

# Katonai Jogi és Hadijogi Szemle

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Tudományos Folyóirata



## Szerkesztői előszó

**Erdős Ákos – Szabó Andrea**

*A pénzügyőr, a katona büntetőjogi fogalmán kívül*

**Veprík Zita**

*Rendvédelmi korrupció a katonai büntetőeljáráásban*

**Skorka Tamás**

*A katona szabálysértési felelőssége a rendvédelmi szervek szemszögéből nézve*

**Androvičz Gábor**

*Katonai vonások a budapesti államrendrőség szolgálati és személyi viszonyaiban (1873-1944)*

**Szilvássy György Péter**

*A különleges jogrend és a rendeletalkotás*

**Pongrácz Alex**

*Gondolatok a sajtóról és annak szabadságáról.  
Kelemen Roland: Az első világháború sajtójogi forrásai című gyűjteménye nyomán*

**Spitzer Jenő**

*Befogjuk-e a változás szelét a honvédelmi jog vitorlájába?*

## **7. évfolyam (2019.) 1. szám**

### **Főszerkesztő**

Dr. habil. Hautzinger Zoltán PhD, rendőr ezredes

### **Társszerkesztők**

Dr. Csiha Gábor alezredes

Dr. Farkas Ádám PhD, főhadnagy

Dr. Kelemen Roland

### **Felelős kiadó**

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság

1055 Budapest, Markó u. 27.

### **A kiadó képviselője**

Dr. Kádár Pál PhD, dandártábornok

### **Megjelenik**

Elektronikusan 6 havonta  
és évközi különszámokkal

### **Közzététel helye**

[www.hadjog.hu](http://www.hadjog.hu)

### **ISSN**

2064-4558

### **A borítót tervezte:**

Dr. Czebe András ([czprod.co@gmail.com](mailto:czprod.co@gmail.com))

A tanulmányokban foglaltak kizárólag a szerzők szakmai álláspontját tükrözik és azok nem azonosíthatók sem a szerkesztők, sem a kiadók állásfoglalásaként.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

## Tartalom

---

|   |            |
|---|------------|
| Szerkesztői előszó  | 3          |
| <b>TANULMÁNYOK</b>  | <b>5</b>   |
| Erdős Ákos – Szabó Andrea<br>A pénzügyőr, a katona büntetőjogi fogalmán kívül   | 7          |
| Veprik Zita<br>Rendvédelmi korrupció a katonai büntetőeljárásban  | 31         |
| Skorka Tamás<br>A katona szabálysértési felelőssége a rendvédelmi<br>szervek szemszögéből nézve   | 53         |
| <b>MŰHELY</b>   | <b>81</b>  |
| Androvicz Gábor<br>Katonai vonások a budapesti államrendőrség<br>szolgálati és személyi viszonyaiban (1873-1944)                                    | 83         |
| Szilvássy György Péter<br>A különleges jogrend és a rendeletalkotás   | 105        |
| <b>FÓRUM</b>  | <b>133</b> |
| Pongrácz Alex<br>Gondolatok a sajtóról és annak szabadságáról.<br>Kelemen Roland: Az első világháború sajtójogi<br>forrásai című gyűjteménye nyomán | 135        |
| Spitzer Jenő<br>Befogjuk-e a változás szelét a honvédelmi jog<br>vitorlájába?   | 145        |
| Szerzőink   | 163        |



## Szerkesztői előszó

---

Tisztelt Olvasó!

A jelen lapszám – az előzőhöz hasonlóan – az együttműködés jegyében született, s mint ilyen, tartalmának nagyobb részében a katonai jog, illetve a katonai büntetőjog és a rendvédelmi szervek relációjára fókuszál, ami mellett több érdekes, nagyobb távlatokban vizsgálódó munkát is magában foglal.

E tanulmányok mindegyike ékes példáját adja annak, hogy a tág értelemben vett katonai jog mennyire széles spektrumban vizsgálható, elemezhető és értelmezhető, s mindezekből adódóan milyen sok ponton mutathat igényt arra, hogy a kutatóközösség értékes támogatásával a fejlődés lehetséges irányjaival is gyarapodjon.

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, valamint lapunk szerkesztősége töretlenül bízik abban, hogy az a nagy értékű munka, amit egyes lapszámaink szerzői befektetnek a közös célokba, megtérül majd a jövőben mind a jogalkotás, mind pedig a vizsgált területek működése tekintetében.

Reméljük, hogy a Tisztelt Olvasó is hasonló érzésekkel olvassa majd e lapszámunkat, amihez hasznos és konstruktív időtöltést kívánunk!

*a szerkesztők*

Budapest, 2019. szeptember 15.



# TANULMÁNYOK





## **Erdős Ákos – Szabó Andrea**

### ***A pénzügyőr, a katona büntetőjogi fogalmán kívül***

---

#### **Bevezetés**

A pénzügyőr, mint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban: NAV) hivatásos állományú tagja, annak ellenére, hogy egyenruha és fegyver viselésére jogosult, továbbá fegyveres rendvédelmi feladatokat lát el, a hatályos büntető anyagi jog szabályai értelmében nem tartozik a katona büntetőjogi fogalmába.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy miután a rendőrség, a katasztrófavédelem vagy akár a büntetés-végrehajtás hivatásos állományú tagjai büntetőjogi értelemben katonának minősülnek, a pénzügyőrök miért esnek kívül ezen fogalmi kereteken? Mi lehet az oka, hogy a fentiekben meghatározott kritériumoknak megfelelő, fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó szerv hivatásos állományú tagja, sajátos módon nem tekinthető katonának, tehát – ellentétben más rendvédelmi feladatokat ellát hatóságok tagjaival – a vádat vele szemben nem a katonai ügyész képviseli és a vádemelést követően nem a törvényszék katonai tanácsa jár el?

A fenti kérdéseket megválaszolandó, tanulmányunkban arra teszünk kísérletet, hogy bemutassuk, a 20. század elejétől miként alakult a pénzügyőrök büntetőjogi értékelése. Továbbá megvizsgáljuk és összegezzük azokat a szakmai és politikai érveket, s az ezeken alapuló jogszabályi változásokat, amelyek ahhoz vezettek, hogy napjainkra a pénzügyőrök – minden rendészeti, fegyveres testületi sajátosságuk ellenére – a katona büntetőjogi fogalmán kívül állnak.

## **1. A NAV jogállása, feladatai, valamint állománya**

Ahhoz, hogy a fenti kérdésekre választ találjunk, elengedhetetlen, hogy megvizsgáljuk a NAV státusát a központi államigazgatási szervek rendszerében, valamint a működését meghatározó munkajogi jogviszonyok különböző megjelenési formáit. Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, valamint a Vám- és Pénzügyőrség integrációja révén olyan szervezet jött létre, amely két teljesen eltérő kultúrájú, múltú jogelőd szervezetet olvasztott magába, megoldásokat keresve a foglalkoztatási jogviszonyokra, rendészeti jelleg, valamint a hagyományok megőrzésére.

A Nemzeti Adó-és Vámhivatal működése nem tekint vissza hosszú múltra, hiszen megalakulására 2011. január 1-jén került sor, az addig elkülönülten működő Adó-és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, mint kormányhivatal és a Vám-és Pénzügyőrség, mint fegyveres szerv összevonásával. A kormányzat integrációval kapcsolatos célkitűzéseit a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról rendelkező 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: NAV tv.) preambulumból, valamint a jogszabály miniszteri indoklásából ismerhetjük meg, amelyek szerint az összevonásnak szervezet-irányítási és – főként – gazdaságossági indokai voltak. A két hatóság munkáját egy minőségileg új és hatékonyabb dimenzióba kívánta átemelni a jogalkotó, mely a költségvetési bevételeket az eddiginél nagyobb hatékonysággal és összegben szedi be, költséghatékonyabb módon.<sup>1</sup> A minőségileg új és hatékonyabb struktúra és feladatellátás biztosítása mellett stratégiai jelentőséget tulajdonítottak a szervezet rendészeti jellege

---

<sup>1</sup> SZABÓ Andrea: Kormányhivatal – rendészet? In. *Magyar Rendészet*, 2012/4. szám 148. o.

megőrzésének és a hivatásos szolgálati jogviszony fenntartásának is.<sup>2</sup>

Az egyesítés előkészítése során megkezdődött az integrációs szempontok gyakorlatba történő átültetése, melynek során az Integrációs Munkacsoport és a szakmai munkacsoportok megkísérelték előkészíteni a szakmai és funkcionális területek egységessé formálását, beleértve a gazdálkodási és a humán-erőforrás területeket is.<sup>3</sup>

Az integráció előkészítését követően megszületett a NAV tv., mely szervezeti törvénynek minősül, s mint olyan, csak a szervezet belső működésére vonatkozik, az annak képviseletében eljáró személyekre tartalmaz előírásokat, azonban az állampolgárokra vonatkozóan jogokat, kötelezettségeket nem állapít(hat) meg.

A NAV tv. – az 1. §-ban – a Kormány irányítása és a mindenkori adópolitikáért felelős miniszter felügyelete alatt álló kormányhivatalként nevesítette a testületet, amely államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellát, majd a 2016-ban bekövetkezett szervezeti és irányítási változások miatt a NAV központi hivatali státusú közigazgatási szerv lett, amelynek vezetője egyben a Pénzügyminisztérium (2016-ban még Nemzetgazdasági Minisztérium) államtitkára.<sup>4</sup> A törvény 13. §-a részletesen tartalmazza a NAV feladatait,

---

<sup>2</sup> MAGASVÁRI Adrienn: Szervezeti integráció stratégiai szemszögből, In: KERESZTES Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél – Spring Wind*, Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2016, 62. o.

<sup>3</sup> BALASKA Andrea: Aktualitások az integrációban I., In. *Pénzügyőr. A Vám- és Pénzügyőrség lapja*, 2010/09. szám, 10. o.

<sup>4</sup> SZABÓ Andrea: Egy új „státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai, In. DEÁK József, GAÁL Gyula, SALLAI János (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a kard. Rendészettudományi tanulmányok prof. Dr. Főrizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2017, 204. o.

amelyeket adóigazgatási, vámigazgatási, jövedéki igazgatási, bűnüldözési és nyomozóhatósági, valamint rendészeti igazgatási feladatok körébe csoportosított.

Szervezet-irányítási szempontból érdemes még megemlíteni, hogy – 2011. január elsejétől – az elnök alárendeltségében hét ágra bontva működött az apparátus, élükön a szakirányításért felelős elnök-helyettesekkel. Így az indulás pillanatában: adószakmai, vám- és pénzügyőri szakmai, erőforrás gazdálkodási, stratégiai, külső kapcsolatokért felelős, informatikai és bűnügyi területre osztották fel a szervezet által ellátandó tevékenységek sorát.

A NAV elsődleges feladata állami adó- és vámhatóságként – kormányhivatalként és központi hivatalként egyaránt – a költségvetési bevételek biztosítása, továbbá a pénzügyi és költségvetést károsító bűncselekmények hatékony és eredményes felderítése és nyomozása. A NAV tv. a korábbi szabályozáshoz képest sokszínűbben rendelkezik személyi állományáról, melynek tagjai lehetnek: kormánytisztviselők, szolgálati viszonyban álló, hivatásos állományú tagok (pénzügyőrök), tisztjelöltek, kormányzati ügykezelők és munkavállalók is. Ennek a fordultatos szabályozásnak az lett az eredménye, hogy a különféle jogállású személyekre – természetszerűleg – más és más jogszabályok vonatkoznak.<sup>5</sup> A humán erőforrás gazdálkodással foglalkozó egységeknek ezért egyaránt felkészülteknek kell lenniük:

---

<sup>5</sup> MAGASVÁRI Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya. In: ERDŐS Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. – Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*, Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018, 39. o.

- a kormánytisztviselők és ügykezelők esetében: a közszolgálati jogviszonyról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- pénzügyőrök tekintetében a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény,<sup>6</sup>
- munkavállalók vonatkozásában pedig a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény rendelkezéseivel.

Mindezen túlmenően a szervezet nyomozóhatósági jogkörébe tartozó feladatok felruházására hivatott személyek vonatkozásában a szervezeti törvény bevezette a „pénzügyi nyomozó” fogalmát is, aki a 16. § (1) bekezdésében foglaltak szerint egyaránt lehet hivatásos pénzügyőr és kormánytisztviselő is. A 2016. december 31-ig hatályos szabályozás szerint *„E törvény, valamint a NAV személyi állományának jogviszonyát szabályozó más jogszabályok alkalmazásában pénzügyi nyomozó:*

- a) az a pénzügyőr, aki a NAV bűnmegelőzési, bűnüldözési, bűnfelderítési és nyomozati feladatait látja el,*
- b) a NAV állományában lévő azon személy, aki az a) pont szerinti feladatokat kormánytisztviselőként látja el.”<sup>7</sup>*

A nyomozók esetében – és ezalatt a tényleges bűnfelderítői és vizsgálati feladatokat ellátókat érti a szerző – e változás hatványozottan jelentkezett. Hiszen a nyomozati területen az odáig kizárólag hivatásos személyek dolgozhattak.

---

<sup>6</sup> 2015. július 1. előtt a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény szabályozta.

<sup>7</sup> A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 34/Y. §. (1a) bekezdése (Hatályos: 2014. I. 1-től).

Furcsa helyzetet teremtett a gyakorlatban, hogy ettől fogva ugyanazt a feladatot különféle jogállású személyek végezték.

Ezen helyzet feloldása érdekében 2017. január 1-től a NAV tv. 17. §. (2a) bekezdés arról rendelkezik, hogy *„Kormánytisztviselő pénzügyi nyomozóként csak kivételesen indokolt esetben - az állami adó- és vámhatóság vezetője által adott engedély alapján - foglalkoztatható.”*<sup>8</sup> A NAV tv. fenti módosítása feltehetően feloldani volt hivatott a napi munkavégzés során felmerülő problémákat, amelyek a hivatásos szolgálati vagy kormánytisztviselői jogviszony keretében munkát végző pénzügyi nyomozók esetében felmerülhetett.

A NAV tv. 35. §-a szolgál útmutatóként a szervezet által ellátandó rendvédelmi tevékenységek katalógusáról, így ide kell sorolni a határon végzett feladatokat, a bűnüldözési, bűnmegelőzési, felderítési és nyomozási, a vám-és jövedéki ellenőrzési, a mélységi ellenőrzési, az őrzésvédelmi, a hatósági, a végrehajtási eljárási feladatokat, valamint e tevékenységek irányítását, felügyeletét és ellenőrzését is.

A törvény értelmében, e feladatok végrehajtása során megjelenhetnek mindazok a sajátosságok – így különösen az egyenruha és fegyverviselés joga –, amelyek egyértelműen hasonlatossá teszik a pénzügyőrt más rendvédelmi szervek (állami őrtestület) állományához, s amelyek kapcsán joggal felmerülhet a katonai büntetőjogi tényállások alkalmazásának kérdése ez előbbiekkal szemben is.

---

<sup>8</sup> Beiktatta: Az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXV. törvény 229.§-a.

## 2. A katona büntetőjogi fogalmának szabályozása – különös tekintettel a pénzügyőrökre

A katona büntetőjogi fogalma az elmúlt évszázadokban komoly átalakuláson, változáson ment keresztül, kezdve az uralkodó haderejének tagjától, a katonai büntető eljárásjog jog modernizációjának eredményeként (1912) megjelenő fogalomig.<sup>9</sup> A 20. század elején, a honvédség katonai bűnvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk hatálya kizárólag a honvédség, a csendőrség, valamint a népfelkelő alakulatok állományára terjedt ki.<sup>10</sup> A század derekán a pénzügyőrök tehát, nem tartoztak sem e jogszabály, sem pedig a 18 évvel később kiadott, első önálló katonai büntető törvénykönyv<sup>11</sup> személyi hatálya alá.

Persze kivételes körülmények között – már a 19. században is – elképzelhető volt, hogy a katonai büntetőbíráskodás alá vonjanak egy pénzügyőrt. Példának okáért, a honvédelmi miniszter 1887. február 2-án kiadott 762. számú utasításában elrendelte, hogy: „a csendőrség, pénzügyőrség és állami erdészeti személyzete, mihelyt a hadi események azoknak további hivatalos ügyködését rendes szolgálati körükben akadályozzák, népfelkelési szolgálatokra alkalmazandók.”<sup>12</sup> Az utasítás egyidejűleg előírta, hogy a szolgálatra behívott népfelkelő egyének, a behívás napjától az elbocsátás napjáig a katonai büntető és fegyelmi szabályok hatálya alá tartoztak. Az 1939. évi honvédelmi törvény szintén

---

<sup>9</sup> HAUZINGER Zoltán: *A katonai büntetőjog rendszertana*, Pécs, AndAnn, 2010, 111. o.

<sup>10</sup> A honvédség katonai bűnvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk 11. §

<sup>11</sup> A katonai büntető törvénykönyvről szóló 1930. évi II. törvénycikk.

<sup>12</sup> In. Budapesti Közlöny, 1887/40. szám, 1. o.

akként rendelkezett, hogy hadműveleti területen a pénzügyőrt a katonákkal egyező jogállásúnak kell tekinteni.

A második világháborút követően – miután az új politikai berendezkedés rendészetét erősen militarista szemlélet hatotta át – a pénzügyőrök katonaként való értelmezése már sokkal általánosabbá vált. A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló 1948. évi LXII. törvény 1952. február 20-tól<sup>13</sup> kiegészült a pénzügyőrökre vonatkozó rendelkezéssel, miszerint a pénzügyőrség tagjai ugyanolyan elbírálás alá esnek, mint a rendőrség állománya.<sup>14</sup> Sőt ugyanezen törvényerejű rendelet kiegészítette az 1951. évi 31. törvényerejű rendelet 20. §. (1) bekezdésének h) pontját – amely felsorolja a katonai büntetőeljárás alá tartozó személyeket – azzal, hogy a pénzügyőrség egyéb alkalmazottai is ide sorolandók.

A büntető perrendtartásról szóló 1951. évi III. törvény módosításáról rendelkező 1954. évi V. törvény 8. §-a rendelkezett a büntető perrendtartásról szóló törvény korábbi 23. §-ának megváltoztatásáról, és előírta, hogy: „*a katonai bíróság hatáskörébe tartozik az eljárás a fegyveres és rendészeti testületek (a Néphadsereg, a belügyminisztérium államvédelmi szervei, a határőrség, a rendőrség, a büntetésvégrehajtási szervek, a hivatásos légoltalmi szervek, az*

---

<sup>13</sup> A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló 1948. évi LXII. törvény kiegészítéséről szóló 1952. évi 6. törvényerejű rendelet 2. §.

<sup>14</sup> V.ö.: FARKAS Ádám: „*Van-e új a nap alatt?*” *Avagy a katonai bűncselekmények törvényi szabályozásának módosulásai a XX. században és egy lehetséges változtatási javaslat.* A Legfőbb Ügyész által Kozma Sándor emlékére kiírt tudományos pályázatra 2011-ben joghallgatói tagozatban, büntetőjogi területre leadott és ott a Katonai Főügyészség Különdíjával jutalmazott dolgozat bővített, átdolgozott változata, 55. o. (<http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2013/04/Farkas-%C3%81d%C3%A1m-Kozma-p%C3%A1lyamunka-2011.pdf> letöltve: 2019.04.12.).



*állami tűzoltóság, a pénzügyőrség és a vámőrség) tagjai által - a szolgálati viszonyuk tartama alatt - elkövetett bármely büntett miatt.”*

A tisztánlátás végett fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a vámőrség tagjainak önálló jogszabályi nevesítésére azért volt szükség,<sup>15</sup> mert a pénzügyőrségből – amely központi szervét akkoriban Országos Pénzügyi Főparancsnokságnak hívták –, 1953-ban kivált a vámügyekért felelős terület, és létrejött a Vámőrség Országos Parancsnoksága, mint önálló testület.<sup>16</sup> Következésképp ebben az időszakban külön-külön kell beszélnünk vámőrökről és pénzügyőrökről.

1957. február 1. után azonban jelentős változások álltak be a pénzügyőrök büntetőjogi státuszát illetően. Az egyes büntető eljárási rendelkezések módosításáról szóló 1957. évi 8. törvényerejű rendelet 1. §-a már úgy fogalmazott, hogy a „*Katonai bíróság hatáskörébe tartozik az eljárás a honvédség, a határőrség, a rendőrség és a hivatásos légoltalmi szervezet tagjai által - a szolgálati viszonyuk tartama alatt - elkövetett bármely büntett miatt.*” Ebből arra következtethetünk, hogy a fenti időponttól a pénzügyőrség és az akkor még önállóan működő vámőrség, továbbá az állami tűzoltóság hivatásos állományú tagjai által elkövetett bűncselekmények esetében már nem a katonai büntetőeljárás szabályait kellett alkalmazni.

Később, a büntető törvénykönyvről szóló 1961. évi V. törvény és a hatálybalépéséről, valamint a végrehajtásáról szóló 1962. évi 10. törvényerejű rendelet szintén nem említi a

---

<sup>15</sup> Vö.: DOHY Beatrix: A büntetőjog mozaikjának egy apró darabja, In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2015/2. szám, 26. o.

<sup>16</sup> SZABÓ Andrea: A pénzügyi igazgatás szervezeti keretei egykor és most, a rendészeti feladatok tükrében. In: GAÁL Gyula, HAUZINGER Zoltán (szerk.): *Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig*, Pécs, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. XIX. kötet. 2017. 353. o.

pénzügyőrség és vámőrség tagjait a katonai bűncselekmények kapcsán.

A két rendvédelmi szerv 1964-es összeolvadását követően – miután 1966-ban elnyerte végleges elnevezését Vám- és Pénzügyőrség névvel<sup>17</sup> – sem történt változás e területen. Az 1961-es büntető kódexet felváltó 1978. évi IV. törvény fogalomrendszerében a Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományú tagjai szintén nem szerepeltek katonaként. Az 1978. évi IV. törvényhez fűzött miniszteri indokolás kiemelte, hogy a büntető törvénykönyv, kizárólag a fegyveres erők (a néphadseregnél és a határőrségnél), valamint a fegyveres testületek (rendőrség, munkásőrség és büntetés-végrehajtási testület) hivatásos állományát tekinti büntetőjogi értelemben katonának.<sup>18</sup> Minthogy az akkor hatályos honvédelmi törvény 17. §-a kizárólag a miniszteri indokolásban hivatkozott szerveket tekintette fegyveres testületeknek,<sup>19</sup> a pénzügyőrök továbbra sem voltak felelősségre vonhatók a katonai bűncselekmények elkövetéséért.

A következő jelentős büntetőjogi reformot hozó 2012. évi C. törvény<sup>20</sup> szintén nem érintette érdemben a katona büntetőjogi fogalmát, legalábbis ami a pénzügyőröket illeti. A törvény közlönyállapotának megfelelő szövege ugyanis az alábbiak szerint rendelkezett: „*E törvény alkalmazásában katona, a) a Magyar Honvédség tényleges állományú tagja, b) a rendőrség hivatásos állományú tagja, ha csapaterős feladatot hajt végre, vagy őrszolgálatot lát el, c) a büntetés-végrehajtási*

---

<sup>17</sup> U.o.

<sup>18</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 122. §-hoz fűzött indokolás.

<sup>19</sup> A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény.

<sup>20</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (új Btk.).

*szervezet hivatásos állományú tagja, ha kötelességben lép fel, tömegoszlatást végez, vagy őrszolgálatot lát el, d) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv tagja, ha konkrét veszélyelhárítást végez, vagy meghatározott fokozatú készségben van.*<sup>21</sup>

A törvény 127. § (1) bekezdése szerint: „*katona a Magyar Honvédség tényleges állományú, valamint a Rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok és az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja.*”<sup>22</sup>

### **3. A változás lehetősége: a pénzügyőr, mint büntetőjogi értelemben vett katona**

Az azonban, hogy napjainkra a pénzügyőr büntetőjogi értelemben véve továbbra sem tekinthető katonának, csak egy meglehetősen ellentmondásos és számos módosító indítvánnyal övezett jogalkotói tevékenység eredményeként jött létre. Ebben a folyamatban pedig korán sem volt egységes álláspont a tekintetben, hogy a pénzügyőr, egyes, szolgálati feladataival kapcsolatos magatartásait miként értékelje a büntetőjog. A továbbiakban e folyamat fontosabb momentumait vizsgáljuk meg.

Az új Büntető Törvénykönyvet érintő, 2012 februárjában benyújtott kormányzati előterjesztés 131. § (1) bekezdése eredetileg a katona fogalma körébe sorolta a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjait is. E változást több, a jog- illetve rendészettudománnyal foglalkozó

---

<sup>21</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 127. § (1) bekezdés (közlönyállapot).

<sup>22</sup> Az idézett szakasz már a hadkötelezettség eltörlése után, továbbá a Rendőrség, valamint a Határőrség integrációját követően keletkezett.

szerző (Hautzinger Zoltán, Farkas Ádám) is pozitívan értékelté.<sup>23</sup>

Az előterjesztésben szereplő büntetőjogi katonafogalom azonban közel sem volt kiforrott a jogalkotó számára. A Magyar Közlönyben 2012. július 13-án kihirdetett büntetőjogi kódex ugyanis, a katonai bűncselekmények kapcsán már egyáltalán nem számolt a pénzügyőrökkel. Fontos azonban azt is megjegyezni, hogy kihirdetése ellenére a 2012. évi C. törvény, 2013. július 1-ig nem lépett hatályba. Ez idő alatt pedig számos olyan módosító javaslat érkezett a törvényhozás elé a kérdéses fogalom kapcsán, amely jelentős mértékben érintette a pénzügyőrök jogi státuszát is.

A 2012. december 28-án hatályba lépett a 2012. évi CCXXIII. törvény, amely sok tekintetben módosította, nem csak a régi (1978. évi IV. törvény), hanem az – egyébként még hatályban sem lévő – új Büntető Törvénykönyv rendelkezéseit is. E jogszabálynak a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény eltérő tartalommal hatályba lépő rendelkezései között találjuk azt a kiterjesztő katonafogalmat, amely más rendvédelmi szervek tagjaival egyezően, különleges büntetőjogi alannyá – katonává – minősítette a pénzügyőröket is.<sup>24</sup> A 2012. évi CCXXIII. törvény 318. § (1) bekezdése szerint: „*A Btk. 127. § (1) bekezdése a következő szöveggel lép hatályba: »E törvény alkalmazásában katona a Magyar Honvédség tényleges állományú, a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a*

---

<sup>23</sup> FARKAS Ádám: Észrevételek és javaslatok az anyagi büntetőkodifikáció katonai vetületeihez, In. *Diskurzus. Széchenyi Egyetem Batthyányi Lajos Szakkollégium kiadványa*, 2012/1. szám. 36. o.

<sup>24</sup> HAUZINGER Zoltán: A katona büntetőjogi fogalmának metamorfózisa. In. MÉSZÁROS Ádám (szerk.): *Fiatal büntetőjogászok az új büntető törvénykönyvről*, Szeged, Magyar Állam. és Jogtudományi Társaság, 2014. 35. o.

*hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja.»<sup>25</sup>*

A katona büntetőjogi fogalmának pénzügyöröket is érintő fenti meghatározása annak a módosító javaslatnak az eredménye, amelyet 2012. november 29-én terjesztettek be az Országgyűlés elnökéhez. A benyújtott módosító indítvány előterjesztője a javasolt (nem kifejezetten a pénzügyöröket érintő) változtatást azzal indokolta, hogy az egyes rendvédelmi vagy fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó szervek állománya tekintetében semmi alapja nincs a Büntető Törvénykönyvben addig alkalmazott differenciálásának.<sup>26</sup> Arra a kérdésre azonban, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjai pontosan miként és milyen okból kerültek a büntetőjogi katonafogalom hatálya alá, sem a hivatkozott indítványban, sem pedig az indítványozó parlamenti felszólalásban nem kapunk pontosabb magyarázatot. 2012. december 04-én elhangzott felszólalásában a módosítást előterjesztő képviselő mindössze azt jegyzi meg, hogy: „*Álláspontunk szerint a módosító javaslat rögzíti a katonának minősülő személyek büntetőjogi meghatározását, ennek értelmében tehát definiáljuk is, hogy katona a Magyar Honvédség tényleges állományú, a rendőrség, az országgyűlési őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a polgári*

---

<sup>25</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény 318. § (közölnyállapot).

<sup>26</sup> T/9246/19. módosító javaslat. Előterjesztő: Dr. Mátrai Márta, (Letöltve: 2019. 04. 10. <http://www.parlament.hu/irom39/09246/09246-0019.pdf>).

*nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja.”<sup>27</sup>*

Mivel a katonákra vonatkozó rendelkezés módosítása képviselői indítvány eredményeként került be a törvénybe, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak nem volt lehetősége az indítványt véleményezni. A hatóság vezetőinek szakmai álláspontja csak jóval később, a NAV elnöke által 2013. márciusában megküldött összefoglalóban kerülhetett a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Büntetőjogi Kodifikációs Főosztálya elé.

A pénzügyőrök speciális büntetőjogi megítélése körüli vita azonban ezzel még korán sem ért véget. Mire ugyanis 2013. július 01-én az új Büntető Törvénykönyv hatályba lépett, a katonákra vonatkozó rendelkezések hatálya alól kikerültek a NAV hivatásos állományú tagjai. Ennek oka, hogy időközben egy újabb jogszabály módosításra került sor, s a Btk. az ezzel összhangban álló szövegezéssel lépett aztán hatályba.

A 2013. évi LXXVIII. törvény 19. §-hoz fűzött részletes miniszteri indokolásból kiderül, hogy bár a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjai a 2012. évi CCXXIII. törvénynek megfelelően, büntetőjogi értelemben véve katonának minősülnek majd az új büntető kódexben, e rendelkezés hatályon kívül helyezésére volt szükség. Indokolásában a jogalkotó a következőképp érvel: „*A Nemzeti Adó- és Vámhivatal létrejötté óta azonban egyre nagyobb számban alakult ki olyan szituáció, hogy a vezető vagy a beosztotti állomány (illetve annak egy része) nem hivatásos*

---

<sup>27</sup> Dr. Mátrai Márta parlamenti felszólalása, 2012. év 246. ülésnapja (2012. 12. 04.), 268. felszólalás, (Letöltve: 2019. 04. 15. <https://sgis.parlament.hu/archive/playseq.php?date1=20121204&time1=085000&offset1=083949.38&date2=20121204&time2=085000&offset2=084423.38&type=real.>)

*állományú tag, hanem kormánytisztviselő. Nem ritka, hogy a vezetőre és a beosztottra eltérő munkajogi tárgyú szabályozás vonatkozik. azaz valamelyikükre nem vonatkozik a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény. Mindezekből következően számos esetben a függelemsértő vagy előjárói bűncselekmény nem valósulhat meg, ezáltal a szigorú függelmi rend védelmét szolgáló törvényi rendelkezések nem lennének alkalmazhatóak következetesen. Erre tekintettel a Javaslat a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagját nem minősíti az új Btk. alkalmazásában katonának.”<sup>28</sup>*

A jogalkotó tehát felismerte, hogy a NAV vegyes jogállású szervezetében a büntetőjog katonai rendelkezéseit nem lehet következetesen alkalmazni. Ennek gyakorlati magyarázatát az alábbi példák jól szemléltetik.

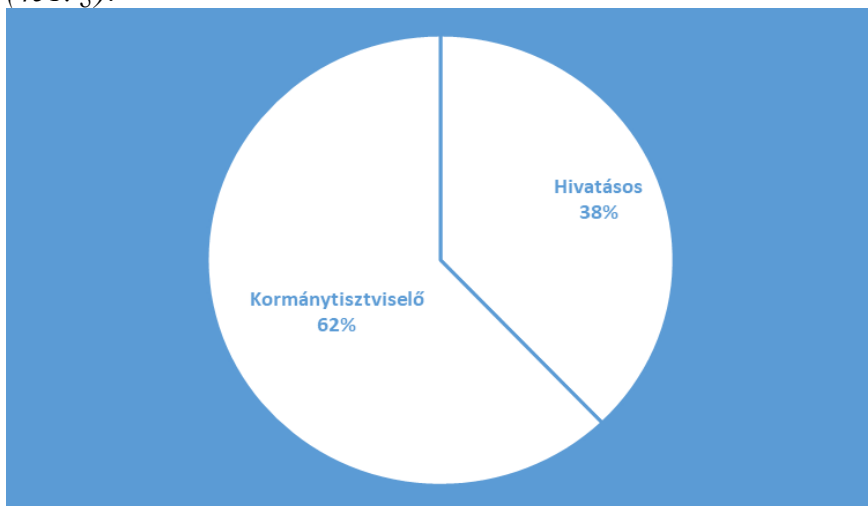
A NAV tv. 6. §. (4) bekezdése alapján „*a NAV elnöke szolgálati előjárója a NAV hivatásos állományú tagjának.*” A 2016. január 1-től bekövetkezett változásokat így rendezi a NAV tv. 6. §. (2) és (3) bekezdése „*Az állami adó- és vámhatóság vezetőjének szakmai helyettesei a kijelölt miniszter által irányított minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott, az állami adó-és vámhatóság vezetője által irányított helyettes államtitkárok. (3) Az állami adó- és vámhatóság vezetője és szakmai helyettesei szolgálati előjárója a NAV hivatásos állományú tagjainak.*” A törvény 19. § (2) bekezdése mindezt kiegészíti azzal, hogy nem csak a szervezet legfelső vezetője, hanem minden „*vezetői munkakört betöltő személy szolgálati előjárója az általa vezetett*

---

<sup>28</sup> Az egyes büntető tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXVIII. törvény 19. §-hoz fűzött részletes indokolás, (Letöltve: 2019. 04. 15. <https://www.parlament.hu/irom39/11105/11105.pdf>).

*szervezet, szerv, szervezeti egység állományába tartozó pénzügyőrnek.”*

Napjainkban általános az a jelenség, hogy a pénzügyőr előljárója olyan vezető, aki egyébként nem tartozik a NAV hivatásos állományába (1. ábra). Kormánytisztviselőkről lévén szó tehát – tekintettel az új Btk. 127. § (3) bekezdésére, miszerint „*katonai bűncselekményt tettesként csak katona követhet el*” –, ezek a vezetők nem lehetnek olyan katonai bűncselekmények tettesei, mint pl. az *előjárói hatalommal visszaélés (450. §)* vagy az *előjárói gondoskodás elmulasztása (451. §)*.



**1. ábra A NAV területi szerveinek legfelső vezetői (igazgatói) és azok jogállása, 2019. (Szerzők saját szerkesztése)**

A gyakorlatban számos alkalommal előfordul olyan eset is, amikor a hivatásos állományú vezető beosztottjainak egy része pénzügyőr, másik része azonban kormánytisztviselő jogállású. Ilyenkor a büntetőjog katonai rendelkezéseinek alkalmazása kizárólag a hivatásos vezető és a szintén hivatásos



beosztott viszonyában lehetne csak következetesen alkalmazandó. Miután azonban a kormánytisztviselő sokszor, a pénzügyőrökkel azonos feltételek mellett látja el feladatait, illetve a pénzügyőrrel együtt folytat le bizonyos eljárásokat, indokolatlan volna ugyanazt a mulasztást, a büntetőjog eszköztárával szankcionálni az egyik fél, és a fegyelmi eljárás szabályait alkalmazni a másik fél esetében.

Egyetértve Blaskó Béla azon megalapozott véleményével, hogy a katonai életviszonyokban az engedelmességhez, a szolgálati fegyelemhez, a parancs teljesítéséhez kiemelkedően fontos társadalmi érdek fűződik,<sup>29</sup> a fentiekben tárgyalt példák egyértelműen bizonyítják, hogy a NAV-on belül a katonai bűncselekmények elkövetése és szankcionálása esetén jogi anomália alakult volna ki, amelynek alapján a NAV-nál a parancs, illetőleg az utasítás kiadásra jogosult, nem hivatásos állományú szolgálati előljárók, akik a Hszt illetőleg a NAV tv. korábban már hivatkozott szabályainak megfelelően szolgálati előljárói az általuk vezetett szervezet, szervezeti egység állományába tartozó hivatásos állományú pénzügyőrnek, ugyanakkor az új Btk. 127. §. (3) bekezdése alapján tettesként nem felelnének a kizárólag előljáró által megvalósítható katonai bűncselekmény elkövetéséért.

A NAV 2013-ban kiadott véleménye alapján, amennyiben a NAV hivatásos állományú tagjai katona státuszának bevezetése megtörtént volna, úgy szükséges lett volna a „civil” szolgálati előljáró – figyelemmel arra, hogy a nem hivatásos állományú szolgálati előljárót ugyanazon jogok illetik meg, mint a hivatásos állományú előljárót – kötelezettségeit érintően a büntetőjogi felelősségének

---

<sup>29</sup> BLASKÓ Béla: *Magyar büntetőjog. Általános rész*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2013, 584. o.

megjelenítése, tehát katonai státuszának megjelenítése, különös tekintettel arra, hogy megteheti mindazon intézkedéseket, amely megvalósulása esetén a hivatásos állományú szolgálati előjáró büntetőjogi felelőssége megállapíthatóvá válik. Tehát ebből az is látszik, hogy a diszkrimináció tilalmába ütközne az, ha valaki azért nem felelne szolgálati előjáróként előjárói bűncselekmény elkövetéséért, mert nem hivatásos állományú.<sup>30</sup>

| <b>A pénzügyőrök büntetőjogi megítélésének változásai a katonai bűncselekmények személyi hatálya kapcsán<br/>(2012-2019 között)</b> |  |   |
|---|--|---|
| <b>Időszak</b>  | <b>Jogforrás/tervezet</b>                                  | <b>A pénzügyőr büntetőjogi megítélése</b> |
| 2012. január –  | <i>1978. évi IV. törvény</i>                               | <i>nem katona</i>                         |
| 2012. február –   | <i>Kormánytervezet</i>                                     | <i>katona</i>                             |
| 2012. július –  | <i>2012. évi C. törvény<br/>(közlönyállapot)</i>           | <i>nem katona</i>                         |
| 2012. december –  | <i>2012. évi CCXXIII.<br/>törvény<br/>(közlönyállapot)</i> | <i>katona</i>                             |
| 2013. június –  | <i>2012. évi CCXXIII.<br/>törvény</i>                      | <i>nem katona</i>                         |
| 2013. július 1-től  | <i>2012. évi C. törvény</i>                                | <i>nem katona</i>                         |

**1. táblázat A pénzügyőrök büntetőjogi megítélésének változásai a katonai bűncselekmények személyi hatálya kapcsán (Szerzők saját szerkesztése)**

<sup>30</sup> A NAV hivatalos álláspontja dr. Vida Ildikó elnök asszony által a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Büntetőjogi Kodifikációs Főosztályára megküldött anyagból.

Talán nem meglepő, hogy a katona büntetőjogi fogalma körül kialakult egyet nem értés hatásai megjelentek a „*kisbűncselekményekkel*”<sup>31</sup> foglalkozó szabálysértési jog területén is. A Magyar Közlönyben 2012. január 6-án kihirdetett új szabálysértési törvény ugyanis a NAV hivatásos állományú tagjait katonának tekintette.<sup>32</sup> Hatályba lépésének idejéig – 2012. április 15-ig – a törvény e része nem változott. Az újonnan megalkotott szabálysértési törvény ekkor a következők szerint rendelkezett: „*E törvény alkalmazásában katona a Magyar Honvédség tényleges állományú tagja, a rendőrség, a katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja.*”<sup>33</sup>

A törvényalkotó, a szabálysértési törvényhez fűzött indoklásában nem tér ki arra, hogy a pénzügyőrököt milyen szempontból tartja indokoltnak a katona szabálysértési fogalma alá vonni.<sup>34</sup>

A büntetőjog és a szabálysértési jog által alkalmazott fogalmak közötti ellentmondások feloldása érdekében, 2012. november 19-i ülésnapján az Országgyűlés elfogadta azt a törvényt módosító joganyagot, amely kivonta a pénzügyőrököt a

---

<sup>31</sup> KÁNTÁS Péter: *Szabálysértési jog. Általános rész.* Budapest, RTF, 2004., 6. o.

<sup>32</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 28. § (közlönyállapot).

<sup>33</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 28. § (1).

<sup>34</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 28. §-hoz fűzött részletes indoklás, (Letöltve: 2019. 04. 17. <https://www.parlament.hu/irom39/04863/04863.pdf>).

szabálysértési törvény katona fogalma alól.<sup>35</sup> Döntését a jogalkotó a következők szerint indokolta: „*Tekintettel arra, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjai a Btk. tekintetében nem minősülnek katonának, így ezt a minősítést a szabálysértési törvényben sem indokolt fenntartani. A rendelkezés az ehhez szükséges módosítást végzi el. Ennek következtében a fegyelmi eljárás szabályai közül is elmaradt a Hszt. szerinti, fegyelmi eljárás keretében elbírálandó szabálysértés esetkörének a szabályozása, nagy mértékben egyszerűsítve a szabályozást.*”<sup>36</sup>

A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvényt módosító jogszabály 2013. január 1-jén lépett hatályba.

Az egységes fogalom kialakításának folyamatát némiképp megzavarta, hogy ugyanezen a napon lépett hatályba a Schengeni Információs Rendszer második generációja keretében történő információcseréről, továbbá egyes rendészeti tárgyú törvények ezzel, valamint a Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXI. törvény (továbbiakban: SIS II. törvény) is. A 2012. november 30-án kihirdetett joganyag 65. § (5) bekezdése arról rendelkezett, hogy a szabálysértési törvény által meghatározott katona fogalmába – az addigiakon túl – „*a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és az Országgyűlési Őrség*” hivatásos tagjait is be kell vonni.<sup>37</sup> E

---

<sup>35</sup> A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló 2012. évi CLXXV. törvény 36. §.

<sup>36</sup> A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló 2012. évi CLXXV. törvény 36. §-hoz fűzött részletes indokolás, (Letöltve: 2019. 04. 17. <https://www.parlament.hu/irom39/08967/08967.pdf>).

<sup>37</sup> A Schengeni Információs Rendszer második generációja keretében történő információcseréről, továbbá egyes rendészeti tárgyú törvények

a módosítás becikkelyezésére – a korábban említett példához hasonlóan – egyéni képviselői indítvány alapján került sor. A módosítást kezdeményező előterjesztés indokolásából azonban egyértelműen kiderül, hogy az indítványozó kifejezetten az Országgyűlési Őrséget érintően kívánta kibővíteni a szabálysértésben meghatározott katona fogalmát. Az indokolásban ugyanis mindössze a következő szerepel: „A 7. pontban szereplő javaslat rögzíti, hogy a szabálysértési eljárások során az Országgyűlési Őrség hivatásos állománya is katonának tekintendő.”<sup>38</sup>

Végül a pénzügyőrök különleges szabálysértési alanyiságát e módosítás mégsem érintette. Miután ugyanis a NAV tv.t módosító jogszabály elfogadásáról – amely kivonta a pénzügyőröket a szabálysértési jog katona fogalma alól – csak 2012. november 19-i ülésén döntött az Országgyűlés, az ezzel ellentétes tartalmú módosító norma – amelyet már 2012. november 5-én elfogadott a törvényhozás – nem volt végrehajtható. Értelemszerű módon ugyanis a SIS II. törvény elfogadásával nem lehetett felülírni egy olyan jogszabályt, amelyről az Országgyűlés csak tizennégy nappal később szavazott.

A bonyolult jogalkotási folyamat eredménye, hogy a pénzügyőrök napjainkban – hivatásos jogviszonyuk ellenére – sem a büntetőjog, sem pedig a szabálysértési jog fogalomrendszerében nem minősülnek katonának.

---

ezzel, valamint a Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CLXXXI. törvény 65. § (5).

<sup>38</sup> T/8572/3. módosító javaslat. Előterjesztő: Gulyás Gergely, (Letöltve: 2019. 04. 10. <https://www.parlament.hu/irom39/08572/08572-0003.pdf>).

#### 4. Összegzés

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény értelmében a Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományú tagjai és a jogutód NAV hivatásos állományú tagjai nem tartoztak a katona büntetőjogi fogalma alá.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (továbbiakban: új Hszt.) 1.§ (1) bekezdése a NAV-ot rendvédelmi szervként aposztrofálta és azt is megtudjuk, hogy a NAV hivatásos állományú tagjaira a Hszt. rendelkezéseit a NAV tv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni, azaz a NAV csak akkor minősül rendvédelmi szervnek és a Hszt. rendelkezései csak akkor alkalmazhatóak, ha a szervezeti törvény, ebben az esetben a NAV tv. nem tartalmaz eltérő rendelkezést.

Azt is el kell mondani, hogy a NAV megalakulása óta, a bekövetkezett jogszabályi módosítások miatt, a Hszt. egyre inkább háttérbe szorult. 2013. január 1-től a fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályokat is a NAV tv. tartalmazza figyelemmel arra, hogy a *„már olyan mértékűek a kormánytisztviselőkre és a pénzügyőrökre vonatkozó szabályok közötti különbségek, amelyek már-már sértik az egy szervezeten belüli egyenlő elbánás elvét”*. Példaként említhető, hogy gondatlan károkozás esetén jelenleg a kormánytisztviselő, az ügykezelő négy havi illetményével felel, addig a pénzügyőr – bizonyos kivételektől eltekintve – csak fél havi illetményével.

Ahogy azt korábban a szerzők megjegyezték a NAV tv. 19. § (2) bekezdése értelmében a vezetői munkakört, beosztást betöltő személy szolgálati előljárója az általa vezetett szervezet, szervezeti egység állományába tartozó pénzügyőrnek. A NAV elnöke/vezetője, mint

kormánytisztviselő a NAV tv. és a Hszt. alapján is szolgálati elöljárója a NAV hivatásos állományú tagjának, azonban az a felsorolt jogszabályi hivatkozásokat összevetve megállapítható, hogy a tervezett módosítás későbbi alkalmazása, tekintettel arra, hogy a NAV vegyes jogállású szerv – hivatásos, kormánytisztviselő, munkavállaló – komoly nehézségeket okozna.

A Btk-ban szereplő katonai bűncselekmények jelentős része (és ezek azok, amelyek a pénzügyőrök vonatkozásában számításba jöhetnek) a szolgálati rend és fegyelem védelmét szolgálja. Fontos azonban megjegyezni, hogy a parancs kiadásával kapcsolatos vezetői felelősség és a parancs végrehajtásával kapcsolatos alárendelti felelősség több önálló törvényi tényállásban kerültek szabályozásra, ezek együttesen képesek biztosítani a szigorú függelmi rend védelmét.

Egyetértve Hautzinger Zoltán azon megállapításával, hogy „a katonai büntetőjog hatálya alá tartozó személyek – ... valamilyen állami fegyveres szervhez kötődő jogviszonyán alapulva –... olyan feladatot látnak el, amely teljesítése ... szigorúbb követelményeknek kell megfelelniük ...”,<sup>39</sup> azonban a tanulmányban korábban felsorakoztatott indokok és példák alátámasztják a jelenlegi – büntetőjogászok szemével nézve furesának tűnő szituációt – azaz, a pénzügyőrök létét a katona büntetőjogi fogalmán kívül. A NAV létrejöttével egyre nagyobb számban alakult ki olyan szituáció, amikor a vezető vagy a beosztotti állomány nem hivatásos állományú tag, hanem kormánytisztviselő. Igen gyakran fordul elő olyan eset, amikor a vezető és a beosztott közül az egyikre nem

---

<sup>39</sup> HAUTZINGER Zoltán: A katonai büntetőjog fogalma és forrásai, In: *Hadtudomány. A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata*, 2008/elektronikus szám, 3. o. (Letöltve: 2019. 03.01. [http://mhjt.eu/hadtudomany/2008/2008\\_elektronikus/2008\\_e\\_3.pdf](http://mhjt.eu/hadtudomany/2008/2008_elektronikus/2008_e_3.pdf)).

vonatkozik a Hszt., ezért gyakran a függelemsértő vagy elöljárói bűncselekmények nem valósulhatnak meg, emiatt pedig a szigorú függelmi rend védelmét szolgáló törvényi rendelkezések nem alkalmazhatóak következetesen.



**Veprik Zita**

---

***Rendvédelmi korrupció a katonai büntetőeljáráásban***

*„fegyelem nélkül a had nem  
had, hanem zűrzavar”*

**Zrínyi Miklós**

**Bevezetés**

A rendvédelmi korrupció léte szoros kapcsolatban áll a katonai büntetőjoggal. A társadalmi rendet, a társadalom érdekeit védő rendvédelmi szervek állománya által elkövetett bűncselekményekre és az azokkal összefüggésben indult büntetőeljárásra szükségszerű, hogy sajátos szabályok vonatkozzanak. Ezeket a rendelkezéseket a tágabb értelemben vett katonai büntetőjog tartalmazza, mely speciális szabályrendszerként értelmezendő, hiszen a katonákra mind az általános, valamennyi természetes személyre hatályos rendelkezések, mind pedig a katonai életviszonyokat behatároló sajátos normák is vonatkoznak.<sup>1</sup> Más megfogalmazásban a katonák nemcsak az állampolgári, hanem a katonai fegyelem hatálya alá is tartoznak,<sup>2</sup> azaz velük szemben az átlagosnál nagyobb elvárások érvényesülnek. Előfordulnak olyan, a katonák által elkövetett magatartások, melyeket a törvény büntetni rendel annak ellenére, hogy

---

<sup>1</sup> HAUTZINGER Zoltán: *A katonai büntetőjog rendszertana*, Pécs, AndAnn, 2010, 15. o.

<sup>2</sup> HABONY János: *Büntető jogszabályok kézikönyve. Tisztek Könyvtára*, Budapest, Zrínyi Katonai Kiadó, 1980, 9. o.

ugyanaz a cselekmény a polgári életben nem eredményez büntető jogi felelősségre vonást.<sup>3</sup>

A hatályos jogszabályokban a rendészet és a rendvédelem fogalmak gyakran keverednek annak ellenére, hogy az Alaptörvény a rendvédelem kifejezést emelte alaptörvényi rangra. A szakirodalomban egyes szerzők a két fogalmat szinonimaként alkalmazzák.<sup>4</sup> A rendészeti igazgatáson belül jól elhatárolhatók a rendvédelmi szervek és azon más szervek, amelyek rendészeti jellegű feladatokat látnak el ugyan, de nem tartoznak a rendvédelmi szervek körébe. A rendvédelmi szerveket a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2010. évi XLIII. törvény 1.§ (5) bekezdése sorolja fel, melynek alapján rendvédelmi szerv: a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. A büntetőjogi szempontból - a Btk 127. § (1) bekezdése alapján - ezeknek a szerveknek a hivatásos állományú tagjai katonának minősülnek. A rendvédelmi szervek hivatásos állománya által tényleges szolgálati viszonyának tartama alatt elkövetett katonai bűncselekmény, valamint a szolgálati helyen, illetve a szolgálattal összefüggésben elkövetett más bűncselekmény esetén a Be 669. § (1) bekezdése alapján katonai büntetőeljárásnak van helye.

A Nemzeti Adó és Vámhivatal (továbbiakban: NAV) a hatályos jogszabályok alapján nem tartozik a rendvédelmi szervek közé annak ellenére, hogy rendvédelmi feladatokat

---

<sup>3</sup> KORDA György: *A katonai és a honvédelmi kötelezettség elleni bűncselekmények*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 1988, 7. o.

<sup>4</sup> FINSZTER Géza: *A rendészet átalakulásának húsz esztendeje: (1988–2008)*, (Letöltve: 2019.04.08. [http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11\\_finszter.html](http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html)).

ellátó fegyveres szerv. A NAV hivatásos állományú tagjai nem minősülnek katonának és nem tartoznak a katonai büntetőeljárás hatálya alá sem.

Rendészeti tevékenységet lát el még a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, az önkormányzatok, a kormányhivatalok rendészeti szervei is. Ezek a szervek sem minősülnek rendvédelmi szervnek. A rendészeti és ugyanígy a rendvédelmi korrupciónak az egyik specialitása az alanyok körében keresendő.<sup>5</sup> Az elkövetők feladata, hogy a jogsértőnek minősített emberi magatartásoktól a hatósági kényszer eszközeivel – legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában – védelmezze a társadalmat.<sup>6</sup> A rendvédelmi környezetben elkövetett korrupció másik sajátossága, hogy nemcsak a társadalomra, hanem a rendvédelmi szervekre is jellemző katonai rendre ugyancsak veszélyesek. Az egyes korrupciós magatartások tehát nemcsak általános jogi tárgygal, hanem sajátos környezetüknél fogva jogilag védendő katonai érdekekkel is szembe kerülnek. Meg kell továbbá jegyezni, hogy a rendvédelmi állomány a korrupciós bűncselekmények elkövetésével többször civil személyeket is bevon az elkövetői körbe, vagy civil személy felhívására, vele közösen követi el a bűncselekményt.

A rendvédelmi szervek állománya által elkövetett valamennyi bűncselekmény felderítése, vizsgálata prioritást kell, hogy élvezzen, azonban a rendvédelmi korrupciós cselekményekre még ezen belül is kiemelt figyelmet kell fordítani. Ennek oka, hogy a korrupció megjelenése a

---

<sup>5</sup> KRÁNITZ Mariann: A korrupció, In. GÖNCZÖL Katalin, KORINEK László, LÉVAI Miklós: *Kriminológiai ismeretek*, Budapest, Corvina, 1999, 175-177 o.

<sup>6</sup> FINSZTER Géza: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*, Budapest RTF, 2008. 167. o.

bűnüldözésre létrehozott rendvédelmi szervezetnél felmérhetetlen károkat okozhat.<sup>7</sup>

## **1. Rendvédelmi szervek állománya a katonai büntetőjogban**

A rendvédelmi szervek állománya által elkövetett bűncselekmények specialitásához a büntető anyagi jog és a büntető eljárásjog is alkalmazkodik. A Btk. XII. Fejezete meghatározza a katona fogalmát, melybe a Magyar Honvédség tényleges állományú tagjai mellett a rendvédelmi szervek, azaz, a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai is beletartoznak.<sup>8</sup> Azaz a törvény kiterjesztően katonának tekinti más, katonai karakterű szervezetek tagjait is, akik számára a szolgálati rend fenntartása, az utasítások végrehajtása alapkövetelmény. A szolgálati helyen, vagy azzal összefüggésben megvalósított bűncselekmények tárgyi súlya tehát olyan katonailag hierarchizált szervezeteknél is megjelenik, ahol a szolgálati rend és fegyelem fenntartása, a szolgálati feladatok eredményes teljesítése követelmény.<sup>9</sup>

Nem csak a Btk.-ban meghatározott katonai bűncselekmények elkövetése esetén kell katonai büntetőeljárást lefolytatni. A Btk. által katonának tekintett személyek által

---

<sup>7</sup> GECSE Gábor, VOLTER Zsolt: A Rendőri Hivatás Etikai Kódexe, In. GAÁL Gyula, HAUZINGER Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. – Tanulmányok – „A rendészet kultúrája – kulturált rendészet” című tudományos konferenciáról*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság, Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2009, 82. o.

<sup>8</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. C. törvény (Btk.) 127. §.

<sup>9</sup> BÖGÖLY Gyula: A katonai büntetőeljárási hatálya Rákóczitól napjainkig, In. BÖGÖLY Gyula, HAUZINGER Zoltán (szerk.): *Az önálló katonai büntető kodifikáció tricentenáriuma*, Pécs, Kódex Nyomda Kft, 2007. 31. o.

elkövetett másfajta bűncselekmények esetén is katonai büntetőeljárásnak van helye. Így a rendvédelmi szervek vonatkozásában a hivatásos állományúak által a szolgálati helyen, illetve a szolgálattal összefüggésben elkövetett más bűncselekmények esetében is a felderítésre és a vizsgálatra az általános szabályok bizonyos specialitások figyelembevételével vonatkoznak.

Ezek a sajátosságok elsősorban a katonai büntetőeljárással szemben támasztott alapvető követelményekből, azaz a gyorsaság és szakszerűség elvéből származnak.<sup>10</sup>

## **2. A rendvédelmi korrupció és a katonai büntetőjog**

A rendvédelmi állomány vonatkozásában a korrupciós bűncselekmények közül alapvetően a hivatali vesztegetés elfogadása,<sup>11</sup> valamint a korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása<sup>12</sup> bűncselekmények elkövetése merülhet fel. A hivatali vesztegetés elfogadása bűncselekmény minősített esete, ha a bűncselekményt „vezető beosztású személy követi el”, illetve ha az elkövető a jogtalan előnyért „hivatali kötelességét megszegi, vagy hatáskörét túllépi, vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél”, továbbá ha „a bűncselekményt bünszövetségben vagy üzletszerűen követi el”.<sup>13</sup> A Btk. 300. §-ban foglaltak alapján a törvény a hivatalos személyek azon magatartását is szigorúan szankcionálja, ha e minőségükben hitelt érdemlő tudomást szereztek arról, hogy

---

<sup>10</sup> HAUTZINGER Zoltán: Bizonyítási sajátosságok a katonai büntetőeljárásban, In. *Debreceni Jogi Műhely*, 2010/3.

<sup>11</sup> Btk. 294.§.

<sup>12</sup> Btk. 300.§.

<sup>13</sup> Btk. 294.§ (2)-(3).

még le nem leplezett vesztegetést vagy vesztegetés elfogadását követték el, és erről a hatóságnak, mihamarabb, nem tesznek feljelentést. A törvény szerint vesztegetés feljelentésének elmulasztása miatt az elkövető hivatalos személy hozzátartozója nem büntethető.

A rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja a szolgálati helyen, illetve a szolgálattal összefüggésben elkövetett, nem katonai bűncselekmény esetén is katonai büntetőeljárásnak van helye. Erre tekintettel a nevesített állomány által elkövetett korrupciós deliktumok, mint a hivatali vesztegetés elfogadása, a korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása esetében is katonai büntető eljárás indul. Ki kell emelni, hogy a rendőrséggel hasonló vonásokkal rendelkező szervezet, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjaira nem vonatkozik a rendelkezés, mivel büntetőjogi értelemben nem katonák.

A katonai büntető eljárás hatálya – a fentieknek megfelelően – a személyi és a tárgyi hatály kijelölésével meghatározza azt a terhelti kört, akivel szemben az általános büntetőeljárási szabályokat a katonai büntető eljárásra vonatkozó eltérésekkel kell alkalmazni. A terhelti kör ennél fogva, egyfelől lehet büntetőjogi értelemben vett magyar vagy nem magyar katona (katona terhelt), másfelől nem katonai jogállású, bármilyen állampolgárságú, civil személy is.

A katonai büntető eljárás hatálya egyes esetekben kiterjed a katona terhelt egyéb, nem katonai eljárásra tartozó bűncselekményére, valamint a nem katona terhelt által elkövetett bűncselekményekre (konnexitás).<sup>14</sup> Személyi konnexitásról akkor beszélünk, ha a terhelt több

---

<sup>14</sup> HAUTZINGER: i. m. (2010a) 143. o.

bűncselekményt is elkövet, köztük olyat, melyre az általános büntetőeljárás szabályok vonatkoznak, azonban más – általa elkövetett – valamely bűncselekmény miatt katonai büntetőeljárásnak van helye, és az elkülönítés nem lehetséges. Ez esetben az általános és a katonai büntetőeljárás versengése figyelhető meg, hiszen a személyi összefüggés (konnexitás) miatt katonai büntetőeljárásra kerül sor olyan bűncselekmény esetében is, amelyre egyébként rendes körülmények között a katonai eltérő szabályok alkalmazásának nincs helye.<sup>15</sup>

Tárgyi konnexitás pedig akkor merül fel, ha a bűncselekmény valamelyik terheltjének bűncselekménye katonai büntetőeljárásra tartozik, és az eljárás elkülönítése - tekintettel a tényállás szoros összefüggésére - nem lehetséges. Ekkor a tárgyi összefüggés miatt az általános szabályoktól eltérően katonai büntetőeljárás indul. Ilyen történhet, ha a hivatali vesztegetés elfogadása és a civil személy által elkövetett hivatali vesztegetés bűncselekmények megalapozott gyanúja miatt folyik a büntetőeljárás. Ez azt jelenti, hogy civil személy is behívható a katonai büntetőeljárásba, melynek tipikus esete a hivatali vesztegetés és a hivatali vesztegetés elfogadás a bűncselekmények elkövetésekor figyelhető meg. A „katona” és a civil terhelt ez esetben ugyan két különböző bűncselekmény tényállását valósítják meg, azonban a korrupciós bűncselekményekre általánosan jellemző, hogy az elkövetés során legalább két fél áll egymással szemben, egyrészt aki kéri, elfogadja, másrészt, aki adja, ígéri a jogtalan előnyt.<sup>16</sup> A bűncselekmény

---

<sup>15</sup> HAUZINGER: i. m. (2010a) 148. o.

<sup>16</sup> SCHUBAUER László: A korrupciós bűncselekmények. In. BLASKÓ Béla, MIKLÓS Irén, PALLAGI Anikó, POLT Péter, SCHUBAUER László: *Büntetőjog Különös Rész I.*, Budapest-Debrecen, Rejtjel Kiadó, 2013. 375. o.

elkövetésekor „mindketten a jogtalanság talaján állnak”,<sup>17</sup> és mindketten a bűncselekmény leplezésében, a cselekmény látenciában maradásában érdekeltek.

### **3. A rendvédelmi korrupció veszélye a katonai rendre és fegyelemre**

A korrupciós bűncselekmények közös jogi tárgygyal rendelkeznek, amely „az állam és az önkormányzatok hatalmi igazgatási és igazságszolgáltatási viszonyaiban, valamint a gazdasági és társadalmi életben az ügyek intézésének előnnyel történő befolyásolásától mentes, szabályszerű, részrehajlás nélküli módjával kapcsolatos társadalmi érdek, és ezzel összefüggésben, az állami és más szervek (szervezetek), valamint e szervekben működő személyek tevékenységébe vetett közbizalom.”<sup>18</sup> A Btk. indoklása kifejti, hogy „a törvény következetes logika mentén határozza meg a védett jogtárgyon belüli specialitásra (gazdasági szféra, hivatali szféra, hatósági eljárás) és a kiszabható szankció mértéke szerint a bűncselekmény súlyára tekintettel az egyes tényállások sorrendjét.”<sup>19</sup>

A rendvédelmi korrupciós bűncselekmények, azaz elsősorban a hivatali vesztegetés elfogadása és a feljelentés elmulasztása bűncselekmények esetén kettős jogi tárgyról beszélhetünk. Az egyik a korrupciós bűncselekményekre általánosságban vonatkozó jogi tárgy, azaz röviden a közélet

---

<sup>17</sup> BODROGI Károly: A közélet tisztasága elleni bűncselekmények, In: FONYÓ ANTAL (szerk.): *Magyar Büntető jog Különös rész*, Budapest, BM Könyvkiadó, 1981, 324. o.

<sup>18</sup> KARSAI Krisztina, SZOMORA Zsolt, VIDA Mihály: *Anyagi Büntetőjog Különös rész II.*, Szeged, Iurisperitus Bt., 2013. 15. o.

<sup>19</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény indoklása.



tisztasága. A másik pedig nem más, mint a katonai bűncselekmények jogi tárgya, azaz a szolgálati rend és fegyelem biztosítása. Ennek oka, hogy a rendvédelmi korrupciós bűncselekmények nemcsak a társadalomra, hanem a katonai rendre, fegyelemre is veszélyt jelentenek, amelyek fenntartása pedig a rendvédelmi szervek működéséhez elengedhetetlenek.

A rendvédelmi korrupciós bűncselekmények kettős jogi tárgyát jól szemlélteti az az eset, amikor a büntetőjogi értelemben vett „katona” a kötelességszegéssel elkövetett hivatali vesztegetés elfogadása deliktumot követi el. Erre példa lehet, amikor az útlevélkezelő anyagi ellenszolgáltatásért a határforgalom-ellenőrzés során nem hajtja végre a Határforgalom Ellenőrzési és Regisztrációs Rendszerbe kötelezően előírt bedolgozási feladatát. Ebben az esetben a hivatali vesztegetés elfogadása bűncselekménynek kötelességszegéssel elkövetett minősített esete valósul meg és a katonai bűncselekmény beolvad a korrupciós bűncselekmény minősített esetébe. Abban az esetben azonban, ha egy rendőrjárőr elhagyja a számára meghatározott körzetet és „zsebre bíráságot”, már valós anyagi halmazatban hivatali vesztegetés elfogadása büntette és szolgálatban kötelességszegés vétsége valósul meg. A bűncselekmény jogi tárgya nemcsak a közélet tisztasága, hanem a szolgálati rend és fegyelem is. Arra a kérdésre pedig, hogy melyik élvez elsőbbséget, nehéz lenne választ adni. Az állam szabályszerű, kiegyensúlyozott működéséhez ugyanis mind a befolyástól mentes hivatali ügyintézés, mind pedig a rendvédelmi szerveknél elengedhetetlen szigorú szolgálati rend és fegyelem fenntartása is szükséges.

#### **4. A rendvédelmi korrupcióval szembeni katonai büntetőeljárési eszközök**

A korrupciós bűncselekmények esetében – az állami szervezetbe vetett közbizalom helyreállítása, a katonai rend fenntartása, valamint a generális prevenció érvényesülése érdekében – kiemelt jelentőségű, hogy a büntetőeljárás minél gyorsabban folyjon és az állam büntetőhatalmi igénye minél előbb érvényre jusson. Tekintettel arra, hogy a katonai büntetőeljárásra vonatkozó alapelvi követelmény a gyorsaság, így mindenképp kedvezőnek tekinthető, hogy a „katonákkal” szemben az általuk elkövetett korrupciós bűncselekmények, illetve az elkövetői oldal másik felén álló civil elkövetővel szemben egyaránt a katonai büntetőeljárás szabályait kell alkalmazni.

A rendvédelmi korrupciós bűncselekmények esetében az általánostól eltérő szabályok alkalmazása a büntetőeljárás során több olyan rendelkezés alkalmazását teszi lehetővé, mely az eljárás kimenetelére pozitív hatást gyakorolhat. A Be. sajátos tanúvédelmi rendelkezést iktatott be a katonai büntetőeljárásra vonatkozóan. A jogszabály szerint a katonai szolgálatot teljesítő tanú különösen indokolt esetben kérheti más szolgálati helyre történő vezénylését vagy áthelyezését.<sup>20</sup> Ez a lehetőség a rendvédelmi korrupciós bűncselekmények esetében különösen fontos. A kollegák nem szívesen tesznek tanúvallomást kollegáik ellen, kiváltképp korrupciós bűncselekmények esetében. Amellett, hogy a rendvédelmi szervek állománya esetében a mai napig erős összetartozás érzés figyelhető meg, többen félnek vallomást tenni, hiszen tartanak a kiközösítéstől és az esetleges „megtorlástól”. Ez a jogi lehetőség azonban lehetővé teszi, hogy új környezetbe

---

<sup>20</sup> A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) 704. §.

kerüljön a tanúvallomást tévő kollega és bátran, félelem nélkül tehessen tanúvallomást.

A kényszerintézkedésekre vonatkozóan a Be. speciális rendelkezése szerint katonával szemben letartóztatást akkor is el lehet rendelni, ha ellene katonai bűncselekmény vagy a szolgálati helyen, illetve a szolgálattal összefüggésben elkövetett, szabadságvesztéssel büntetendő más bűncselekmény miatt folyik az eljárás, és a terhelt szolgálati vagy fegyelmi okból nem hagyható szabadlábon. Az így elrendelt letartóztatás megszűnik a terhelt szolgálati viszonyának megszűnésével.<sup>21</sup> A letartóztatás okainak bővítése mindenképp előnyös lehet a rendvédelmi korrupciós bűncselekmények elkövetőivel szemben.

A terhelt szempontjából ugyanakkor fontos garanciális szabály szerepel a törvényben, amely biztosítja a védekezés jogának érvényesülését. A rendelkezés szerint a terheltnek – tényleges szolgálati viszonya fennállása alatt – szolgálatmentességet kell biztosítani, ha olyan eljárási cselekményen vesz részt, amelyen a jelenlétét e törvény lehetővé vagy kötelezővé teszi.<sup>22</sup>

Hazánkban a rendőri korrupció elleni küzdelemben a – több országban már korábban bevezetett – megbízhatósági vizsgálat 2011. január 01. napjától alkalmazható módszer. A jogintézmény célja annak megállapítása, hogy az azzal érintett eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali, illetve munkaköri kötelezettségének. Ennek érdekében a megbízhatósági vizsgálatot végző szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hoz mesterségesen létre.<sup>23</sup> Jogi kereteit a rendőrségről szóló 1994.

---

<sup>21</sup> Be. 705. § (3)-(4).

<sup>22</sup> Be. 706. §.

<sup>23</sup> A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7/A. §.

évi XXXIV. törvény (Rtv.) 7-7/G. paragrafus és a 293/2010. (XII. 22.) számú kormányrendelet tartalmazza. Az ehhez kapcsolódó ügyészi feladatokat pedig az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 29. paragrafusának (6) bekezdése és a 3/2012. (I. 6.) LÜ (legfőbb ügyészségi) utasítás VII. fejezete határozza meg. A megbízhatósági vizsgálatot a Nemzeti Védelmi Szolgálat folytatja le.

## **5. A rendvédelmi korrupciós bűncselekmények miatt indult katonai büntetőeljárások a gyakorlatban**

Egy adott téma árnyaltabb elemzését segítik a gyakorlati példák, illetve azok vizsgálata. A joggyakorlatban azonban a katonai büntetőeljárás sajátos kiterjedése korrupciós bűncselekmény kapcsán nem gyakran érhető tetten.

Az alanyi konnexitásra nem igazán van példa, hiszen olyan eset, amikor egy „katona” korrupciós bűncselekmény mellett más, nem katonai büntetőeljárás hatálya alá tartozó bűncselekményt követ el, meglehetősen ritka. Ennek oka, hogy a Magyar Honvédség tagja által elkövetett valamennyi bűncselekmény a katonai büntetőeljárás hatálya alá tartozik. A rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja által pedig a tényleges szolgálati viszonyának tartama alatt elkövetett katonai bűncselekmény, valamint a szolgálati helyen, illetve a szolgálattal összefüggésben elkövetett más bűncselekmény is a katonai büntetőeljárás hatálya alá tartozik. Olyan eset, amikor ebbe a körbe tartozó személy korrupciós bűncselekmény mellett, szolgálati helyén kívül, szolgálattal össze nem függő deliktumot követ el nem igazán fordul elő.

A tárgyi konnexitás könnyebben fellelhető, azonban erre sincs túl sok példa. A rendvédelmi korrupciós bűncselekmények felderítése gyakran operatív eszközzel történik, és a realizálás nem azonnal valósul meg. Ezekben az esetekben a rendvédelmi szerv állományába tartozó, hivatali vesztegetés elfogadását elkövető személy azonosítható, a hivatali vesztegetést elkövető civil személy azonban nem mindig.

### ***5.1. Katonai büntetőeljárás a civil személy által felbujtóként elkövetett hivatali visszaélés esetén***

A Győri Törvényszék Katonai Tanácsa ítéletében egy rendőr főtörzszászlóst (I. r. vádlottat) hivatali visszaélés büntetében (Btk. /2012. évi C. tv./ 305. § c) pont) és egy civil állampolgárt (II. r. vádlottat) felbujtóként elkövetett hivatali visszaélés büntetében (Btk. /2012. évi C. tv./ 305. § c) pont) bűnösnek mondott ki. A bíróság a rendőrt 120 (százhusz) napi tétel pénzbüntetésre és 1 (egy) évre a törzszászlósi rendfokozatba történő visszavetésre, II. r. vádlottat 6 (hat) hónap szabadságvesztésre ítélte.

A Központi Nyomozó Főügyészség Győri Regionális Osztálya 4.Nyom.249/2014. számú vádiratával egy rendőr főtörzszászlóst, I. rendű vádlottat a Btk. 250. § (1) bekezdésébe ütköző és a (3) bekezdés 1. tételének I. fordulata szerint minősülő hivatalos személy által kötelelességszegéssel elkövetett vesztegetés büntetével, míg a II. rendű vádlottat a Btk. 253. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés szerint minősülő hivatali vesztegetés büntetével vádolta.

A rendőr főtörzszászlós az egyik rendőrkapitányság, rendészeti osztály, körzeti megbízotti alosztály állományában teljesített szolgálatot, mint körzeti megbízott. A II. r. vádlott egy kft. alkalmazásában portás munkakörben dolgozott, több

bűncselekmény (hivatalos személy elleni erőszak, kényszerítés, garázdaság, testi sértés, rongálás, folytatólagosan elkövetett zsarolás) miatt volt már büntetve. Az érintett rendőrkapitányság állományában a körzeti megbízotti feladatokat ellátó rendőr – a vagyonsvédelmi tevékenységet folytató II. r. vádlottnak telefon útján előadott kérésére – szolgálaton kívül, az ügyeletesi feladatokat ellátó kollégáját megkeresve, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala nyilvántartási rendszeréből személyi adatokat kért le egy személygépkocsi tulajdonosára vonatkozóan. Ezt követően – megállapodásuknak megfelelően – a rendőr telefonon közölte a II. r. vádlottal a lekérdezett adatokat. Ezzel a cselekményével a rendőr megszegte a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 84. § (1) bekezdésében foglaltakat, miszerint a rendőrség szervei az e törvényben meghatározott adatkezelési célból más rendőri, bűnüldöző, nemzetbiztonsági, igazságszolgáltatási és közigazgatási szervtől, valamint - törvény rendelkezése alapján - az adattal rendelkező más szervtől, a felhasználás céljának és jogalapjának megjelölésével adatokat vehetnek át. Az adatátvétel tényét mind az adatátadó, mind az adatátvevő szervnél dokumentálni kell.

A bíróság a Be. 78. § (4) bekezdése alapján a bizonyítékok köréből kizárta az ügyben titkos információgyűjtés során keletkezett adatokat. A Be. 206/A. § (1) bekezdésének b) pontja értelmében a bűnüldözési célból folytatott bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eredménye a büntetőeljáráásban bizonyítékként akkor használható fel, ha a titkos információgyűjtés engedélyezését kérő szerv a büntetőeljáráásban felhasználni kívánt információ megszerzését követően a nyomozást – a büntetőeljáráás megindításának valamennyi, e törvényben meghatározott

feltétele megállapításakor – nyomban elrendelte vagy a feljelentési kötelezettségének nyomban eleget tett. A jogszabályban foglaltak ellenére a feljelentés csak 2 hónappal később került kézbesítésre az illetékes Nyomozó Ügyészség részére.

A bíróság logikai úton nem juthatott más következtetésre, mint hogy a II. r. vádlott azzal a szándékkal kereste meg telefonon a rendőrt, hogy visszajelzést kapjon az érintett személygépjármű tulajdonosának adatairól. Az I. r. vádlott magatartása is ebbe az irányba mutat, hiszen az információt nem tartotta meg magának, hanem azt tovább adta az arra illetéktelen személynek.

A körzeti megbízott a Btk. 459. § 11/k.) pontjának értelmében hivatalos személynek minősül, továbbá kétségtelen, hogy hivatali minősége visszaélésszerű gyakorlásával az arra jogosulatlan II. r. vádlottat a közölt információkkal jogtalan előnyhöz juttatta. A II. r. vádlott azzal a magatartásával, hogy az I. r. vádlottban kialakította a hivatali visszaélést megvalósító magatartásra vonatkozó akaratelhatározást, a bűncselekményt felbújtóként követte el.

Minderre tekintettel a bíróság a rendőr bűnösségét 1 rb., a Btk 305. § c) pontjában meghatározott, aszerint büntetendő és minősülő hivatali visszaélés büntetében, a II. r. vádlott bűnösségét 1 rb., a Btk. 305. § c) pontjában meghatározott, aszerint minősülő és büntetendő - figyelemmel a Btk. 14. § (1) bekezdéseire - felbújtóként elkövetett hivatali visszaélés büntetében állapította meg.

Az ismertetett bűncselekmény jól szemlélteti a tárgyi konnexitás kapcsán a katonai büntetőeljárás sajátos kiterjedését. Meg kell említeni, hogy a vádemelés még in concreto korrupciós bűncselekmény, azaz hivatali vesztegetés miatt történt, azonban az illetékes törvényszék katonai tanácsa

hivatali visszaélés, illetve felbujtóként elkövetett hivatali visszaélés büntetében hozott ítéletet, mivel a hivatali vesztegetés tényállását nem látta bizonyítottnak. A büntetőeljárást a Központi Nyomozó Főügyészség illetékes osztálya folytatta le. Ennek oka, hogy a körzeti megbízott bár nem katonai bűncselekményt követett el, de a deliktum a szolgálattal összefüggésben történt, így a katonai büntetőeljárás szabályait kellett alkalmazni. A civil állampolgár esetében pedig azért került sor katonai büntetőeljárás lefolytatására, mivel az eljárás elkülönítése – tekintettel a tényállás szoros összefüggésére – nem volt lehetséges.

### ***5.2. Katonai büntetőeljárás a civil személy által elkövetett hivatali vesztegetés esetén***

A Győri Törvényszék Katonai Tanácsa ítéletében egy rendőr századost, címzetes őrnagyot (I. r. vádlottat) hivatali vesztegetés elfogadásának büntetében (Btk. 294.§ (1) bekezdés, (3) bekezdés aa) pont) és hivatali visszaélés büntetében (Btk. 305.§ c) pont), valamint egy civil állampolgárt (II. r. vádlottat) hivatali vesztegetés büntetében (Btk. 293.§ (1) bekezdés, (2) bekezdés) bűnösnek mondott ki. A bíróság a rendőrt halmazati büntetésül 4 (négy) év szabadságvesztésre, 4 (négy) év közügyektől eltiltásra, valamint 300.000.- (háromszázezer) Ft erejéig vagyoneklobzásra, II. r. vádlottat 300 (háromszáz) napi tétel pénzbüntetésre ítélte.

A Központi Nyomozó Főügyészség Győri Regionális Osztálya vádiratában a rendőrt 1 rb hivatali visszaélés büntetével (Btk.305. § c.) pont) és 1 rb hivatali vesztegetés elfogadásának büntetével (Btk.294.§ (1) bekezdésébe ütköző, a (3) bekezdés aa) pont), a II.r. vádlottat 1 rb hivatali vesztegetés büntetével (Btk.293.§ (1) bekezdés, (2) bekezdés)



vádolta.

*I. tényállási pont:*

A rendőr egy rendőrkapitányság bünyügyi osztály nyomozó alosztály élet- és vagyónvédelmi csoportjának vezetőjeként teljesített szolgálatot. A II. rendű vádlott tanú 1-gyel való baráti és üzleti kapcsolata révén ismerte meg a településen lévő telephelyen az I. rendű vádlottat, mint nyomozót, aki rendszeresen tanú 1-gyel járt sportolni és vele szoros barátságot ápolt. A II. rendű vádlott és tanú 1. közös üzleti vállalkozás keretében folytatott gépjármű alkatrészkereskedést, oly módon, hogy tanú 1. termékeit a II. rendű vádlott által internetes hasznáلتcikk-kereskedő portálon hirdették meg, illetőleg ezen alkatrészeket a II. rendű vádlott által használt telephelyen tárolták. A rendőr őrnagy I. rendű vádlottnak beosztásából adódóan szolgálati feladata volt a gépjárművekkel kapcsolatos bűncselekmények felderítése, nyomozása, a gépjárművek lopására, finanszírozási csalására specializálódott szervezett bűnelkövetői csoportok felszámolása, a lopott gépjárműalkatrészek értékesítési piacának felszámolása, az illegális autóbontók feltérképezése a településen.

A rendőrnek tanú 2. rendű törzsszázslós alárendeltjével ellenőrzést kellett végrehajtania a II. rendű vádlott autóbontó és használt autóalkatrész kereskedésében. Az ellenőrzés célja egy dolog elleni erőszak módszerével eltulajdonított Volkswagen Transporter T5 típusú gépjárműhöz tartozó egyedi azonosításra alkalmas alkatrészek felkutatása volt. A rendőr őrnagy I. rendű vádlott a tervezett intézkedésről értesítette tanú 1.-t, aki felvette a kapcsolatot a II. rendű vádlottal, és közölte vele, hogy milyen alkatrészt fognak a telephelyén keresni. Az ellenőrzés

lefolytatását megelőzően a rendőr őrnagy I. rendű vádlott - tanú 1-gyel fennálló kapcsolatára figyelemmel az ellenőrzés tényéről szintén előzetesen értesítette a II. rendű vádlottat. Ezt követően, ugyanezen a napon az I. rendű vádlott tanú 2. rendőr törzszászlóssal az autóbontó és használt autóalkatrész kereskedésben a megjelölt Volkswagen Transporter T5 típusú személygépjármű egyedi azonosításra alkalmas jelzéssel ellátott, légszakindító komputer felkutatására ellenőrzést végzett, amely eredményre nem vezetett.

## *II. tényállási pont:*

A Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ SIRENE Irodája bűnügyi információ tárgyában, az illetékes Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Igazgatóságát arról tájékoztatta, hogy a németországi település rendőrkapitánysága egy megnevezett internetes használati-cikk-kereskedő portálon keresztül olyan, bűncselekmények elkövetéséből származó gépjárművek alkatrészeinek hirdetését találta meg, melyek a II. rendű vádlotthoz kötődnek. A rendőr őrnagy szolgálati feladataként értesítést kapott 24 db nagy értékű, különböző országok hatósági jelzésű gépjárműveiről, azok pontos típusával és alvázszámával, kiegészítve azzal, hogy a gépjárműveket mikor tulajdonították el, és azokat az Európai Unió melyik tagállama körözi. Az átirat szerint a megjelölt gépjárművek alkatrészeinek értékesítése minden egyes alkalommal a II. rendű vádlotthoz köthető.

A rendőr őrnagy I. rendű vádlott utasításra megjelent a II. rendű vádlott telephelyén. Ezt megelőzően jelezte a II. rendű vádlottnak, hogy az internetes használati-cikk-kereskedő portálon keresztül hirdetett autóalkatrészekkel kapcsolatban merültek fel problémák és emiatt személyesen fog kimenni hozzá. Az

ellenőrzést megelőzően a rendőr őrnagy I. rendű vádlott tudomást szerzett arról, hogy a II. rendű vádlottnak tanú 1-gyel való üzleti kapcsolata anyagi eredetű elszámolási vitára visszavezethetően megromlott.

A rendőr őrnagy I. rendű vádlott egyedül ment ki a telephelyre, ahol ellenőrzést hajtott végre. Ennek során a nála lévő, 24 db autót tartalmazó listán szereplő személygépjármű alkatrészei közül több darabot – köztük egy Škoda Superb és egy Volkswagen Golf VI. típusú személygépjárművekhez tartozó alkatrészeket – megtalált a telephelyen található üzembéptelen, autóalkatrészek tárolásának céljára szolgáló több teherszállító gépjármű rakterében. A rendőr őrnagy I. rendű vádlott a II. rendű vádlott és tanú 3. jelenlétében megállapította, hogy azok kétséget kizáróan beazonosíthatóak, megegyeznek a nála lévő listán szereplő gépjárművek típusaival. A rendőr őrnagy I. rendű vádlott tanú 3. távozását követően a telephely egy félreeső részéhez hívta a II. rendű vádlottat, ahol közölte vele, hogy: „Figyelj, hogy ha ezután is azt akarod, hogy a dolgok úgy menjenek, ahogy eddig, akkor fizetned kell nekem, mert tudom, hogy már nem vagy üzleti kapcsolatban a tanú 1.-gyel és nem ő intézi az üzleti ügyeidet.” Ezt követően a II. rendű vádlott megkérdezte a rendőr őrnagy I. rendű vádlottól, hogy mennyit kell fizetni azért, hogy eltekintsen a rendőri intézkedéstől, aki erre azt válaszolta, hogy: „Három kiló lesz.” A II. rendű vádlott rákérdezett arra, hogy mikor kell fizetnie, melyre a rendőr őrnagy I. rendű vádlott azt válaszolta: „Add ide most, ne bonyolítsuk túl a dolgot!”

A II. rendű vádlott ekkor elővett a zsebéből egy nagyobb köteg készpénzt, majd egy összegben, készpénzben átadott a rendőr őrnagy I. rendű vádlottnak 300.000,- forintot. Ezután visszamentek a telephely irodahelyiségébe, ahol a II.

rendű vádlott egy Škoda Superb típusú személygépjármű alkatrészeiről számlát adott át a rendőr őrnagy I. rendű vádlott részére, azonban annak azonosítói nem egyeztek az elé tárt listán szereplő gépjármű adataival. A rendőr őrnagy I. rendű vádlott ezt követően a kapott anyagi ellenszolgáltatásra figyelemmel intézkedés nélkül távozott a telephelyről. A II. rendű vádlott az ellenőrzést követően a telephelyen található – bűncselekményekből származó – gépjárműalkatrészeket folyamatosan szállította el egy raktárhelyiségbe.

Az illetékes megyei rendőr-főkapitányság bűnügyi igazgatóság bűnügyi osztálya a rendőrkapitányság bűnügyi osztálya által folytatott nyomozást hatáskörébe vonta. Ennek során konspirált akció keretében ellenőrizte a II. rendű vádlott érdekeltiségébe tartozó raktárhelyiségben tárolt, bűncselekményekből származó alkatrészeket onnan elszállítani szándékozó - tehergépjárművet. Megállapították, hogy az abban szállított dolgok bűncselekmény elkövetéséből származó autóalkatrészek. A megtalált alkatrészek között mindazon gépjármű tartozékok is megtalálhatóak voltak, melyek vonatkozásában a rendőr őrnagy I. rendű vádlott korábban ellenőrzést végzett a II. rendű vádlott telephelyén.

A megyei rendőr-főkapitányság bűnügyi igazgatóság bűnügyi osztályán elrendelt nyomozásban a tanú 1. által üzemeltetett telephelyen számos bűncselekményből származó gépjármű, illetőleg azok alkatrészei kerültek lefoglalásra.

A rendőr őrnagy I. rendű vádlott megszegte a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX.22.) BM. rendelet 8. §-ának (1) bekezdését, mely szerint a rendőr az általa észlelt, vagy tudomására jutott és hivatalból üldözendő bűncselekményről – ha az elkövető ismert, annak megjelölésével – feljelentést tesz, vagy ha a nyomozóhatóság tagja, úgy hivatalból megteszi a szükséges intézkedéseket a

büntetőeljárás megindítása érdekében.

Az ismertett jogeset jól szemlélteti a tárgyi konnexitás kapcsán a katonai büntetőeljárás sajátos kiterjedését.

## 6. Összegzés

A rendvédelmi szervek állománya által elkövetett bűncselekmények a közérdeklődés középpontjában állnak. Fokozottan igaz az állítás, amennyiben ezek a cselekmények mindemellett korrupciós esetekhez kapcsolódnak. Ennek oka, hogy a rendvédelmi korrupció komoly kockázatokat rejt mind az adott állam, továbbá a térség biztonsága, a nemzetgazdaság, valamint hazánk és azon belül az állami szervek megítélése tekintetében.

A rendvédelmi szervek állománya által elkövetett korrupciós bűncselekményekre éppen ezért szükség szerű, hogy az általánostól eltérő szabályok vonatkozzanak. Ezek a speciális szabályok a katonai büntetőjog szabályai, melyek azonban nem csak a jogszabályban definiált „katonákra” vonatkoznak és nem csak a katonai eljárásra tartozó bűncselekmények esetében alkalmazandók. Ha a „katona” civil személlyel közösen követ el korrupciós bűncselekményt – az elkövetett deliktumok szoros tárgyi összefüggése esetén –, a civil személy által elkövetet cselekmény kapcsán indult büntetőeljárásra is a katonai büntetőeljárás szabályait kell alkalmazni. A tárgyi összefüggésen túl alanyi összefüggés miatt is előfordulhat a katonai büntetőeljárás kiterjedése. Erre akkor kerülhet sor, ha a katona a katonai büntetőeljárás hatálya alá tartozó bűncselekmény mellett más deliktumot is elkövet és az elkülönítés nem lehetséges. Ez utóbbira azonban a gyakorlatban ritkán kerülhet sor.

A rendvédelmi korrupciós bűncselekmények esetében a

katonai büntetőeljárás, azaz az általánostól eltérő szabályok alkalmazása pozitív hatásokat gyakorol az eljárás lefolytatására. A katonai büntetőeljárás szabályai arra hivatottak, hogy azoknál a szervezeteknél, ahol a rend fenntartása alapvető fontosságú a hatékony működéshez, segítsenek speciális szabályokkal támogatni ennek elérését. Az általánostól eltérő szabályok alkalmasak arra, hogy a rendvédelmi korrupciós bűncselekmények miatt indult büntetőeljárások hatékonyan segítsék mind az elkövetők mielőbbi felelősségre vonását, mind pedig a prevenció érvényesülését, azaz a rend, a fegyelem fenntartását.

## **Skorka Tamás**

### ***A katonai szabálysértési felelőssége a rendvédelmi szervek szemszögéből nézve***

#### **Bevezető**

Az önálló szabálysértési jog relatíve csekély múltra tekint vissza és már csak ezen okból kifolyólag a jogirodalma is jóval szerényebb, mint az anyajogé, a büntetőjogé. Ha a szabálysértési jog egy kis szeletkékét kívánjuk megvizsgálni – nevezetesen a katonákra vonatkozó rendelkezéseket – akkor pedig meg kell állapítanunk, hogy a szabálysértési jogot feldolgozó kommentárok, tankönyvek, tudományos írások meglehetősen keveset foglalkoznak ezzel a területtel. A könyvtárakban fellelhető irodalom kimerül a törvényszöveg ismertetésére szorítókozó egy-két oldallal, nagyrészt ismételve önmagát.

Írásomban a szabálysértési jog katonákra vonatkozó rendelkezéseit, kiemelve a rendvédelmi szerveknél szolgálatot teljesítő katonák által elkövetett szabálysértések fegyelmi eljárásban történő elbírálását kívánom feldolgozni, a törvényi szabályozás változását napjainkig végig kísérve, illetve a hatályos joganyagot feldolgozva.

#### **1. Az önálló szabálysértési jog kialakulása**

A múlt század közepén jelentős változások következtek be a bűncselekmények súly szerinti osztályozásában. Az 1950. évi II. törvény (Btá.) megszüntette a trichotómiát, kiiktatta a büntett és a kihágás között szereplő vétségi fokozatot. A kihágási jog különös része azonban érintetlen maradt. Az

eljárást a kihágási bíróságokról és azok eljárásáról szóló 1951. évi 35. törvényerejű rendelet és a kihágási eljárás szabályairól szóló 59/1952. (VII.1.) MT rendelet (a továbbiakban: KESZ) szabályozta. A büntetőbíráskodás mellett a tanácsok végrehajtó bizottsága, illetve a rendőrkapitányságok bírálták el a kihágásokat. Az 1953. évi 16. számú törvényerejű rendelet megszüntette a rendőrségi kihágási bíráskodást, megállapítva, hogy a törvényesség megszilárdítása és az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelveinek megvalósítása érdekében a bűncselekmények miatt az eljárás kizárólag a bíróságok hatáskörébe tartozik. Az 1955. évi 17. törvényerejű rendelet pedig végleg megszüntette a kihágás intézményét és a kihágási bíráskodást. A kihágások kisebb része a bűncselekmények, nagyobb része szabálysértések közé került besorolásra.

## **2. A szabálysértési jog katonákra vonatkozó rendelkezéseinek evolúciója**

### **2.1. Első lépcső: 1968. évi I. törvény**

Ezután a rövid történeti bevezetés után utalni kell arra, hogy a KESZ alapján a kihágási bíróság hatáskörébe tartozó kihágási ügyekben általában a végrehajtóbizottság járt el<sup>1</sup>, illetve meghatározott ügytípusokban a rendőrség. A KESZ 11.§ (1) bekezdésében *„Eljárás a katonai büntető eljárás hatálya alá tartozó személyek ellen, valamint területenkívüliség és személyes mentesség esetén”* címen rendelkezett a katonákra vonatkozó speciális szabályokról is:

*„A kihágási bíróság a Néphadsereg, az Államvédelmi Hatóság, a rendőrség, a hivatásos légoltalmi szervezet, az*

---

<sup>1</sup> A kihágási eljárás szabályairól szóló 59/1952. (VII. 1.) MT rendelet (továbbiakban: KESZ) 2.§ (1).



*állami tűzoltóság, a pénzügyőrség tagjai, valamint e testületek egyéb alkalmazottai, úgyszintén a letartóztatóintézeti alkalmazottak ellen olyan kihágás miatt, amelyet e szolgálati viszonyuk tartama alatt követtek el, nem járhat el. Az ilyen kihágásra vonatkozó feljelentést az iratokkal és az esetleges bűnjelekkel együtt az illetékes katonai ügyészhez kell megküldeni.”*

A katonákra vonatkozó hatályos szabályozás gyökerei tehát már a kihágási eljárás szabályozásában is megtalálhatóak. A katona fogalma természetesen a maitól eltérő tartalommal bír és az eljárás iratait is a katonai ügyésznek kell megküldeni, de az egyértelmű, hogy a speciális alanyi kör által elkövetett jogsértések az átlag állampolgár által elkövetett kihágástól eltérően kerültek elbírálásra.

Az 1968. évi I. törvény a szabálysértési jog első törvényi szintű szabályozása a magyar jogrendszerben. A törvény első részében, a szabálysértésekre vonatkozó általános szabályok között, a büntetésekről és intézkedésekről szóló második fejezet végén található *„A fiatalkoriakra és a katonákra vonatkozó különleges rendelkezések”*. A törvény 32 éven keresztül képezte alapját a szabálysértési jognak. Ezen időtartam alatt jelentős változáson esett át a katonákra vonatkozó szabályozás is. A közlönyállapot alapján:

*„Ha a szabálysértést katona követte el, fegyelmi intézkedésnek van helye.*

*A szabálysértési rendelkezések alkalmazásában katona a fegyveres erők (néphadsereg, határőrség, karhatalom és a polgári védelem katonai szervei) tényleges tagja, úgyszintén a rendőrség és a büntetésvégrehajtási őrség tagja, továbbá a szolgálatban vagy a szolgálattal összefüggésben elkövetett*

*szabálysértés esetén a munkásőrség, valamint a vám- és pénzügyőrség egyenruha viselésére jogosított tagja.”<sup>2</sup>*

A következő jelentős változást a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1974. évi 23. törvényerejű rendelet hozta. A módosítás nyomán már bekerült a szabályozásba, hogy a szolgálati viszony fennállása alatt elkövetett szabálysértéseket kell fegyelmi eljárásban elbírálni, ha az elbírálaskor a szolgálati viszony már nem áll fenn, akkor az általános szabályok érvényesülnek.

Bővült a törvény szövege az elkobzás szabályozásával és pontosításra került az alanyi kör is. Kikerültek a katona fogalmi köréből a polgári védelem katonai szervei, a karhatalom és a vám és pénzügyőrség egyenruha viselésre jogosított tagjai. Változott a munkásőrök megítélése is, a hivatásos munkásőr minden esetben katonának minősül, míg a munkásőrség társadalmi állományú tagjai esetében csak szolgálatban, vagy szolgálattal összefüggésben elkövetett jogsértést kellett fegyelmi útra terelni.

A katona fogalmi körében további változások álltak be, amikor az 1989. évi XXX. törvény – érdemei elismerése mellett - megszüntette a munkásőrséget, illetve amikor az 1995. évi CXXV. törvény révén a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai bekerültek a szabálysértési törvény katonái közé.

## **2.2. Második lépcső: 1999. évi LXIX. törvény**

2000.03.01-én hatályba lépett a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény, amely szerkezetileg ugyanott rögzítette a katonákra vonatkozó szabályokat, mint elődje az 1968. évi I.

---

<sup>2</sup> A szabálysértésről szóló 1968. évi I. törvény 28. § (1)-(2).

törvény (Első rész, II. Fejezet, A szabálysértések miatt alkalmazható jogkövetkezmények után).

A címben a „Katonákra vonatkozó rendelkezések” szerepelnek, de a törvény szövege fegyveres szerveket sorol fel. Ez azzal magyarázható, hogy 1989 után folyamatosan megalkotásra kerültek a szervezeti törvények, amelyek az egyes rendészeti szervek feladatait, illetve jogállását is újra szabályozták (pl.: 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről; 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről; 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról, stb).

*A fegyveres szervek (honvédség, határőrség, rendőrség, polgári védelem, vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok) hivatásos állományú tagja, továbbá a sorkatonai szolgálatot teljesítő által a szolgálati viszony tartama alatt a szolgálati helyen, illetőleg a szolgálattal összefüggésben elkövetett szabálysértést fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni.<sup>3</sup>*

Az alanyok köre tehát megint változik, visszakerül a polgári védelem és bekerül a hivatásos és önkormányzati tűzoltóság is. A törvény külön rendelkezik a sorkatonai szolgálatot teljesítőkről, azonban ezek a rendelkezések 2005.01.01-én hatályon kívül helyezésre kerülnek, mivel 2004. november 3-án leszerel az utolsó sorköteles katona, így megszűnik a sorkötelezettség hazánkban.

Megjelenik a hatályos, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényben is általánosan alkalmazott fogalmi meghatározás, mely szerint a szolgálati viszony tartama alatt a szolgálati helyen, illetve a szolgálattal

---

<sup>3</sup> A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 30. § (1).

összefüggésben elkövetett szabálysértés esetén kell fegyelmi eljárásra terelni az ügyet.

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény végrehajtásáról szóló 11/2000. (II. 23.) BM rendelet 8.§ (1) bekezdése külön nevesíti is, hogy *a fegyveres szervek hivatásos állományú tagja, valamint a sorkatona (a továbbiakban: katona) által a szolgálati viszony tartama alatt, de nem azzal összefüggésben elkövetett szabálysértések elbírálására az általános hatásköri és illetékességi szabályok vonatkoznak.*

Ez lényeges változás a 1968. évi I. törvény közlönyállapotához képest, ahol a katona által elkövetett szabálysértést minden esetben fegyelmi intézkedés követi.

Szintén fontos változást hoz a büntető jogszabályok módosításáról szóló 2004. évi CXXXI. törvény, mely alapján, ha a katonával együtt polgári személlyel szemben is szabálysértési eljárást kell indítani, az eljárást a szabálysértési hatóság folytatja le. A tényállás megállapítását követően a szabálysértési hatóság fegyelmi fenyítés kiszabása végett megkeresi a fegyveres szerv illetékes elöljáróját.

A fegyelmi eljárás lefolytatását követően - amennyiben elkobzás, illetőleg járművezetéstől eltiltás szükségessége merül fel a fegyelmi hatóság ennek végrehajtása céljából a szabálysértési hatóságot keresi meg.

### ***2.3. Harmadik lépcső: napjaink szabályozása, a 2012. évi II. törvény***

A jelenleg hatályos 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (a továbbiakban: Szabs tv.) szabályozása szerint *„katona a Magyar Honvédség tényleges állományú tagja, a rendőrség, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-*

*végrehajtási szervezet, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja*".<sup>4</sup>

A Szabs tv. katona fogalma is változáson ment keresztül a törvény hatályba lépése óta napjainkig eltelt idő alatt, mivel a Nemzeti Adó és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) helyébe az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagjai léptek.

A 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: NAV tv.) létrehozta az egységes Nemzeti Adó- és Vámhivatalt. A törvény az egyes jogállási törvényekben – a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.), valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: régi Hszt.) – szabályozott jogintézményeket újra szabályozta, egységesítve a két jogállási törvény rendelkezéseit, azokat ugyanakkor a NAV szervezeti és személyi állományából fakadó különbségeihez igazította. Indokolt volt a fegyelmi felelősségre vonatkozó rendelkezések átformálása is, mivel a Kttv. és a régi Hszt. kormánytisztviselőkre, illetve pénzügyőrökre vonatkozó eltérő szabályozása már-már sértette az egy szervezeten belüli egyenlő elbánás elvét.

A módosító jogszabály indoklása alapján a NAV hivatásos állományú tagjai a büntető jogszabályok tekintetében nem minősülnek katonának, így ezt a minősítést a szabálysértési törvényben sem indokolt fenntartani.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs tv.) 28.§ (1).

<sup>5</sup> T/8967. számú törvényjavaslat indokolással - A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról (2012. évi CLXXV. törvény).

A 2012. évi CLXXV. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról: 36. § *Hatályát veszti a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 28. § (1) bekezdésében az "és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal" szövegrész.*

A fentieket tényként elfogadva mégis Hautzinger Zoltánnal értek egyet, aki szerint indokolt lenne a pénzügyőröket katonaként kezelni, mivel e személyek a katonai jellegű alá-fölérendeltségen túl katonai jellegű szolgálati feladatokat látnak el, illetve rendfokozatot viselnek.<sup>6</sup>

A Szabs tv. szerkezetében és szabályozásában is változások következtek be az 1999. évi LXIX. törvényhez képest. A Szabs tv. alapján „*szabálysértés az az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra*”<sup>7</sup>. Tehát megszűnt annak lehetősége, hogy kormányrendeletben kerüljenek szabályozásra egyes szabálysértési tényállások. A másik lényeges módosítás, hogy a törvény az egyes szabálysértések között külön fejezetben szabályozta a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértéseket. Mivel elzárást csak a bíróság alkalmazhat, ezért ezen tényállások a bíróság hatáskörébe kerültek. Ez a változás a katonákra vonatkozó szabályokra is kihatott, így a jogalkotó a fegyelmi eljárás hatálya alá tartozó szabálysértések közül kivette a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértéseket.

Erre utal a Szabs tv. változása: „*Ha katonával együtt polgári személlyel szemben is szabálysértési eljárást kell indítani, vagy a polgári személy a szabálysértés sértettje és az*

---

<sup>6</sup> HAUZINGER Zoltán: *A katonai büntetőjog rendszertana*, Pécs, AndAnn, 2010, 112. o.

<sup>7</sup> Szabs tv. 1.§ (1) bekezdés.

*ügy elkülönítésére nincs lehetőség, az eljárást a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság folytatja le. A tényállás megállapítását követően a szabálysértési hatóság a fegyelmi eljárás lefolytatása végett megkeresi a katona erre hatáskörrel rendelkező elöljáróját.*<sup>8</sup>

A törvényszövegben a bíróság, mint az elzárással sújtható szabálysértések miatt eljáró szerv szerepel. Ha tehát egy elzárással sújtható szabálysértés pl. egy tulajdon elleni szabálysértés esetén nincs lehetőség az elkülönítésre, akkor a bíróság folytatja le az eljárást a polgári személlyel és a katonával szemben egyaránt, de – a fenti törvényszöveggel összhangban – a bíróságnak nem kell intézkednie a fegyelmi eljárásra utalásra.

A belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról szóló 11/2006. (III. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: Fegyelmi Szabályzat) is a fenti törvényszövegnek megfelelően rendelkezik, amikor kimondja, hogy „Az elzárással is büntethető szabálysértések esetében az állományilletékes parancsnok az iratokat haladéktalanul megküldi az előkészítő eljárás lefolytatására illetékes rendőri szervnek.”<sup>9</sup> Az elzárással büntetendő szabálysértéseket kötelezően megelőző rendőrségi előkészítő (tényállást tisztázó, bizonyítási eszközöket összegyűjtő) eljárást követően az iratok nem a fegyelmi eljárásra hatáskörrel rendelkező elöljárónak, hanem a bíróságnak kerülnek megküldésre.

Fontos változása a törvényszövegnek, hogy a hatályba lépéskor a fenytetés kiszabása érdekében történt a katona

---

<sup>8</sup> Szabs tv. 28.§ (4) bekezdés.

<sup>9</sup> A belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról szóló 11/2006. (III. 14.) BM rendelet (Fegyelmi Szabályzat) 36.§ (1).

hatáskörrel rendelkező előjárójának megkeresése a tényállás tisztázását követően, míg a jelenleg hatályos szövegben már a fegyelmi eljárás lefolytatása végett történik a katona előjárójának megkeresése.

Összességében megállapítható, hogy a szabálysértési jog különálló törvényi szabályozásának kezdetétől a katonák által elkövetett szabálysértések fegyelmi eljárás keretében kerültek elbírálásra.

Az, hogy az állam az egyes közfeladatokat ellátó szervek tagjai számára – a közszolgálat általános rendjének védelme érdekében – sajátos tevékenységük jellegének és tartalmának figyelembevételével egyedi fegyelmi felelősségi rendszert alakított ki teljesen természetes.<sup>10</sup> A katonával szemben a társadalmi elvárások, követelmények fokozottabbak, ezért velük szemben a jogi felelősség is szigorúbb, mint az átlag állampolgárral szemben.<sup>11</sup>

A szabálysértési jogszabályok nem kifejezetten értelmező rendelkezésként, de a jogszabályszövegben minden esetben pontosan behatárolták azt a kört, amelyet a törvény alkalmazásában katonának tekintettek. Ez a kör természetesen a történelmi események, korszakok, társadalmi változások függvényében hol szűkül, hol bővült, de a magját alkotó szervek a fegyveres erők, a rendőrség, a büntetés-végrehajtás szervei mindvégig megmaradtak.

### **3. A katona meghatározása**

A szabálysértési törvény magyarázata szerint *„A fegyveres szervek tagjai mind a bűncselekmények, mind a szabálysértések*

---

<sup>10</sup> KASSAI László: A katonai szolgálati fegyelmi jog főbb vonásai, In. *Vélemények a katonai jog világából*, 2018/4. szám, 3. o.

<sup>11</sup> KASSAI: i. m. 10. o.



*elkövetése során speciális alannak minősülnek, rájuk az általánostól eltérő szabályok vonatkoznak.*"<sup>12</sup>

Véleményem szerint ez a megállapítás nem állja meg teljes mértékben a helyét. A büntetőjog, az, aki kifejezést használja az általános alany megjelölésére. Speciális alannak azt nevezzük, „*aki az általános alanná válás feltételein túl további követelményeknek, egyéb ismérveknek is megfelel.*”<sup>13</sup> A katonai bűncselekmények alanya csak katona lehet. Ugyanez a szabálysértési tényállásoknál nem igaz. A közúti közlekedés rendjének megzavarása szabálysértést az a járművet vezető személy követheti el, aki a közúti közlekedési szabályok hatálya alatt áll. A szabálysértés megvalósulása szempontjából közömbös, hogy egy futárszolgálat áruszállító kisteherautójának vezetője, vagy a szolgálati gépjárművet vezető rendőr tiszthelyettes okozza a szabályszegő magatartásával a sértett nyolc napon belül gyógyuló sérülését okozó közúti közlekedési balesetet. Véleményem szerint a szabálysértési jogban a katona anyagi jogi értelemben nem speciális alany. Az viszonyt tény, hogy a Szabs tv. az anyagi jogi rendelkezéseket követően az eljárási szabályokat és az egyes törvényi tényállásokat is magába foglalja és a katonákra „speciális” rendelkezéseket fogalmaz meg.

A szabálysértési törvény katona fogalmában nevesített szervek tagjainak szolgálati viszonyát – a Magyar Honvédség kivételével – a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) szabályozza.

---

<sup>12</sup> BISZTRICZKI László, KÁNTÁS Péter: *A szabálysértési törvény magyarázata*, Budapest, HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó, 2017, 115. o.

<sup>13</sup> BLASKÓ Béla: *Büntetőjog. Általános rész*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 1996, 70. o.

A Hszt. XV. fejezete tartalmazza fegyelmi felelősség szabályait, melyek tökéletes összhangot mutatnak a Szabs tv rendelkezéseivel. *„Fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni a hivatásos állomány tagjának azt a szabálysértését – a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés kivételével –, amelyet szolgálati helyen vagy a szolgálattal összefüggésben követett el.”*<sup>14</sup>

A Hszt. nem a szolgálati viszony tartalma alatt kifejezést használja, hanem a szabálysértést megfelelő ismérvek mellett elkövető hivatásos állomány tagját nevesíti, mint a fegyelmi eljárás alanyát. A hivatásos állomány tagja és a rendvédelmi szerv között fennálló jogviszonyt kell szolgálati jogviszonynak tekinteni.

#### **4. Időbeliség kérdése**

A szolgálati jogviszony felveti az időbeliség kérdését. *Ha a katona szolgálati viszonya a fegyelmi eljárás befejezése előtt megszűnt, a szabálysértést a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság bírálja el.*<sup>15</sup> A fegyelmi eljárást lefolytatója eljárását megszünteti és feljelentést tesz az illetékes szabálysértési hatóságnál. A fegyelmi eljárás és ezen belül a fenytés célja a szolgálati rend és fegyelem védelme, az eljárás alá vont, illetve más katonáknak a fegyelemsértéstől való visszatartása. Ha tehát a szolgálati viszony megszűnik, akkor a fegyelmi eljárást lefolytató hatásköre is megszűnik az „ex-katona” felett, illetve a fegyelmi eljárás is elveszti célját, okafogyottá válik.

Az időbeliség kérdése felmerülhet egy másik aspektusban is, nevezetesen az eljárás időtartamának

---

<sup>14</sup> A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (Hszt.) 181.§ (2).

<sup>15</sup> Szabs tv. 28.§ (2).

tekintetében. Az ésszerű időn belüli igazságszolgáltatás a hatékony jogvédelem egyik előfeltétele.<sup>16</sup> A katonai büntetőjogban a katonai rend és fegyelem erősítése szempontjából felmerült a gyorsított eljárások igénye, mivel az általános eljárási határidők több esetben nem nyújtottak elegendő garanciát a bűnelkövetéssel kapcsolatos preventív hatások érvényesüléséhez.<sup>17</sup>

A szabálysértési- és a fegyelmi eljárásban is harminc nap az eljárás határideje.<sup>18</sup> Természetesen egyszerű megítélésű ügyeknél az eljárási idő lehet rövidebb is (pl.: szabálysértési eljárásban tizenöt nap<sup>19</sup>), de a tényállás tisztázása érdekében további 30 nappal történő hosszabbításra is sor kerülhet. Az azonban megállapítható, hogy az ügyek elhúzódása egyik eljárásban sem jellemző.

## 5. Katona és polgári személy egy eljárásban

A katona által elkövetett szabálysértés fegyelmi eljárásban történő elbírálásának alapesete egyértelmű, de mi történik akkor, ha a katonával együtt polgári személlyel szemben is meg kell indítani a szabálysértési eljárást vagy a katona által elkövetett szabálysértésnek polgári személy a sértettje?

A Szabs tv. szerint: „*Ha a szabálysértési eljárásban több eljárás alá vont személy van, velük szemben rendszerint egy eljárást kell folytatni.*”<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> KONDOROSI Ferenc: *Jog: Norma és program*, Budapest, Urbis, 2006. 127.

o.

<sup>17</sup> HAUTZINGER: i. m. 31. o.

<sup>18</sup> Szabs tv. 81.§ (1), Hszt. 195.§ (3).

<sup>19</sup> Szabs tv. 102.§ (2).

<sup>20</sup> Szabs tv. 44.§ (4).

Ugyanakkor a törvény lehetőséget ad az elkülönítésre, ha az együttes elbírálás a felelősségre vonást jelentősen késleltetné, illetve a katonákra vonatkozó rendelkezések között is az elkülönítést helyezi előtérbe, azzal, hogy az együttes elbírálás csak akkor opció, ha nincs mód az elkülönítésre.

Tipikus esete az együttes elbírálásnak a közlekedési baleset, melyben a katona által vezetett szolgálati gépjármű és egy polgári személy gépjárműve ütközik. A parkoló járműnek tolatás, a kikerülés szabályainak megsértése során bekövetkezett anyagi káros baleset egyszerű megítélésű ügy, gyakran már a helyszínen elismeri a vétkes fél a felelősségét. Vannak azonban olyan típusú balesetek például egy balra kanyarodó járművet balról előző jármű összeütközése, vagy egy megkülönböztető jelzést használó szolgálati gépjármű polgári személy által vezetett gépjárművel ütközése, amikor a felelősség egy nagy tapasztalattal rendelkező szabálysértési előadó számára sem egyértelmű és elengedhetetlen a bizonyítási eljárás lefolytatása.

Nem véletlen tehát a törvény azon rendelkezése, amely az ilyen ügyeket a szabálysértési hatóság, ill. a bíróság hatáskörébe utalja.

A közös elbírálás esetén, ha csak a polgári személy felelőssége kerül megállapításra a szabálysértés elkövetése miatt, akkor a katona ügyét nem kell fegyelmi eljárásra utalni, hanem vele szemben az eljárást a Szabs tv. rendelkezései alapján meg kell szüntetni. Amennyiben viszont a szabálysértési eljárás eredményeként megállapított tényállás a katona szabálysértési felelősségét tartalmazza, úgy a szabálysértési hatóság nem alkalmazhat szankciót, hanem a fegyelmi fenytés kiszabása érdekében megkeresi a katona arra hatáskörrel rendelkező elöljáróját.

A közös elbírálás osztott felelősséget is eredményezhet. A fegyelmi eljárást lefolytató részére a szabálysértési eljárást lezáró jogerős megküldött (áttett) határozatban a felelősségi arányok tekintetében is rendelkezni kell.

## **6. Az Alkotmánybíróság véleménye**

A katonák által elkövetett szabálysértések fegyelmi eljárásban történő elbírálásának megítélése – annak ellenére, hogy a törvényi szabályozás évtizedekre visszamenőleg szinte változatlan – nem egységes, jelzi ezt, hogy e tárgyban az Alkotmánybírósághoz is érkezett beadvány<sup>21</sup>.

Az indítványozó a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 28. § (1) bekezdésének azt a rendelkezését támadta, amely szerint a katona által a szolgálati viszony alatt elkövetett szabálysértést fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni. Álláspontja szerint a szankciórendszer különbözősége folytán a katona a szabálysértést polgári személyként elkövetőhöz képest előnyösebb vagy hátrányosabb helyzetbe kerülhet, ami ellentétes az Alkotmánynak a jogegyenlőség elvét általánosságban megfogalmazó 70/A. §-ával, és a bíróság (törvény) előtti egyenlőséget megfogalmazó 57. § (1) bekezdésével.

Az indítványozó támadta a Magyar Köztársaság fegyveres erői szolgálati szabályzatának kiadásáról szóló 6/1987. (X. 15.) HM rendelet mellékletében kiadott Szolgálati

---

<sup>21</sup> 304/B/1993. AB határozat a Magyar Köztársaság fegyveres erői szolgálati szabályzatának kiadásáról szóló 6/1987. (X. 15.) HM rendelet mellékletében kiadott Szolgálati Szabályzat 695. pontja, a 795. pontja, a 797. pont első mondata, a 820-822. pontjai, a 828. pont a) alpontból a "szabálysértés" szó, valamint a 830. pont második bekezdéséből a "szabálysértések" szó alkotmányellenességének vizsgálatáról.

Szabályzatnak azokat a rendelkezéseit, amelyek a katona által elkövetett szabálysértés fegyelmi jogkörben való elbírálására vonatkoznak.

Az indítvány benyújtását követően a szabályozás többször módosult életbe lépett az 1999. évi LXIX. törvény, változott a Szolgálati Szabályzat is, azonban az indítványozó az AB felszólítása ellenére sem nyilatkozott, hogy indítványát fenntartja-e az új jogszabályi rendelkezések tekintetében is.

Az Alkotmánybíróság – főszabályként – csak hatályban lévő jogszabály, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja, ezért az eljárást megszüntette. A támadott rendelkezések egyébként a jelenleg hatályos Fegyelmi Szabályzatban is megtalálhatóak (részletfizetési-, halasztási kedvezmény, elkobzás stb.).

Az AB végül kimondta, hogy a Szolgálati Szabályzat e rendelkezései a szabálysértés fegyelmi jogkörben történő elbírálásához kapcsolódó olyan végrehajtási szintű szabályok, amelyek önmagukban nincsenek az alkotmányosság szempontjából értékelhető összefüggésben sem az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével, sem pedig a 70/A. § (1) bekezdésével. Ezért az Alkotmánybíróság e rendelkezésekre vonatkozó indítványi részeket elutasította.

## **7. A szabálysértési szankciók és a katonával szemben alkalmazható fenyítések összevetése**

### ***7.1. Szabálysértési szankciók és fegyelmi fenyítések***

Az egyik leggyakoribb kritika a szabálysértések fegyelmi eljárásban történő elbírálásával kapcsolatban az, hogy az

kedvezőbb a katonára nézve. Szűcs István az 1955. évi 17. tvr. bírálata során szintén ezt a véleményt fogalmazta meg.<sup>22</sup>

A kérdés tisztázása érdekében mindenképpen érdemes összehasonlítani az Szabs tv. szankciórendszerét a Hszt. hivatásos állomány tagjával szemben alkalmazható fenyítéseiivel (itt értelemszerűen leszűkül a kör a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek katonáira).

A Szabs tv. a szabálysértés elkövetőjével szemben büntetéseket, illetve intézkedéseket alkalmazhat. Büntetés a szabálysértési elzárás, a pénzbírság és a közérdekű munka. Intézkedés a járművezetéstől eltiltás, az elkobzás, a kitiltás és a figyelmeztetés.<sup>23</sup>

A Hszt. a hivatásos állomány tagjával szemben a következő fenyítéseket alkalmazhatja: feddés, megrovás, pénzbírság, egy fizetési fokozattal egy évre való visszavetés, a fizetési fokozatban való előlépés várakozási idejének meghosszabbítása hat hónaptól két évig terjedő időtartamra, eggyel alacsonyabb rendfokozatba hat hónaptól két évig terjedő időtartamra történő visszavetés, alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezés, egy évtől két évig terjedő időtartamra, vagy szolgálati viszony megszüntetése.<sup>24</sup>

Mindkét jogszabály részletszabályokat állapít meg az egyes szankciók alkalmazására vonatkozóan.

A szankciók közül kétségtelenül az elzárás és a szolgálati viszony megszüntetése a legsúlyosabb. Az azonban megállapíthatjuk, hogy az értékelésnél az elzárás büntetés figyelmen kívül hagyható, mivel azt csak bíróság alkalmazhatja elzárással sújtható szabálysértés elkövetőjével szemben,

---

<sup>22</sup> SZÜCS István: *A szabálysértés intézményének egyes kérdései*, Szeged, Acta Universitatis Szegediensis, 1959, 20. o

<sup>23</sup> Szabs tv. 7-8.§.

<sup>24</sup> Hszt. 185.§ (1).

viszont ezek a szabálysértések a Szabs tv. 28.§ (2) bekezdése alapján eleve kivételre kerültek a fegyelmi eljárás hatálya alól. Ha katonával szemben elzárással sújtható szabálysértés miatt elzárás kerül kiszabásra, akkor a büntetés kiszabására ugyanazok a szabályok érvényesülnek, mint minden más eljárás alá vont esetében.

A fegyelmi fenytések esetében a szolgálati viszony megszüntetése a legsúlyosabb szankció, azonban ennek alkalmazására a szabálysértést elkövető katona esetében inkább csak elvi lehetőség van. A Hszt.-ben a fenytések sorrendje kifejezi a fenytés súlyosságát. Tekintve, hogy „*A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 710. §-ában meghatározott esetben a hivatásos állomány azon tagjának, aki a büntető jogszabályok alkalmazása szempontjából a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 127. § (1) bekezdése alapján katonának tekintendő, katonai vétségét fegyelmi eljárásban kell elbírálni.*”<sup>25</sup>

A fentiek alapján a Hszt 185.§-ában nevesített fenytésekkel kell a katonai vétségeket is szankcionálni. Ha figyelembe vesszük a Hszt. azon rendelkezését, hogy a fenytést a fegyelemsértés tárgyi súlyának megfelelően kell kiszabni,<sup>26</sup> akkor a bűncselekmények és szabálysértések társadalomra veszélyessége közötti különbséget és az elzárással sújtható szabálysértések és a fegyelmi eljárásra utalható szabálysértések tárgyi súlya közötti különbséget tekintve megállapíthatjuk, hogy szabálysértés miatt szolgálati viszony megszüntetésére gyakorlatilag nem kerülhet sor.

---

<sup>25</sup> Hszt. 181. § (3).

<sup>26</sup> Hszt. 209.§ (1).



## 7.2. Pénzbírság a fegyelmi eljárásban

A Hszt. a fegyelmi felelősség általános szabályai között rögzíti, hogy pénzbírság fenytés csak a fegyelmi eljárásban elbírált szabálysértés, illetve katonai vétség esetén szabható ki. A Hszt. fegyelmi felelősségre vonatkozó rendelkezéseit a Fegyelmi Szabályzat tartalmával együtt kell alkalmazni, amely kimondja: *„Szabálysértés elbírálásánál elsősorban pénzbírság fenytést kell kiszabni. A pénzbírság mértékének meghatározásakor a helyi szabálysértési hatóság hasonló cselekményekre irányadó gyakorlatát kell alapul venni.”*<sup>27</sup> Ez a rendelkezés összecseng a szabálysértési hatóságok gyakorlatával, ahol a szankciók között a pénzbírság szerepel az első helyen, illetve mintegy utasítja a fegyelmi hatóságot, hogy a polgári személyekkel szemben alkalmazott bírságösszegekhez hasonló bírságot szabjon ki a katonával szemben is.<sup>28</sup>

A Hszt. a fegyelmi eljárásban elbírált katonai vétség esetére ötezer és kettőszázezer forint között határozza meg a kiszabható pénzbírság mértékét, a szabálysértési bírság összegét azonban nem határozza meg ilyen pontosan. A számszerűsítés elmaradásában szerepet játszhat a szabálysértési bírságösszegek relatíve gyakori változása is.

A szabályozás ennek ellenére egyértelmű és mondhatni katonásan – huszárvagással – egy mondatban oldja meg az összegmeghatározást. Ez azért sem kis „fegyvertény”, mert a pénzbírság általános maximumát<sup>29</sup> és az egyes közlekedési szabálysértésekre kötelezően alkalmazandó (fix)

---

<sup>27</sup> Fegyelmi Szabályzat 36.§ (3).

<sup>28</sup> 2018. évben a BSR adatai alapján 202.345 jogerősen kiszabott szankcióból (helyszíni bírság nélkül!) 130.066 volt a pénzbírság (64,3%) és 50.284 a figyelmeztetés (24,9%).

<sup>29</sup> Szabs tv. 11.§ (1).

bírságösszegét<sup>30</sup> is belesűriti a meghatározásba: „...*pénzbírság mértéke nem haladhatja meg az egyes szabálysértésekre a szabálysértési jogszabályok alapján kiszabható pénzbírság összegét...*”<sup>31</sup>.

### **7.3. Legenyhébb szankció: figyelmeztetés**

A Szabs tv. szankciórendszerében - mint legenyhébb intézkedés - helyet kapott a figyelmeztetés is: „...*ha a szabálysértés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és ettől az intézkedéstől kellő visszatartó hatás várható*”<sup>32</sup>, akkor a szabálysértési hatóság figyelmeztetést alkalmazhat.

A Hszt. természetesen szintén tartalmaz hasonló szankciót. A fegyelmi eljárás elrendelése, továbbá a fenyítés kiszabása mellőzhető, ha a fegyelemsértés olyan csekély súlyú, hogy – fegyelembé véve a fegyelemsértőnek a magatartását és a szolgálati rendhez való viszonyát – a szolgálati rend és fegyelem védelme, az eljárás alá vont személynek és másoknak a fegyelemsértéstől való visszatartása, mint cél - figyelmeztetéssel is elérhető.<sup>33</sup>

Fontos azonban megjegyezni, hogy a Hszt. szerint: „*Fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni a hivatásos állomány tagjának azt a szabálysértését – a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés kivételével –, amelyet szolgálati*

---

<sup>30</sup> Az egyes közlekedési szabálysértések miatt alkalmazandó szabálysértési pénzbírság, illetve helyszíni bírság kötelező mértékéről, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerrel szóló 2012. évi II. törvénnyel összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 63/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet.

<sup>31</sup> Hszt. 186.§ (2).

<sup>32</sup> Szabs tv. 20.§ (1).

<sup>33</sup> Hszt. 182.§ (1)-(2).

*helyen vagy a szolgálattal összefüggésben követett el.”<sup>34</sup> A lényeg a fegyelmi eljárásban történő elbírálás! Nincs lehetőség tehát a szabálysértést elkövető katonával szemben fegyelmi eljárás mellőzésével történő figyelmeztetés alkalmazására. A Fegyelmi Szabályzat 9.§-ában foglalt jogintézmény mindössze egy parancsnoki meghallgatást követel meg a figyelmeztetés alkalmazásához. Erre a szabálysértéseknél nincs lehetőség, le kell folytatni a fegyelmi eljárást, ami a tényállás tisztázása révén egy megalapozottabb döntést eredményez.*

A katonával szemben nincs helye helyszíni bírság kiszabásának. A helyszíni bírság összege azonban például a „fix bírságos” szabálysértések esetén pontosan a fele a szabálysértési eljárásban alkalmazandó bírság összegének. A katonának így az eljárás során kétszer annyi bírságot kellene fizetnie, mint egy átlag állampolgárnak. A Hszt. azonban a helyszíni bírságot szabálysértéseknél azt a szabályt alkalmazza, hogy ha a katona a helyszínen elismeri a szabálysértés elkövetését, akkor részére a helyszíni bírság összegének megfelelő bírság összeget kell megállapítani. Megállapítható tehát, hogy a Hszt. méltányosan jár el a katonával szemben a bírságolás tekintetében és a fenti szabály alkalmazásával a polgári személyek szankcionálásával megegyező helyzetet teremt.

#### ***7.4. A járművezetéstől eltiltás, az elkobzás és a közúti közlekedési előéleti pontok alkalmazása***

*„Katonával szemben elkobzást, valamint járművezetéstől eltiltást bíróság, illetve szabálysértési hatóság szabhat ki. Ha a fegyelmi jogkör gyakorlója elkobzás vagy járművezetéstől*

---

<sup>34</sup> Hszt. 181.§ (2).

*eltiltás szükségességét észleli, értesíti az eljárása eredményéről a szabálysértési hatóságot.*”<sup>35</sup>

A rendőrség személyi állománya által elkövetett és fegyelmi eljárás keretében elbírált szabálysértések számadatait nézve megállapíthatjuk, hogy a jogerősen elbírált szabálysértések átlagosan 95%-a közúti közlekedési szabálysértés.<sup>36</sup>

Ebből levonható egyrészt az a következtetés, hogy elkobzásra fegyelmi eljárás keretében a legritkább esetekben kerül sor - mivel közlekedési szabálysértéseknél gyakorlatilag nincs elkobzás - másrészt a járművezetéstől eltiltás, illetve a közúti közlekedési előéleti pontok alkalmazásának tapasztalatait mindenképp vizsgálni kell.

A Szabs tv. a járművezetéstől eltiltás kötelező és mérlegelésen alapuló szabályait egyaránt alkalmazza. „Az eljárás alá vont személy eltiltható, illetve az e törvényben meghatározott esetben az eljárás alá vont személyt el kell tiltani a járművezetéstől, ha a szabálysértést engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megszegésével követte el.”<sup>37</sup>

Kötelező az eltiltás pl. ha a közveszély helyszínén 7500 kg-ot meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű tehergépkocsival a lezárt útszakaszra történő behajtásra, előzésre vonatkozó szabályokat sérti meg a járművezető, vagy ha hat hónapon belül harmadszor követ el járművezetőként

---

<sup>35</sup> Szabs tv. 28.§ (3).

<sup>36</sup> KARDOS Sándor István: *A rendőri jogsértések között jelentkező korrupció megvalósulási körülményeinek, tendenciáinak vizsgálata a beosztotti állomány körében (PhD dolgozat)*, Budapest, NKE Hadtudományi Doktori Iskola, 2016. 200. o.

2015. évben a rendőrség által fegyelmi eljárás keretében 630 jogerősen elbírált szabálysértésből 618 volt közlekedési szabálysértés.

<sup>37</sup> Szabs tv. 16.§ (1).

közúti közlekedési szabálysértést.<sup>38</sup> Minden más esetben a szabálysértési előadó mérlegelési jogkörébe tartozik az engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megszegésével megvalósított szabálysértés elkövetőjével szemben az eltiltás alkalmazása.

A szabálysértési előadó akkor alkalmazza a járművezetéstől eltiltást, ha az elkövetett cselekmény súlyából, a szabálysértés jellegéből, az elkövetés módjából, az eljárás alá vont személy szabálysértési előéletéből, illetve személyiségéből olyan következtetést von le, hogy a járművezetőnek a forgalomban hagyása a közlekedés rendjére és biztonságára tényleges veszélyt jelent.

Fontos megjegyezni, hogy a szabálysértési előadó döntéséről van szó! A szabálysértési határozat tartalmára, az ügy érdemi elbírálására, így az eltiltásra, ill. a szabálysértési szankcióra vonatkozóan nem adható szolgálat parancs.

*„A szabálysértési előadó tevékenységének kereteit tehát a hatályos szabálysértési törvények és a vonatkozó iránymutatások állapítják meg. Érdemi "ítélkező" tevékenysége ezért szolgálati paranccsal – amely a katonai tevékenység irányításának eszköze – nem befolyásolható.”<sup>39</sup>*

Más a helyzet a fegyelmi eljárásban elbírált szabálysértések esetében, ahol az állományilletékes parancsnok a fegyelmi jogkör gyakorlója. A Szabs tv. szerint, ha a fegyelmi eljárásban a járművezetéstől eltiltás szükségessége merül fel, akkor a fegyelmi hatóság jelzi ezt a szabálysértési hatóság felé, amely határozatban rendelkezik az eltiltásról. A gyakorlatban azonban erre a legritkább esetben kerül sor, a

---

<sup>38</sup> Szabs tv. 23.§ (3).

<sup>39</sup> EH 2001.396 A szabálysértési határozat tartalmára, az ügy érdemi elbírálására parancs nem adható.

belügyi szervek, illetve a rendőrség belső szabályzóiban rejlő okok miatt.

A Rendőrség gépjármű szabályzata alapján a szolgálati gépjármű vezetésére az jogosult, aki az adott kategóriájú gépjármű vezetéséhez szükséges hatósági engedéllyel, valamint ügyintézői igazolvánnyal rendelkezik, és arra a közvetlen vezetője feljogosítja, illetve azzal megbízza.<sup>40</sup> A szolgálati gépjárművel elkövetett szabálysértés, vagy azzal okozott közúti közlekedési baleset esetén a fegyelmi eljárás lefolytatásakor az állományilletékes parancsnoknak nincs más feladata, mint a szolgálati gépjármű vezetésére vonatkozó megbízását, nevezetesen az azt megtestesítő ügyintézői igazolványt kell visszavonnia. Ennek az intézkedésnek a gyakorlati eredménye ugyanaz, mint az eltiltásnak: a katona nem vezetheti a szolgálati gépjárművet. Lényeges különbség azonban az, hogy a katona az ügyintézői igazolvány visszavonása után „civilben”, nem szolgálati járművet továbbra is vezethet.

A belügyi szerv által használt szolgálati gépjárművet és szolgálati hajót vezető és a gépjárművezetést oktató személy képzési követelményeinek megállapításáról szóló 18/2016. (VIII. 16.) BM utasítás taxatívum rögzíti az igazolvány visszavonásának kötelező eseteit. A visszavonás technikai jellegű okai (pl.: vezetői engedély érvényessége lejárt, szolgálati viszony megszűnt) és a közlekedési bűncselekmény elkövetése mellett további két ok szerepel, amelyek a szabálysértési jog szempontjából is jelentőséggel bírnak. A szolgálati jármű nem rendeltetésszerű vezetése, használta, ezáltal káresemény okozása, illetve az önhibás személyi sérüléses vagy egy millió forintos anyagi kárral járó közúti közlekedési baleset előidézése. Az utóbbi esetekben az

---

<sup>40</sup> A Rendőrség gépjármű szabályzatáról szóló 10/2016. (IV. 25.) ORFK utasítás 10. pont.

ügyintézői igazolvány visszavonása kötelező, de ezekben az esetekben főként a személyi sérülés okozása kapcsán mindenképp indokolt lenne a járművezetéstől eltiltás kezdeményezése is. A fegyelmi eljárásban szankciót kiszabó állományilletékes parancsnoknak tehát nagy a felelőssége a döntés meghozatalakor, mert nem elég - az ügyintézői igazolvány visszavonása révén - a rendőrségi járművek vezetésétől eltiltani a katonát, hanem a közlekedési szabálysértések védett jogtárgyát, a közlekedés biztonságát szem előtt tartva a „civil” járművek vezetésétől való eltiltásra is intézkednie kell.

A szabályozás egyébként mindössze egy hónap eltérést mutat az eltiltás és az ügyintézői igazolvány visszavonása között, mivel a Szabs tv. egy hónaptól egy évig, míg a BM utasítás kettő hónaptól egy évig „tilt el” a járművezetéstől.

A közúti közlekedési előéleti pontok alkalmazása kapcsán meg kell említeni, hogy ha a fegyelmi eljárásban jogerős, végleges döntés született, akkor a szabálysértéshez tartozó pontok alkalmazásáról a fegyelmi hatóság a szükséges nyomtatvány kitöltése és megküldése útján tájékoztatja a nyilvántartó szervet. Az előéleti ponttörvény azonban két kivételt határoz meg: a megrovás és a feddés esetén ez nem valósul meg.<sup>41</sup>

## **8. A szabálysértési előélet értékelése a szabálysértési szankció és a fenyítés kiszabása során**

Mind a szabálysértési, mind a fegyelmi eljárás értékeli a szankció kiszabása során az eljárás alá vont előéletét. A Szabs tv. alapján büntetés kiszabásakor és az intézkedés

---

<sup>41</sup> A közúti közlekedési előéleti pontrendszeréről szóló 2000. évi CXXVIII. törvény 3.§ (1).

alkalmazásakor figyelembe kell venni a szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző két éven belül az eljárás alá vont személy szabálysértés miatt történt felelősségre vonását.<sup>42</sup> A szabálysértési előélet vizsgálata a Szabálysértési Nyilvántartási Rendszer<sup>43</sup> (a továbbiakban: SZNYR) adatainak lekérdezése útján valósul meg.

A fegyelmi eljárás esetében *„Általában enyhítő körülményként kell értékelni, ha az eljárás alá vont szolgálat ellátása és/vagy szolgálat alatti magatartása a fenyítés kiszabását megelőző három éven belül kifogástalan volt...”*.<sup>44</sup> A vizsgálat tárgya, tehát a szolgálatellátás színvonala és nem az előző két év során elkövetett szabálysértések száma. A szolgálatellátás színvonalának megítélésénél pedig normasértésről készült parancsnoki kivizsgálásban megfogalmazott jellemzés, ill. a Fegyelmi Statisztikai Rendszer (a továbbiakban: FSR) adatellenőrzésének eredménye kerül figyelembevételre. Megjegyzem, az adott esetben 20 éves szolgálati viszony bármely időpontjában megvalósított fegyelemsértés a katona személyügyi anyagában egészen szolgálati viszonyának megszűnéséig szerepel.

Fontos viszont megállapítani azt, hogy az SZNYR és a FSR között semmiféle kapcsolat nincs és a fegyelmi eljárást lefolytatónak nincs is kötelezettsége az SZNYR ellenőrzésére. A fegyelmi eljárás lefolytatója az SZNYR adatairól akkor szerez tudomást, ha a fegyelmi ügy a szabálysértési hatóságtól került áttételre és a szabálysértési hatóság az eljárása megindításakor végrehajtotta a szükséges nyilvántartások ellenőrzését, többek között az SZNYR-ét is.

---

<sup>42</sup> Szabs tv. 21.§ (2).

<sup>43</sup> Szabs tv. 150-165.§.

<sup>44</sup> Fegyelmi Szabályzat 29.§ (3).



A két rendszer közötti kapcsolat hiányának akkor van jelentősége, ha az ismételt elkövetéshez fűződő hátrányos szankciók a katona esetében nem kerülnek alkalmazásra a közlekedési előélet ellenőrzésének elmaradása miatt.

## Összegzés

A szabálysértési eljárás törvényi szabályozása több mint 50 éves múltra tekint vissza, a katonai fegyelmi eljárások összehasonlíthatatlanul hosszabb előélettel rendelkeznek. Összevetve a jelenlegi szabályzókat megállapítható, hogy mind a szabálysértési eljárás, mind a fegyelmi eljárás kellő módon szabályozott és a fegyelmi eljárásban is megvannak azok a jogintézmények, amelyek biztosítják a katona által elkövetett szabálysértés esetén a tényállás tisztázását, az egyéniesített fenyítés kiszabását.

Miért kell mégis külön – fegyelmi – eljárásban szabályozni a katona által elkövetett szabálysértéseket? Miért nem lehet a katona által elkövetett szabálysértéseket is szabálysértési eljárás keretében elbírálni? Lehet-e pártatlan ítékezés egy olyan közegben, ahol az elkövetők és a döntéshozók is egy szervezethez tartoznak?<sup>45</sup>

A válasz a katona speciális helyzetében rejlik. A katona, ezen belül a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagja egy különleges közszolgálati jogviszonyban látja el szolgálatát. Ez a szolgálati viszony, ez a szolgálatellátás olyan élethelyzeteket teremt, amelyeket nem szabad az általános szabályok szerint megítélni.

A szolgálati feladatok ellátása során egy tűzoltó autó vezetése, egy védett személyt szállító konvojban haladó jármű

---

<sup>45</sup> BÁRD Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában*, Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2007, 110. o.

vezetése, egy megkülönböztető jelzést használó rendőrautó vezetőjeként a rablás elkövetőjének „üldözése” mind-mind olyan szituáció, amelyben a katonának az átlag állampolgár, a hétvégi autós tudásszintjét meghaladóan kell teljesíteni, adott esetben a tizenkét órás szolgálat utolsó órájában.

A közúti közlekedésben részt vevő jármű vezetője kézben tartott rádiótelefont nem használhat, de a rendőrnek az eredményes szolgálatellátás érdekében rádióznia kell! A közlekedésben történő részvétel során nem csak a saját járművet kell szabályszerűen vezetni, hanem a közlekedés többi résztvevőjére is tekintettel kell lenni, illetve velük is be kell tartatni a közlekedési szabályokat.

A katona által elkövetett szabálysértések fegyelmi eljárásban történő elbírálását indokolhatja a szabálysértés jellege (pl. Hamis statisztikai adatszolgáltatás), vagy azok a szituációk is amikor a szabálysértéssel egyidejűleg fegyelemsértés is megvalósul és a párhuzamos eljárásokat küszöböli ki a fegyelmi eljárásban történő elbírálás.

A szabálysértési és a szabálysértés elkövetése miatt folytatott fegyelmi eljárás összehasonlítása kapcsán megállapítható, hogy jelentős eltérések nem tapasztalhatók a polgári személy és a katona szabálysértési felelősségre vonása között, azonban az állományilletékes parancsnok körültekintő, minden körülményt értékelő, a fenytést egyéniesítve alkalmazó döntésével a szolgálati rendet és fegyelmet jobban szolgáló döntést hozhat, mint az általános szabálysértési hatóság.

# MŰHELY



## **Androvicz Gábor**

### ***Katonai vonások a budapesti államrendőrség szolgálati és személyi viszonyaiban (1873-1944)***

Az 1873-ban belügyminisztériumi irányítás alá kerülő fővárosi rendőrség végleges államosítását az 1881. évi XXI. törvénycikk mondta ki, amely bizonyos rendeleti módosításokkal ugyan, de egészen 1944-ig alapvetően meghatározta a testület szervezetét és működését. A törvény 50. §.-a szerint: „*A fővárosi rendőrség polgári intézmény, melynek őrségi személyzete azonban belső szervezetében szigorú katonai fegyelmi szabályok alatt áll. Működésében e személyzet a felelőktől nyert utasítások szerint jár el [...]*”.<sup>1</sup> Jelen írás áttekintő képet kíván adni arról, hogy milyen mértékben volt jelen a katonai szemléletmód a korabeli rendőrség mint polgári intézmény narratívájában, szervezeti struktúrájában és személyi viszonyaiban, miként nyilvánult ez meg a gyakorlatban, valamint hogyan befolyásolta a szolgálat hatékony ellátását.

#### **1. A hazai rendőrség intézményének katonai gyökerei**

Az Árpád-korban frank mintára kialakított királyi vármegyék egyszerre voltak gazdasági-katonai, valamint rendészeti igazgatási egységek. A vármegyék élén a várispánok álltak, aki egy személyben látták el a közigazgatás és a rendfenntartás teendőit, székhelyükön (királyi vár) ők töltötték be a várkatonaság parancsnoki tisztségét, továbbá bírói jogkörrel is rendelkeztek. A rendfenntartó szolgálatot ellátó várnépeket (összefoglaló néven: öröket) tizedesek, száznagyok és

---

<sup>1</sup> A Budapest-fővárosi rendőrségről szóló 1881. évi XXI. törvénycikk.

hadnagyok irányítottak. Már ekkor megjelenik a *pristaldus* tisztség, amely eredetileg olyan törvényszolgát jelentett, aki a bűnnyomozásokkal és a tettesek előállításával voltak megbízva, és Laky Imre történeti értekezése szerint a rendőrök magyarországi őseinek tekinthetők.<sup>2</sup> A későbbi évszázadokban a megnevezés *poroszlóra* módosult, és egészen az 1870-es évekig a katonailag szervezett rendőrcsapat tagját értették alatta.<sup>3</sup> A régi pesti poroszlókat olykor darabontoknak is hívták, amely szintén katonai eredetű: az erdélyi fejedelmek korában a hadjