. o.

1. Egyesült Királyság különleges jogrendi szabályai

A különleges jogrenddel kapcsolatos rendelkezéseket a Polgári védelemről szóló 2004. évi törvény (Civil Contingencies Act, a továbbiakban: CCA) határozza meg, miután egységes törvénybe emelte a korábbi elkülönült szabályanyagot. Ugyanis magába olvasztotta az 1920-as Emergency Power Act-et, a háborús időszak felhatalmazását, és a korábbi 1948-as Civil Defence Act-et és az Észak-Írországra vonatkozó 1950-es Civil Defence Act-et, valamint az ezeket kiegészítő 1986-os Civil Protection in Peactime Act-et.[6] Fontos jogszabály még ezek mellett az 1964-es Emergency Powers Act, amelynek rendelkezéseit a CCA már részben meghaladta, de még hatályos szabályai lehetővé teszik a katonaság bevetését vészhelyzet esetén, akár nemzeti szempontból kiemelt fontosságú mezőgazdasági vagy más munkák esetén is.[7]

A törvény alapvetően arra épít, hogy bármely jogalkotási feladatot a Parlamentnek el kell tudnia látni, speciális rendelkezések csak azokban az esetekben bocsáthatók ki, ha a késedelem túl nagy kockázatot jelentene, a meglévő szabályozási keretek nem alkalmazhatóak, vagy nem megállapítható, hogy alkalmazhatóak-e.

Vészhelyzetben a különleges jogrend kihirdetésére az uralkodó jogosult, a gyakorlatban ezt a kormányfő javaslatára teszi meg, s a parlament jóváhagyása – elvileg – nem szükséges hozzá. A

[6] Szabályozás evolúcióját lásd bővebben: KELEMEN Roland: Az angol kivételes hatalom története a kezdetektől a második világháborús szabályozásig, In: *Jog Állam Politika*, 2020/2. szám, 53-65. o.

[7] Ennek a jogi lehetőségnek most szomorú aktualitást ad a részben a brexit, részben a járvány miatt elmaradó kelet-európai munkaerő hiánya a mezőgazdaságban. Lásd: MATHERS, Matt: Prince Charles launches video appeal for 'army' to harvest fruit and veg: 'It will be hard graft', In: *Independent (*https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/prince-charles-pick-for-britain-fruit-veg-video-royal-family-a9521516.html).

rendkívüli állapot kihirdetéséről a Parlamentet is azonnal értesítik, amely – ha épp nem ülésezik – öt napon belül összeül (28. cikk). Különleges jogrendben a kormány jogosult rendeletben szabályozni az egyébként törvényben szabályozandó kérdéseket is, ám ezt jóváhagyásra legkésőbb hét napon belül utólagosan a parlament elé kell terjesztenie, különben a rendelkezések hatályukat veszítik (27. cikk).[8]

A törvény három nagyobb részből és a mellékletekből épül fel. Az I. rész a helyi, önkormányzati polgári védelmi intézkedésekkel foglalkozik, definiálja a vészhelyzetet. Kiemelendő, hogy a polgári védelmi feladatoknál a tervezési részben külön foglalkozik a gyakorlatokkal is. Ez a rész elsősorban miniszteri hatásköröket ad, jogalkotásról nem rendelkezik.

A II. rész foglalkozik az országos jelentőségű vészhelyzeti hatáskörökkel (emergency powers), és szintén a vészhelyzet definíciójával kezd:

„19. cikk A veszélyhelyzet jelentése

(1) Ebben a részben a veszélyhelyzet jelentése -

(a) esemény vagy szituáció ami az emberek jólétét komoly károkkal fenyegeti az Egyesült Királyságban vagy annak valamely részében, régiójában,

(b) esemény vagy szituáció ami a környezetet komoly károkkal fenyegeti az Egyesült Királyságban vagy annak valamely részében, régiójában,

(c) háború, vagy terrorizmus, ami komoly károkat okozhat az Egyesült Királyság biztonságában.

[8] Kormányhatáskörök és parlamenti ellenőrzés rendkívüli állapot esetére az Európai Unió tagországaiban, Országgyűlés Hivatala 2016., 11. o. (https://www.parlament.hu/documents/10181/709209/8_Rendkivuli_allapot_kormanyjogkorok_EU.pdf/916ffa9d-7d86-48fa-a2a0-277da6190198).

(2) Az (1)(a) alpont szerinti esemény vagy helyzet akkor jelent fenyegetést az emberi jólétre, ha jár, vagy járhat -
(a) emberélet veszteséggel,
(b) emberi megbetegedéssel vagy sérüléssel,
(c) otthon elveszítésével,
(d) anyagi károkkal,
(e) pénzügyi, élelmiszer, víz, energia vagy üzemanyag ellátási zavarral,
(f) kommunikációs rendszer működési zavarral,
(g) közlekedési rendszer működési zavarral,
(h) egészségügyi szolgáltatások működési zavarával.
(3) Az (1)(b) alpont szerinti esemény vagy helyzet akkor veszélyezteti a környezetet, ha jár, vagy járhat -
(a) talaj, víz, vagy levegő biológiai, vegyi vagy radioaktív anyaggal való szennyezésével, vagy
(b) növényi vagy állati élet károsodásával, vagy pusztulásával."

A definíció felsorolása egyébként nem zárt jellegű, szükség esetén bővíthető.

A 20. cikk bontja ki a vészhelyzeti szabályozást mely szerint ez a királynő, illetve halaszthatatlan esetekben a miniszterelnök, kiemelt miniszterek hatásköre.

A 21. cikk adja meg a veszélyhelyzeti szabályozás feltételeit:

„(2) A veszélyhelyzet bekövetkezett, folyamatban van, vagy rövidesen bekövetkezik.
(3) A rendelkezés szükséges a veszélyhelyzet valamely aspektusának, vagy hatásának megelőzésére, kontrollálására, vagy kezelésére.
(4) A rendelkezésnek sürgősnek kell lennie."

A 22. cikk adja meg szabályozás lehetséges tárgyait és a lehetséges intézkedéseket, a 23. cikk a szabályozás korlátait adja meg, ezek

közül a legfontosabb, hogy a vészhelyzeti szabályok sem módosíthatják a Human Rights Act (1998) rendelkezéseit és a CCA második részét.

A záró III. rész általános rendelkezéseket tartalmaz, a mellékletekben pedig a törvényben meghatározott és felhatalmazott személyek és szervezetek köre, így a helyi hatóságok, egészségügyi ellátók, szakhatóságok, szolgáltatók találhatók, akiket és amelyeket a törvény az egyes feladatok, hatáskörök és felhatalmazások kapcsán meghivatkoz.

2. Különleges jogrend Kanadában

A Kanada alkotmányos kereteit rögzítő 1982-es Constitution Act 15. cikke[9] szerint a szárazföldi és tengeri milíciák és minden tengeri és szárazföldi katonai erő főparancsnoka a királynő.

1988-ig a kanadai különleges jogrendi jellegű felhatalmazásokat a War Measures Act (1914) szabályozta, amelynek intézkedéseit a gyakorlatban háromszor alkalmazták, az első és második világháborúban, illetve az 1970 októberi válság idején. Ekkor október 5-én a Front de Libération du Québec (FLQ) elrabolta otthonából James Cross brit kereskedelmi konzult, majd öt nappal később a québeci munkaügyi minisztert, Pierre Laportét is, akit később, október 17-én meggyilkoltak. A jelenlegi kanadai miniszterelnök édesapja, Pierre Trudeau ekkor alkalmazta a War Measures Act-et, mely alapján szélesebb körű letartóztatási és per nélküli fogva tartási jogokat kaptak a hatóságok. Öt FLQ terroristát

[9] CONSTITUTION ACT, 1867 30 & 31 Victoria, c. 3 (U.K.) (https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html#h-3).

Kubába repítettek 1970-ben egy megállapodás keretében James Cross életéért cserébe, de végül az összes tagot letartóztatták.[10]

1988-tól a szövetségi kormány az Emergencies Act (1988) alapján vezethet be nemzeti veszélyhelyzetet (national state of emergency). A veszélyhelyzet hatálya meghatározott idő után automatikusan megszűnik, ha a Végrehajtó Tanács (Governor-in-Council) meg nem hosszabbítja. Négy tényállást ismer a szabályozás: közjóléti veszélyhelyzet (I. rész), közrendi veszélyhelyzet (II. rész), nemzetközi veszélyhelyzet (III. rész) és háborús veszélyhelyzet (IV. rész).

A törvény 3. cikke szerint a fő kategória a nemzeti veszélyhelyzet, ennek meghatározása:

„Olyan sürgős és kritikus átmeneti jellegű helyzet, amely

(a) komoly veszélyt jelent a kanadaiak életére, egészségére vagy biztonságára, és olyan mértékű vagy természetű, amely meghaladja a tartomány hatáskörét vagy képességeit annak kezelésére, vagy

(b) komolyan veszélyezteti a Kanada kormányának képességét Kanada szuverenitásának, biztonságának és területi integritásának védelmére

és nem lehetséges kezelni Kanada hatályos jogrendje alapján.

Az 5. cikk szerint:

A közjóléti veszélyhelyzet olyan veszély, amelyet valós vagy azonnali

(a) tűz, áradás, szárazság, vihar, földrengés vagy más természeti jelenség,

(b) emberi, állati, vagy növényi megbetegedés, járvány, vagy

(c) baleset vagy szennyezés

[10] *The October Crisis – A radical Quebec group raises the stakes on separation and Ottawa invokes the War Measures Act* (https://www.cbc.ca/history/EPISCONTENTSE1EP16CH1PA4LE.html).

és élet vagy vagyon veszélyeztetését, társadalmi zavarokat vagy az alapvető termékek, szolgáltatások, és erőforrások áramlásának megszűnését eredményezi vagy eredményezheti és olyan jelentőségű, hogy nemzeti veszélyhelyzetet jelent."

Az ilyen rendelet alaphelyzetben 90 napos hatállyal bír, de meghosszabbítható.

A 16. cikk alapján: *„A közrendi veszélyhelyzet olyan veszélyhelyzet, amely Kanada biztonságát érintő fenyegetésekből ered és olyan jelentőségű, hogy nemzeti veszélyhelyzetet jelent."* Az ilyen rendelet alaphelyzetben 30 napos hatállyal bír, de meghosszabbítható.

A 27. cikkben foglalt Nemzetközi veszélyhelyzet *„olyan Kanadát érintő veszélyhelyzet, amelyben más ország vagy országok is szerepet játszanak és olyan fenyegetéssel, kényszerítéssel vagy valós vagy küszöbön álló erőalkalmazással vagy erőszakkal jár, ami eléri a nemzeti veszélyhelyzet szintjét."* Az ilyen rendelet alaphelyzetben 60 napos hatállyal bír, de meghosszabbítható.

Végül a 37. cikk tartalmazza a háború veszélyhelyzet meghatározását, ami *„olyan háború vagy más fegyveres konfliktus, amely valós vagy küszöbön álló, érinti Kanadát vagy bármely szövetségesét és olyan jelentős, hogy eléri a nemzeti veszélyhelyzet szintjét".* Az ilyen rendelet alaphelyzetben 120 napos hatállyal bír, de meghosszabbítható.

A rendkívüli rendelkezések parlamenti felügyeletéről, visszavonásáról, meghosszabbításáról a VI. részben az 58-60. cikkek rendelkeznek.

Veszélyhelyzetet tartományi és önkormányzati szinten is ki lehet hirdetni. 2020. április 9-én Justin Trudeau miniszterelnök a tartományi miniszterelnököknek küldött levelében felvetette a törvény alkalmazását a koronavírus-járványra hivatkozással (a konzultációra a törvény is kötelezte), de végül erre nem került sor.

3. Ausztrália különleges jogrendi rendszere

Ausztrália szövetségi állam, az ausztrál írott alkotmányt 1900-ban fogadták el, még mint brit törvényt, és 1901. január 1-én lépett hatályba. A gyakorlatban természetesen az ausztrálok öntötték végső formába, és olyannyira kötődik a népszuverenitáshoz, hogy bármely módosítását elektori szavazással kell továbbra is megerősíteni a 128. cikk alapján.

Rátérve a különleges jogrendi vonatkozásokra, a 68. cikk szerint a tengeri és szárazföldi katonai erők parancsnoka a főkormányzó, mint a királynő képviselője. A 119. cikk szerint pedig az Ausztrál Nemzetközösség feladata minden tagállam védelme invázió és a tagállam kérésére belföldi erőszak ellen.

A Nemzetbiztonsági Bizottság az ausztrál kormány legfőbb döntéshozó szerve nemzetbiztonsági és külpolitikai kérdésekben. Felelősségi körébe tartoznak a stratégiai szintű nemzeti és nemzetközi biztonsági témák, a határvédelem, nemzeti válaszok hazai és nemzetközi krízisekre, terrorizmusra, katonai műveletek és az ausztrál haderő bevetése és az ausztrál titkosszolgálatok felügyelete. Az ausztrál parlamentnek nincs jogában hadat üzenni, vagy a haderő felett rendelkezni, ezt a miniszterelnök a főkormányzón keresztül teheti meg. Ez a gyakorlatban, operatív szinten a vezérkari főnök, a védelmi miniszter és titkosszolgálatok bevonása mellett a Bizottság döntésében jelenik meg.

A különböző veszélyhelyzetekre vonatkozó szabályozás tagállamonként változó, jellemzően helyi felelősségnek számít. Amennyiben a tagállam veszélyhelyzetet rendel el, hozzáférést kap a szövetségi vészhelyzeti alap forrásaihoz.

Említésre méltó azonban, hogy a 2016-ben elfogadott biológiai biztonságról szóló szövetségi törvény (Biosecurity Act)[11] – mint lex specialis – rendelkezéseinek alkalmazására került sor 2020. március 18-án a koronavírus-járvány miatt. Az egyébként masszív törvény (645 cikkből áll) 475. cikke felhatalmazza a főkormányzót, az egészségügyi miniszterrel egyetértésben arra, hogy humán biológiai biztonsági veszélyhelyzetet rendeljen el, ha *„(a) egy emberi betegség vagy járvány jelentős és azonnali fenyegtést jelent, kárt okoz az emberi egészségben nemzeti szinten jelentős mértékben; és (b) a vészhelyzet kihirdetése szükséges annak érdekében, hogy megakadályozható vagy kontrollálható legyen: (i) a betegség bekerülése ausztrál területre, vagy annak egy részére; vagy (ii) a betegség felbukkanása, megerősödése vagy terjedése ausztrál területen, vagy annak egy részén".*

4. Új-Zéland különleges jogrendi szabályanyaga

Új-Zéland, mint korábbi brit koronagyarmat a többi ilyen ország alkotmányos berendezkedéséhez hasonlóan szintén írott alkotmánnyal rendelkezik, de ebben továbbra is kötődik az angol trónhoz, amelynek szerepét a gyakorlatban a főkormányzó tölti be. Az 1986-ban elfogadott Constitution Act annyiban azonban mindenképpen különlegesnek tekinthető, hogy nem rendelkezik a fegyveres erők irányításáról és a különleges jogrendi helyzetekről sem. A kormányzat különleges jogosítványairól a kiwik esetében is törvények rendelkeznek.

[11] Biosecurity Act 2015 No. 61, 2015 (https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00127).

A Rainbow Warrior felrobbantása után fogadták el 1987-ben az International Terrorism (Emergency Powers) Act-et,[12] amelyben aránylag szűk körben foglalkoztak a terrorizmus kérdésével.

A törvény 2. cikkében található értelmező rendelkezés szerint *„a nemzetközi terrorveszélyhelyzet olyan szituáció, amelyben bármely személy fenyegeti, okozza, vagy okozni megkísérli - (a) más személyek halálát, vagy komoly sérülését; vagy (b) a megsemmisítését, vagy súlyos károsítását, - (i) bármely ingatlannak, építménynek, épületnek, szerkezetnek, vagy útnak; vagy (ii) bármely repülő, légpárnás, hajó, komp vagy más vízi járműnek, vonatnak vagy közlekedési eszkönek; vagy (iii) bármely jelentős természeti értéknek, amelynek olyan jelentős esztétikai, egyedi, tudományos, gazdasági vagy kulturális jeletősége van, hogy a károsodástól, sérüléstől való védelme nemzeti érdek; vagy (iv) bármely ingóságnak, amelynek jelentős történelmi, régészeti, tudományos, kulturális, irodalmi vagy művészeti értéke van; vagy (v) bármely állatnak, annak érdekében, hogy kényszerítse, elrettentse, vagy megfélemlítse - (c) Új-Zéland kormányzatát, vagy az új-zélandi Kormány bármely szervezetét; vagy (d) bármely más ország kormányát, vagy más kormány bármely szervezetét; vagy (e) személyek bármely szervezetét, vagy csoportját, Új-Zélandon, vagy azon kívül, - annak érdekében, hogy Új-Zélandon kívüli politikai célját elérje".*

Amennyiben ilyen fenyegetésről értesítést ad a kormánynak a rendőrfönök, a miniszterelnök két miniszterével egyetértésben különleges intézkedéseket hozhat a helyzet kezelésére.

[12] International Terrorism (Emergency Powers) Act 1987 (http://legislation.govt.nz/act/public/1987/0179/latest/whole.html#DLM124852).

A nemzetközi terrorizmus elleni számos egyezmény implementálására és a terrorizmus „hétköznapi" üldözésére később, 2002-ben megalkották a Terrorism Suppression Act-et.[13]

A katonai jellegű krízisek kezelése vonatkozásában az 1990-es Defence Act-ben[14] kell válaszokat keresnünk. Ennek 5. és 6. cikke alapján a főkormányzó rendelkezik a fegyveres erők felett, de praktikusan természetesen a védelmi miniszter irányít (7. cikk), és ad utasítást a csapatok alkalmazására, a vezérkari főnök útján. Ritkán látott megoldás, hogy a háborúra, konflikusra nem, de az ellenségre ad meghatározást a törvény az értelmező részben.

A polgári jellegű veszélyhelyzetekben a kormány speciális jogköreit a 2002-es Civil Defence Emergency Act[15] rögzíti. A kormánynak és az önkormányzatoknak is hatalmat ad veszélyhelyzet kihirdetésére, ami lehet országos vagy regionális, esetleg helyi szintű is. A kihirdetést követő 7. napon a kihirdetett intézkedések hatálya megszűnik, ha a rendelkezést nem hosszabbítják meg. A törvény meglehetősen tág, és a katonai fenyegetéseket is megjelenítő értelmező rendelkezése szerint „*a veszélyhelyzet olyan szituáció, amely - (a) az eredménye bármely természetes vagy más eseménynek, ideértve de nem kizárólag, bármely robbanást, földrengést, kitörést, szökőárt, földcsuszamlást, áradást, vihart, tornádót, ciklont, komoly tüzet, bármely veszélyes gáz vagy anyag szivárgását, vagy kömlését, műszaki hibát, fertőzést, járványt, epidémiát, vészhelyzeti vagy életfenntartó szolgálatás*

[13] Terrorism Suppression Act 2002 (http://www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0034/55.0/whole.html#DLM1106564; letöltve: 2020.06.26.).
[14] Defence Act 1990 (http://legislation.govt.nz/act/public/1990/0028/latest/whole.html#DLM205882; letöltve: 2020.06.26.).
[15] Civil Defence Emergency Management Act 2002 (https://www.ifrc.org/Docs/idrl/929EN.pdf; letöltve: 2020.06.26.).

kiesését vagy tényleges és valós támadás vagy háborús jellegű cselekményt; és (b) halált, sérülést, betegséget vagy jelentős zavart okoz, vagy okozhat vagy bármely módon veszélyezteti a közbiztonságot vagy vagyoni javakat Új-Zélandon, vagy Új-Zéland bármely részén; és (c) nem kezelhető a vészhelyzeti szolgálatokkal vagy más okból jelentős és koordinált választ kíván jelent törvény alapján".

2002 óta 71 alkalommal került sor valamilyen veszélyhelyzet elrendelésére, ezek közül csak kettő volt nemzeti szintű, az egyik a 2011-es christchurch-i földrengés (181 áldozat), a másik az idei koronavírus-járvány volt. A járványt kivéve mindegyik veszélyhelyzetet valamilyen természeti csapás (földrengés, áradás, földcsuszamlás, vihar vagy tűz) miatt kellett elrendelni.

5. Amerikai Egyesült Államok

Az USA alkotmánya nem tartalmaz explicit különleges jogrendi rendelkezéseket. A Kongresszus joga a habeas corpus felfüggesztése, ezzel a bírói döntés nélküli fogvatartás lehetővé tétele lázadás, inváziő esetén, vagy ha a közbiztonság ezt megköveteli, továbbá az is, hogy felhívja a fegyveres erőket („milíciákat") a lázadások le-, vagy inváziók visszaverésére (Article I. Section 8, 15.). A végrehajtói hatalom vezetőjeként az elnök különleges jogrendi jogosítványait a felruházási záradékból (Article II. Section 1, 1.), a gondoskodási záradékból (Article II. Section 3.), az eskü záradékból (Article II., Section 1, 8.) , illetve a főparancsnok kijelöléséből (Article II. Section 2, 1.) vezetik le, beleértelmezett jogokként kezelve ezeket.[16] Erre hivatkozott Roosevelt elnök a japán felmenőkkel rendelkező állampolgárok internálásakor is,

[16] DEPLATO, Justin: *American Presidential Power and the War on Terror: Does the Constitution Matter?*, New York, Palgrave Macmillian, 2015, 28. o.

vagy Lincoln a habeas corpus polgárháború alatti felfüggesztésekor.[17]

A huszadik század második felétől zajlott konfliktusok ismeretében meglehetősen különösnek tűnhet, hogy az Egyesült Államok utoljára 1942. június 5-én üzent hadat, Bulgária és Románia mellett hazánknak. Ez alapvetően kongresszusi hatáskör (Article I. Section 8, 11.), azonban azóta az amerikai csapatokat minden elnök formális hadüzenet nélkül küldte feladataik végrehajtására.[18]

A habeas corpus felfüggesztésének koncepciója szorosan kapcsolódik a martial law (hadbíráskodás és katonai igazgatás) intézményéhez is, amely alapján az ország egy meghatározott területe katonai irányítás alá kerül. Ennek bevezetése állami szinten a kormányzók jogköre, és több alkalommal is sor került rá, jellemzően a nemzeti gárda alakulatainak segítségével (pl. chicagói tűzvész 1871, san franciscó-i földrengés 1906, lexingtoni zavargások 1920, vagy a cambridge-i tüntetések 1963). Az amerikai haderő belföldi alkalmazását elvileg 1878 óta a Posse Comitatus törvénnyel kongresszusi döntéshez kötik, de természetesen több kivétel van ez alól a szabály alól is,[19] így a tagállami fennhatóság alatt szolgáló nemzeti gárda alakulatok, a drogellenes műveletekhez szükséges erők, vagy akár katonai jogászok bevonása nyomozásokba.

---

[17] GOITEIN, Elizabeth: The Alarming Scope of the President's Emergency Powers, In: *The Atlantic* (https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/01/presidential-emergency-powers/576418/).

[18] https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/War-Powers/).

19 LARSON, Eric V. – PETERS, John E.*: Preparing the U.S. Army for Homeland Security* (https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1251/MR1251.AppD.pdf).

Az elnöki aktusok is képezhetik természetesen bírói felülvizsgálat tárgyát, a Legfelsőbb Bíróság számos ügyben hozott döntéssel formálta ezt a jogterületet (pl. ex parte Milligan, Korematsu vs. USA). Az 1976-ban elfogadott National Emergencies Act-ig[20] (a továbbiakban: NEA) az elnöki különleges jogköröket számos területen elfogadott kisebb törvényből lehet eredeztetni, az új jogszabály ezekre kísérelt meg egységes eljárásrendet adni – azóta tudhatóan – nem túl nagy sikerrel.

A NEA 201. cikkelye ad felhatalmazást az elnöknek a nemzeti veszélyhelyzet kihirdetésére, anélkül, hogy erre külön ernyő-definíciót alkotna. A 202. cikkelyben rendelkezik az elrendelt veszélyhelyzet megszüntetéséről, amelyre az elnökön kívül természetesen a Kongresszus is jogosult. Fontos, hogy a törvény alapján az elrendeléstől számítva hat hónappal a Kongresszusnak szavaznia kell a veszélyhelyzet meghosszabbításáról. Ennek ellenére, mióta a törvény hatályban van, ilyen témában a törvényhozás egyszer sem ülésezett, pedig jelenleg is 34 veszélyhelyzet van hatályban, némelyik ezek közül (pl. egyes Irán elleni szankciók) évtizedek óta.

A New York-i Egyetem Brennan Központja[21] által készített vészhelyzeti felhatalmazásokról szóló összefoglaló anyag szerint jelenleg 136 ilyen jogkör van az Egyesült Államok jogában, ebből 13 követeli csak meg, hogy a Kongresszus deklarálja a nemzeti veszélyhelyzetet, a többi esetében elegendő az elnök általi elrendelés és aláírás. A felhatalmazások sporadikusan, tematikailag nagyon különböző jogterületeken kerültek szabályozásra. A

[20] National Emergencies Act (https://www.govtrack.us/congress/bills/94/hr3884/text).

[21] Brennan Center for Justice: A Guide to Emergency Powers and Their Use (https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/guide-emergency-powers-and-their-use).

kézenfekvő katonai, egészségügyi, büntetőjogi szférán túl vannak ilyenek az ingatlanjogban, a kereskedelmi szabályokban, az agrár-, kommunikációs és szállítási törvényekben is.

Egyesek közülük igen komoly beavatkozással járhatnak. Létezik olyan hatályos rendelkezés például, amely felhatalmazást ad az elnöknek arra, hogy a felfüggessze vegyi vagy biológiai szerek tesztelésének tilalmát erről mit sem tudó alanyokon. Az 1934-es Communications Act alapján az elnöknek hatalmában áll átvenni, vagy lekapcsolni rádióállomásokat. Ennek a rendelkezésnek azért kiemelt a jelentősége, mivel az Internet korában az amerikai kormány jogi képviselői ebből igyekeznek levezetni azt is, hogy az elnök egyes internetszolgálatásokat is letiltson vagy átvehesse az irányítást felettük – ezzel nyilván nem kis fejfájást okozva a legnagyobb tech-cégek vezetőinek. Gyakran használt eszköz az International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), amely alapján külföldi személy érintettsége esetén bármely pénzügyi eszköz lefoglalható, vagy tranzakció befagyasztható, akkor is, ha amerikai állampolgár tulajdonáról van szó, és a tranzakció amerikaiak között zajlik.

Bár a vészhelyzetek elméletben jellemzően átmeneti jellegűek kellene, hogy legyenek, a NEA elfogadása óta kihirdetetett 62 veszélyhelyzetből 2019. szeptember 4-én 34 hatályos volt, és a kihirdetett vészhelyzetek átlagos időtartama 9,6 év.

6. Összegzés

Az összehasonlító jogi elemzések eredményeit „aprópénzre” váltani, gyors megoldásként más országok szabályozását implementálni még olyan esetekben is problémás, ahol közeli jogi kultúrákról, jogrendszerekről van szó. Az egyes országok történelmi fejlődése, hagyományai, alkotmányos berendezkedésük kialakulása, politikai kultúrája mind annyira sajátos, hogy „donort”

találni valamilyen aktuális szabályozási feladatra közel lehetetlen a komoly kudarc kockázata nélkül. A fejlettnek számító nyugati polgári törvények recepciója – ami a 19-20 század környékén jellemző megoldás volt – sem hozott gyors eredményeket. Minden esetben hosszú évek implementációs munkája és a saját kultúrához való igazítás után lehetett csak a nemzeti életviszonyokra adekvát válaszokat adó jogi keretekig eljutni.

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy hiábavaló időtöltés, esetleg intellektuális látványosságok öncélú hajszolása lenne az összehasonlító elemzés, hiszen az alakító tényezők ismeretében, és a fókusz megfelelő beállításával találhatók olyan megoldások, mind szervezetszabályozási, mind jogintézményi szinteken, esetleg definíciók vonatkozásában, amelyekből ötletek, útmutatások nyerhetők, különösen, ha olyan, korábban nem gyakran felmerülő kérdésekre keresünk válaszokat, amelyekre más országoknak már meg kellett adniuk a saját válaszaikat.

A különleges jogrendi szabályozás az alkotmányos rendek tipikusan ritkábban alkalmazott területe, így békeidőszakban a szűkebb szakmai körökön kívül kevesek érdeklődését kelti fel. A 21. század eddigi eseményei, a 2020-as évben kitört globális járvány pedig különösen rá kellett ébresszen a jogászokon, döntéshozókon, és a közigazgatási- és védelmi szféra szakemberein túl mindenkit, hogy a veszélyek, fenyegetések észlelésére, a megfelelő döntések meghozatalára és a hatékony reagálásra képes állam mindenki érdeke. Hasznos, ha a különleges jogrendi szabályozás korszerűsítése, folyamatos csiszolása a saját gyakorlati tapasztalatainkon túl mások eredményein, megközelítésein és elképzelésén is alapul.

Forrásjegyzék

Irodalomjegyzék

[1.] BARTKÓ Róbert: A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben, In: *Katonai jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/2. szám, 37-57. o.;

[2.] BARTKÓ Róbert: *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban,* Gondolat Kiadó, Budapest 2020.;

[3.] DEPLATO, Justin: *American Presidential Power and the War on Terror: Does the Constitution Matter?*, New York, Palgrave Macmillian, 2015.;

[4.] FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.;

[5.] FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat, In: *Szakmai Szemle*, 2017/3. szám, 5-20. o.;

[6.] FARKAS Ádám: *A totalitás kora?*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.; RESPERGER István: *A válságkezelés és a hibrid hadviselés,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.;

[7.] FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és Kiegyezést követő polgári evolúciója (PhD dolgozat)*, Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2018.;

[8.] GOITEIN, Elizabeth: The Alarming Scope of the President's Emergency Powers, In: *The Atlantic* (https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/01/presidential-emergency-powers/576418/);

[9.] HAUTZINGER Zoltán: A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban, In: DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.) *Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 265-280. o.;

[10.] KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, In: *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám, 70-91. o.;

[11.] KELEMEN Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.), In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/1. szám, 63-94. o.;

[12.] KELEMEN Roland: A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarország, In: FARKAS Ádám (szerk.) *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 59-86. o.;

[13.] KELEMEN Roland: Az angol kivételes hatalom története a kezdetektől a második világháborús szabályozásig, In: *Jog Állam Politika*, 2020/2. szám, 53-65. o.;

[14.] LARSON, Eric V. – PETERS, John E.*: Preparing the U.S. Army for Homeland Security* (https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1251/MR1251.AppD.pdf);

[15.] MATHERS, Matt: Prince Charles launches video appeal for 'army' to harvest fruit and veg: 'It will be hard graft', In: *Independent (*https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/prince-charles-pick-for-britain-fruit-veg-video-royal-family-a9521516.html);

[16.] MÉSZÁROS Gábor: A "szabályozatlan" kivételes állapot amerikai modellje: tévút vagy követendő példa? In: *Fundamentum*, 2016/2-4. szám, 37-55. o.;

[17.] MÉSZÁROS Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban (PhD-értekezés)*, Debrecen, Debreceni Egyetem, 2017.;

[18.] MEZEY Barna: A kivételes hatalom jogi természete, In: *Jogtörténeti Szemle*, 2015/4. szám, 25-34. o.;
[19.] PÉTERVÁRI Máté: A kivételes hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratóriumok hatása a csődeljárásokra, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/2. szám, 25-39. o.;
[20.] RESPERGER István: *A válságkezelés és a hibrid hadviselés,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.

Jogszabályok

[1.] Constitution Act, 1867 30 & 31 Victoria, c. 3 (U.K.) (https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html#h-3);
[2.] Biosecurity Act 2015 No. 61, 2015 (https://www.legislation.gov.au/Details/C2020C00127);
[3.] International Terrorism (Emergency Powers) Act 1987 (http://legislation.govt.nz/act/public/1987/0179/latest/whole.html#DLM124852);
[4.] Terrorism Suppression Act 2002 (http://www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0034/55.0/whole.html#DLM1106564);
[5.] Defence Act 1990 (http://legislation.govt.nz/act/public/1990/0028/latest/whole.html#DLM205882);
[6.] Civil Defence Emergency Management Act 2002 (https://www.ifrc.org/Docs/idrl/929EN.pdf);
[7.] National Emergencies Act (https://www.govtrack.us/congress/bills/94/hr3884/text).

SPITZER JENŐ

KÜLÖNLEGES JOGRENDI SZABÁLYOZÁS A KÍNAI, A JAPÁN, A DÉL-KOREAI ÉS A SZINGAPÚRI JOGRENDSZER SAJÁTOSSÁGAI KÖZÖTT

1. Bevezetés

A különleges jogrendi szabályozás keretei, koncepcionális elgondolásai közel minden államot alkotmányos szintű szabályozásra sarkallnak, hiszen a kiváltó fenyegetések zöme az emberiség civilizációs lenyomatának rendszeres eleme. Noha e veszélyekkel az államok ideológiáktól és jogrendszerektől függetlenül szembenéznek, a kialakult normatív keretek és az állami gyakorlatok diverzitása kiemelkedő. Különösen igaz ez Kelet-Ázsia térségére, amelyet évszázadokon át fennálló izolációja és kulturális fejlődésének ezalatti autonómiája a nyugati jogrendszerek későbbi adaptálásakor sajátos jogfejlődési úton indított el.[1]

A nyugati jogrendszerek javarészt XIX. századtól történő recepciója elsődlegesen a konfucianizmus és a legizmus Kínából kiinduló, évezredes hagyatékával találkoztak. Konfuciusz tanai a hierarchikus felépítésű társadalmat a család fontossága és a családfő teljhatalma köré építették. A kozmikus rend és az emberi természet harmóniájának feljebbvalóságához mérten a jog erkölcsi alapja e nézetekben vitatott, azt a hatalomszerzés instrumentumai közé sorolja. Ebből a szellemiségből fakad az ázsiai

[1] CHEN, Albert H. Y.: Emergency powers, constitutionalism and legal transplants: The East Asian experience. In: RAMRAJ, Victor V. – THIRUVENGADAM, Arun K. (szerk.): *Emergency Powers in Asia: Exploring the Limits of Legality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 56-88. o.; Pongrácz Alex – Szmodis, Jenő: Kérdések és válaszkísérletek a Nyugat és a nyugati jog szerepéről a globalizálódó világban, In: *Jogelméleti Szemle*, 2019/3. szám, 52-71. o.

jogrendszerekben a közösségi viselkedést minden aspektusában átható normák, a rítusok (li). A konfucianizmussal szemben a legisták irányzata a nyugati jogfelfogáshoz közelített, az írott jog előbbrevalóságát előtérbe helyezve, ami az ázsiai jogrendszerekbe az állandó törvényeket (fa) injektálta.[2]

Habár a *fa*-val, mint joggal (kiváltképpen magánjoggal) szembeni idegenkedés a konfuciuszi világlátás okán jelen van az ázsiai társadalmakban, részben a *li* szigorú társadalmi szabályaiból, részben a hosszú időn át fenntartott izolációból, részben pedig a két világégés térségre gyakorolt politikai utóhatásaiból adódóan a közjogi szabályozás a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezéseket illetően a legszélesebb körben támaszkodik az államfő és a végrehajtói hatalmi ágnak biztosított hatáskörökre. Ez sajátossá teszi a működést, a kontinentális és angolszász jognak a régebbre nyúló gyökerekkel való fúziója figyelemreméltó jelenségeket mutat. A tanulmány a térség kulturális és jogi gondolkodását elsődlegesen formáló Kínára és Japánra, a hadi körülményekkel talán legtöbbet érintkező és ennek okán a különleges jogrendi állapot kihirdetéséhez legtöbbször forduló Dél-Koreára és Kelet-Ázsia legdinamikusabban fejlődő városállamára, Szingapúrra vonatkozóan végez vizsgálatot.

2. Kína különleges jogrendi szabályanyaga

Habár a kínai jogfejlődés több évezredes múlttal büszkélkedhet, első kartális alkotmányosságának tekinthető keretei csak a XIX. század második felében rajzolódtak ki, amikor is az ország az 1839 és 1860 között zajló ópiumháborúk során olyannyira meggyengült, hogy korábbi zártságát kénytelen volt nagy részben feladni, és

[2] TAMÁS Csaba Gergely: Kelet-ázsiai jogrendszerek, In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* http://ijoten.hu/szocikk/kelet-azsiai-jogrendszerek (2017).

számos területen az iparosodott nemzetek fejlődési pályának sajátos, befogadó szereplőjévé válni. Ennek eredményeként Kína a császári dinasztiákon átívelő, a konfucianizmusból, legizmusból és taoizmusból kialakult jogrendszerébe a japán Meidzsi-éra alkotmányának elgondolásait ültette át. Ugyanakkor fontos leszögezni: a Meidzsi-alkotmány a kapuit a nyugati világnak megnyitó Japán alkotmánya, amely fajsúlyosan épül az 1871-ben egyesült Németország alkotmányára. A Csing-dinasztia törekvései egy alkotmányos monarchia kiépítésére az 1911-es forradalommal végérvényesen kudarcba fulladtak, a császárság összeomlott, kikiáltották a Kínai Köztársaságot.

Ekkor vette kezdetét az országban egy, a XXI. századig is kitartó hatásokat eredményező időszak. A Csing-dinasztia bukását követően Kína hadurak irányítása alá került, amivel szemben kezdetben nemzeti egységesítő erőként a Szun Jat-szen által alapított, nacionalista Kuomintang párt és a hozzá tartozó Nemzeti Forradalmi Hadsereg mutatkozott. Mivel a nyugati demokráciák a Kuomintang megkeresése ellenére sem avatkoztak be az eseményekbe, rövid időn belül teret nyert a Szovjetunió, támogatásukkal pedig ellenpólusként a Kínai Kommunista Párt (KKP).

A Kínai Köztársaság korában a Csing-dinasztia végnapjainak eredményeihez képest a jogrendszer modernizációjának törekvései váltakozó eredményességgel mentek végbe, a normatív tartalmak és a társadalomban rejlő erős konfucianista gyökerek nehezen voltak összeegyeztethetők. A folyamatokat a Kuomintang és a KKP szembenállása, továbbá Japán inváziója, majd a második világégést követően kirobbanó polgárháború végképp háttérbe szorította. 1949-ben a KKP győzelmével létrejött a Kínai Népköztársaság, a Kínai Köztársaság pedig – az addigi nyugati modernizációs folyamatokat nagyrészt tovább örökítve – Tajvan szigetén formált

autoriter elemeket is magába foglaló rezsimet. A kontinentális Kína területén a továbbiakban ismertetett, szovjet gyökerekkel rendelkező alkotmányos rendszer formálódott. Az „egy Kína" elv diplomáciai kérdései, továbbá a Kínai Népköztársaság sajátosan formálódó szocialista államberendezkedése napjainkban is teremt vizsgálandó aspektusokat.[3]

1954-ben született meg a Kínai Népköztársaság első, a Kínai Köztársaság idején formálódó liberális alkotmányozás csapásvonalaival szakító, az 1936-os szovjet alkotmány marxista-leninista modelljéből építkező alkotmánya, amely megszilárdította a KKP állampárti státuszát. Kína ma is hatályos alkotmányát 1982-ben hirdették ki, amelyet, bár az elődjéhez képest kevésbé ragaszkodott a szovjet minta szó szerinti átvételére, alapvetően mégis a Szovjetunió 1977-es alkotmányos szabályai hatották át, hiszen olyan elveket honosított meg a kínai jogforrási hierarchia csúcsán, mint az alkotmány primátusa az állam politikai és jogi rendszerében, vagy mint a kommunista párt alkotmányos keretrendszerek között meghatározott tevékenysége. A szovjet liberalizálódás lazításai – csakúgy, mint a szovjet blokk számos országában – a kínai szabályozásra is hatást gyakoroltak: megjelent az alkotmányban a jogorvoslathoz való jog, és a kulturális jogok is ezen a szinten kerültek lefektetésre.

A lekövetés politikájával Kína az 1980-as évek végétől, legfőképpen a Szovjetunió felbomlásakor szakított. A reformereket túlnyomó többségben elnyomták a KKP konzervatívjai, gátat szabva

[3] XIAO-PLANES, Xiaohong: Of Constitutions and Constitutionalism: Trying to Build a New Political Order in China 1908–1949, In: S. BALME, M. DOWDLE (szerk.): *Building Constitutionalism in China*, New York, Palgrave Macmillan, 2009. 37–58. o.; CHEN, Albert HY: China's Long March towards Rule of Law or China's Turn against Law? In: *The Chinese Journal of Comparative Law,* 2016. 1–35. o. Lásd még: CUNG-YUEH HSÜ, Immanuel: *The Rise of Modern China,* Oxford, Oxford University Press, 2000.

a radikális átalakításoknak a kínai államszervezetben. Teng Hsziao-ping kínai államfő ugyanakkor azt is belátta, hogy a bipoláris világrend végét követően elképzelhetetlen az addig alkalmazott gazdasági modellek fenntartása, ami az országot a nyitás bizonyos minimumaira kényszeríti. Ennek hatékony előmozdítása érdekében az államfő négy modernizációs területet jelölt ki: a mezőgazdaságot, az ipart, a tudományt és technológiát, valamint a párthatalmi pólust megerősítő hadseregreformot. Teng Hsziao-ping reformjaival alakultak ki Kína máig fennálló, sajátos attribútumai, amelyek a politikai lazítás mellőzésének, továbbá a nyugati típusú piacgazdaság – erős állami kontrollal – történő befogadásának együtteséből egy rohamosan és célirányosan fejlődő „szocialista piacgazdaságot" formáltak.[4]

A Kínai alkotmányt eddig öt alkalommal módosították: 1988-ban, 1993-ban, 1999-ben, 2004-ben, legutóbb pedig 2018-ban. Az első négy módosításról összességében megállapítható, hogy az ország nyitási politikájának a hatékonyságát célozták, tárgyköreibe többek között a szocialista piacgazdaság, a magánszektor sajátosságai, a jognak az állam irányításában való primátusa, az emberi jogok, illetőleg a tulajdonhoz való jog tartozott. A 2018. évi módosítás az alkotmányos rendszer sokkalta komplexebb – többek között a korrupcióellenes lépésekben előremutató – átgondolását

[4] KILLION, M.Ulric: Building up" China's constitution: culture, Marxism and the WTO rules, In: *Loyola of Los Angles Law Review*, 2008/1. szám, 563-570. o.; DELISLE, Jacques: Legalization without Democratization in China under Hu Jintao, In: Cheng LI (szerk.): *China's Changing Political Landscape*, Washington, Brookings, 2008, 185–211. o. Lásd még: LUBMAN, Stanley B.: *Bird in a Cage: China's Post-Mao Legal Reforms*, Stanford, Stanford University Press, 2000.; PEERENBOOM, Randall: *China's Long March toward the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.; FU, Hualing: China's striking anticorruption adventure: A political journey toward the Rule of Law? In: CHEN, Weitseng (szerk.): *The Beijing Consensus? How China has Changed Western Ideas of Law and Economic Development*. Cambridge U Press, 2017. 249-274. o.

célozta, a tanulmányhoz kapcsolódó relevancia okán pedig kiemelendő: a Preambulumból áthelyezve a legkiemeltebbnek tekinthető I. cikkben fekteti le, hogy az államot a Kínai Kommunista Párt vezeti.[5] A módosítás tehát az eddigi, piaci nyitásra fókuszáló célkitűzéseihez képest lényegesen nagyobb hangsúlyt fektetett az ország pártállami jellegére és a KKP államirányítási szupremáciájára.[6]

Az államszervezetet tekintve kiemelt figyelmet szükséges fordítani az államfő kezében koncentrálódó hatalomnak. Hszi Csinping egyszerre a főtitkára a Kínai Kommunista Pártnak és a Központi Bizottságnak, továbbá elnöke a Kínai Népköztársaságnak. Ez önmagában, kiváltképpen a KKP fentiekben ismertetett súlyára tekintettel nem szorul különösebb magyarázatra, azonban az államfő szerepe ennél nagyobb komplexitást mutat: az ország fegyveres erejét irányító Központi Katonai Bizottságot is vezeti. Az elnök hirdeti ki a törvényhozó hatalom által elfogadott törvényeket és határozatokat. A törvényhozó hatalmat az Országos Népi Gyűlés (ONGY) testesíti meg, amely a törvényeket fogadja el, az alkotmányt módosíthatja, kinevezi az államfőt és helyettesét, továbbá a kormány tagjainak elnöki kinevezése a jóváhagyásához kötött. Mind az államfő, mind a végrehajtó hatalmat jelentő Államtanács, mind a

[5] *„A Kínai Népköztársaság a munkásosztály vezette népi demokratikus diktatúra szerinti szocialista állam, amely a munkások és a földművesek szövetségén alapszik. A szocialista rendszer Kínai Népköztársaság alapvető rendszere. A Kínai Kommunista Párt általi vezetés szocializmus kínai sajátosságainak meghatározó vonása. Tilos e szocialista rendnek mind szervezetek, mind pedig egyének általi megzavarása."* A Kínai Népköztársaság alkotmányának 1. cikke. A szöveg a Kínai Népköztársaság alkotmányának a kínai Országos Népi Gyűlés által hivatalosan kiadott angol nyelvű fordításának a szerző általi fordítása.

[6] BABONES, Salvatore: China's Constitutional Amendment Are All About the Party, Not The President, In: *Forbes*. 2018. március 11. (https://www.forbes.com/sites/salvatorebabones/2018/03/11/chinas-constitutional-amendments-are-all-about-the-party-not-the-president/#2a23a69a1615).

Központi Katonai Bizottság felelősséggel tartozik az ONGy-nek. A népképviselet úgy érvényesül, hogy az ONGy-ben delegálva vannak a tartományok, a központi kormányzat alá rendelt városok, a fegyveres erők választott képviselői, valamennyi nemzetiség, párt és szervezet.

A rendszer e ponton a különleges jogrendi működésre nézve is jelentős sajátosságot mutat. Az évente csupán egy alkalommal ülésező ONGY tagjait túlnyomó többségében a KKP tagjai adják. Rendszeresítetten működik egy Állandó Bizottság, amely a bizottsági elnökből, a bizottsági alelnökből, a főtitkárból és az ONGY szűkített állományából áll, amely mindezek ellenére az ONGY ülései között annak teljes hatáskörét gyakorolja.[7] Mindez egyszerre mutatja meg az elnök párttagságának jelentőségét, továbbá a törvényhozás kettősségét az Állandó Bizottság funkciójából adódóan.

A kínai jogrendszer a különleges jogrendi állapotok közül alkotmányi szinten a hadiállapotot és a szükségállapotot ismeri, emellett pedig törvényi szinten rendezi a veszélyhelyzet típusú esetkörökre. Sem a hadiállapot, sem pedig a szükséghelyzet vonatkozásában nincsenek érdemi meghatározások és felhatalmazások, az adott jogrendek meglétére csupán az elnök és az ONGY feladat- és hatásköreinek felsorolásából lehet következtetni. A hadiállapot és a szükségállapot kinyilvánításáról is az Országos Népi Gyűlés vagy annak Állandó Bizottsága dönthet,[8] az adott különleges jogrendet pedig az elnök hirdeti ki.[9]

A hadiállapotra vonatkozó normatív rendelkezések törvényi szinten is meglehetősen általánosak. Az ország védelmi

[7] Az államszervezet leírását részletesebben lásd a Kínai Népköztársaság alkotmányának III. fejezetében.
[8] Kínai Népköztársaság alkotmánya 67. cikk (19) és (21) bekezdései.
[9] Kínai Népköztársaság alkotmánya 80. cikk.

törvényének[10] VIII. fejezete a védelmi mozgósítással együtt tárgyalja a hadiállapot kérdését. A törvény 44. cikke értelmében az állam alkotmányból fakadó kötelezettsége, hogy a Kínai Népköztársaság szuverenitását, egységét, területi integritását vagy biztonságát fenyegető helyzetben a nemzet egészét vagy részét a mozgósításra felkészítse. Ehhez az előkészületeknek már békeidőben meg kell történnie, a kialakított tartalékokat a mindenkori hadviselési igényekhez kell igazítani. Ennek részletes szabályait követően a törvény kiutalást tesz a hadiállapot kihirdetésére. Habár az alkotmány az elnök jogosítványaként jelöli meg a hadiállapot kihirdetését, a védelmi törvény 49. cikke értelmében az állam az alkotmány alapján hirdet ki hadiállapotot és tesz különböző intézkedéseket az emberi, anyag és pénzügyi források koncentrálására, továbbá vezeti a társadalmat az ország védelmének erőfeszítéseiben, az agresszióval szembeni harcban. Mindezekre tekintettel megállapítható: az államszervezet békeidőtől eltérő működésére, a megtehető intézkedések természetére, illetőleg alkotmányos biztosítékokra, tiltott vagy korlátozott tárgykörökre vonatkozóan a kínai jogrendszer nem tartalmaz normatív szabályokat. Kiemelendő továbbá az is, hogy a hadiállapot kapcsán expressis verbis sem a külső támadás, sem pedig a fegyveres támadás kritériuma nem került meghatározásra.

A szükségállapotra, továbbá a veszélyhelyzet típusú esetkörökre törvényi szintű szabályozást a veszélyhelyzeti intézkedési törvény[11] tartalmaz. A törvény célját tekintve olyan veszélyekkel szembeni preventív tevékenységre, elhárításra,

[10] Az Országos Népi Gyűlés által 1997. március 14-én elfogadott, majd a Kínai Népköztársaság elnökének 84. számú határozatában kihirdetett törvény.

[11] Az Országos Népi Gyűlés Állandó Bizottsága által 2007. augusztus 30-án elfogadott, majd a Kínai Népköztársaság elnökének 69. számú határozatában kihirdetett törvény.

kontrollra és helyreállításra irányul, amelyek jelentős társadalmi károkat okoznak, továbbá az emberi élet- és vagyonbiztonságot, a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot, a környezeti biztonságot vagy a közrendet fenyegetik. Esetköröket tekintve a törvény az alábbi taxatív felsorolást adja: olyan mértékű természeti katasztrófák, szerencsétlenségek, közegészségügyi katasztrófák és közbiztonságot sértő incidensek, amelyek kezelése szükségszerűen veszélyhelyzeti intézkedéseket igényel.

A szerencsétlenségek és a közegészségügyi katasztrófák tekintetében a jogszabály négy veszélyfokozatot ismer: különösen súlyos, súlyos, viszonylag súlyos, általános. A klasszifikáció standardjait az Államtanács vagy az általa kijelölt hatóság definiálja.[12] A törvény 69. cikke tartalmazza a szükségállapoti szabályozást, amely szerint a különösen súlyos szintet elérő veszélyhelyzeti esetköröket érintően, amennyiben azok hatása és kezelhetősége indokolttá teszi, az Állandó Bizottság vagy az Államtanács döntése alapján a szükséges intézkedések megtételéig különleges jogrend vezethető be.

3. Japán: egy „lefegyverzett" ország szabályrendszere

Japán történelmének egyik legjelentősebb fordulatához érkezett el 1868-ban, amikor az országot közel három évszázadig irányító Tokugava dinasztia sógunátusának[13] uralma véget ért. Az utolsó sógun, Tokugava Josinobu a lázadó erők hatására lemondott, átadva a hatalmat Meidzsi császárnak, azonban a császárság hatalmi

[12] Lásd: a veszélyhelyzeti intézkedési törvény 1-3. cikkei.

[13] Japánban a sógunátus kora 1185 és 1868 között tartott. Kezdetben a császár adományozta a sóguni címet, amely Japán katonai vezetőjét, a szamurájok vezérét jelölte. Ez hamarosan olyan hatalmi erőkoncentrációt hozott, ami az érdemi politikai hatalmat a császártól a katonai diktátorrá erősödő sógun kezébe emelte át. Bővebben lásd: HALL, John Whitney – MCCLAIN, James L. – JANSEN Marius B.: *The Cambridge History of Japan,* Cambridge University Press. 1991.

reneszánsza a sógunátus és a császárság híveinek szembekerüléséből kitört Bosin-háborút követően vált egyértelművé. Ez egyúttal törést hozott a korábbi feudális berendezkedésbe, és Japán zárt világán is rés keletkezett. A Meidzsi-éra mély politikai, társadalmi, gazdasági, technológiai és fegyverkezést érintő változásokat hozott az ország életébe, amely koncepcionálisan injektálta a nyugati világ elemeit. A meggyőződést részben az uralkodó belátása, részben pedig a nyugati hatalmak világpolitikai dominanciája alakította ki: Japán számos kedvezőtlen egyezményt kényszerült kötni európai országokkal és az Egyesült Államokkal is, gazdasági mozgástere az elzártság miatt szűkös volt, katonai védelmi képességeihez pedig elengedhetetlenné váltak a nagyléptékű reformok. Az utóbbit a nyugatiak agresszív katonai terjeszkedése szükségképpen dinamikus útra terelte, az azokkal érdemben harcolni képes haderő kiépítése pedig szerves részét képezte egy kartális alkotmánynak, mint objektívának. [14]

Az alkotmányos berendezkedés fontos eszköze volt annak is, hogy Japán fejlődési törekvéseinek az eredménye egy modern, a nyugati államok által is tényezőként számontartott állam benyomása lehessen. Ennek érdekében jogi és közigazgatási reformok sora indult meg. 1868-ban elkészült Japán első – porosz és osztrák hatásokat mutató – írott alkotmánya, ami alapot teremtett egy többpárti parlamentáris berendezkedésnek. A Kína, majd Oroszország felett aratott katonai sikerek és az 1895-ben hatályba lépő polgárjogi kódex a nyugati hatalmakban végképp kialakították a Meidzsi-éra Japánjának legitimitását, ami nem utolsó sorban a korábban kötött egyenlőtlen megállapodásokat is új irányba mozdította. A direktívák túlmutattak a kifelé láttatott nyugatiasodáson, a kormány központosított bürokráciát,

[14] HIRO, Aida: Burke or Rousseau? The Meiji Constitution in early modern Japan, In: *University Bookman*, 2003/2-4 szám, 67-70. o.

költségvetést és adórendszert épített ki, amely hiánypótlóan teremtette meg a közvetlen kontroll lehetőségét az ország egésze felett.[15]

Habár a reformok számos tekintetben sikeresnek ítélhetőek meg, fontos kiemelni, hogy a gyakorlatban számos feloldhatatlan probléma adódott a végrehajtó hatalom és a törvényhozó között, és a társadalmi elfogadottságot nagyban hátráltatta a szamurájok fegyveres ellenállása.[16] A Meidzsi korszak második alkotmánya 1889-ben készült el, és egészen 1947-ig maradt hatályban. A nyugatiasodás sajátos vonását jelentette, ahogyan a császár szerepét az alkotmány rendezte. A Japán Birodalom irányítását a császárok egymást követő uralma determinálja, a kormány pedig ugyan a parlament és a miniszterek tanácsának az egyetértése mellett, de neki felelős. A császári felségjog és a parlamentarizmus olyan ellentmondásos kapcsolatba került, ami jellegéből adódóan alkotmányos monarchiát hozott létre, és ami a Japánt próbára tevő történelmi események során a szöveg többféle értelmezési lehetősége okán számos nehézséget eredményezett.[17]

Japán mai alkotmánya 1947-ben lépett hatályba, egy olyan korszak után, amikor a második világháborúban a történelem egyik legdrasztikusabb fordulatával az országot a szövetségesek kapitulációra kényszerítették. Az Egyesült Államok csapatai egészen 1952-ig tartották megszállás alatt Japánt, az alkotmány szövegét a szövetséges erők helyi parancsnokságának kormányzati

[15] FUKASE-INDERGAARD, Fumiko – INDERGAARD, Michael: Religious Nationalism and the Making of Modern Japanese State, In: *Theory and Society,* 2008/4. szám, 343-374. o.

[16] SWALE, Alistair D.: The Meiji Constitution as Miscalculation. In EDSTRÖM, Bert (szerk): *Turning Points in Japanese History*. Japan Library. 2002. 120-137. o.

[17] Ennek vonatkozásában lásd: TAMÁS Csaba Gergely: *A „jelképes" császárság alkotmánya. Fejezetek a japán alkotmánytörténet köréből*, Budapest, Pázmány Press, 2013.

egysége készítette el angolul, csak később fordították le japánra. Függetlenül az emiatt megfogalmazott kritikáktól, tartalma társadalmi és politikai elfogadottságra talált, mindmáig nem került sor a módosítására.[18]

Az alkotmány demokratikus szellemisége a Meidzsi alkotmányhoz képest markánsan szakít a monarchikus jegyekkel: preambuluma a népszuverenitás primátusát hangsúlyozza, legelső fejezetének legelső cikke pedig a császárt a nép egységének és az állam jelképének titulálja, akinek pozíciója is a nép akaratából fakad akképpen, hogy a szuverén hatalom a nép kezében nyugszik.[19] A császárnak ezáltal a legtradicionálisabb értelemben kezelt, isteni eredetű szerepe az parlamentáris monarchiák protokolláris uralkodói szerepére csökkent. A jelen tanulmány szempontjából ennél még inkább jelentős fordulatát hozta az alkotmány második fejezete, amelynek értelmében a japán nép örökre lemond a hadviselésről, mint a nemzetet megillető szuverén jogról, és a jövőben nemzetközi vitái rendezésében tartózkodik az erőalkalmazástól és az azzal való fenyegetéstől. Ahhoz, hogy ez az egyébként alkotmányos szinten megkötött, a feltétel nélküli megadás következményei nélkül elképzelhetetlen, szokatlan kötelezettségvállalás kétségkívül érvényre jusson, ugyanebben a részben Japán lemond a szárazföldi, a tengeri és a légi haderő fenntartásáról, illetőleg minden egyéb hadikapacitásról.[20]

Ebből nyilvánvalóan következik, hogy sem alkotmányos, sem törvényi szintjén nem ismer a japán jog hadiállapotra vonatkozó különleges jogrendi rendelkezéseket. Méginkább meglepő, és legfőképpen a monarchikus jegyek kasszációjának jelentőségével

[18] Bővebben lásd: MATSUI, Shigenori: *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis*. Oxford. Hart Publishing, 2011.
[19] Japán alkotmányának 1. cikk.
[20] Japán alkotmányának 9. cikk.

magyarázható, hogy az alkotmány szellemiségében a népszuverenitás primátusa olyannyira erős, hogy e jogforrási szinten egyéb különleges jogrendi speciális hatalmat sem kap az államfő vagy a végrehajtó hatalmat megtestesítő kormány.

Japán parlamentális monarchia, amelyet kifejezetten erős törvényhozó hatalom jellemez, az államhatalom legfőbb szervének megnevezett kétkamarás Országgyűlés. Az alsóháznak tekinthető Képviselőház – 4 évente megválasztott – közel 500 taggal bír, a felsőházi szerepet betöltő Tanácsosok háza – 6 évente megválasztott – közel 250 tagot jelent. A törvényhozó hatalom a jogalkotáson túl, az erős parlamentáris jellegből adódóan ellenőrzési jogkörökkel rendelkezik, a nemzetközi szerződések ratifikálásáról és a kormány által benyújtott költségvetésről is dönt. Habár – a fentebb említettekre is hivatkozással – e jogkörével az Országgyűlés még soha nem élt, az alkotmány módosítását is javasolhatja, amit referendum dönthet el. A végrehajtó hatalmat teljes egészében a kormány gyakorolja. A miniszterelnököt az Országgyűlés választja a tagjai közül, azonban a kormányalakítással az államfő bízza meg. A kormány tagjait a kormányfő nevezi ki azzal a kitétellel, hogy azokat az Országgyűlés tagjai közül választja. A kormány az Országgyűlésnek tartozik felelősséggel. A jogalkotás tekintetében a kormány a miniszterelnök útján tehet az Országgyűlés elé törvényjavaslatokat. A végrehajtó hatalomhoz tartozó ellenőrzést és irányítást illetően a közigazgatás egésze felett gyakorolja a kormány a vonatkozó jogköröket.[21]

A korábbiakban kifejtésre került a különleges jogrendi, illetőleg válságkezelési szabályozás teljes hiánya a japán alkotmányos keretek között, ugyanakkor az ország számos olyan eseménnyel találta magát szemben akár csak az elmúlt egy

[21] Japán alkotmányának 41-64. cikkei.

évtizedben is, amelyek szükségképpen megfeszítették ezt a több mint hét évtizedes berendezkedést.

Az már az amerikai megszállás első éveiben nyilvánvaló vált, hogy Japán abszolút lefegyverzése nem tartható, egy ilyen lépés nem csak az ország korábbi, kiemelkedő katonai agresszivitását számolná fel, hanem a szuverén államterületéhez elengedhetetlen védekezőképességet is. Ennek első fázisaként az Egyesült Államok és Japán között 1951-ben úgynevezett „Biztonsági Szerződés" jött létre, amelynek értelmében a Japán ellen intézett külső támadások elhárítására az állomásozó amerikai haderő telepített bázisai, míg a belső fenyegetések és természeti katasztrófákban való szerepvállalásra helyi szárazföldi és tengeri egységek kaptak felhatalmazást. Ennek eredményeként Japán a teljes demilitarizálódástól részben elmozdulhatott.[22]

1954-re már teljeskörű elfogadásra és amerikai támogatásra talált az alkotmány 9. cikke szerinti „béke klauzula" azon értelmezése, amely – összhangban az ENSZ Alapokmány erőalkalmazási szabályaival[23] – a háborúról való alkotmányos

[22] KOWALSKI, Frank: *An Inoffensive Rearmament: The Making of the Postwar Japanese Army,* Naval Institute Press. 2014., 72. o.

[23] Az ENSZ Alapokmánya a 2. cikk (4) bekezdésében az erőszak általános és átfogó tilalmát fogalmazza meg, amivel szemben kivételként két lehetőséget hagyott meg. A 39. cikk értelmében a kollektív biztonság rendszerében a Biztonsági Tanács határozata alapján nyílik lehetőség a jogszerű fegyveres erőalkalmazásra. Az 51. cikk értelmében minden állam természetes joga az ellene intézett fegyveres támadással szemben egyéni vagy kollektív önvédelmet gyakorolni mindaddig, amíg a nemzetközi béke és biztonság védelme érdekében a Biztonsági Tanács a szükséges határozatokat meg nem hozza. A téma vonatkozásában lásd: SULYOK Gábor: Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-Atlanti Szerződés tükrében, In: *Állam- és Jogtudomány*, 2002/1–2. szám, 111. o.; KAJTÁR Gábor: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban,* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.; SPITZER Jenő: *Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019.

szintű lemondás mellett továbbra is az ország inherens jogának tekinti a külső támadásokkal szembeni önvédelmi jogát.[24]

Az Önvédelmi Erőkről szóló, 1954-ben elfogadott 165. törvény teremtett végül jogalapot Japán szárazföldi, légi és tengeri katonai erejének megformálásához. Az Önvédelmi Erők képességei az 1951-es amerikai–japán megállapodáshoz képest jelentős önállóságot mutattak a kezdetekben is, létszámában és felszereltségében pedig a térség meghatározó haderejévé vált. 1960-ban végül olyan megállapodás született az USA és Japán között, ami a szigetország tekintetében azonos mértékű védelmi kötelezettségeket rótt a felekre arra tekintettel, hogy egy Japánt célzó támadás nemcsak az országot, hanem a térséget, így tág értelemben véve az USA békéjét és biztonságát is veszélyezteti.[25] Az Önvédelmi Erőket a Kormány kezdetben a Védelmi Ügynökség, majd 2007-től önálló tárca, a Védelmi Minisztérium útján irányítja.[26] Az államfő és a kormányfő közötti erőviszonyokat jól tükrözi, hogy a főparancsnoki titulust sok ország gyakorlatától eltérően a miniszterelnök tudhatja magáénak.[27]

[24] A későbbiekben ez az önvédelmi jog egyéni és kollektív tartalma teremtett arra lehetőséget, hogy Japán külföldön is alkalmazza a haderejét akár az ENSZ felkérésére Kambodzsában, akár japán állampolgárok halála okán a Közel-Keleten jelenleg is folyó terrorizmus elleni nemzetközi fellépésben. Lásd: SLAVIN, Erik: Japan enacts major changes to its self-defense laws. Starts and Stripes. 2015. szeptember 18. (https://www.stripes.com/news/pacific/japan-enacts-major-changes-to-its-self-defense-laws-1.368783); „Japan set to expand SDF role in Sudan from May under new laws" Nikkei Asian Review. Kyodo. 2015. szeptember 22.

[25] ARUGA, Tadashi: The Declaration of Independence in Japan: Translation and Transplantation, 1854-1997, In: *The Journal of American History,* 1999/4. szám, 1409-1431. o.

[26] Hiroshi, Hiyama: Japan Launches First Defense Ministry Since WWII. Space War. 2007. január 9.
(https://www.spacewar.com/reports/Japan_Launches_First_Defense_Ministry_Since_WWII_999.html).

[27] Az Önvédelmi Erőkről szóló 1954-ben elfogadott 165. törvény 7. cikke.

E változással egyidőben került sor az Önvédelmi Erőkről szóló törvény egyik legjelentősebb módosítására azzal, hogy a külföldi alkalmazás szabályai a „Vegyes rendelkezések" fejezetből az „Alapvető kötelezettségekhez" került át, ami által a tisztán defenzív tevékenység és a nemzetközi jogi értelemben vett egyéni vagy kollektív önvédelmi erőalkalmazás ezáltal a japán jogfelfogásban egy szintre került. Tekintettel az önvédelmi értelmezésében tapasztalható, tendenciózus tágulásra, Japán katonai lehetőségei jogi aspektusból alig maradnak el a más országokétól. A „béke klauzula" jogtörténeti távlatba merülését igazolja az is, hogy az ország miniszterelnökének nyilatkozata alapján a japán kormány 2020-ra célozta meg az alkotmány első módosítását, amelynek fókuszpontjában a 9. cikket érintő revízió helyezkedik el.[28]

A katonai típusú fenyegetésekre irányadó szabályok alapjait az Önvédelmi Erőkről szóló törvény 76. cikke tartalmazza. Ennek értelmében a miniszterelnök rendelheti el a haderő részben vagy egészében való alkalmazását, akkor, ha Japán békéje és függetlensége külső fegyveres támadás megtörténte vagy annak nyilvánvaló veszélye miatt válik bizonytalanná, vagy ilyen események olyan országgal történtek meg, amelynek instabilitása Japánra is kihatással lehet. A miniszterelnök a veszély megszűnését követően azonnal dönt a haderő visszahívásáról. Habár az Önvédelmi Erőkről szóló törvény példásan fogja át az ágazati szabályozást az általános szabályoktól a jogállási és eljárási kérdéseken át, a fegyveres támadás tekintetében csupán a haderőre vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazza. Az eseményekhez kapcsolódó, lakosságot érintő intézkedésekről külön törvény

[28] „Japan's Abe hopes for reform of pacifist charter by 2020" Reuters. 2017. május 3. (https://www.reuters.com/article/us-japan-government-constitution-idUSKBN17Z0BH).

rendelkezik,[29] amely a prefektúrák bevonásával széles körben rendezi a kardinális kérdéseket, úgy mint a riasztási rendszer, a mozgósítás gazdasági vonzatai, az erőforrások biztosítása, orvosi ellátás, önkormányzati hatáskörbe tartozó feladatokban való katonai segítségnyújtás, katasztrófavédelmi feladatokat ellátó szervekkel való együttműködés, vagy éppen az evakuálás.

Tekintettel arra, hogy az 1947 utáni Japán katonaság elsődleges funkciója a belföldön történő feladatellátás volt, univerzális felhatalmazása máig jelen van. Az Önvédelmi Erőkről szóló törvény 78. cikke értelmében a védelmi miniszter jogköre, hogy a közrend és a közbiztonság szavatolása érdekében a nem katonai típusú fenyegetések, veszélyhelyzetek során haderő feladatot lásson el.

A nem katonai típusú fenyegetésekkel kapcsolatban általánosan kijelenthető, hogy a katonaihoz képest sokkalta fragmentáltabb szabályozás jellemzi. Koncepcionálisan mindez úgy definiálható, mint egy ágazatokra bontott veszélyhelyzeti-szükséghelyzeti háló, amelyben az ágazati törvények külön-külön biztosítanak az általánostól eltérő intézkedési jogkört a végrehajtó hatalomnak. A rendőrségről szóló 1954. évi 162. törvény 71. cikke biztosítja szükséghelyzet kihirdetését a nem katonai típusú belső konfliktusok esetére, valamint az élet- és vagyonbiztonságot ekképpen veszélyeztető eseménysorozatok kezelésére az 1961. évi 223. számú válságkezelési törvény 106. cikkében teremt jogalapot a természeti és ipari katasztrófák teljes körét illetően. Mindezek bevezetése esetén a kormány az Országgyűlésnek tartozik bejelentési kötelezettséggel, azonban annak akadályoztatása esetén rendeletet alkothat a veszély elhárítása érdekében.

[29] A fegyveres támadásban a lakosság védelméről szóló 2004. évi 112. törvény.

Az egészségügyi típusú veszélyhelyzeti szabályozásánál a közelmúlt eseményei még erősebb töredezettséget mutatnak, a területen a jogalkotás reaktivitását erősítve a preventív elgondolásokkal szemben. A minősítést az támasztja alá, hogy nincs átfogó egészségügyi típusú különleges jogrendi szabályozás, csupán az új típusú influenzával szembeni fellépésről szóló 2012. évi 31. törvény tartalmaz rendelkezéseket. Túl azon, hogy a közelmúlt eseményei okán a törvényben felsorolt betegségeket egy gumiklauzulával hidalta át a jogalkotó,[30] tartalma javarészt a 2009-es madárinfluenza járvány tapasztalatai alapján épül fel. A 32. cikk értelmében a miniszterelnök, mint a Kormányzati Egészségügyi Ellenintézkedési Központ vezetője veszélyhelyzetet rendelhet el, meghatározva annak időtartamát, területét. A veszélyhelyzet az európai átlagértékekhez képest meglepően hosszú ideig, legfeljebb két évig rendelhető el, legfeljebb egy évvel lehet meghosszabbítani. A 45. cikk rendelkezései a prefektusok részére teremt jogkört a lakosság kijárásának korlátozására, ehhez kapcsolódóan visszaszoríthatja, indokolt esetben felfüggesztheti a közhasználatú létesítmények működését. Amennyiben egészségügyi létesítmények kialakítása válna szükségessé, ettől a korábbiakban eltérő felhasználású, magáncélú épületeket vehet igénybe a prefektus, és kérheti ott az átmeneti egészségügyi szolgáltatások megteremtését. A kormányfő – a 45. cikk (3) bekezdése alapján – a nem teljesítőket felszólíthatja és utasítást is intézhet irányukba. Jogsértő magatartásnak csak az utasítással szembeni engedetlenség számít. Jelentős hiányosság, hogy szankciók a törvényben nem kerültek meghatározásra a rendelkezések ignorálásának esetére, jelentősen csökkentve a kikényszeríthetőség effektivitását.

[30] A 2020. évi 4. törvény módosítottaz az új típusú influenzával szembeni fellépésről szóló törvényt úgy, hogy a törvény alkalmazásában adekvát megbetegedésekhez minden influenza típusú fertőzés hozzátartozik.

4. Különleges jogrendi szabályok a Koreai Köztársaságban (Dél-Korea)

Korea már 35 éve volt a Japán Birodalom része, amikor 1945-ben a japánok kapitulációját követően egy szovjet és egy amerikai irányítási zónára szakadt. 1948-ban pedig az északi oldalon létrejött a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság, délen a Koreai Köztársaság. Habár Dél-Korea jogrendszere a mai napig magában hordozza a japán örökséget, civilisztikáját a kontinentális jog határozza meg, alkotmányosságára pedig szignifikáns hatást az Amerikai Egyesült Államok angolszász rendszere gyakorol.[31]

A Koreai Köztársaság első alkotmányát az állam létrejöttekor, 1948-ban fogadták el, tartalmára az Amerikai Egyesült Államok alkotmányán kívül a Weimari Köztársaság és a Kínai Köztársaság egyes koncepcióinak adaptálása is jellemző. Habár a koreai háború ismert történelmi eseményei alapján könnyűszerrel gondolhatjuk azt, hogy az ország első kihirdetett különleges jogrendje ezekhez a harcokhoz köthető, azonban az első rendkívüli intézkedéseket az állam akkori elnöke, Li Szin Man arra használta fel, hogy a belső politikai szerepét és hatalmát legitimálja, ennek érdekében a törvényhozó hatalmat megtestesítő Nemzetgyűlés támogatása híján is elérje az elnöknek a nép általi közvetlen megválaszthatóságát. Katonai jogrendet Dél-Korea először 1952. május 25-én hirdetett ki, amelynek lehetőségei nem csak a két Korea konfliktusainak hatékony megvívását segítették, de Li Szin Man az ebből származó, szélesebb körű felhatalmazását a Nemzetgyűlés meggyengítésére is rendszeresen felhasználta.

[31] KLEINER, Jurgen: Korea: A Century of Change. Singapore, In: *World Scientific*, 2001. 110–111. o.; CUMINGS, Bruce: Korea's Place in the Sun: A Modern History. New York, W. W. Norton, 1997.. 342. o.; YOON, Dae-kyu: *Law and Political Authority in South Korea,* Boulder, Colorado, Westview, 1990, 98. o.

Mindezek ismeretében nem meglepő, hogy habár a koreai háború 1953-ban fegyverszünetig jutott, a konkrét lezárás hiányában a különleges jogrendi kormányzás vonásai rendszeresen tértek vissza a következő évtizedekben. Kiemelendő az 1971-es egyetemi zavargások időszaka, amelynek következményeként a Nemzetgyűlés elfogadott egy, a nemzet védelmében hozható különleges intézkedéseket szabályozó törvényt. Ez felhatalmazta az elnököt arra, hogy a rend, a társadalom biztonsága és a nemzetbiztonság megóvásának érdekében szükséges esetben veszélyhelyzetet hirdessen ki. Az e körben hozható rendelkezések szerint az emberi jogokat is korlátozhatták, gazdasági válságra adott reakciók eszközölhetők.[32]

Az ország hatályos alkotmányát 1987. október 25-én fogadták el, egy olyan időszakot követően, amikor az ellenzék és a kormány között sokadik alkalommal alakultak ki éles csatározások az elnök közvetlen nép általi megválasztásával kapcsolatban. Az alkotmány szövege konszenzust hozott: 67. cikke értelmében az elnököt a nép általános, egyenlő, titkos és közvetlen úton választja meg. Ez a lépés a kezdetének tekinthető egy olyan alkotmányos revíziónak, amely az állam autoriter jellegét jelentősen csökkentette, a nép részvételét erősítve nyitott új fejezetet az ország demokratizálódásában. Mindez úgy valósult meg, hogy az elnök, mint államfő nem gyengült: a 66. cikk (4) bekezdése őt jelöli meg a végrehajtó hatalom fejének. A 86. és 87. cikkek szerinti feltételek alapján a végrehajtói ágat az Államtanács, mint kormány testesíti meg, melynek miniszterelnökét és tagjait az elnök a törvényhozó hatalmat gyakorló Nemzetgyűlés hozzájárulásával jelölheti ki. E cikkek

[32] NAHM, Andrew C: Korea: *Tradition and Transformation*, Elizabeth, New Jersey, Hollym, 1996.

szilárdították meg Dél-Korea prezidenciális köztársaságként való berendezkedését.[33]

A következő fordulópont 1993-hoz köthető, ekkor választották meg az ország első civil elnökét, 1998-ban pedig az államfőt teljesen békés körülmények között váltotta le ellenzéki utóda. Leszögezendő, hogy az elnök – az alkotmány 74. cikk (1) bekezdés alapján – a katonai státusztól függetlenítve is megőrizte a fegyveres erők parancsnoka tisztséget. Az időszak stabilitását jól jellemzi az is, hogy két olyan, korábban katonai közegből hatalomra jutott elnököt is bíróság elé állítottak, akik pozíciójukat államcsínnyel érték el. Az így teremtett precedens okán az alkotmányos rend felforgatását törvényi szinten határozták meg.[34]

A Koreai Köztársaság alkotmánya a különleges jogrend felhatalmazásait az elnöki jogköröknél részletezi. Az esetkörök tekintetében sajátos megoldásként mutatkozik, hogy alapvetően egyetlen, minden esetkört magába foglaló veszélyhelyzetet ismer, illetőleg azok eszkalációjának esetére, valamint egyéb katonai természetű kérdésekben biztosítja az elnöknek a katonai jogrend bevezetését.

Az alkotmány 76. cikke belső zavargások, külső fenyegetés, természeti katasztrófa, valamint súlyos pénzügyi és gazdasági krízis esetére biztosít az elnök számára rendkívüli intézkedési jogköröket, amennyiben azokat a nemzetbiztonság, a közrend és a közbiztonság érdekében olyan sürgősen kell eszközölni, hogy Nemzetgyűlés összehívására nincs elég idő. Az alkotmány az elnököt törvényi erővel bíró rendeletek kiadására jogosítja, amelyek vonatkozásában

[33] WEST, James M. – BAKER, Edward J.: The 1987 Constitutional Reforms in South Korea: Electoral Processes and Judicial Independence, In: *Harvard Human Rights Year Book*, 1988, 135. o.

[34] WATERS, David M.: Korean Constitutionalism and the Special Act to Prosecute Former Presidents Chun Doo-hwan and Roh Tae-woo, In: *Columbia Journal of Asian Law*, 1996/10. szám, 461. o.

a Nemzetgyűlés jóváhagyást is kiköti. A Nemzetgyűlés azonnali tájékoztatása és az általuk történő jóváhagyás olyannyira nem kerülhető meg, hogy hiányában a rendelet – függetlenül a fennálló fenyegetésre – haladéktalanul hatályát veszti. A Nemzetgyűlés tájékoztatása mellett azonnali kötelezettségként jelentkezik a nyilvánosságra hozatal, a köz tájékoztatása is. A (2) bekezdés a rendeletalkotási jogkört némileg megszorítja: a nemzetbiztonságot fenyegető, jelentősebb ellenségeskedés esetében, csak a nemzeti integritás védelme érdekében meghozni szükséges intézkedésekre és kizárólag a Nemzetgyűlés akadályoztatása esetére korlátozza. A részletesebb felhatalmazási kérdésekről a fenyegetés által érintett ágazatok szabályzói gondoskodnak.[35]

Az alkotmány 77. cikke rendelkezik a katonai jogrend vonásairól. Az elnök minden olyan esetben kihirdetheti, amikor az országot háború, fegyveres konfliktus vagy azokkal egyenértékű, belső nemzeti veszély fenyegeti. A katonai jogrendet a (2) bekezdés két altípusra bontja: egy védelmi felkészülést érintő megelőző, valamint egy már fokozott, hadiállapot jellegű altípusra. Fontos sajátosság, hogy valójában nem a konfliktus kategóriája – külföldi vagy belföldi fenyegetés elhatárolása – dönt e jogrend bevezetéséről, hanem tisztán a fenyegető veszély okán megmutatkozó katonai szükségesség, ezáltal pedig a koreai jogrendszer reakcióképessége a hibrid hadviselés korában, alkotmányos szabályozás tekintetében különösen reakcióképesnek

[35] Példaként hozható a 2009-ben kihirdetett, a fertőző betegségek megfékezéséről és megelőzéséről szóló 9847. sz. törvény, amely többek között az új típusú koronavírus okozta 2020-as pandémia időszakában az egyik leghatékonyabb jogi keretet biztosította a szükséges intézkedések megtételéhez. Ennek kapcsán lásd: Kim, Brian J.: Lessons for America: How South Korean Authorities Used Law to Fight the Coronavirus. Lawfare blog. 2020. március 16. (https://www.lawfareblog.com/lessons-america-how-south-korean-authorities-used-law-fight-coronavirus).

tekinthető. Az elnöknek a kihirdetést követően azonnali tájékoztatási kötelezettsége van a Nemzetgyűlés felé. Amennyiben azt a Nemzetgyűlés abszolút többsége szavazza meg, az elnök köteles a katonai jogrendet – az azt kiváltó fenyegetések fennállásától függetlenül – megszüntetni.

A katonai jogrend kihirdetéséhez, megerősítéséhez, megszüntetéséhez, alapvetően a működéséhez tartozó részletszabályokat külön törvény, a katonai jogrendről szóló, 1981. április 17-én elfogadott 3442. sz. törvény rendezi. A törvény kimondja, hogy a katonai jogrend valamelyik altípusának az elnök általi kihirdetése, valamint az egyik altípusról a másik altípusra történő váltás az Államtanács mérlegeléséhez is kötött. E kitétel praktikuma érthető, hiszen a kapcsolódó ágazati szakapparátusok a kormányzat tárcáihoz kötődnek. A különleges jogrendi állapotra okot adó körülmények megléte esetén a kihirdetésre a védelmi miniszter vagy a belügyminiszter a miniszterelnök útján tehet javaslatot az elnöknek. Katonai jogrendet az ország egészére vagy meghatározott részére is ki lehet hirdetni, az elnöknek pedig gondoskodnia kell egy e jogrend idején funkcionáló parancsnok kijelöléséről is. A parancsnokot a védelmi miniszter javasolja a tábornoki kar aktív állományú tagjai közül, akit az elnök az Államtanács mérlegelését követően nevezhet ki. A parancsnok a hatékony feladatellátás érdekében – elnöki rendeletben foglaltak szerint – a közvetlen irányítása alá tartozó parancsnokságokat hoz létre. A parancsnok a megelőző típusú katonai jogrendben a parancsnokságok területén található katonai bírósági és igazgatási szerv feletti kontroll illeti meg, amely a hadiállapot jellegű típusnál kiterjed a nem katonai szervekre is.[36] Az ez idő alatt hozható

[36] A katonai jogrendről szóló, 1981. április 17-én elfogadott, 3442. sz. törvény 1-8. cikkei.

intézkedések, mozgósítások, készletezések, valamint a statárium működésének részletszabályaira a törvény egyaránt kitér.

5. Szingapúr: Egy városállam különleges jogrendi szabályai

Szingapúr városállama 1965-ben nyerte el a függetlenségét, azután, hogy békés körülmények között levált Malajziáról. Az így létrejövő ország angolszász típusú jogrendszert alakított ki, amelyben a precedensjogon túl a kormányzás westminsteri jellegű parlamentáris rendszerét is alapul vette. Figyelemreméltó különbséget jelent, hogy az országnak a brit jogi gyökerekkel ellentétben van írásos alkotmánya, továbbá a westminsteri rendszer jellemzőjének tekintett többpártrendszer és az erős ellenzéki ellensúlyból adódó élénk politikai versengés, kölcsönös ellenőrzés nem kimondottan érvényesül.[37] Az utóbbit objektíven támasztja alá, hogy a parlamentáris köztársaságként működő ország egykamarás Parlamentjének 111 képviselői helyéből 84 a kormányon lévő Népi Akciópárté, a maradék 27 hely pedig 9-18 arányban oszlik meg a Munkáspárt mandátumai és a független képviselők között.[38] Szingapúr ugyanakkor a térség egyik leggyorsabban fejlődő országa, amely kevesebb, mint hat évtizedes fennállása alatt globális kereskedelmi és pénzügyi központtá fejlődött.[39]

Szingapúr államszervezetét tekintve – túl a Népi Akciópárt de facto egyeduralmán – további sajátosság az államfői hatalmat

[37] Ennek kapcsán lásd: TAN, Kevin Y.L.: *An Introduction to Singapore's Constitution. Singapore*, Talisman, 2005.

[38] Lásd: a Szingapúri Parlament hivatalos oldala (https://www.parliament.gov.sg/history/list-of-mps-by-parliament).

[39] Jun Jie, Woo: Positioning Singapore in a new financial world order, In: *Today Online*. 2019. október 2. (https://www.todayonline.com/commentary/positioning-singapore-new-financial-world-order).

gyakorló elnök közvetlenül a nép által történő megválasztása. Mind a szakirodalom, mind pedig a rendszerkritikusok hangsúlyozzák az államszervezetben rejlő tekintélyelvűséget, amelyet nem kizárólag az eddig ismertetett tényezők alapozzák meg: az ország első miniszterelnöke, Li Kuang-jao a tisztségét 1990-ig töltötte be, lemondását követően pedig a kormánypárt létrehozta neki a rangidős miniszteri tisztséget, amelyet minden esetben a lemondó miniszter tölt be. Utódja, Goh Chok Tong 2004-ben mondott le, és Li Kuang-jao fiát nevezte ki utódjául. Szingapúr első miniszterelnöke így a rangidős miniszteri tisztségéből kiszorult, azonban a Népi Akciópárt speciális, kormányzati tagsággal járó tanácsadói beosztást alakított ki a számára, amelynek köszönhetően 2015-ben bekövetkezett haláláig fiával együtt kormányzott.[40]

Szingapúr jogrendszere egyetlen különleges jogrendi típust ismer, amely veszélyhelyzetként magában foglal minden békeidőtől eltérő esetet, ami az ország biztonságát vagy gazdasági stabilitását fenyegeti. A katonai jellegű fenyegetésekre vonatkozóan nincsenek külön rendelkezések, ami azért elgondolkodtató, mert szingapúri sorozási törvény meglehetősen szigorú, még az állampolgársággal nem rendelkező betelepülőknek is előír kötelező katonai szolgálatot.[41] Veszélyhelyzetet az elnök hirdethet ki, aki a veszélynek a Parlament két ülése közötti bekövetkezése esetén

[40] TAN, Kevin Y.L.: State and Institution bulding through the Singapore Constitution 1965-2005, In: THIO, Li-ann – TAN, Kevin Y.L. (szerk.): *Evolution of a revolution: forty years of the Singapore constitution*, Oxon, Routledge-Cavendish, 2009.; TAN, Kevin Y.L.: Legislating Dominance: Parliament and the Making of Singapore's Governance Model, In: RAHIM, Lily Zubaidah – BARR, Michael D. (szerk.): *The Limits of Authoritarian Governance in Singapore's Developmental State*, Palgrave Macmillan. 2019. 264-265. o.; Lee Kuan Yew, Founding Father and First Premier of Singapore, Dies at 91", In: *The New York Times*, 2015. március 22. továbbá Szingapúr 1965. augusztus 9-én elfogadott alkotmányának V-VIII. részei.

[41] Részletesen lásd: az 1970-ben elfogadott 25. törvény a sorozásról (https://sso.agc.gov.sg/Act/EA1970#pr2-).

köteles előmozdítani annak a mihamarabbi összehívását, valamint annak bekövetkezéséig törvényi erővel bíró, az alkotmánnyal nem ellentétes rendeleteket alkothat az azonnali cselekvést követelő kérdésekben. Rendeleteiről köteles a Parlamentnek beszámolni, aki határozattal hagyhatja jóvá azokat, feltéve, hogy az abban foglalt rendelkezéseket az elnök még nem vonta vissza okafogyottságra tekintettel a Parlament összehívása előtt. A Parlament határozattal hatályon kívül is helyezheti az elnöki rendeleteket, és adott esetben magát a kihirdetett veszélyhelyzetet is megszünteti. Fontos alkotmányos garanciát mutat, hogy a Parlament a különleges jogrend időtartama alatt is hozhat törvényt. A veszélyhelyzet, az annak során hozott rendeletek, illetőleg a kizárólag a veszélyhelyzettel összefüggésben hozott törvények és egyéb döntések hat hónapig maradhatnak hatályban.[42]

Mindezek részletszabályait és az elnöki rendeletben szabályozható témaköröket taxatíve felsoroló veszélyhelyzeti törvény határozza meg.[43] A törvényben kapott felhatalmazás alapján az elnök többek között polgári- és büntetőeljárásjogi szabályokról is dönthet. A védelmi miniszter hatáskörét magához vonva az ország közbiztonságát veszélyeztető személyek letartóztatási szabályairól rendelkezhet. A hatóságok bármely épületbe való belépése és a házkutatás is elnöki rendelethez kötött. Anyagi jogi tekintetben szabálysértési és bűncselekményi tényállásokat alkothat, meghatározhatja az azokhoz tartozó büntetéseket, ami bűncselekmény esetén akár halálbüntetés is lehet. A törvény lefekteti azt is, hogy a benne foglalt rendelkezésekkel ellenszegülő magatartást szabálysértésnek kell tekinteni, amely külön-külön és együtt is kiszabható (1000

[42] Szingapúr alkotmányának 150. cikke.

[43] Az 1964-ben elfogadott veszélyhelyzeti törvény. (https://sso.agc.gov.sg/Act/EEPA1964).

szingapúri dollárt meg nem haladó) pénzbüntetéssel és (12 hónap időtartamnál nem hosszabb) elzárással büntethető. A szabálysértő vagy bűncselekményt elkövető személyekkel szembeni eljárás lefolytatását az elnök kezdeményezheti a feladat- és hatáskörrel rendelkező bíróságnál. A törvény rendelkezései okán az elnök vagyontárgyak állami kontroll alá helyezéséről vagy birtokbavételéről is dönthet, továbbá illetékeket és díjakat is megállapíthat. A felsorolás két, meglehetősen keretek nélküli felhatalmazást is tartalmaz. Egyrészt felhatalmazza az elnököt, hogy bármely jogszabályt módosítsa vagy a jogszabály végrehajtását felfüggessze, másrészt egy kvázi gumi klauzulával biztosítja, hogy az elnök az e törvényben meg nem határozott bármely más kérdésben is rendeletet hozhasson, ha azt a köz érdekében jelentősnek tartja.[44]

6. Következtetések

A négy ázsiai ország különleges jogrendi szabályozásánál határozottan rajzolódott ki, hogy a nyugati alkotmányos berendezkedések adaptálása nem minden elemében eredményezi a kontinentális és az angolszász megoldásokkal való azonosságot. A vizsgált államokban a közösségi normák a normatív tartalomnak erős ellenpólusai, de a sajátos megoldásokat az elmúlt évszázad történelmi eseményei – és legalább az azt megelőző elzártság identitáselemmé válása – is életre hívta. Ezek a békeidőtől eltérő körülmények kezelésében és alapvetően a különleges jogrend funkcióinak kiaknázásában vagy mellőzésében a vizsgált államok vonatkozásában különböző aspektusokban – mutatkoznak meg.

Kína az elmúlt másfél évszázadban a nyitásnak több fázisát is megélte, ahol a kezdeti nyugati nyitást a világégést követően a szovjetek felé elköteleződés jellemezte, amely mint

[44] Az 1964-ben elfogadott veszélyhelyzeti törvény 2. és 6. szakaszai.

tulajdonképpeni második nyitás végső soron az elmúlt 20 év szocialista piacgazdaság koncepciójában az izolációs elemet erősítette fel. Az állam a különleges jogrendi alkotmányos szabályozását nem mellőzi és nem is mellőzhetné, azonban annak szerepe a jogfejlődés egyik szükségképpeni fázisán túl szűk jelentőséggel bír. A demokratizálódás megfontolt és politikai életből kirekesztett, óvatos beengedése a szocialista pártállami jelleget megszilárdította, a Kínai Kommunista Párt a normál jogrendben is rendelkezik a legfontosabb felhatalmazásokkal a krízisek kezeléséhez.

Japán, Kínával ellentétben a nyugati nyitásban ugyan nem várta meg a teljes kiszolgáltatottságot a feudalizmus és az abszolút monarchia jegyeinek lecseréléséhez, azonban a második világégést követően beállt kezdeti pozíciója mindmáig hordoz lenyomatot az ország alkotmányos szellemiségében és normatív tartalmában. Jogrendszerét vizsgálva felismerhető, hogy a speciális hatalom, a békétől eltérő kihívások a hadviselésről való teljes lemondással és a népszuverenitás kiemelt tiszteletben tartásával is megteremtik a különleges szabályok létjogosultságát. A több, mint 70 éves lenyomatok a jogértelmezés és a világpolitikai konszenzusok okán elhalványulni látszanak, így a katonai típusú fenyegetésekkel szembeni jogszerű reakcióképesség alapjaiban jelen van. A nem katonai típusú fenyegetések esetében, a vizsgált országok vonatkozásában figyelemre méltó jelenség a japán szabályozás ágazati széttagoltsága, amely meglehetősen merev keretek közé tereli a kormány jogköreit.

Dél-Korea különleges jogrendi gondolkodását az ismertetettek alapján két, egymással viszonylag szembenálló faktor hatja át. Ezek közül az egyik a koreai háború és annak ténye, hogy a konfliktusnak az 1953-as fegyverszünet óta nincs végérvényes nyugvópontja, ez pedig a jogi környezet készültségét is kívánja. E

készültségnek a kellően reszponzív különleges jogrendi szabályozás esszenciális sajátja. Ahogy arra a másik faktor rámutat: nem példanélküli, hogy a különleges jogrend kihirdetésének apropója nem annyira az állam integritásának és az élet- és vagyonbiztonságnak a megóvása, mintsem inkább a hatalmi pólusok érdekorientált formálása. Ez felszínre hozhatja a kivételes hatalommal szembeni legerősebb szkepticizmust is, de az alkotmányozó motivációját is egy ilyen fokú diszfunkció eshetőségeinek a minimalizálására, a megfelelő fékek és a kellően nagy ellensúlyok megformálására. Dél-Korea szabályozásának kiemelendő vonása, hogy kettős tagolásában nem a háborúra és belső fenyegetésekre bontja szabályozását, hanem a fenyegetéseket ettől függetlenül vizsgálva keresi a veszély elhárításának katonai feladatait, ez pedig komoly lépéselőnnyé fejlődhet a belső és külső konfliktusoknak hibrid hadviselés általi összemosódásában. Szintén figyelemre méltó attribútumként tekinthetünk a katonai jogrend parancsnoki rendszerére, ami fokozatosságot képvisel, valamint meglepő módon nem az államfő, nem is a védelmi miniszter, de még csak kifejezetten nem is a vezérkari főnök személyéhez kötött, hanem alacsonyabb szinten is biztosítottnak látható.

Szingapúr dinamikus fejlődésének egyik motorja kétségkívül a jogrendszer nyitottságában rejlik, ugyanakkor jól látható, hogy az ország eklatáns példaként szolgál a jog nyugati adaptálásának, a kulturális gyökereknek és a vezetői tekintélynek a triászára. Erre egyaránt példa Li Kuang-jao miniszerelnök 50 éves pályafutása, de a kutatás tárgyában az a tény is, hogy Szingapúr veszélyhelyzeti törvénye egy „gumi klauzula" okán az elnök belátására bízza a meghozott intézkedések tárgyának megválasztását. Külön kiemelhető jellemzője a szabályozásnak az is, hogy Szingapúr alkotmánya nem differenciál katonai és nem katonai feladatok

között, minden normáltól eltérő helyzetben biztosítja felhatalmazásait az államfő részére.

A tanulmányban bemutatásra került, hogy a térségből fakadó jellegek hogyan képesek új, a kultúránk által kevésbé elképzelt irányokat és megoldásokat teremteni a kontinentális vagy angolszász berendezkedés táptalaján. Bizonyítékaként szolgálhat ez annak is, hogy a normatív szabályozás önmagában nem mozdítja elő az eredményes fellépést, ahhoz a társadalmi, kulturális és államszervezeti sajátosságok mellérendelten társulnak. A miénktől eltérő megoldásokat azonban más szemszögből is láthatja az elemző, amiben nem szükségszerű azokat a sajátosság okán minden elemében átültethetetlenül idegennek tekinteni. A 2020-ban végigsöprő világjárvány minden állam különleges jogi rendszerét levizsgáztatta, és habár egyik krízis kezelése sem tisztán jogi kérdés, az abban elért eredményesség vagy eredménytelenség talán pont a megfontolt és funkcionális átültetés kezdőlökését adhatja.

Forrásjegyzék

Irodalomjegyzék

[1.] ARUGA, Tadashi: The Declaration of Independence in Japan: Translation and Transplantation, 1854-1997, In: *The Journal of American History,* 1999/4. szám, 1409-1431. o.;

[2.] CHEN, Albert H.Y.: Emergency powers, constitutionalism and legal transplants: The East Asian experience. In: RAMRAJ, Victor V. – THIRUVENGADAM, Arun K. (szerk.): *Emergency Powers in Asia: Exploring the Limits of Legality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 56-88. o.;

[3.] CHEN, Albert HY: China's Long March towards Rule of Law or China's Turn against Law? In: *The Chinese Journal of Comparative Law,* 2016. 1–35. o.;

[4.] CUMINGS, Bruce: Korea's Place in the Sun: A Modern History. New York, W. W. Norton, 1997.;

[5.] CUNG-YUEH HSÜ, Immanuel: *The Rise of Modern China,* Oxford, Oxford University Press, 2000.;
[6.] DELISLE, Jacques: Legalization without Democratization in China under Hu Jintao, In: Cheng LI (szerk.): *China's Changing Political Landscape*, Washington, Brookings, 2008, 185–211. o.;
[7.] FU, Hualing: China's striking anticorruption adventure: A political journey toward the Rule of Law? In: CHEN, Weitseng (szerk.): *The Beijing Consensus? How China has Changed Western Ideas of Law and Economic Development*. Cambridge U Press, 2017. 249-274. o.;
[8.] FUKASE-INDERGAARD, Fumiko – INDERGAARD, Michael: Religious Nationalism and the Making of Modern Japanese State, In: *Theory and Society,* 2008/4. szám, 343-374. o.;
[9.] HALL, John Whitney – MCCLAIN, James L. – JANSEN Marius B.: *The Cambridge History of Japan,* Cambridge University Press. 1991.;
[10.] HIRO, Aida: Burke or Rousseau? The Meiji Constitution in early modern Japan, In: *University Bookman*, 2003/2-4 szám, 67-70. o.;
[11.] KAJTÁR Gábor: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban,* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.;
[12.] KILLION, M. Ulric: Building up" China's constitution: culture, Marxism and the WTO rules, In: *Loyola of Los Angles Law Review*, 2008/1. szám, 563-570. o.;
[13.] KLEINER, Jurgen: Korea: A Century of Change. Singapore, In: *World Scientific*, 2001. 110–111. o.;
[14.] KOWALSKI, Frank: *An Inoffensive Rearmament: The Making of the Postwar Japanese Army,* Naval Institute Press. 2014.;
[15.] LUBMAN, Stanley B.: *Bird in a Cage: China's Post-Mao Legal Reforms*, Stanford, Stanford University Press, 2000.;
[16.] MATSUI, Shigenori: *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis*. Oxford. Hart Publishing, 2011.;
[17.] NAHM, Andrew C: Korea: *Tradition and Transformation*, Elizabeth, New Jersey, Hollym, 1996.;
[18.] PEERENBOOM, Randall: *China's Long March toward the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.;

[19.] Pongrácz Alex – Szmodis, Jenő: Kérdések és válaszkísérletek a Nyugat és a nyugati jog szerepéről a globalizálódó világban, In: *Jogelméleti Szemle*, 2019/3. szám, 52-71. o.;
[20.] SPITZER Jenő: *Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019.;
[21.] SULYOK Gábor: Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-Atlanti Szerződés tükrében, In: *Állam- és Jogtudomány*, 2002/1–2. szám, 99-136. o.;
[22.] SWALE, Alistair D.: The Meiji Constitution as Miscalculation. In EDSTRÖM, Bert (szerk): *Turning Points in Japanese History*. Japan Library. 2002. 120-137. o.;
[23.] TAMÁS Csaba Gergely: *A „jelképes" császárság alkotmánya. Fejezetek a japán alkotmánytörténet köréből*, Budapest, Pázmány Press, 2013.;
[24.] TAMÁS Csaba Gergely: Kelet-ázsiai jogrendszerek, In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* http://ijoten.hu/szocikk/kelet-azsiai-jogrendszerek (2017).;
[25.] TAN, Kevin Y.L.: *An Introduction to Singapore's Constitution. Singapore*, Talisman, 2005.;
[26.] TAN, Kevin Y.L.: Legislating Dominance: Parliament and the Making of Singapore's Governance Model, In: RAHIM, Lily Zubaidah – BARR, Michael D. (szerk.): *The Limits of Authoritarian Governance in Singapore's Developmental State*, Palgrave Macmillan. 2019. 264-265. o.;
[27.] TAN, Kevin Y.L.: State and Institution bulding through the Singapore Constitution 1965-2005, In: THIO, Li-ann – TAN, Kevin Y.L. (szerk.): *Evolution of a revolution: forty years of the Singapore constitution*, Oxon, Routledge-Cavendish, 2009.;
[28.] WATERS, David M.: Korean Constitutionalism and the Special Act to Prosecute Former Presidents Chun Doo-hwan and Roh Tae-woo, In: *Columbia Journal of Asian Law*, 1996/10. szám, 461. o.;
[29.] WEST, James M. – BAKER, Edward J.: The 1987 Constitutional Reforms in South Korea: Electoral Processes and Judicial Independence, In: *Harvard Human Rights Year Book*, 1988. 135. o.;

[30.] XIAO-PLANES, Xiaohong: Of Constitutions and Constitutionalism: Trying to Build a New Political Order in China 1908–1949, In: S. BALME, M. DOWDLE (szerk.): *Building Constitutionalism in China*. New York, Palgrave Macmillan, 2009. 37–58. o.;
[31.] YOON, Dae-kyu: *Law and Political Authority in South Korea,* Boulder, Colorado, Westview, 1990. 98. o.

Felhasznált jogforrások

[1.] Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya;
[2.] A Kínai Népköztársaság alkotmánya;
[3.] Japán alkotmánya;
[4.] A Koreai Köztársaság alkotmánya;
[5.] Szingapúr alkotmánya;
[6.] Az Országos Népi Gyűlés által 1997. március 14-én elfogadott, majd a Kínai Népköztársaság elnökének 84. számú határozatában kihirdetett törvény;
[7.] Az Országos Népi Gyűlés Állandó Bizottsága által 2007. augusztus 30-án elfogadott, majd a Kínai Népköztársaság elnökének 69. számú határozatában kihirdetett törvény;
[8.] Az Önvédelmi Erőkről szóló 1954-ben elfogadott 165. törvény;
[9.] A fegyveres támadásban a lakosság védelméről szóló 2004. évi 112. törvény;
[10.] A fertőző betegségek megfékezéséről és megelőzéséről szóló 2009. évi 9847. sz. törvény;
[11.] A katonai jogrendről szóló, 1981. április 17-én elfogadott, 3442. sz. törvény;
[12.] Az 1970-ben elfogadott 25. törvény a sorozásról;
[13.] Az 1964-ben elfogadott veszélyhelyzeti törvény.

Egyéb online források

[1.] „Japan set to expand SDF role in Sudan from May under new laws" Nikkei Asian Review. Kyodo. 2015. szeptember 22.;

[2.] „Japan's Abe hopes for reform of pacifist charter by 2020" Reuters. 2017. május 3. (https://www.reuters.com/article/us-japan-government-constitution-idUSKBN17Z0BH);

[3.] „Lee Kuan Yew, Founding Father and First Premier of Singapore, Dies at 91", In: *The New York Times*, 2015. március 22.;

[4.] A Szingapúri Parlament hivatalos oldala (https://www.parliament.gov.sg/history/list-of-mps-by-parliament);

[5.] Babones, Salvatore: China's Constitutional Amendment Are All About the Party, Not The President, In: *Forbes*. 2018. március 11. (https://www.forbes.com/sites/salvatorebabones/2018/03/11/chinas-constitutional-amendments-are-all-about-the-party-not-the-president/#2a23a69a1615);

[6.] Hiroshi, Hiyama: Japan Launches First Defense Ministry Since WWII. Space War. 2007. január 9. (https://www.spacewar.com/reports/Japan_Launches_First_Defense_Ministry_Since_WWII_999.html);

[7.] Jun Jie, Woo: Positioning Singapore in a new financial world order, In: *Today Online*. 2019. október 2. (https://www.todayonline.com/commentary/positioning-singapore-new-financial-world-order);

[8.] Kim, Brian J.: Lessons for America: How South Korean Authorities Used Law to Fight the Coronavirus. Lawfare blog. 2020. március 16. (https://www.lawfareblog.com/lessons-america-how-south-korean-authorities-used-law-fight-coronavirus);

[9.] SLAVIN, Erik: Japan enacts major changes to its self-defense laws. Starts and Stripes. 2015. szeptember 18. (https://www.stripes.com/news/pacific/japan-enacts-major-changes-to-its-self-defense-laws-1.368783).

HELYZETKÉP ÉS JAVASLATOK

FARKAS ÁDÁM

GONDOLATOK A KÜLÖNLEGES JOGREND TERMÉSZETÉRŐL ÉS HELYÉRŐL A MODERN ÁLLAMISÁGBAN[1]

A különleges jogrend témája Magyarországon, különösen a történelmi dicstelenségek, majd a rendszerváltó politikai félelmek, illetve a mindenkori politikai harcok és sajnálatos módon ez utóbbi keretében a terrorizmus miatti hatodik módosítás, majd a 2020-as járvány miatti veszélyhelyzet apropóján egyszerre kritikus és aktuális kérdéskör. Persze fontos ehhez hozzátenni, hogy a politikai diskurzus és az erre rácsatlakozó pillanatképszerű „szakmai" elemzők érdeklődése hullámzó és eseményhez kötött, de ezek az események szerencsére a részletekbe menő szakértői elemzéseknek is nagyobb teret adtak az elmúlt időszakban, még ha nem is helyezték azokat előtérbe.

Ezt az Alaptörvény hatodik módosításának politikai visszhangjai, a gyorsan hergelt tüntetések és a kölcsönös politikai vádaskodás egyértelműen megmutatta. Ehhez párosult az a fajta felszínes megközelítés is, amivel egyes „szakértők" erőteljes, de egysíkú, a terrorveszélyhelyzetet mint intézményt a különleges jogrend és a védelem alkotmányos rendszerének egészében, vagy épp a védendő értékek és a nemzetbiztonság relációjában nem elemző és kellő történeti kitekintéssel sem operáló kritika kereszttüzébe helyezték. Sajátos ezen elemzésekben, hogy az adott módosításra nézve úgy fogalmaztak meg javaslatokat és

[1] A tanulmány a szerzőnek „A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért" című tanulmányának aktualizált változata. Lásd: FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megnetéséért. Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a moden jogállamban, In: *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. szám, 17-29. o.

álláspontokat, hogy közben figyelmen kívül hagyták, hogy az egy 1989 óta lassanként formálódó és sajnos az eseti szabályozás felé hajló védelmi szabályozási rendszer része, nem pedig valami önálló intézmény, ami azonban mind a jogi entitást, mind pedig az elemzést magát kontextustól független és így kevéssé megalapozott térbe helyezte. Szerencsére ezekkel az álláspontokkal egy lapon nem említhető, jobbító javaslatokat, korrekciós ajánlásokat is megfogalmazó tanulmányok is születtek hazánkban,[2] azonban az egyértelmű volt, hogy a fegyveres krízisek kezelésének jogi szabályozása kapcsán továbbra is fontosabb a politikai diskurzusban a félelemkeltés, mint a konstruktív és a biztonság megerősítését szolgáló diskurzus kialakítása.

A 2020-as év azonban a COVID–19 járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzettel – annak minden jogi kérdésessége mellett is – sajnos arra is rámutatott, hogy nem csak a fegyveres kérdések válthatnak elsősorban politikai csatározás tárgyává. A COVID–19 járványhelyzet miatt kihirdetett veszélyhelyzet valóban rávilágított a különleges jogrendi és az annak tágabb keretet adó védelmi és biztonsági szabályozás – különösen a katasztrófavédelemről szóló törvény és az egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó szabályok –

[2] Példaként lásd: TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 55–75. o.; FARKAS Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről, In: *Szakmai Szemle*, 2016/3. szám, 74–89. o.; CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A Haining-elv. Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága, In: *Iustum Aequum Salutare,* 2016/4. szám, 21–32. o.; KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével - különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira, In: BARTKÓ Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 9-35. o. Ilyennek tekintem Petrétei Józsefnek az országos népszavazásról írt tanulmányát, melyben a terrorveszélyhelyzet mint kizárt népszavazási tárgykör kérdését is megjeleníti. Vö. PETRÉTEI József: Az országos népszavazásról, In: *Kodifikáció,* 2016/2. szám, 5–42. o.

hiányosságaira és anomáliáira. Ezt kár volna tagadni, és azok számára, akik már 2015-ben, sőt azelőtt is behatóan foglalkoztak a védelmi és biztonsági szabályozás rendszerével, ez nem is volt váratlan fordulat. A „meglepetést" azok élték át, akiknek a figyelmét a témakör mélységei még a terrorveszélyhelyzet körüli viták után sem keltették fel. A járványhelyzet körüli kiélezett politikai csatározás tehát mintha a védekezést a pártpolitikai harcokkal szemben kevésbé tekintette volna fontosnak, miközben Európában látható volt, hogy a védekezéssel összefüggő bizonytalanságok akár sok száz emberéletbe is kerülhetnek.

Most pedig mintha azt látnánk, amit 2015-2016-ban a hangos viták elülése után tapasztalatunk, a figyelem elmúltával a valódi kérdés körüli gondolkodás is alábbhagyni látszik mind a politika, mind pedig a témában korábban nem publikáló, de az aktualitás miatt egy-két tanulmány erejéig megnyilatkozó „szakértők" tekintetében.

Ezen a képen persze néhány szakmai arcélű elemzés[3] jelen esetben is javít, mindazonáltal szomorúnak mutatkozik a teljes kép, mely még a tudományos elemzők körében is egyfajta „katasztrófaturizmus" utáni továbbállást mutat. Ebből ugyanis arra lehet következtetni, hogy a különleges jogrend lényege és természete, belső rendszere, illetve a különleges jogrendnek a védelmi és biztonsági szabályok rendszerén belüli elhelyezkedése még a szakemberek szélesebb köre számára sem feltétlenül

[3] Vö.: FARKAS Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól, In: *Belügyi Szemle*, 2020/5. szám, 9-22. o.; TORDAI Csaba: *A közjog határai a járványveszély idején*. (https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-korjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/); GÁL István László: A koronavírus (COVID-19) és az általa okozott gazdasági világválság lehetséges hatásai a bűnözésre, In: *Magyar jog*, 2020/5. szám, 257-265. o.

megértett és átlátott, rendszerben kezelt jelenség, hanem inkább egy pillanatnyi, kontextusából kiragadható téma csupán.

Elsőként tehát azt lenne fontos egyfajta közös kiindulóponttá tenni, hogy amikor a kivételes állapotról,[4] a kivételes hatalomról,[5] vagy mai fogalmaink szerint a különleges jogrendről[6] beszélünk, akkor egy olyan témát boncolgatunk, amelynek számos tisztázandó és nagy súlyú elméleti, történeti és aktuális szabályozási, államszervezési dimenziója is van, melyek azonban épp úgy nem önmagukban és önmagukért valók, vagyis nem önálló és minden mástól elhatárolható entitások, ahogy a jog sem határolható le a társadalmi, politikai, biztonsági környezetről és fordítva. A másik fontos alapvetés annak tudatosítása lenne, hogy a hidegháborús időszak és az egypárti diktatúra végetért és nem tért vissza, de a

[4] A kivételes állapot Carl Schmitt egyik alapvető elméleti kategóriája, amelyen keresztül egyrészt az állam és a jog, másrészt a legalitás és a legitimitás viszonyában is referenciapontot talált, s amellyel kapcsolatban a politikai döntés elsőségét vélte felfedezni a normativitás felett. Vö. SCHMITT, Carl: *Politikai teológia,* Budapest, ELTE ÁJK, 1992. Ezt a nézőpontot is elemzi Tallár Ferenc a Sacrum és politicum schmitti aspektusaira fókuszáló munkájában. Ld. TALLÁR Ferenc: Sacrum és politicum – Carl Schmitt politikai teológiája és az univerzális szeretetközösség, In: *Világosság*, 2003/7–8. szám, 79–92. o. Hasonlóan fontos kategóriaként kezeli ezt a tárgykört Giorgio Agamben is. Vö. AGAMBEN, Giorgio: *State of exception.* Chichago, University of Chichago, 2005.; AGAMBEN, Giorgo: *Homo Sacer*. Stanford, Stanford University Press, 1998.

[5] A magyar jogrendbe a 'kivételes hatalom' fogalom került be 1912-ben *a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről* szóló 1912. évi LXIII. törvénnyel, amely egyrészről a háborús esetkörre fókuszált, másrészt pedig a hatalom, pontosabban a kormányzat előtt megnyíló kivételes felhatalmazás felől közelített. Ld. továbbá: KELEMEN Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.; KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, In: *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám, 70–91. o.

[6] A különleges jogrend Magyarország Alaptörvényének hatályos fogalomhasználata, ami szemléletében és szemantikájában is egyértelmű elmozdulást mutat Schmitt szemléletétől és a korábbi hatalmifelhatalmazási szemléletű magyar szabályozástól, és jól tükrözi a különleges jogrend jogállami, jogi jellegét.

Szovjetunió széthullásakor remélt békés korszak mégsem köszöntött be, vagyis tovább kell lépnünk, és bizony a változó világ üteme szerint védelmi képességeinket, intézményeinket és szabályainkat is fejleszteni kell. A különleges jogrend egyes aspektusainak vizsgálatát ugyanis Magyarországon még egyszerre árnyékolja be a védelem kérdésének szórványos és nem igazán támogatott tudományos vizsgáltsága, a rendszerszemlélet hiánya és azok a beidegződések, vagy inkább át nem gondolt dogmák, amelyek a védelem intézményeit és különösen a kivételes hatalom körét úgy mossák össze a totalitárius diktatúrák történetével, hogy közben elhallgatják: azok a rezsimek a jog és az államapparátus egészét eszközzé formálták a hatalom megszerzése és megtartása érdekében, és a korlátlan hatalomra törekedtek, nem pedig egy jogállami módon szabályozott ideiglenes és kivételes felhatalmazásra. Ezeket a képzeteket meg kell haladni. Ennek elmaradása ugyanis egyértelműen ellene hat a különleges jogrend vagy kivételes hatalom helyes értelmezésének és szabályozásának, sőt a védelem és biztonság tágabb rendszerét érintő átfogó korszerűsítésnek is.

Ez az elhanyagoltság és túlpolitizáltság 1989 után egyaránt a polgári demokratikus fejlődés fiatal korából fakadó tévútnak volt tekinthető, amelyet felerősített az európai békevízió és a védelmi költségvetések visszavágása a gazdasági folyamatok erősítése érdekében.[7] Ez a tendencia azonban nemcsak és nem elsősorban a

[7] A túlpolitizáltság persze a jog- és a politikatudomány hagyatékainak megítélésén is meglátszik. Ennek erőteljes példáját adja Carl Schmitt, akinek a kivételes hatalommal kapcsolatos nézetei és a nemzetiszocializmussal való viszonya még mindig billogként hatja át a munkásságának megítélését, mivel ennek felemlegetése szerves része a legtöbb, Schmitt életművét áttekintő gondolatnak, ha nem is teljesen elítélő hangvétellel. Ezt példázza Mark Lilla, aki úgy fogalmaz a Czeslaw Milosznak *A rabul ejtett értelem* című művétől ihletett munkájában, hogy „Még az sem csökkentette Schmitt, az ember és az írásai iránti érdeklődést, hogy egyre többet tudunk a náci rendszerrel való

különleges jogrend intézményére vonatkozott, hanem az állam tág értelemben vett védelmi és biztonsági funkcióinak egészére is.

Ezt kiválóan alátámasztja Georg Nolte európai katonai jogi rendszerekkel foglalkozó, a Német Szövetségi Köztársaság Védelmi Minisztériuma megbízásából készített és tudományosan hiánypótlónak számító munkája, melyben nehezen elvitatható klasszifikációs alapvetésként azt mondta ki, hogy a polgári demokratikus tradíciók erőssége, előzménye jelentős mértékben befolyásolja a katonai szabályozás jellegét, az arról alkotott képet. E körben ő erős demokratikus tradíciójú, gyenge, vagy fiatal demokratikus tradíciójú és posztautokratikus államokat különböztetett meg.[8] Ezt a megközelítést meglátásom szerint méltán kiterjeszthetjük a fegyveres védelem rendszerének[9] egészére, hiszen hazai tapasztalataink biztosan azt mutatják –

együttműködésének körülményeiről." Később persze kiemeli a szellemi eredményeket, sőt azok elismerőit is. E körben az objektív megítélés felé mutat annak kiemelése, hogy „Raymond Aron megingathatatlanul meggyőződéses liberális gondolkodó volt. Miután találkozott Schmitt-tel, hébe-hóba váltottak egy-egy levelet. Aron visszaemlékezéseiben (Mémories) a Max Weber örökségét tovább vivő nagy társadalomfilozófusnak nevezi. Alexandre Kojéve, az orosz filozófus az 1930-as években Hegelről tartott előadásokat Párizsban, amelyeket vezető francia gondolkodók is látogattak. Kojéve a hatvanas években járt Plettenbergben, és azt mondta ismerősének, hogy »Schmitt az egyetlen ember, akivel Németországban érdemes szót váltani.« Jacob Taubes, a zsidó teológia tekintélyes New York-i, jeruzsálemi, párizsi és berlini professzora, akit némi titokzatosság vett körül, azt állította, hogy az antiszemita Schmitt és Heidegger korunk legfontosabb filozófusai között foglalnak helyet." Vö. Mark Lilla: *A zabolátlan értelem*, Budapest, Európa könyvkiadó, 2005, 73–108. o.

[8] NOLTE, Georg: *European Military Law Systems*, Berlin, DeGruyter Recht, 2003, 23–29. o.

[9] A fegyveres védelem rendszeréről és annak ágazatiról ld. FARKAS Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez, In: *Honvédségi Szemle*, 2017/1. szám, 44–58. o.; FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai,* Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.; FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944,* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

ahogy erre például Finszter Géza is felhívta a figyelmet[10] –, hogy a katonai viszonyok mellett a rendészet, de a nemzetbiztonság ügye sem került jobb megvilágításba a rendszerváltást követően. Az a tény, hogy a fiatal, vagy posztautokratikus demokráciákban először egyértelmű politikai félelem határozza meg az állam erőszak-képességéhez való viszonyulást, majd azt egy bizonytalan, illetve az elmúlt harminc év biztonsági környezetében inkább mellőző és perifériára helyező elhanyagolással vegyes fel-fellobbanó ellenérzés korlátozza, hazánk példáján jól látható. Ez pedig alapvető módon határozza meg a kivételes hatalom, vagy különleges jogrend kérdését, hiszen az, bármennyire is fogalmilag sajátos intézményként jelenik meg, mégis az állam fegyveres védelmi rendszerének részeként értelmezhető megfelelően. Úgy is mondhatnánk, hogy a kivételes hatalom az állam kezében lévő közjogi *ultima ratio* eszköz, vagy jogos védelmi intézmény, ahogy ezt később kifejtem. Ez azonban ma Magyarországon még mindig nem kellően átgondolt, megvitatott, elfogadott alapállás a pillanatnyi politikai érdekérvényesítés a nem kellően széleskörű kutatási háttér miatt, ahogy ezt az előző gondolatokban is

[10] „Az 1990-es rendszerváltozás ismét elhozta a reményt, hogy a diktatúra által leginkább megcsúfolt két hivatás visszatérhet a polgári demokráciák legjobb hagyományaihoz, amelyek egyszer már a magyar politikai kultúrának is jellemzői voltak. […] A reform azonban elmaradt." FINSZTER Géza: *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról,* Budapest, Országos Rendőr-főkapitányság, 2012. 14. o. „A múltra tekintve azt láthatjuk, hogy a 2002-től napjainkig terjedő időszakban a rendészet kormányzati irányításának fő jellemzője az volt, hogy a cselekvés nélküli tervezés fázisait, a legváratlanabb pillanatban a tervezés nélküli cselekvés váltotta fel. Gondosan elkészített tervekből nem vált valóra szinte semmi, majd hirtelenjében olyan döntések születtek, amelyek nyomokban sem szerepeltek az előbb említett tervekben, noha ugyancsak komoly szakmai előkészítést igényeltek volna." FINSZTER Géza: Rendészet – rendvédelem közjogi megközelítésben, In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században" című tudományos konferenciáról.* Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2008, 51. o.

megfogalmaztam. Éppen ezért jelen tanulmány a különleges jogrend természetének megértését kívánja néhány gondolattal segíteni, abban a reményben, hogy ezek segíthetik a holtpontról való kimozdulást és az átfogó látásmóddal párosuló újragondolás és fejlesztés, ebből adódóan pedig a nemzet biztonságának fokozását.

1. A kivételes hatalom megjelenése és viszonya a polgári jogállamhoz

A kivételes hatalom, vagy különleges jogrend félreértelmezésének talán az az igazi eredője, hogy az intézményt nem sikerült jogtörténeti valójában és ebből adódóan esszenciájában megfelelően átgondolni és értelmezni. A különleges jogrenddel kapcsolatos gondolkodásunk és kérdéseink ugyanis alapvetően aktualizáltak, és inkább kvantitatív szemléletűek. „Hány fajta különleges jogrendi esetkör van? Mennyi rendkívüli intézkedés vezethető be az egyes különleges jogrendekben? Meddig tarthatnak az egyes különleges jogrendek?" – ezek mind fontos kérdések, de előbb azt kellene megkísérelni tisztázni, hogy mi is a kivételes hatalom, vagy különleges jogrend a maga történelmi valójában?

Ha ezt a kérdést tesszük fel alapkérdésként, akkor egyrészről annak a jogalkotásban való megjelenésére, másrészt a jogirodalom erre vonatkozó megállapításaira hagyatkozhatunk. Amennyiben így közelítjük meg a kérdést, egyértelműen láthatjuk, hogy a kivételes hatalom, vagy különleges jogrend nem értelmezhető a polgári államiság, hovatovább a polgári jogállam kialakulása nélkül. Az államtörténet azon korábbi korszakaiban ugyanis, ahol az állam jog általi korlátozottsága csak viszonylagos, részleges volt, illetve ahol az abszolutisztikus állam funkcionált, ott fel sem merülhetett egy olyan jogi instrumentum létrehozásának az igénye, amely kivételes fenyegetések ellenében az állami hatalom jog általi önkorlátozottságát időszakosan és részlegesen felfüggeszthetővé

tette volna. Az akkori főhatalom ugyanis nem szorult olyan korlátok közé, amelyeket oldani kellett volna.

A kivételes hatalom, vagy különleges jogrend értelmezhetőségének tehát alapvető feltétele egyrészről a hatalommegosztás, másrészről az államhatalom – legalább formális értelemben és az esetek többségében érvényesülő[11] – korlátozott, jognak alávetett volta. Ezek a kritériumok a polgári jogállam sajátosságai, amelyek a gyakorlati működésben – részint a pozitív értelemben vett bürokrácia fejlődése, részint pedig a hatalmi ágak egymást korlátozó-kontrolláló jellege miatt – a fajsúlyosabb, az állam egészét érintő döntéshozatalt összetettebbé, időigényesebbé teszik. Ez alól béke idején a fegyveres védelem sem lehetett kivétel, amit Magyarországon kiválóan példáz még a végrehajtó hatalom túlsúlya mellett is az 1867-es kiegyezés hadügyi hatalommegosztási rendszere.[12]

A tudomány, a technika és vele a hadviselés forradalmi fejlődése a 19-20. században azonban jelentős kihívással állította

[11] Fontos kiemelni, hogy a különleges jogrend mind jogi kategória számos olyan államban is értelmezhető ma már, amelyeket nem tekinthetünk a transzatlanti térségben elfogadott materiális értelemben vett jogállamnak. Ennek oka, hogy a nemzetközileg – és nem utolsó sorban gazdaságilag – bizalmat megalapozó szabályozott működést az esetek többségében ezen államok is kénytelenek érvényesíteni, így a jogi beavatkozás legerőteljesebb eszközparkját ezek is különleges jogrendi körbe helyezik és pro forma ekként is érvényesíthetik, persze annak mérlegelésével, hogy ennek milyen nem jogi értelemben vett nemzetközi hatásai lesznek. Ez nem jelenti azt, hogy ahol különleges jogrendi szabályt találunk, ott nyugati értelemben működő hatalommegosztás is van, de a kiterjedt és rendszerszintű működés tekintetében feltételez egy legalább formális szabályokhoz kötöttséget az állam vonatkozásában.

[12] FARKAS Ádám: A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modellje (1867–1914), In: *Jogtörténeti Szemle*, 2014/1. 44–50. o.; KELEMEN Roland: A katonai jog, a katonai büntetőjog helye a dualizmus kori magyar államban, In: KIS Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára : Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017, 203-210. o.

szembe a modern polgári államokat. A vasúti mozgékonyság, majd a gépesített logisztikai rendszer, az új harceszközök, a lőfegyverek, a tüzérség és a robbanóeszközök fejlődése, majd a légi hadviselés egyértelműen és megmásíthatatlanul elhozta a háború felgyorsulását és az akciórádiuszok drasztikus megnövekedését, ami megkerülhetetlen igényt támasztott arra, hogy a védelemmel kapcsolatos döntéshozatal is felvegye a hadviselés ütemét.

Ennek orvoslására a jogalkotók nem találtak olyan megoldást, amely illeszkedni tudott volna a békeidejű, hatalommegosztásos, bürokratizált polgári államisághoz. Ennek fő oka az volt, hogy a totalizálódó háború korában egyértelmű volt, hogy a meghozandó döntések az állam és a társadalom egészét jelentősen érinthették, így azokat nem lehetett egyszerűen áthelyezni a végrehajtó hatalom döntési körébe, hiszen az kiüresítette volna a hatalommegosztást a fegyveres védelem terén. Emellett azonban a hatalommegosztás és a törvényeknek alávetett kormányzati jogalkotás rendszerében nem találtak más lehetőséget a gyorsabb döntéshozatalra.

Így tehát a megoldás annak elismerése lett, hogy a háború – majd később számos további jelentős biztonsági kihívás is – egy olyan kivételes helyzetet jelent, melyben a hatalomkoncentráció korábban elvetett praktikumát részlegesen újra lehetővé kell tenni, de a polgári jogállammal konform módon. Ez nem jelentett mást, mint azt, hogy a hatalommegosztás és a jogforrási hierarchia jelentette hatalomkorlátozás időszakos felfüggeszthetőségének esetköreit a béke idején, a hatalommegosztás rendszerében, a törvényhozó által előzetesen kellett kimondani, beleértve ebbe azokat a tárgyköröket is, amelyekben a koncentrált hatalmat a végrehajtó hatalom gyakorolhatta a vész időszakában. Ez hívta életre a kivételes hatalom, vagy mai szavainkkal a különleges jogrend törvényi szabályozását, melyet a 20. század első felére a

hazai jogirodalomban már magától értetődőként kezelt számos közjogi gondolkodó.

A szabályozás hiánya már közvetlenül az 1867-es kiegyezés után felmerült, amikor az Országgyűlés a katonai bíróságok hatásköréről szóló – később elbukott – törvényjavaslatot vitatta meg éles politikai csatározások közepette.[13] Ebben a vitában szólalt fel Deák Ferenc, aki az 1848–1849-es szabadságharc egykor volt igazságügyminiszteréként élénk emlékekkel bírt az ostromállapot idején felmerülő jogi kérdésekről és a polgári államiság e helyzettel kapcsolatos kritikus pillanatairól. Elégséges e körben csak azt felidézni, hogy a rendkívüli időszak jogi kereteire vonatkozó előzetes szabályozás hiányában kellett a szabadságharc idején megalkotni az úgynevezett vésztörvényt,[14] valamint életre hívni a Honvédelmi Bizottmányt, mint sajátos közjogi intézményt, amely képes a lényegében hadban álló ország irányítására, és e célból pótolni tudja az uralkodói jóváhagyás hiányában ki nem nevezhető kormányt, valamint gyakorolni tudja az Országgyűlés egyes átadott jogköreit az azonnali döntési igényre figyelemmel.[15] Deák ezen emlékekkel tehát méltán mondhatta, hogy hatalmas hiány a béke idején megalkotott ostromállapoti, vagy ha úgy tetszik kivételes

[13] E tekintetben ld. FARKAS Ádám: A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2014/4. szám, 101–111. o. A témáról bővebben ld. KELEMEN Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867–1949,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.

[14] Ld. a „rögtönitélő hadi s polgári vegyes bíróságok felállitása, szerkezete, eljárása, - s itéletek alá tartozó esetek meghatározása" tárgyában hozott 1849. évi I. törvénycikket.

[15] Vö. MEZEY Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom" (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány), In: MEZEY Barna – VÖRÖS Imre (szerk.): *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténészek 1848-ról*. Budapest, Logod Bt., 2001. 219–230. o.; KELEMEN Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.), In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2018/1. szám, 63-94. o.

hatalmi, avagy különleges jogrendi szabályrendszer. Ő akkor úgy fogalmazott: „*Az ostromállapot szomorú kényszerűség; Isten mentse a hazát, hogy rá szükség legyen; de az ostromállapotnál még súlyosabb állapot az, ha nincs törvény, mely azt szabályozza, és ha az ostromállapoti törvény helyett önkény lép a sorompóba.*"[16] Persze szavai ellenére sem a katonai bíróságok hatásköre, sem más törvényjavaslatok nem hoztak még hosszú időn át gyógyírt e problémakörre, de ennek ellenére emlékeznünk kell bölcsességére, és ennek tudatában – politikai elfogultságok nélkül – kell tárgyalnunk a tág értelemben vett fegyveres védelem szabályozásának kérdéseit.

Concha Győző, aki a rendkívüli helyzetet az államiság szükségszerű velejárójának tartotta, a következőképp gondolkodott a lehetséges fenyegetésekről és az állam – kivételes – reagálásáról: „*Midőn a közrend felbomlásától lehet tartani, az az midőn az államhatalom alkotmány szerinti tényezőinek, avagy a társadalom tagjainak jogszerinti összműködését államtagok zendülése, lázadása, nagyszámú rablások, gyilkolások, gyújtogatások, megfélemlítő erőszakoskodások fenyegetik vagy éppen megzavarják, az államnak a maga vagy a társadalom megvédésére más kivételes eszközökhöz kell folyamodnia, mint a melyekkel közhatóságait és bíróságait állandó jogrendjében felruházta. Az államnak ily kivételes eszközökhöz fordulása és hatóságainak bizonyos időre kivételes hatalommal fölruházása a közrend fenntartása érdekében teszi a kivételes állapotot.*"[17]

[16] Idézet Deák Ferencnek a katonai bíróságok hatásköréről szóló 1868. évi vitában december 6-án elhangzott felszólalásából. Ld. *Az 1865-dik évi deczember 10-dikére hirdetett Országgyűlés képviselőházának naplója tizenegyeik kötet*, Pest, Atheneum nyomda, 1868. 380.

[17] CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan,* Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1905, 386. o.

Mindezt Concha olyan természetes igényként értelmezte,[18] amely rendkívüli helyzetben az államot feljogosítja a kivételes intézkedések bevezetésére, valamint – a békeidő jogforrási hierarchiájától eltérve – a kiterjedt rendeleti jogalkotásra. Concha megállapításai között szerepelt az is, hogy minden állam alkot és alkalmaz kivételes szabályokat, a különbség csupán abban áll, hogy az egyes esetekben mely állam, mely hatalmi szereplőhöz telepíti a kihirdetés, vagy bevezetés jogát. A kivételes hatalom lényege azonban mindenhol azonos. Ahogy ő fogalmaz: „*A kivételes állapot lényege ugyanis minden államban abból áll, hogy a jogrend szabályai, melyek a közhatóságok működési körét, eljárási módját, az egyéni szabadság biztosításait meghatározzák, időleg mellőztetnek a végből, hogy a közrend elleni támadások biztosabban elnyomathassanak. Történhetik ez különféleképen,*

[18] Természetszerűnek ható értelmezését a korabeli – és a jelenkori – büntetőjogi gondolkodás is alátámasztotta az államelleni bűncselekményekről kialakított nézetekkel. Ezt példázza Edvi Illés Károlynak a lázadásról írt néhány gondolata is: „A polgárháború a csoportoknak vagy tömegeknek akár közvetlenül az állami intézmények, akár pedig a társadalom valamelyik osztálya elleni erőszakos föllépésében áll. Mindkét esetben az által jön létre a lázadás, hogy hogy a desorganisált tömeg erőszakkal akarja saját akaratát az állami és társadalmi tényezők fölé helyezni, s a szerves intézményeket és a közerőt rendeltetésüktől elterelve, vagy ezek cselekvését megakadályozva, azt czélozza uralomra juttatni, a mit saját ösztönei vagy szenvedélyei sugallanak. Midőn a fellázított tömeg fegyveresen ellepi a tereket, ösztöneinek és ellenőrizetlen szenvedélyeinek sugallatait a fennálló jogos hatalom ellenében erőszakkal kielégítendő: ez időben minden jog, minden személyi és vagyoni biztonság, maga a társadalmi rend is kétessé, bizonytalanná van téve. A legerősebb érdekek, a polgárok nyugalma, sőt gyakran azok élete is: a zajongó tömeg szenvedélyeinek hullámzatán inog. A tapasztalás mutatja, hogy ha az államerő nem jelenik meg rögtön, vagy ha az habár rövid időre, nem képes visszariasztani a rendbontókat: az anarchia mindig nagyobb arányokat ölt, s fokonkint szaporodnak az iszonyok, melyekkel a félrevezetett, a féket lerázott tömeg magát s hazáját bemocskolja." EDVI Illés Károly: *A magyar büntetőtörvénykönyv magyarázata. Második kötet,* Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet, 1909, 47–48. o.

névszerint vagy az által, hogy a hatóságok hatalmi köre tágíttatik, eszközeik szaporíttatnak, erősbíttetnek […]'.[19]

Mindezen állításait aztán Concha egy számos országra kiterjedő összehasonlító elemzéssel támasztotta alá, melyben a jelentősebb európai államok megoldásait vette górcső alá, megállapítva, hogy számos fokozatban létezhet ilyen kivételes felhatalmazás, egészen addig elmenve, hogy a rendészet és a bíráskodás is katonai természetűvé válik a kivételes állapot idejére, melyet ekkor már hadiállapotnak kell nevezni. Mindezek megerősítették azon feltevését, hogy a kivételes állapot szabályozása megkerülhetetlen szükség, hiszen a kivételes fenyegetések kiújulása is szükségképpen következik a történelem folyásából. A nyitott – nemzeti sajátosságoktól függő – kérdés tehát az egyes variánsok között szerinte csak annyi lehet, hogy ki jogosult a kivételes állapot bevezetésére és milyen terjedelmű szabályozásra kap ezzel felhatalmazást.

Tomcsányi Móric számára a kivételes hatalom szabályozása szintén egy magától értetődő szükségként jelent meg. Ez derült ki az 1943-ban kiadott korszakos munkája hasábjain az 1939. évi honvédelmi törvény elemzésével összefüggésben, mely utóbbi törvény nemcsak a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk, hanem szükségképpen az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1923. évi III. törvénycikk szabályaira és gyakorlati tapasztalataira is épített a kivételes hatalom szabályai terén. Tomcsányi a kivételes hatalom természete kapcsán nem látott kivetnivalót a honvédelmi törvény rendelkezéseiben, inkább általánosságban azt tartotta indokoltnak, hogy értelmezze a kivételesség tartalmát. Eszerint: „*A kivételes hatalom mindig átmeneti jellegű s ennyiben is kivételes. A*

[19] EDVI: i. m. 48. o.

törvényhozás a rendkívüli viszonyok hatása alatt csak ideiglenesen e szükséghelyzet tartamára és persze a megjelölt alkotmányi határok között engedi át saját rendelkező hatalmának gyakorlását a kormánynak, s a rendkívüli viszonyok megszűntével e kivételes rendeletek érvénye is megszűnik. Ez az átmeneti jelleg is egyik ismertető vonása a kivételes hatalomnak […]."[20]

Tomcsányi számára már az sem mutatkozott szükségesnek, hogy tüzetesebben indokolja a kivételes hatalom intézményének rendeltetését és létalapját. Elemzése következetesen a jogintézmény alkotmányos sajátosságaira irányult, fókuszkérdése pedig a kivételesség volt, amit közérthetően és tömören tárgyalt munkájában.

A kivételes hatalom sajátosan jelenik meg Magyary Zoltán munkásságában, aki a közigazgatás racionalizálásával és hatékonyabbá tételével összefüggésben a végrehajtó hatalom klasszikus parlamentarizmussal szembeni megerősítése kapcsán vette számításba egy lehetséges érvként a kivételes hatalmat. Számára nem volt kérdés, hogy a legfenyegetőbb veszélyek idején az operatív és hatékony döntések biztosítására kell törekednie a jognak. E meggyőződésben írta, hogy *„[…] feltűnő körülmény, hogy a parlamentáris kabinetrendszerre áttért államok a világháború közeledtekor vagy kitörése után a kormánynak kivételes felhatalmazásokat adtak (nálunk az 1912. évi LXIII. és újabban az 1939. évi II. t.-c.) arra, hogy a háború ideje alatt és érdekében rendeleti úton, tehát a törvényhozás közreműködése nélkül intézkedhessenek számos kérdésben. Ez arra mutat, hogy a parlamentáris rendszer saját magát csak az egyszerűbb és kevésbé*

[20] TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga,* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943, 266. o.

kritikus békés viszonyok közötti használatra tartja alkalmasnak […]'.[21]

Ugyanezt a gondolatmenetet jelenítette meg Magyary kevéssé erőteljesen az „Államéletünk válsága" hasábjain a végrehajtó hatalom vezető szerepének kialakulása alcím alatt.[22] Mindez azonban meglátásom szerint szintén a kivételes hatalom bevett és magától értetődő szükségességét mutatja, függetlenül attól, hogy azt Magyary inkább eszközként használta fel az erős törvényhozó jogosítványokkal szemben a végrehajtó hatalom hatékonyságának növelése érdekében vívott szellemi harcban.

Ez a fajta „magától értetődőség" a tudományos irodalomban akkor sem változott, amikor az idő előrehaladtával a tudományos párbeszédben ezek a témák már kezdtek a perifériára sodródni. Tóth Árpád 1982-ben a témát jogtörténetileg feldolgozó munkája bevezetőjében így fogalmaz: „*A burzsoá alkotmányosság kialakulása megteremtette egy új, sajátos jogintézmény létrehozásának szükségességét, amit – mintegy az előbbi ellensúlyozására – általában akkor alkalmaztak az egyes tőkés országokban, amikor az állam biztonságát olyan rendkívüli veszélyek fenyegették, melyeknek elhárítására a »rendes« alkotmányos eszközök elégtelennek mutatkoztak. Ezt az intézményt különböző elnevezésekkel illették: kivételes, hadi-, ostrom-, szükség- és – főleg napjainkban – rendkívüli állapotnak nevezték, hazánkban pedig leginkább kivételes hatalomként említették. A különböző elnevezések ellenére, sőt a tényleg kimutatható kisebb-nagyobb eltérések dacára azonban lényegében*

[21] MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás,* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 206. o.

[22] Vö. MAGYARY Zoltán: Államéletünk válsága (Különlenyomat), In: *Egyedül Vagyunk* 1939/6. szám, 6. o.

mégis ugyanazon jogintézményről van szó, melynek legfőbb ismérvei az alábbiakban összegezhetők:

a) Szinte mindig és mindenütt a külső háborúk és a belső, rendszerint forradalmi mozgalmak okozta válságok megelőzésére, ill. leküzdésére alkalmazták.

b) A mondott cél érdekében mindenütt a szabadságjogok különböző mértékű korlátozására, ill. felfüggesztésére szolgált, nem ritkán a tulajdon jelentős megszorításával járt együtt, főleg háborús időkben.

c) Alkalmazása gyakorlatilag egyet jelentet a katonai szervek jelentős jogkiterjesztésével, különösen a bíráskodás, a rendészet és közigazgatás területén.

d) Bevezetése rendszerint együtt járt a végrehajtó hatalom befolyásának a törvényhozás rovására történő kiterjesztésével, ami főleg a kormány és közegei rendeletkibocsátási jogának bővülésében jutott kifejezésre."[23]

A kiemelt gondolatok és példák számomra egyértelműen azt tükrözik, hogy a kivételes hatalom, vagy különleges jogrend szabályozása lényegét tekintve az alkotmányos állam fejlődésének egy szükségszerű és megkerülhetetlen vívmánya. Az intézmény létrejöttével ugyanis a polgári jogállam egyrészről felismeri, hogy egyes kivételes biztonsági kihívásokkal szemben a béke jogállami hatalommegosztásos rendszere nem mutatkozik sem hatékonynak, sem kellően operatívnak és biztonságosnak. Másrészről pedig a felismerés után a különleges jogrenddel a jogállam biztosítja is, hogy a béke higgadtságával és megfontoltságával kerüljenek megszabásra azok a tényállási, időbeli és a felhatalmazás

[23] TÓTH Árpád: *A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig,* Szeged, József Attila Tudományegyetem, 1982, 3. o.

terjedelmére vonatkozó keretek, amelyek között a társadalom és az állam rendjét akár végzetesen is fenyegető kihívásokkal szemben a lehető leghatékonyabban léphet fel az erre hivatott végrehajtó hatalom. Ez utóbbi azonban józan mérlegelés esetén azt is magában kell, hogy foglalja, hogy mindazon eszközöket és szabályokat is korszerűsíti a jogalkotó, amelyekhez képest a különleges jogrend kivételesnek tekinthető, hiszen ha a normál működés szabályai nem követik le a világ alakulását, akkor azok már olyan esetekben is megnyitják a különleges jogrend kihirdetésének szükségességét, melyek a haladó, megfontolt és az idők szavához igazodó szabályozással normál működés keretében is kezelhetők lettek volna.

2. A különleges jogrend mint célhoz kötött és korlátozott fegyveres védelmi túlhatalom

A különleges jogrend létrejöttében tehát két történelmi körülmény együttállása volt nélkülözhetetlen. Az egyik a polgári jogállam kialakulása, a másik pedig a totális háború felgyorsult, kiterjedt voltának megjelenése. A polgári jogállam a hatalommegosztással, a törvénynek alávetett államműködéssel és a jogforrási hierarchia szabályaival erős korlátokat szab a fegyveres védelem működése és különösen a polgárok alapvető jogainak korlátozása terén. Ezek az erős korlátok béke idején csak időigényes, formalizált döntési eljárásokkal változtathatók meg, azonban a totális háború kora óta a kiterjedt fegyveres konfliktusok rendkívüli gyorsasággal, korábban nem látott rombolóképességgel és jelentősen megváltozott akciórádiusszal párosulnak, amelyek kezeléséhez komoly jogkorlátozó intézkedések is szükségesek lehetnek, méghozzá az azonnali döntés igényével.

Ehhez a képhez illeszkedik tehát történeti kialakulásában a különleges jogrend. Fontos azonban látni, hogy a különleges

jogrend nem valami teljesen önálló hatalomkoncentráló jogintézmény, hanem egy rendkívüli súlyú és jelentős részintézménye az állam fegyveres védelmi rendszerének. Azt is mondhatnánk, hogy a különleges jogrend a fegyveres védelmi intézkedések skálájának végpontját jelenti, egyfajta közjogi ultima ratiot, amelyet csak akkor lehet okszerűen és alkotmányosan felhívni, ha a fegyveres védelem terén egyébként fennálló békeidejű eszközök igénybevétele vagy nem elégséges az adott biztonsági kihívással szemben, vagy már nem elégséges a válságkezelés során.

E tekintetben érdemes arra is felhívni a figyelmet, hogy a valódi globalitás, az információs korszak jelentette változások és azok a biztonsági kihívások, melyek az ipari szerencsétlenségektől a járványokon át, a nemzetközi terrorizmus vagy épp a hibrid hadviselés kapcsán feltérképezhetők, dinamikájukban, hatóképességükben és jogi megítélésükben is hasonló változást jelentenek, mint a totális háború és az azt megalapozó ipari forradalmak az azt megelőző időszakhoz képest. Ennek megfelelően tehát fokozott figyelmet kell fordítanunk védelmi és biztonsági képességeink korszerűsítésére, beleértve ebbe az ezekre vonatkozó szabályozást és működést is, hiszen a korszerűsítés nélkül a védelem rendszere és fokozatossága, azon belül pedig a különleges jogrend eszköze és annak megfelelő időben való alkalmazása is bizonytalanná válhat. Ezzel végső soron hazánk és nemzetünk biztonságát is kockára tehetjük.

A különleges jogrend tehát fokozatosságra épülő és célhoz kötött instrumentum. Részintézményként annak alapvető rendeltetése egybeesik az állam fegyveres védelmének fő céljával, ami a biztonság, a rend garantálása, illetve annak megbomlása idején a veszteség- és áldozatráta csökkentése és a kialakult válság kezelése, felszámolása. Ezen belül azonban a célhoz kötöttség további ismérveként jeleníthetjük meg azt is, hogy a különleges

jogrend felhívására meghatározott fenyegetéstípusok, és ezek körében is csak meghatározott fenyegetési szintek esetén van lehetőség. Ezeket az esetköröket Magyarországon az Alaptörvény határozza meg a különleges jogrendre vonatkozó szabályai között, ahol jelenleg hat különleges jogrendi esetkört jelenít meg. Ez a hat esetkör nevezetesen:

- a háború esetére, vagy annak közvetlen veszélyére fókuszáló rendkívüli állapot;
- a belső tömeges, kiterjedt, fegyveres, vagy egyéb módon erőszakos válságok kezelésére hivatott szükségállapot;
- a háború távlati veszélyére, vagy a kollektív védelemmel összefüggő szövetségesi kötelezettségek kezelésére hivatott megelőző védelmi helyzet;
- a terrortámadást, vagy annak jelentős és közvetlen veszélyét kezelni hivatott terrorveszélyhelyzet;
- a külső fegyveres csoportok elleni azonnali fellépést biztosító váratlan támadás, valamint
- az ipari vagy természeti katasztrófák kezeléséhez kialakított veszélyhelyzet.

Az Alaptörvény tehát tételesen is meghatározza a felhívhatóság esetköreit, amivel viszonylagos rugalmasság mellett, de a politikai felelősség és a szabályozás egészét átszövő alkotmányos garanciák jelenlétével tovább pontosítja a különleges jogrend kihirdetésének lehetséges eseteit.

A tényállások viszonylagos rugalmasságát a biztonsági környezet sajátosságai és a kezelni kívánt válságtípusok adják, amelyeket azonban célszerű kritikai éllel felülvizsgálni a jelen biztonsági környezet és az elmúlt évek hazai és európai tapasztalatai alapján. Ezek tekintetében egyébként már a totális háború kialakulása előtt egyértelmű volt a kiszámíthatatlanság és az eszkalációs képesség pontos meghatározhatóságának

lehetetlensége. Ezt legplasztikusabban talán Carl von Clausewitz fogalmazta meg a háború természetének bizonytalanságáról, kiszámíthatatlanságáról vallott gondolataival. Ahogy ő fogalmazott: „[…] sajátos nehézség a háborúban valamennyi adat nagy bizonytalansága, mivel bizonyos fokig minden tevékenységet merő homályban kell elvégeznünk. Ráadásul ez nemritkán – akár a köd vagy a hold sápadt fénye – elmossa és eltorzítja a dolgok alakját."[24] Mára ezeket a gondolatokat, hasonlóan a politikatudományok képviselőihez,[25] méltán terjeszthetjük ki a biztonsági kihívások és fenyegetések szinte egészére, vagyis azt mondhatjuk, hogy a modern jogállam a fegyveres, természeti és civilizációs biztonsági kihívások ködében kell, hogy mérlegelje a felhívandó védelmi eszközöket, melyek között a végső lehetőséget jelenti mind politikai, mind pedig közjogi értelemben a különleges jogrend.

A rugalmasság ellenére is ki kell azonban emelni, hogy a különleges jogrend intézménye még a legsúlyosabbként kezelendő rendkívüli állapot időszakában sem jelent totális hatalomegyesítést, vagy valami korlátok nélküli kivételes felhatalmazást. A különleges jogrend intézményei *Magyarországon*

[24] CLAUSEWITZ, Carl von: *A háborúról,* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013, 118. o.

[25] Az *arcanum imperii* eredeti megjelenése kapcsán Szűcs Zoltán Gábor és Gyula Attila a következőket írja: „Mire utal ez a formula? Tacitusnál a korai császárkor nagy titkára, arra, hogy a tényleges hatalom alapját nem a törvények és az intézmények, hanem a nyers erő jelenti. Ez a titok sejlik fel már Tiberius uralmának elején, amikor a pannóniai légiók lázadása kis híján romba dönti a Rómában nehézségekkel küzdő császár uralmát, s ez válik félreérthetetlenül világossá Nero bukásával, amikor kiderül, hogy a provinciák katonasága képes valakit uralkodóvá emelni. (Benario, 1963)" Az *arcanum ipmperit*, azaz a „hatalom titkát", mint a realista politikai kánon egyik régre nyúló gyökerét értelmezik a szerzők, melyet párhuzamba állíthatónak találtak a kötetük címválasztásban is Clausewitznek a „háború ködében" formulájával. Ld. SZŰCS Zoltán Gábor – GYULAI Attila: *A hatalom ködében,* Budapest, MTA TK PTI – L'Harmattan, 2016, 8. o.

ugyanis kivételes, de korlátozott felhatalmazást jelentenek. A korlátozottságnak az alábbi főbb köreit ragadhatjuk meg:

1. A célhoz kötöttség önmagában egy tárgyi korlátozottság.
2. A különleges jogrend kihirdetése nem teszi lehetővé az Alaptörvény, vagy az Alkotmánybíróság működésének felfüggesztését.
3. A különleges jogrend hatalomkoncentráló felhatalmazásai mellett is vannak a hatalmi ágak közti garanciális szabályok. E körben megjelenítendő, hogy alapvetően a különleges jogrendről szóló döntés meghozatala – a váratlan támadás és a veszélyhelyzet esetét kivéve – országgyűlési jogkör, de ide érthető még akár a Honvédelmi Tanács összetétele, akár az Országgyűlésnek való beszámolási kötelezettség, akár önmagában az a tény, hogy az Országgyűlés a különleges jogrendek idején is működhet és jogalkotással további kontrollt érvényesíthet.
4. A különleges jogrendben bevezethető intézkedések körét sarkalatos törvényben előzetesen kell meghatározni, és ezen katalóguson kívüli jogkorlátozó intézkedés törvényrontó, vagy törvénypótló rendelettel nem vezethető be.

Ezen korlátosság egyértelmű tükrét adja, hogy a különleges jogrend egy polgári jogállami megoldás, amelyet magam a közjogi *ultima ratio* jelleg mellett a jogállam jogos védelmi helyzeteként kezelek. A jogos védelem ugyanis lényegében egy olyan felhatalmazásként értelmezhető, amely a jogszerű biztonság védelme érdekében a jogellenesen támadó legalapvetőbb, élethez való jogát is legálisan elvonhatóvá teszi, vagyis egyszerre írja felül a békeidőszak kivételes, de mikroszintű helyzeteiben a legitim fizikai erőszak állami monopóliumának az államon kívüli kört főszabály szerint a

legitim erőszak alkalmazásból kizáró elvét, valamint azt az alkotmányos alapvetést, hogy az élethez való jog elidegeníthetetlen és korlátozhatatlan alapjog. Sólyom László ezt akként ragadta meg, hogy amikor az állam a jog által meghatározott keretek között nem tudja garantálni az egyének biztonságát, akkor végső esetben fel kell hatalmaznia az egyes embert arra, hogy – lényegében kilépve a jogrendszer korlátai közül – önmagát akár az élet kioltásáig terjedően védje meg. Ahogy ő fogalmazott: *„[…] a természeti állapot tér vissza azokra a pillanatokra, amíg az életek közti választás szituációja fennáll*".[26] Ennek analógiájára úgy gondolom, hogy részlegesen a hatalomkoncentráló végrehajtó hatalmi állam működésének egyes jellemzői térnek vissza arra az időszakra, amíg az állam és a társadalom fennmaradása és az azt fenyegető súlyos és rendkívüli kihívások közti versengés szituációja fennáll.

Mindkét intézmény célja valahol közös, nevezetesen a békeidejű jogrendszer által meghatározott, rendezett, biztonságos, békés társadalmi viszonyok védelmének vagy helyreállításának biztosítása a lehető legszélesebb körű lehetőségek megteremtésével. Ezek a lehetőségek azonban nem korlátlanok, mivel a jogos védelemnél az okszerűség, szükségesség és arányosság követelményeit még a szabályozás enyhítő változását követően is mérlegelni kell, a különleges jogrendnél pedig érvényre kell juttatni az alkotmányos garanciákat és a célhoz kötöttséget a szükségesség és az arányosság normáltól eltérő mérce szerinti alkalmazása mellett.

[26] Kiemelés Sólyom László alkotmánybírónak a halálbüntetés alkotmányellenességéről szóló 23/1990. (X.31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményéből.

3. Összegzés

Mindezeket összegezve úgy vélem, hogy szükséges lenne végre feldolgozni a múlt dicstelenségeit és politikai félelmeit, azaz a tanulságok garanciális szabályozásba való beépítése után túllépni annak minduntalan kiújuló felemlegetésén, és helyén kezelni az állam védelmi és biztonsági funkcióit, valamint ezeken belül a különleges jogrendet is. Látni kell ugyanis, hogy a huszadik század történelmi dicstelenségei nem csak ezeket az intézményeket, hanem az állam és a jog egész rendszerét forgatták ki korábbi valójukból, ami egy sajátos korszak tünete volt, nem pedig a védelmi intézményekben rejlő állandó és kötelezően mérlegelendő kritikus pont.

A politikai előítéletek és korlátosságok feldolgozása után be kell látnunk, hogy az állam fegyveres védelmi rendszere egy olyan, az állam létrejötte óta nélkülözhetetlen alapvető intézményi alrendszert jelent, amelynek a fejlesztése megkerülhetetlen, ha biztosítani akarjuk az állam működését és az államalkotó nemzet biztonságát, ezáltal pedig a fejlődést és a gyarapodást. A biztonsági szint megtartását és fokozását tehát a védelmi képességek időszakos felülvizsgálata, szükség szerinti fejlesztése és jogállami keretek között az ezekre vonatkozó szabályozás felülvizsgálata kell, hogy jellemezze.

Ennek a fegyveres védelmi rendszernek egy rendkívül erőteljes, de nem önmagában álló részintézménye a különleges jogrend. A kivételes hatalom vagy különleges jogrend meglátásom szerint nem értelmezhető szabályozott államműködés keretein kívül, mivel a totális diktatúra minden napja különleges jogrend, de korlátozások nélkül. A különleges jogrend törvényi szabályozása, vagyis jogállami életre hívása épp ezért egy jogtörténeti vívmány volt, egy újabb garanciális intézmény, amely azonban nem lép ki a jogállam generális keretei közül.

A különleges jogrend a béke idején meghatározott alkotmányos és törvényi keretek között teszi „csak" lehetővé a békeidejű jogállamiság időszakos és részleges felfüggesztését és ezzel a hatalomkoncentrációt és az azonnali reagálás biztosítását. E felfüggeszthetőség főként a hatalommegosztásra és a jogforrási hierarchia szabályaira, illetve ezek útján a jogkorlátozó döntések végrehajtó hatalmi meghozatalára irányul, azonban ez az alkotmányosan meghatározott kivételes felhatalmazás (1) célhoz kötötten, (2) alkotmányos garanciák szerint és (3) a fegyveres védelem rendszerének egészében értelmezve csak akkor alkalmazható, ha a békeidejű védelmi szabályozás nem mutatkozik elégségesnek a kialakult válság kezelésére.

Erre figyelemmel tehát a különleges jogrend csak akkor lehet valóban a végső eszköz, ha az annak alkalmazását megelőző normál keretek közti védelmi és biztonsági szabályozás is kellően korszerű és hatékony. Ha ugyanis a védelmi és biztonsági szabályozás korszerűtlen, fragmentált és ezáltal kevéssé hatékony, akkor a különleges jogrend felhívásakor már vagy késő lesz érdemben kezelni a kialakult fenyegetést, vagy olyan esetekben is ahhoz kell folyamodni, amikor egyébként a különleges jogrend kihirdetése nem volna indokolt. Ennek pedig – ahogy azt akár a Franciaországot ért terrortámadások utáni különleges jogrend, akár a COVID–19 járvány kapcsán Európa-szerte kihirdetett különleges jogrendek megmutatták – rendkívül jelentős társadalmi, politikai és nem utolsó sorban gazdasági hatásai vannak, nem beszélve az emberi és anyagi áldozatok kockázatának növekedéséről.

Ez az okfejtés természetesen nem jelenti azt, hogy ne lenne szükség a különleges jogrend átfogó kritikai elemzésére, vagy akár felülvizsgálatára. Azt azonban szükségessé teszi, hogy az ilyen törekvések a gyakorlati védelmi tapasztalatok, a nemzetbiztonsági

és tágabb értelemben vett fegyveres védelmi és biztonsági érdekek, valamint a fegyveres védelem egész rendszerének mátrixában jelenjenek meg, és ne puszta szövegkritika, vagy elméleti okfejtés formájában, mivel a különleges jogrend nem önálló intézmény, hanem egy rendszer része, amelyet ha megbontunk, az a rendszer egészére fog jelentős hatást gyakorolni. A fegyveres védelem rendszerének változásai pedig közvetlenül hatnak az állam és társadalom, általuk pedig az egyes ember biztonságára, jólétére és mindezek állami szavatolhatóságára. E körben tehát fokozott körültekintés, szakszerűség és széleslátás szükséges a megújuláshoz, amely üdvözlendő lenne, de amelynek előfeltételein meglátásom szerint Magyarországon még most is – három évvel jelen tanulmány eredeti változatának megírása után is – sokat kell dolgoznunk.

Forrásjegyzék

[1.] AGAMBEN, Giorgio: *State of exception.* Chichago, University of Chichago, 2005.;

[2.] AGAMBEN, Giorgo: *Homo Sacer*: Stanford, Stanford University Press, 1998.;

[3.] CLAUSEWITZ, Carl von: *A háborúról,* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013.;

[4.] CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan,* Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1905.;

[5.] CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A Haining-elv. Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága, In: *Iustum Aequum Salutare,* 2016/4. szám, 21–32. o.;

[6.] EDVI Illés Károly: *A magyar büntetőtörvénykönyv magyarázata. Második kötet,* Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet, 1909.;

[7.] FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944,* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.;

[8.] FARKAS Ádám: A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2014/4. szám, 101–111. o.;

[9.] FARKAS Ádám: A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modellje (1867–1914), In: *Jogtörténeti Szemle*, 2014/1. 44–50. o.;

[10.] FARKAS Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez, In: *Honvédségi Szemle*, 2017/1. szám, 44–58. o.;

[11.] FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai,* Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.;

[12.] FARKAS Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól, In: *Belügyi Szemle*, 2020/5. szám, 9-22. o.;

[13.] FARKAS Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről, In: *Szakmai Szemle*, 2016/3. szám, 74-89. o.;

[14.] FINSZTER Géza: *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról,* Budapest, Országos Rendőr-főkapitányság, 2012.;

[15.] FINSZTER Géza: Rendészet – rendvédelem közjogi megközelítésben, In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században" című tudományos konferenciáról.* Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2008.;

[16.] GÁL István László: A koronavírus (COVID–19) és az általa okozott gazdasági világválság lehetséges hatásai a bűnözésre, In: *Magyar jog*, 2020/5. szám, 257-265. o.;

[17.] KELEMEN Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017.;

[18.] KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, In: *Parlamenti Szemle*, 2016/1. szám, 70–91. o.;

[19.] KELEMEN Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.), In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2018/1. szám, 63-94. o.;

[20.] KELEMEN Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867–1949,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.;

[21.] KELEMEN Roland: A katonai jog, a katonai büntetőjog helye a dualizmus kori magyar államban, In: KIS Norbert – PERES Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára : Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2017, 203-210. o.;

[22.] KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével - különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira, In: BARTKÓ Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 9-35. o.;

[23.] MAGYARY Zoltán: Államéletünk válsága (Különlenyomat), In: *Egyedül Vagyunk* 1939/6. szám;

[24.] MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás,* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.;
[25.] Mark Lilla: *A zabolátlan értelem*, Budapest, Európa könyvkiadó, 2005.;
[26.] MEZEY Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom" (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány), In: MEZEY Barna – VÖRÖS Imre (szerk.): *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténészek 1848-ról*, Budapest, Logod Bt., 2001. 219–230. o.;
[27.] NOLTE, Georg: *European Military Law Systems*, Berlin, DeGruyter Recht, 2003.;
[28.] PETRÉTEI József: Az országos népszavazásról, In: *Kodifikáció,* 2016/2. szám, 5–42. o.;
[29.] SCHMITT, Carl: *Politikai teológia,* Budapest, ELTE ÁJK, 1992.;
[30.] SZŰCS Zoltán Gábor – GYULAI Attila: *A hatalom ködében,* Budapest, MTA TK PTI – L'Harmattan, 2016.;
[31.] TALLÁR Ferenc: Sacrum és politicum – Carl Schmitt politikai teológiája és az univerzális szeretetközösség, In: *Világosság*, 2003/7–8. szám, 79–92. o.;
[32.] TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 55–75. o.;
[33.] TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga,* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943.;
[34.] TORDAI Csaba: *A közjog határai a járványveszély idején*. (https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-korjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/);
[35.] TÓTH Árpád: *A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig,* Szeged, József Attila Tudományegyetem, 1982.

FARKAS ÁDÁM

EGY LEHETSÉGES NARRATÍVA A VÉDELEM-SZABÁLYOZÁSI SZEMLÉLETÜNK MEGÚJÍTÁSÁHOZ[1]

1. Bevezetés

A 2018-ban megalakult kormány céljai és programja meghatározásában alapvető jelentőségűnek minősítette Magyarország biztonságának megerősítését, a nemzet biztonságának hatékonyabb megóvását. Ez a törekvés nem tekinthető újszerűnek az elmúlt évek védelmi tárgyú jogalkotásához és védelemszervezéséhez mérten, az azonban már igen, hogy a kormányzati megnyilatkozásokból nyitottság érzékelhető a döntéshozók részéről arra nézve is, hogy Magyarország biztonságának szavatolását és védelmét akár az alapoktól, az alapvető kérdések újragondolásától kezdjék megerősíteni, megújítani és korszerűsíteni egy képességfókuszú megközelítéssel.

Az évről évre tapasztalható védelmi költségvetés-emelés, a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program képességfejlesztései, valamint a rendészet és a nemzetbiztonsági szféra erősítése mellett egy olyan történelmi megújulásra nyílt az elmúlt évekkel lehetőség Magyarország fegyveres védelme terén, amilyenre utoljára közel száz éve – hosszú évtizedek egymásra épülő szervezésével, képességfejlesztésével és jogalkotásával – az

[1] A tanulmány a szerző „Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányosszemléletének megújításához" című munkájának átdolgozott változata. Lásd: FARKAS Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához, In: *Vélemények a Katonai Jog Világából,* 2018/3. szám.

1867 és 1944 közti első polgári időszakban[2] volt példa. Ezt a lehetőséget és az ehhez szükséges szemléletváltás-igényt, illetve egy újszerű és komplex megközelítés szükségességét már a haderő legfelső szintjein is egyértelműen azonosították.[3]

Egy ilyen változás azonban még az első lépéseiben is szakmailag, tudományosan és politikailag is körültekintően megalapozott,[4] rendszerszintű és rendkívül nagy ívű változtatásokat tesz szükségessé, amelyeket aztán még hosszú évek munkája, koncepcióalkotása, megvitatása és aztán döntések meghozatala kell, hogy kövesse egy teljesen új és korszerű szisztéma kialakításához, amelynek aztán már „csak" az újabb és újabb kihívásokkal kell egyenként felvennie a harcot. E tekintetben

[2] Lásd: FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944,* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

[3] Lásd: KOROM Ferenc: Feladataink egy új, hatékony, modern haderő létrehozása érdekében, In: *Honvédségi Szemle*, 2020/1. szám, 3-4. o.; KÁDÁR Pál: A hibrid kihívások és a működő államszervezet – gondolatok egy konferencia margójára, In: *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 3-10. o.; Honvedelem.hu: Megújul a magyar légierő. (https://honvedelem.hu/hirek/a-magyar-honvedseg-parancsnokanak-helyettese/megujul-a-magyar-legiero.html);

[4] Ehhez a szakmai és tudományos megalapozáshoz több hazai szakértő is hozzájárult, illetve a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem egyes kutatásai. E körben példaként lásd: TILL Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988-2017,* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017.; FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai,* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016.; FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére,* Budapest, Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, 2016.; FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.; FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.; HORNYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései,* Budapest, Dialóg Campus, 2018.; FARKAS Ádám: *A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolatkísérlete,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Tárasság, Budapest, 2018.

fontos azonban számot vetni azzal, hogy a honvédelmi és haderőfejlesztési program keretében megvalósuló képességfejlesztéseket egyszersmind egy, a honvédelmen messze túlmutató rendszer viszonylatában is összetett módon kell értelmezni. Ez a rendszer az államrendszer és ezen belül az állam védelmi és biztonsági funkcióit ellátó szervek összességéből adódó hálózat. Ebben fegyveres és nem fegyveres szervezetek egyaránt jelen vannak, és az érdek- és igényérvényesítés nem lehet egy irányba súlyozott, azaz nem kizárólag a védelmi és biztonsági igények dominálnak, hanem a különféle szakmai és ágazati igények és specifikumok is hatást kell, hogy gyakoroljanak a védelmi és biztonsági törekvésekre. Ez a kényszerűség a társadalom működéséből, igényeiből, a hazai és nemzetközi gazdasági kapcsolatokból és a technológiafejlődésből egyaránt következik, hiszen a különféle – kritikus vagy létfontosságú – területek mátrixában jelennek meg az újabb és újabb, egyre összetettebb fenyegetések, vagyis a védelemnek és a biztonságszavatolásnak is ebben a térben kell mozognia.

A védelmi rendszer megújításának tehát számos dimenziója ragadható meg. Fontos lenne azonban végre azt is belátni, hogy a védelem megújításában a képességbeli, szervezési, humánpolitikai és képzési, valamint az ezekhez párosuló szemléletbeli reformok mellett a szabályozásnak és a döntéshozatalt és döntéstámogatást a kormányzás folytonossága érdekében segítő igazgatásnak is jelentős szerepet kell szánni. Ez egyik oldalról abból következik, hogy ez utóbbi területek rendszerszintű reformon 1989 óta Magyarországon nem estek át, sőt még az sem mondható, hogy ezek szakmai és tudományos komplex átvilágítása és kiértékelése szisztematikusan és megfelelően finanszírozott kutatási keretben megvalósult volna. Másik oldalról azonban ez az igény a jogállamiság kritériumaiból is következik és ennek folyományaként

abból a sajátos helyzetből, hogy napjainkban már az adott államok nemzeti és nemzetközi jogi helyzetének és megoldásainak bizonytalanságait is a hadviselés részévé lehet tenni az úgynevezett lawfare[5] keretei között. Akkor tehát, amikor szemléletváltásról beszélünk, óhatatlanul szükséges, hogy az átfogó jelleggel a szabályozásra is kiterjedjen, hiszen jogállami keretek között az alkotmányos és törvényi keretrendszer az, amely meghatározza az állami szervek működését, így ha azok korszerűtlenek és bizonytalanok, akkor minden képességfejlesztés és szervezetalakítás hatásfoka jelentős mértékben visszaeshet.

Jelen írásban erre a szabályozási és szemléleti megújulásra kívánok egy lehetséges vázrajzot nyújtani, Magyarország védelem-szabályozásának alapvetésére és védelmi alkotmányunk rendszerére helyezve a hangsúlyt.

[5] A téma kapcsán lásd: BACHMANN, Sascha Dov – MOSQUERA, Andres B Munoz: Lawfare and hybrid warfare – how Russia is using the law as a weapon, In: *Amicus Curiae – Journal of the Society for Advanced Legal Studies*, 2015 Summer, 25–28. o.; ANSAH, Tawia: Lawfare: A Rhetorical Analysis, In: *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2010/1-2. szám, 87–119. o.; NEWTON, Michael A.: Illustrating Illegitimate Lawfare, In: *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2010/1. szám, 255–277. o., KEARNEY. Michael: Lawfare, Legitimacy and Resistance: The Weak and the Law, In: IMSEIS, Ardi (szerk): *The Palestine Yearbook of International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 79–129. o.; BACHMANN Sascha Dov – MOSQUERA, Andres B. Munoz: Hybrid Warfare as Lawfare: Towards a Comprehensive Legal Approach, In: CUCUMANO, Eugenio – CORBE, Marian (szerk.): *A Civil-Military Response to Hybrid Threats*, Cham, Palgrave MacMillen, 2018, 61–76. o.; HÓDOS László: A hibrid konfliktusok felívelési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének és kezelésének nemzetbiztonsági aspektusai, In: *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 39-64. o.; FARKAS Ádám – Resperger István: Az úgynevezett „hibrid hadviselés" kihívásainak kezelése a nemzetközi jog mai korlátai, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl – intézményi és jogi kihívások*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 132-149. o.; FARKAS Ádám: Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok, In: *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 11-23. o.

2. Magyarország védelem-szabályozásának vázlatos látlelete

Magyarország fegyveres védelmének rendszerét[6] és annak alapvetését Magyarország Alaptörvénye lényegét tekintve – egy-egy eseti kivétellel – az 1989-es alkotmányozás alapvetése szerint határozza meg, vagyis egy duális rendszert alkalmaz, amely egy viszonylag szigorú és az egyes védelmi ágazatok, azaz a honvédelem, a rendészet és a nemzetbiztonság közti kooperációt szigorú mederben tartó békeidejű szabályozásra, valamint a jelentősebb fenyegetések komplex és gyors döntéshozatallal járó kezelését legalizálni hivatott különleges jogrendi szabályozásra épül.

Maga a duális megoldás persze Európában is ismert, így az nem jelentene önmagában feltétlenül problémát, az viszont már igen, hogy a békeidejű szabályozás korlátozó és elhatároló alapszellemisége korunk komplex és dinamikusan változó biztonsági környezetében már sem korszerűnek, sem sokáig tarthatónak nem tekinthető. Emellett azt is érdemes kiemelni, hogy Magyarországon a különleges jogrendek tipizálása is sajátosan a békeidejű működés korlátozását szolgálja bizonyos esetekben, hiszen a jogalkotó több olyan válsághelyzet kezelését is különleges jogrendi tárgykörré tette, amelyet Nyugat-Európában békeidejű, de

[6] A fegyveres védelem rendszerszemléletéről példaként lásd: SULYOK Gábor: 5. § [Védelmi kötelezettség], In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.*, Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 306-321. o.; LAKATOS László: Honvédelmi igazgatás, In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási Jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I.*, Budapest, Complex Wolters Kluwer, 2013.; FARKAS Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez, In: *Honvédségi Szemle*, 2017/1. szám, 44-58. o.; FARKAS Ádám: Az állam fegyveres védelmének szabályozása a magyar jogrendszerben, In: *Sereg Szemle*, 2017/2. szám, 146-161. o.; FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, 2016.; FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai,* Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

azon belül speciális szabályok szerint kezelnek.[7] Ez utóbbinak tudható be az is, hogy Magyarország Alaptörvénye hat különleges jogrendi esetkört különböztet meg egymástól.[8] Ez a szám az 1990-es évektől kezdődő bővüléssel valósult meg, s önmagában véve eszközt kívánt biztosítani az egyre változó biztonsági környezettel szemben, persze anélkül, hogy a teljes védelmi szabályozást, vagy ha úgy tetszik: a védelmi alkotmányt[9] és védelmi alkotmányjogot újra kelljen „hangszerelni". Ez a fajta bővítő megközelítés annak ellenére, hogy esetről-esetre elvett a szabályozási rendszer konzisztenciájából és a szabályozás átláthatóságából és ezáltal az alkalmazhatóságából, értelemszerűnek mutatkozott évtizedeken

[7] E körben a váratlan támadás, valamint a terrorveszélyhelyzet biztosan megemlíthető, részint azonban a megelőző védelmi helyzet is felvethető, ha az a konfliktus fenyegetése miatti felkészülés esetköre miatt kerül felhívásra.

[8] Rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet.

[9] FARKAS Ádám – PATYI András: A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989-2016, In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 106-138. o.; PATYI András: VIII. Fejezet. A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek, In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.*, Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 1419-1475. o., PATYI András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése, In: BIHARI Mihály – PATYI András (szerk.): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*, Győr, Universitas-Győr Kht., 2010, 437-449. o.; PATYI András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése, In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára,* Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016, 233-249. o. TILL Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988-2017,* Budapest, Zrínyi kiadó, 2017.; KOVÁCS István – TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmányosság egyes kérdéseiről, In: *Új Honvédségi Szemle*, 1999/3. szám, 19-28. o. KELEMEN László: Újabb gondolatok a honvédelmi alkotmányosság kérdéseiről, In: *Új Honvédségi Szemle*, 1999/5. szám, 102-110. o.; ZSÉLI János: A honvédelmi alkotmányosság egyes kérdéseiről, In: *Új Honvédségi Szemle*, 1999/7. szám, 107-111. o.; FARKAS Ádám – TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 40-71. o.

keresztül a sajátos történelmi és biztonsági helyzet miatt. Az 1990-es években a bipoláris világrend megszűnéséből adódó bizonytalanság és a béke-eufória, a 2000-es évek elején a 9/11-et követő terror- és háborúhullám hatásai és reakcióigényei, a 2010-es évek elején pedig az újfajta biztonsági környezethez való hozzászokás adhatott indokot arra, hogy az átfogó megújítástól a döntéshozó tartózkodjon. Feltehetően az alkalmazhatóság és a kihívások pillanatnyi kezelésével kapcsolatos igények miatt tűnt célszerűbbnek az 1989-es rendszer folyamatos bővítése, foltozása.

A kialakított hat különleges jogrendi esetkör tehát – talán a váratlan támadástól[10] eltekintve – a kialakítás idején a megfelelő célt szolgálta, tekintettel arra, hogy a védelem szisztematikus megújítására akkor politikai akarat, vagy épp lehetőség nem volt, sőt több mint két évtizeden át kifejezett cél volt az 1989-es alkotmányozás azon megoldásának fenntartása, amely a haderő belföldi igénybevételét a lehető legerősebben kívánta korlátozni. Így azonban mára egy meglehetősen erős kontúrokkal operáló, bizonyos elemeiben komoly inkonzisztenciát és bizonytalanságot tükröző, valamint a kor egyre összetettebb és változékonyabb biztonsági kihívásaival nem igazán versenyképes szisztéma alakult ki Magyarországon.

Ezt a jogalkotó több esetben is felismerte már az elmúlt években, azonban az eseti felismeréseket legtöbbször „csak" eseti megoldások követték, és nem egy rendszerszintű felülvizsgálat. Ilyen eseti megoldásokként értékelhetők a következők:

[10] A váratlan támadás különleges jogrendként történő kialakítása egyértelműen tükrözi azt az 1989-es – akkor politikai okokból néhány évig feltehetően okszerű, de aztán okafogyottá vált félelemre épülő – szemléletet, ami szerint a haderő hazai, szervezetszerű és fegyveres fellépését még akkor is közjogi döntéshozatalhoz kell kötni, ha annak kiváltó oka egyébként egy konkrét fegyveres betörés az ország területére, aminek a kivédése a Magyar Honvédség alapvető feladata.

- Katasztrófa és katasztrófaveszély szabályozása a katasztrófavédelmi törvényben,[11] mint békeidejű, a veszélyhelyzet kihirdetését megelőző válsághelyzeti szabályrendszer.
- Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályozása, amellyel több más módosítás mellett a Magyar Honvédség az 1989-es alapvetést megtörve először kapott kiterjedt, békeidejű, hazai területen ellátandó és fegyverhasználati jogú feladatot a rendészet támogatására.[12]
- A Terrorelhárítási Központ feladat- és eszközrendszerének megerősítése a rendészeti jelleg mellett nemzetbiztonsági karakterrel és határon átnyúló felhatalmazással is.[13]
- A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat felhatalmazása határon átnyúló feladatok végrehajtására is.[14]
- A Magyar Honvédség közreműködői feladatának szabályozása a külképviseletek és kormányzati szempontból jelentős külföldi szervezetek, intézmények, létesítmények és személyzetük védelmében.[15]

[11] Lásd a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 3. § 5. és 9. pontját, valamint 43-51. §-ait.

[12] Lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény IX/A. Fejezetét, valamint a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 36. § (1) bekezdés h) pontját, valamint 54/D. §-át.

[13] Lásd a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 7/E. §-át.

[14] A terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvény 39. §-a hatályon kívül helyezte a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény korábbi 8. § (7) bekezdését, amely szerint: „A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a megkeresések teljesítésekor - a nemzetközi bűnügyi együttműködés keretében végzett határon átnyúló megfigyelés kivételével - kizárólag Magyarország területén tevékenykedhet."

[15] Lásd az Rtv. 7/E. § (6) bekezdését.

- A Magyar Honvédség közreműködői feladatának szabályozása a külföldön, fegyveres konfliktussal összefüggésben kimenekítésre szoruló magyar állampolgárok megsegítésében.[16]
- A honvédelmi veszélyhelyzet szabályozása, amellyel a megelőző védelmi helyzet különleges jogrendi esete egyfajta előszoba tényállást kapott a „békeidejű" szabályozásban, így rugalmasítva az azonnali reagálást a NATO igények teljesíthetősége érdekében és erősítve a „békeidejű" válságszabályozás fejlesztési tendenciáját.

Ezek a módosítások azonban még úgy is felvetnek komoly rendszerszintű kérdéseket, hogy azok alkotmányos megalapozottsága lényegében levezethető az Alaptörvény egyes védelmi ágazatokra vonatkozó sarkalatosságot előíró rendelkezéseiből.

Ennek ellenére a rendszer egészére továbbra is a fentebb leírt 1989-es – akkor politikai és történeti okokból védhető, ma már elavult – szemlélet a jellemző, aminek az egyik oszlopa az volt, hogy a haderő „béke idején," hazai területen, fegyverhasználati joggal, szervezeti szinten ne legyen igénybe vehető, csak a speciális katonai feladatok – katonai őrzés-védelem, légtérrendészet, katonai rendészet – tekintetében. Az alkotmányozó ennek érdekében a különleges jogrendet is több ponton összekapcsolta az állam fegyveres védelmi képességeinek összehangolt és széleskörű igénybevételével, vagyis a fegyveres erő hazai területen történő igénybevételével, illetve annak „békeidejű" korlátozásával.

[16] Lásd a Hvt. 36. § (1) bekezdés i) pontját, valamint a 37. § (1a)-(3) bekezdéseit.

Ez utobbi azért is problémás, mert félreértelmezetté tette a különleges jogrend intézményét,[17] aminek a lényege a hatalommegosztás időszakos, feltételhez kötött és részleges felfüggesztésével járó rendeleti kormányzás révén biztosítani a gyors és hatékony döntéshozatalt a rend és béke mielőbbi restaurálása, vagy az azt fenyegető végletes veszélyek elhárítása érdekében. A félreértelmezés mellett az alkotmányozó jelentős mértékben meg is bonyolította a különleges jogrend szabályozását, hiszen a döntési centrumokat is differenciálta a fenyegetések függvényében. Míg korábbi történelmünk és a nyugati minták is a végrehajtó hatalmat erősítik meg a különleges jogrend idejére – a rendkívüli politikai felelősséggel történő megterhelés mellett –, addig hazánkban az alkotmányozó a legsúlyosabb különleges jogrendekben új döntési centrumokra telepíti a többletjogokat és a döntés felelősségét is:

– Rendkívüli állapot idejére Honvédelmi Tanácsot rendel létrehozni egy rendkívül nagy számú és heterogén tagsággal,[18] ahol a politikai egyetértés biztosítottsága

[17] A téma kapcsolódó kérdéseiről lásd: CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 7-16. o. TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 55-75. o. KESZELY László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 77-89. o. FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért, In: *Iustum Aequum Salutare,* 2017/4. szám, 17-29. o.; KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével - különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira, In: BARTKÓ Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 9-35. o.; KELEMEN Roland: A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében, In: *Közjogi Szemle*, 2018/4. szám, 52-57. o.

[18] Az Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdése szerint „A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési

mellett az is kérdés, hogy miként alakul a Tanács döntésképessége a tagok akadályoztatása, esetleg kiesése esetén.

- Szükségállapot idejére a köztársasági elnököt hatalmazza fel a rendeletalkotási jogkörrel, de nem teszi lehetővé, hogy az irányítsa a kormányt és vele az államapparátust. Így tehát egy béke idején a végrehajtó hatalomban nem részes, a felelősség szempontjából is rendkívül sajátos közjogi szereplőhöz kerül a különleges jogrendi döntés joga és felelőssége is, méghozzá úgy, hogy ehhez a szükséges apparátus nem áll rendelkezésére.

Azt láthatjuk tehát az 1989-es alapvetésről, hogy az rendkívüli mértékben igyekezett korlátozni az átfogó megközelítésű fegyveres erőalkalmazást Magyarországon, és ennek biztosítására „béke idején" erős korlátozásokat, a különleges jogrend terén kényszerpályákat és a kormányzatot korlátozó sajátos túlbiztosításokat vezetett be. Ennek a szemléletnek több jelentős következménye is megragadható, ami ma már nem tartható egy a biztonsági kihívások terén is felgyorsult és rendkívül változékony világban.

Ilyen jelentős következményként ragadható meg, hogy:

- Az esetlegesen megjelenő új típusú, gyorsan eszkalálódó, hullámzó intenzitású, de látványosan erőszakos kihívásokkal – például a terrorizmussal, vagy a hibrid hadviseléssel – szemben nincs lehetőség a civil-rendőri-katonai-nemzetbiztonsági együttes fellépésre különleges

képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke."

jogrend kihirdetése nélkül, holott kombinált eszközök és széles körű erőfelmutatás lehet szükséges.[19]

- A Magyar Honvédség alapvető feladatának, az ország katonai védelmének ellátáshoz is különleges jogrend kihirdetése, illetve erre vonatkozó kormányzati döntés kell még akkor is, ha az országot közvetlen fegyveres betörés érte, hiszen a jogalkotó a váratlan támadás különleges jogrendet erre hozta létre a délszláv válság idején, és azt máig fenntartja. Ennek logikája szerint azonban, amíg fegyveres csoportok esetleges betöréséről a kormány nem kap értesítést, és formálisan nem dönt a váratlan támadás fennálltáról, addig a haderő nem kezdheti meg az ezekkel szembeni fellépést.
- A legújabb kihívások – így például a kibertérből érkező támadások[20] – nagy intenzitású eseteinek kezeléséhez

[19] A hibrid hadviselés tekintetében ez magától értetődő és Ukrajna példáján egyértelműen látszott. A terrorizmus tekintetében azonban az erőfelmutatás mintáit – és ezek által a rendészeti szervek hatékonyabb nyomozati munkájának támogatását – is láthattuk akár Franciaországban, akár Olaszországban, akár Belgiumban.

[20] A kibertér és az információ fegyverként értelmezése kapcsán például lásd: SIMON László – MAGYAR Sándor: A terrorizmus és indirekt hatása a kiberterében, In: *Szakmai Szemle*, 2017/3. szám, 89-101. o.; SIMON László – MAGYAR Sándor: A terrorizmus és indirekt hadviselése az EU kiberterében, In: *Szakmai Szemle*, 2017/4. szám, 57-68. o.; SIMON László: Az információ mint fegyver? In: *Szakmai Szemle*, 2016/2. szám, 34-60. o.; KELEMEN Roland – PATAKI Márta: Kiberterrorizmus: A terrorizmus új arca, In: *Magyar Rendészet*, 2014/5. szám, 103-116. o. KELEMEN Roland – PATAKI Márta: A kibertámadások nemzetközi jogi értékelése, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2015/1. szám, 53-90. o.; KELEMEN Roland: Cyber Attacks and Cyber Intelligence in the System of Cyber Warfare, In: SZABÓ Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma Miskolc, 2016. november 17. Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa,* Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017, 117-122. o.; KELEMEN Roland – SIMON László: A kibertérben megjelenő fenyegetések és kihívások kezelésének egyes nemzetközi jogi problémái, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl– intézményi és jogi kihívások,* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 150-170. o.; KELEMEN Roland – FARKAS Ádám: To the Margin of the Theory

viszont nem lehet különleges jogrendet kihirdetni, mivel a meglévő esetkörök nem terjednek ki a nem klasszikusan fegyveres eredetű kihívások, vagy a természeti csapások és ipari katasztrófák körén kívüli, nem kinetikus eredetű támadások kezelésére.[21]

- A legsúlyosabb különleges jogrendi időszakokban kérdéses lehet a döntéshozatal hatékonysága, folytonossága, illetve a szabályozási rendszer komplexitása miatt már az is egy komoly döntéshozatali kérdés, hogy adott válság esetén mely különleges jogrendet hirdesse ki a döntéshozó.
- A működésben a különleges jogrenddel szemben – szakirodalmi szinten kimondva, szabályozási szinten indirekt módon sugallva – a „békeidejű" megközelítés áll. Ebből értelemszerűnek tűnik a haderő jelentős korlátozása és az egyes védelmi ágazatok szeparálása, hiszen ha béke van, a haderő fellépése nem indokolt. A béke alapú megközelítés azonban inkább egy korábbi – a 20. század közepén végetért – biztonságfelfogást tükröz, melynek legnagyobb fenyegetése a háború volt, mellyel a béke – mind köznapi, mind jogi értelemben – szembenállítható értékpárként szerepelt. Mára azonban az a tény, hogy adott államban nincs fegyveres konfliktus, nem jelenti azt, hogy biztonsági értelemben háborítatlan

of a New Type of Warfare: Examining Certain Aspects of Cyber Warfare, In: SZABÓ Marcel – GYENEY, Laura – LÁNCOS, Petra Lea (szerk.) *Hungarian Yearbook of International law and European Law (2019),* Den Haag, Eleven International Publishing, 2020, 203-226. o.

[21] A téma kapcsán lásd: KELEMEN Roland: Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/1-2. szám, 37-68. o.

> – békés – állapot volna, és ne lenne szükség a haderőre akár önállóan, akár a rendészetet és a nemzetbiztonságot támogató fellépéssel. Mára tehát szabályozásunk alapszemlélete is megkérdőjeleződni látszik.

Adódhat a kérdés, hogy egy olyan világban, ahol ma élünk, és ahol a klasszikus fenyegetések sem tekinthetők csak a múlt részeinek, de ezek mellett egyre újabb és újabb kihívásokkal kell szembenézni, miként kellene megújítani a védelem szabályozásának alapvetését ahhoz, hogy az korszerű, hatékony, operatív, de kellő garanciákkal is körbebástyázott legyen.[22]

3. Modelljavaslat a védelem-szabályozás újragondolásához

A hazai védelmi és biztonsági rendszer – és ennek részeként első lépésben a szabályozási szisztéma – megújításnak alapja annak a nagyobbrészt még kettős osztatú rendszernek a felváltása lehet, amely az egyes fenyegetések, krízisek, válságok kezelését vagy „békeidejű" és egyben korlátozott vagy különleges jogrendi eszközökkel teszik lehetővé. Azért fogalmazok úgy, hogy nagyobbrészt még kettős osztatú, mert az első lépések egy modellváltás felé az elmúlt évek eseti kihívásaira (migráció, ukrán válság, COVID–19 járvány) ad hoc módon megtörténtek a normál jogrendi válsághelyzetek szabályrendszerének esetről-esetre

[22] Természetesen a fegyveres védelem rendszerének szisztematikus szemlélete és újragondolása egy rendkívül komplex, jelen írás keretein messze túlmutató kérdés. Ennek vizsgálatát doktori értekezésemben igyekeztem körbejárni az elmúlt években, s csak reménykedni tudok, hogy annak egyes megállapításai, javaslatai a közeli jövőben aktualitást nyernek a döntéshozatal szintjén, hiszen az azt jelentené, hogy rendszerszintű megújulás köszönt Magyarország fegyveres védelmére. A doktori kutatás tekintetében lásd: FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és Kiegyezést követő polgári evolúciója,* Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, doktori értekezés. 2018. (http://doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/download/nohtml/1/id/32995/m/3620).

történő kidolgozásával. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, a honvédelmi veszélyhelyzet, illetve az egészségügyi válsághelyzet és az egészségügyi készenlét megújult szabályanyagai azonban eseti tapasztalatokra adott eseti válaszok voltak. A normál jogrendi válságkezelés tehát átfogó módon nem került még beépítésre sem az Alaptörvénybe, sem a jogrendszer alacsonyabb szintjeibe. A további fejlődést tehát a válságszabályozási esetek rendszerszintűvé tételével, és ezáltal egy hármas tagolású alapvetés kialakításával lehetne előmozdítani, amely az alábbi három szintre vagy fokozatra oszlana:

(1) *Normál jogrend* és ezen belül a fő szabály szerinti hatáskörmegosztás és működés a fegyveres védelem terén, ami akár az 1989-es alapokra is épülhetne a megfelelő korrekciókkal,[23] különös tekintettel a védelmi szervezetek közti szervezeti szintű – tehát kormányzati szintű beavatkozást nem igénylő – együttműködések erősítésével, illetve az információs korszakból adódóan a védelmi és biztonsági célú információk törvényes feladathoz kötött államigazgatási szervek általi megosztásának további fejlesztésével és hatékonyságnövelésével. Fontos a normál jogrend kapcsán arra is felhívni a figyelmet, hogy indokolt volna a válságkezelésre, illetve a különleges jogrendre való felkészülés és általában a nemzet védelmi és biztonsági

[23] Az egyes védelmi tevékenységek szabályozását célszerű felülvizsgálni és a hatáskörök, eljárások, módszerek terén a kor színvonalához igazodó módosításokat beiktatni a normál jogrendi rendszerbe. Ezen felül a váratlan támadás esetköre mindenképp törlendő a különleges jogrendek közül és ezáltal az országot érő támadásokkal szemben a Magyar Honvédségnek azonnali intézkedési kötelezettséget kell előírni, hiszen ez az alaprendeltetése a többi védelmi szervezettel együttműködésben.

ellenállóképességének[24] fokozása érdekében egy nemzeti koordinációs szerv létrehozása a Kormányzati Központ közvetlen alárendeltésében, hiszen megfelelő tervezés, felkészülés, képzés és biztonságtudatosítás nélkül sem a veszély idején szükséges hatékony reagálás, sem a fejlesztések komplex és megalapozott megvalósítása nem képzelhető el optimális hatásfokkal.

(2) *Normál jogrendi válsághelyzetek*, amelyek lehetővé tennék a közigazgatási-rendészeti-katonai-nemzetbiztonsági együttműködést és az ehhez szükséges összehangolt műveletirányítást, azaz a válságkezelés végrehajtási szintjének megerősítése mellett egy nemzeti helyzetkezelő központ képességének kialakítását, és ezáltal a hatékonyság és a kormányzati tájékoztatás és döntés reakcióidejének javítását is. Természetesen a válsághelyzeti működéshez megfontolandó volna az átfogó erőkihasználás, illetve a normál működésen túlmutató állami intézkedések és korlátozó rendszabályok miatt egy előre, az Alaptörvényben és törvényi szinten is meghatározott feltételrendszer kialakítása, amely azonban nem feltételnül fúzionálná az összes speciális válságszabályt, csupán egy közös

[24] Lásd: KÁDÁR Pál: A hibrid kihívások és a működő államszervezet – gondolatok egy konferencia margójára, In: *Honvédségi Szemle,* 2020/4. szám, 3-10. o.; KESZELY László: Hibrid hadviselés és nemzeti ellenálló képesség (resilience), avagy átfogó megközelítés újratöltve, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/1. szám, 29-62. o.; KESZELY László: A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei, In: *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 24-48. o.; ROEPKE, Wolf-Diether: *Resilience: the first line of defence* (https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html); SHEA, Jamie: *Resilience: a core element of collective defence* (https://www.nato.int/docu/review/articles/2016/03/30/resilience-a-core-element-of-collective-defence/index.html).

metszetet adna azoknak, hogy az ágazati szabályozások csak az ágazati specialitásokra fókuszáljanak, és ne egymással versengő, párhuzamos és össze nem hangolt válságszabályokat tételezzenek. Egy ilyen normál jogrendi válságkezelési keretszabály indokolttá tenné az összes ágazati „válság" és védelmi szabály felülvizsgálatát a komplex biztonság elméletéből adódóan, de okot adhat a meglévő válságszabályozások áttekintésére, adott esetben csökkentésére is ott, ahol a szabályozás döntően védelmi karakterű és nem speciális ágazati – például egészségügyi, energetikai, hírközlési, élelmezés-biztonsági stb. – jellegű. A normál jogrendi válságkezelés rendszerszintű megújítása kapcsán fontos kiemelni, hogy az nem zárja ki többlet jogkorlátozó intézkedések törvényi megalapozását, amennyiben azok a szükségesség-arányosság mércéinek a védendő érdekkel összevetve meg tudnak felelni. Téves tehát az a megközelítés, amely a mindennapi életben megszokott védelmi és biztonsági intézkedéseken túli állami intézkedéseket különleges jogrendhez kötik, mivel a szükségesség-arányosság nem valamiféle kőbe vésett viszonyítási rendszer, hanem az adott helyzetre jellemző védendő érdekekhez viszonyítva – szükségképpen esetről-esetre változva, tehát rugalmasan – jelenti a korlátozó intézkedések alkotmányossági kontrollját.

(3) *Különleges jogrend.* A normál jogrendi működés megújítása és a normál jogrendi válsághelyzeti szabályozás fejlesztése és korszerűsítése esetén a különleges jogrend intézménye Magyarországon is a „helyére" vagy a helyes mederbe kerülhetnek, hiszen az (1) és (2) pontok szerinti szabályozással már „csak" a

> legvégletesebb kihívások kezelése tartozna bele ebbe a körbe. Ezzel tehát a különleges jogrend visszatérne abba a körbe, ahol a legsúlyosabb kezelések érdekében, előre alkotmányosan meghatározott feltételek és speciális – többlet – garanciális szabályok mellett, időlegesen és célhozkötötten lehetne eltérni mások mellett a hatalommegosztás jogalkotásra vonatkozó szabályaitól a rendeleti felhatalmazás révén, illetve értelemszerűen ugyanebben a körben a jogforrási hierarchia bevett szabályaitól is a gyors és hatékony reagálás érdekében. Fontos azonban látni, hogy az (1) és (2) pontok szerinti fejlesztésekkel a komplex és a valódi globalizációból adódóan gyorsan és nagy amplitúdóval változó biztonsági fenyegetések jó része kezelhető lenne törvényben előre meghatározott békeidejű válságkezelési szabályokkal, és így a jogállamiság időleges felfüggesztését jelentő különleges jogrendet valóban csak a legsúlyosabb fenyegetések esetén kellene felhívni.

Ez a rendszer a megfelelő szabályozás mellett kellően rugalmas, az átfogó fegyveres fellépés terén feltételhez kötött, mégis operatív és korszerű, míg a különleges jogrend terén az eredeti rendeltetésnek és a jogállamiság végső esetben történő felfüggesztésének megfelelőbb lehet. Ebben a hármas felosztásban a válsághelyzetek szabályozása olyan kihívások kezelését lenne hivatott biztosítani, amelyek intenzitása még nem igényli a jogállami hatalommegosztás időleges, feltételhez kötött és részleges felfüggesztését, vagyis a különleges jogrendet, de szükségessé teszi egy, a fő szabály szerinti hatáskörmegosztástól eltérő, kooperatív és átfogó megközelítésű állami intézkedés és adott esetben erőalkalmazás lehetővé tételét, illetve bizonyos időszakos és különleges állami jogosítványok – például állami használati jog, területek kiürítése stb. – gyakorlását,

persze erre a célra felkészített erőkkel, illetve megfelelő – ágazatközi – műveletirányítási képesség kialakításával és folyamatos, erős kontrollal. Természetesen a válságszabályozás megalapozásához az egyes fegyveres védelmi ágazatok együttműködéseinek alaptörvényi szintű szabályozása terén is indokolt a változtatás, valamint a különleges jogrendi szabályozás teljes körű revíziója is mérlegelendő mind az esetszámokra, mind a rendeletalkotási felhatalmazásokra, mind pedig a garanciális szabályokra nézve.

A védelem alapvetésének alaptörvényi szintű megújítása azonban egy komoly szakmai egyeztetést és előkészítést tesz szükségessé, hiszen ha a védelmi alkotmányt a revízió jegyében megnyitja a jogalkotó, akkor abban az alapjogok korlátozása, a védelmi kötelezettségek, a különböző államhatalmi hatáskörök, a különleges jogrend, az egyes védelmi intézmények – például tartalékos rendszer – vagy épp a rendészet-rendőrség-rendvédelem régre nyúló vitájának kérdése is rendezésre szorul, akárcsak a rendszerszemléletű védelemfelfogás szabályozása.

Ezt a felvetést pedig érdemes kiegészíteni azzal az egyértelműnek tűnő következtetéssel is, hogy ha a védelmi alkotmány szisztematikusan megújításra kerül, akkor azt követően a védelmi alkotmányjogot és az egyes védelmi ágazatok jogait is átfogó felülvizsgálat tárgyává kell tenni. Rendezendő emellett az ágazatközi fegyveres védelmi elemek – mint a védelmi igazgatás.[25] vagy az ágazatközi döntéshozatal – megfelelő törvényi szabályozása, a katonai karakterű szervekre[26] vonatkozó joganyag,

[25] Ennek kérdéseiről és lehetséges irányairól lásd: KESZELY László: *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, doktori értekezés, 2017.

[26] Kutatásim során egyik fő munkafogalmam a katonai karakterű szervek fogalma. Katonai karakterű szervek alatt a legitim, szabályozott, monopolizált és

illetve az egyes ágazatok és szervezetek eszközeinek, feladatrendszerének és kapcsolódásainak szabályozás-korszerűsítése is, hiszen enélkül az alaptörvényi szintű változtatások nem tudnak elvezetni a valódi megújuláshoz. Ehhez a politikai irányvonalakat kibontó egyes ágazatokat irányító minisztériumok szakmai előkészítő munkáját mindenképp összkormányzatilag összehangolni és támogatni szükséges a szélesebb szakmai közösség és a tudományos kutatás világából is, hiszen hazánk fegyveres védelmi szabályozásának hiányosságaihoz nagyban hozzájárult az is, hogy az elmúlt három évtized jogalkotása gyors és politikailag determinált, de szakmai-tudományos támogatásban kevésbé részesített törvénymódosításokból épült fel.

A védelmi rendszer alapvetésénél maradva azonban adódhat a kérdés: Miként is alakuljon a védelmi alkotmány szabályozása egy ilyen szemléletváltás során? E körben az alábbi témaköröket tartom megfontolandónak:

(1) A honvédelmi kötelezettségek rendszerének felülvizsgálata annak mérlegelésével, hogy kiterjeszthetők-e egyes kötelezettségek a honvédelem körén kívülre is, illetve, hogy milyen tartalékos rendszert kíván a jövőben Magyarország működtetni.

szervezett állami erőszak érvényesítésére törvényileg feljogosított, – fő szabály szerint – katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészét általánosságban jellemző fegyveres jellegben működő testületeket értem. Ez a kategorizálás ebben a formában nem tesz különbséget sem aszerint, hogy az adott szervezet fő funkciója belső, vagy külső védelmi, sem aszerint, hogy mely védelmi ágazathoz tartozik a szervezet, sem pedig aszerint, hogy a szervezet beleérthető-e valamelyik már használt, bevett – de nem ritkán vitákkal terhelt – fogalmi körbe, mint amilyen a fegyveres erő, a rendészeti szervek, rendvédelmi szervek vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok. Fontos azonban kiemelni, hogy ez egy rendszerező, tehát tudományos, elméleti fogalom és nem egy alternatíva a katonai, nemzetbiztonsági, illetve rendészeti szervek legális fuzionálására.

(2) A változó biztonsági környezet és az új típusú biztonsági kihívások által fokozottan érintett *alapjogok szabályozásának megújítása*, a szükséges korlátozási szabályok pontosítása.

(3) *A Kormány központi védelem-irányító jogkörének az expressis verbis megjelenítését és e körben sajátos jogkörök megalapozását* a közigazgatás minden szereplője felé a valóban átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás jogköreinek alkotmányos megalapozása érdekében.

(4) *A köztársasági elnök szerepének újraértelmezését,* különös tekintettel a főparancsnoki minőségre és azt a fegyveres védelem egészére kiterjesztve inkább *egy aktív ellenőrző irányba korrigálva* a tradicionális cím megtartása mellett.

(5) *A fegyveres védelem sajátos igazságszolgáltatási kontrolljának alkotmányos megalapozása*.

(6) *A Magyar Honvédségre vonatkozó szabályozás felülvizsgálata* és e körben a feladatrendszer korszerűsítése, a normál jogrendi szervezeti szintű együttműködés lehetőségének megnyitása és törvényi szintre utalása, illetve *a normál jogrendi válsághelyzetekben való aktív szerepvállalás megfelelő szabályozása*.

(7) A rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó szabályozás megújítása, pontosabban *a rendészeti szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozásává alakítása, a feladatrendszerek felülvizsgálata, valamint a normál jogrendi válsághelyzetekben való kooperáció megjelenítése*.

(8) A katonai műveletekben való részvételről szóló döntés felváltása *a fegyveres védelem közös szabályai és a védelmi műveletekben való részvételről szóló döntések szabályozásával*, ahol a katonai mozgások és műveletek döntési keretei mellett minden politikai, diplomáciai szempontból szenzitív művelet tekintetében meghatározható lenne a döntéshozatal szintezése, illetve *a normál jogrendi válságkezelés és -irányítás alapvető szabályai*.

(9) *A különleges jogrendi szabályozás megújítása*.

A védelmi alkotmány szabályrendszerének szerves része ugyan, de természetéből adódóan mégis sui generis intézményrendszere *a különleges jogrend*. Érdemes ezért a védelmi szemléletváltás terén erre röviden külön is kitérni. E körben a különleges jogrend eredeti természetét és rendeltetését kell összhangba hozni a modern, kollektív biztonságra épülő transzatlanti szemlélettel, hiszen a jelenlegi különleges jogrendi tipológia is erre épül, csak nem párosul hozzá kellően operatív „békeidejű" szabályrendszer. Jelenleg a két legsúlyosabb különleges jogrendet – a rendkívüli állapotot és a szükségállapotot – a háború és a „polgárháborús" vagy akár azzal is fenyegető belső konfliktusok[27] kezelésére lehet alkalmazni. Ezeket két „előszoba" esetkör – a megelőző védelmi helyzet és a terrorveszélyhelyzet – egészíti ki az előbbiekhez hasonló tagolású, de alacsonyabb intenzitású, vagy szövetségi szempontból kezelendő kihívások, illetve a szükségállapot előszobájaként a terrorfenyegetés esetével. Ezek mellett pedig megjelenik a természeti és ipari katasztrófák esetén felhívható

[27] A szabályozási kör a polgárháborús jellegnél szélesebb körű erőszakos, fegyveres, felfegyverezett cselekményi skálát ölel fel, de a közérthetőség érdekében célszerűnek találtam a lehetséges elkövetési formák közül a legsúlyosabbal összefoglalni a rövid jellemzést.

veszélyhelyzet, valamint a váratlan fegyveres betörés kezelésére hivatott váratlan támadás.

Ezek helyett magam a fenti hármas osztatú védelem-szabályozási alapvetés kialakítása esetén az alábbi különleges jogrendi tagolást javasolom megfontolni:

- *Rendkívüli állapot* (háború esetére, háború közvetlen veszélye esetére, háborús fenyegetéssel, illetve kollektív védelemmel összefüggő szövetségesi kötelezettség teljesítése esetére),
- *Szükségállapot* (a jelenlegi szabályozás szerint, kiegészítve azt a kibertérből érkező, vagyis nem fegyveres támadások, valamint a terrortámadás esetére is),
- *Veszélyhelyzet* (a jelenlegi szabályozás szerint, a szükséges katasztrófaelhárítási szakmai korrekciókkal).

Emellett javasolom azt is megfontolni, hogy a hatályos szabályozás döntési centrumokra vonatkozó megoldásai helyett *egységesen a kormány legyen a felhatalmazás címzettje és a felelősség viselője*, valamint a garanciális szabályozás kerüljön megerősítésre több ponton a köztársasági elnök egyetértési jogával, illetve kihirdetési határidőkkel. E tekintetben természetesen *az egyes különleges jogrendek idején bevezethető rendkívüli intézkedések tekintetében lehet eltérő felhatalmazást is kialakítani annak függvényében, hogy az adott különleges jogrenden belül melyik esetkörre hívták fel az adott különleges jogrendet*. Példának okáért az általam javasolt rendkívüli állapot esetköröknél egyértelműnek tűnik, hogy nem szükséges a háború esetére kialakított teljes felhatalmazás a háború veszélye, illetve a szövetségesi kötelezettség esetkörében. Fontos még az is, hogy a jelenleg a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben meghatározott

rendkívüli intézkedési listát is felül kell vizsgálni és korszerűsíteni kell, különösen akkor, ha az alkotmányozó úgy döntene, hogy megújítja a különleges jogrend szabályozását, és azt más tipológiával, de az új kihívásokra, különösen a kibertérből érkezőkre is kiterjeszti.

E ponton érdemes megjegyezni, hogy az átlátható és átfogó szemléletű szabályozás érdekében az a helyzet is felszámolandó, hogy jelenleg a hat különleges jogrendből ötnek a részletszabályai a honvédelmi törvényben, míg a veszélyhelyzeté egyedüliként a katasztrófavédelmi törvényben szerepel. Vagy *szükséges egy önálló különleges jogrendi törvény*, vagy pedig mérlegelendő, hogy az egyes különleges jogrendek szabályozása a kihívások jellege szerint jelenjen meg az egyes ágazati törvényekben, vagyis a javaslatom modellje szerint a rendkívüli állapoté a honvédelmi törvényben, a szükségállapoté egy rendészeti törvény hiányában a rendőrségről szóló törvényben, míg a veszélyhelyzeté a katasztrófavédelmi törvényben. Magam azonban az önálló különleges jogrendi törvény megalkotása mellett törnék lándzsát, amely akár felölelhetné a fegyveres védelem teljes ágazatközi szabályanyagát és vele a védelmi igazgatást is, mivel ez utóbbi kérdések törvényi szabályozása hiányzik, illetve mivel a különleges jogrendek komplex fellépést tesznek szükségessé, vagyis nem ágazatosíthatók. Ezt példázza, hogy a szükségállapot szabályozása már most is átnyúlik a nemzetbiztonsági szférába, és ez csak erősödne, ha a kibertérből érkező fenyegetésekre is kiterjesztenék a szükségállapot lehetőségét.

Természetesen a technológiai vívmányokhoz és velük az újszerű kihívásokhoz való alkalmazkodásnak a védelem-szabályozás teljes megújítását át kell hatnia, nem csak a különleges jogrendi szabályozás felülvizsgálatát. *Érdemes azonban emellett nagyobb hangsúlyt fektetni például az Észak-atlanti Szerződés*

Szervezetének válságkezeléssel és válságreagálással kapcsolatban kialakított rezsimeinek meghonosítására, illetve az azokkal való összhang biztosítására is.

Egy gondolat erejéig visszakanyarodva még *a különleges jogrendhez, indokolt lehet a szabályozás terén erősíteni a garanciális elemeket a döntésre jogosultak akadályoztatására vonatkozó részletesebb szabályrendszerrel, valamint az alapvető jogok, illetve az Alaptörvény érvényesülésének további biztosításával*, ezzel is kizárva a különleges jogrend kifordíthatóságát és a 20. századi modellektől való társadalmi félelem felerősödését.

Mindezek mellett a fegyveres védelem operativitásának ilyen irányú megújítása és megerősítése esetén egyértelműen *erősíteni kell a garanciális elemeket* is, hiszen az 1989-es séma alapvetően a szabályozási garanciákra helyezi a hangsúlyt, amiről azonban a szabályozás rugalmasabbá tételével annak át kell kerülnie az e célra létrehozott intézményekhez. Meglátásom szerint e körben *erősítendő*

- *a köztársasági elnök kontroll jogköre és hivatala,*
- *az igazságszolgáltatási kontroll* (amelyen belül a fegyveres védelemre nézve újra megfontolandó lehet speciális intézmények és apparátus kialakítása, megerősítése és akár alaptörvényi megalapozása is), valamint
- *a belső bűnmegelőzés és bűnfelderítés.*

4. Zárszó

Magyarország védelmi és biztonsági rendszere, különösen szabályozása – e tanulmány eredeti változatának 2018-as megírása óta – elvitathatatlan kényszerhelyzetben van a biztonság változásához való alkalmazkodás terén. Ezt a különféle szakértői elemzések éppúgy alátámasztják, mint az elmúlt évek azonnali reakciókra korlátozódó jogalkotása az ukrán válságtól a migrációs kihíváson át egészen a terrorizmus elleni fellépésig. A sor azonban nem zárult le, hiszen a technológiai, társadalmi, gazdasági[28], geopolitikai és ebből adódóan a biztonsági környezet is dinamikusan változik, és ez újabb és újabb kihívásokat, fenyegetéseket és kríziseket jelent, illetve ez a környezet kombinálódik az egyes új típusú biztonsági fenyegetésekkel is.

Magyarországnak mind a képességek, mind a struktúrák, mind pedig a szabályozás és a felkészülés tekintetében korszerű, hatékony, az állami erőforrások összehangolt és gazdaságos, mégis racionalizált kihasználását lehetővé tevő, kooperatív védelmi és biztonsági rendszerre van szüksége. Ehhez azonban a jogállami követelményekre figyelemmel elsőként a szabályozást kell az alapoktól újragondolni és megújítani, a kereteket rugalmasítva és haladóbban megalkotva, de kellő garanciát is biztosítva. Fontos azonban látni, hogy ez a megújulás egy rendkívül széleskörű szakmai-tudományos-politikai mérlegelést tesz szükségessé és feltehetően egy több lépcsős szabályozást, ami az alapoknál terepet nyit a szervezeti és képességek szerinti megújulásnak, majd kísérve azok fejlesztését és követve a változó kihívás-palettát újabb és újabb

[28] Gazdasági tekintetében lásd bővebben: LENTNER Csaba: A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre, In: AUER Ádám – PAPP Tekla (szerk.): *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban: Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016, 45-84. o.

lépcsőkön pontosítja, finomítja a szabályozást. E folyamatban elkerülendő a gyors, ad hoc, szélesebb körű szakmai-tudományos egyeztetést mellőző és emiatt csak meghatározott nézet- és célrendszereket lefedő módosítások alkalmazása, mivel az csak az elmúlt évtizedek gyakorlatának a folytatását hozná magával.

A szabályozási megújulás igénye tehát elsődleges kell, hogy legyen, és ebben a rugalmas, de garanciális kereteket kell először megalkotni, amelyeket aztán több éves munkával úgy kell tartalommal kitölteni, hogy a fegyveres védelem rendszere azáltal hatékony legyen, a társadalom biztonságát szolgálja. Egy ilyen rezsimmel szemben alapvető elvárás az is, hogy az a lehető legnagyobb mértékben elzárja a visszaélések lehetőségét, de egyben a végrehajtói szint számára is átlátható és jól alkalmazható legyen.

Ennek a megújulásnak igyekeztem néhány sematikus sarokpontot javasolni, mintegy kivonatolva a doktori kutatásom egy szegmensét, és bízva abban, hogy az elmúlt években megfogalmazott javaslatokból néhányat majd a döntéshozó is alkalmasnak talál arra, hogy hasznosítsa Magyarország biztonságának és védelmének fejlesztésében.

Forrásjegyzék

Irodalomjegyzék

[1.] ANSAH, Tawia: Lawfare: A Rhetorical Analysis, In: *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2010/1-2. szám,, 87–119. o.;

[2.] BACHMANN Sascha Dov – MOSQUERA, Andres B. Munoz: Hybrid Warfare as Lawfare: Towards a Comprehensive Legal Approach, In: CUCUMANO, Eugenio – CORBE, Marian (szerk.): *A*

Civil-Military Response to Hybrid Threats, Cham, Palgrave MacMillen, 2018, 61–76. o.;

[3.] BACHMANN, Sascha Dov – MOSQUERA, Andres B Munoz: Lawfare and hybrid warfare – how Russia is using the law as a weapon, In: *Amicus Curiae – Journal of the Society for Advanced Legal Studies*, 2015 Summer, 25–28. o.;

[4.] CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 7-16. o.;

[5.] FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai,* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016.;

[6.] FARKAS Ádám – PATYI András: A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989-2016, In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 106-138. o.;

[7.] FARKAS Ádám – Resperger István: Az úgynevezett „hibrid hadviselés" kihívásainak kezelése a nemzetközi jog mai korlátai, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl – intézményi és jogi kihívások*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 132-149. o.;

[8.] FARKAS Ádám – TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 40-71. o.;

[9.] FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései,* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.;

[10.] FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.;

[11.] FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944,* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.;

[12.] FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért, In: *Iustum Aequum Salutare,* 2017/4. szám, 17-29. o.;

[13.] FARKAS Ádám: *A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolatkísérlete,* Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Tárasság, Budapest, 2018.;

[14.] FARKAS Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez, In: *Honvédségi Szemle*, 2017/1. szám, 44-58. o.;

[15.] FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és Kiegyezést követő polgári evolúciója,* Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, doktori értekezés, 2018.;

[16.] FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai,* Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.;

[17.] FARKAS Ádám: Az állam fegyveres védelmének szabályozása a magyar jogrendszerben, In: *Sereg Szemle*, 2017/2. szám, 146-161. o.;

[18.] FARKAS Ádám: Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok, In: *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 11-23. o.;

[19.] FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, 2016.;

[20.] HÓDOS László: A hibrid konfliktusok felívelési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének és kezelésének

nemzetbiztonsági aspektusai, In: *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 39-64. o.;

[21.] HORNYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései,* Budapest, Dialóg Campus, 2018.;

[22.] KÁDÁR Pál: A hibrid kihívások és a működő államszervezet – gondolatok egy konferencia margójára, In: *Honvédségi Szemle,* 2020/4. szám, 3-10. o.;

[23.] KEARNEY. Michael: Lawfare, Legitimacy and Resistance: The Weak and the Law, In: IMSEIS, Ardi (szerk): *The Palestine Yearbook of International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 79–129. o.;

[24.] KELEMEN László: Újabb gondolatok a honvédelmi alkotmányosság kérdéseiről, In: *Új Honvédségi Szemle*, 1999/5. szám, 102-110. o.;

[25.] KELEMEN Roland – FARKAS Ádám: To the Margin of the Theory of a New Type of Warfare: Examining Certain Aspects of Cyber Warfare, In: SZABÓ Marcel – GYENEY, Laura – LÁNCOS, Petra Lea (szerk.) *Hungarian Yearbook of International law and European Law (2019),* Den Haag, Eleven International Publishing, 2020, 203-226. o.;

[26.] KELEMEN Roland – PATAKI Márta: A kibertámadások nemzetközi jogi értékelése, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2015/1. szám, 53-90. o.;

[27.] KELEMEN Roland – PATAKI Márta: Kiberterrorizmus: A terrorizmus új arca, In: *Magyar Rendészet*, 2014/5. szám, 103-116. o.;

[28.] KELEMEN Roland – SIMON László: A kibertérben megjelenő fenyegetések és kihívások kezelésének egyes nemzetközi jogi problémái, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl–*

intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 150-170. o.;

[29.] KELEMEN Roland: A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében, In: *Közjogi Szemle*, 2018/4. szám, 52-57. o.;

[30.] KELEMEN Roland: Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2017/1-2. szám, 37-68. o.;

[31.] KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével - különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira, In: BARTKÓ Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században,* Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 9-35. o.;

[32.] KELEMEN Roland: Cyber Attacks and Cyber Intelligence in the System of Cyber Warfare, In: SZABÓ Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma Miskolc, 2016. november 17. Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa,* Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017, 117-122. o.;

[33.] KESZELY László: A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei, In: *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 24-48. o.;

[34.] KESZELY László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 77-89. o.;

[35.] KESZELY László: *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*, Budapest, Nemzeti

Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, doktori értekezés, 2017.;

[36.] KESZELY László: Hibrid hadviselés és nemzeti ellenálló képesség (resilience), avagy átfogó megközelítés újratöltve, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/1. szám, 29-62. o.;

[37.] KOROM Ferenc: Feladataink egy új, hatékony, modern haderő létrehozása érdekében, In: *Honvédségi Szemle*, 2020/1. szám, 3-4. o.;

[38.] KOVÁCS István – TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmányosság egyes kérdéseiről, In: *Új Honvédségi Szemle*, 1999/3. szám, 19-28. o.;

[39.] LAKATOS László: Honvédelmi igazgatás, In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási Jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I.*, Budapest, Complex Wolters Kluwer, 2013.;

[40.] LENTNER Csaba: A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre, In: AUER Ádám – PAPP Tekla (szerk.): *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban: Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016, 45-84. o.;

[41.] NEWTON, Michael A.: Illustrating Illegitimate Lawfare, In: *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2010/1. szám, 255–277. o.,

[42.] PATYI András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése, In: BIHARI Mihály – PATYI András (szerk.): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*, Győr, Universitas-Győr Kht., 2010, 437-449. o.;

[43.] PATYI András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése, In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65.*

születésnapjára, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016, 233-249. o.;

[44.] PATYI András: VIII. Fejezet. A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek, In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.*, Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 1419-1475. o.;

[45.] ROEPKE, Wolf-Diether: *Resilience: the first line of defence* (https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html);

[46.] SHEA, Jamie: *Resilience: a core element of collective defence* (https://www.nato.int/docu/review/articles/2016/03/30/resilience-a-core-element-of-collective-defence/index.html);

[47.] SIMON László – MAGYAR Sándor: A terrorizmus és indirekt hadviselése az EU kiberterében, In: *Szakmai Szemle*, 2017/4. szám, 57-68. o.;

[48.] SIMON László – MAGYAR Sándor: A terrorizmus és indirekt hatása a kiberterében, In: *Szakmai Szemle*, 2017/3. szám, 89-101. o.;

[49.] SIMON László: Az információ mint fegyver? In: *Szakmai Szemle*, 2016/2. szám, 34-60. o.;

[50.] SULYOK Gábor: 5. § [Védelmi kötelezettség], In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.*, Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 306-321. o.;

[51.] TILL Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988-2017,* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017.;

[52.] TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 55-75. o.;

[53.] ZSÉLI János: A honvédelmi alkotmányosság egyes kérdéseiről, In: *Új Honvédségi Szemle*, 1999/7. szám, 107-111. o.

Jogszabályok

[1.] A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény;
[2.] A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény;
[3.] A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény.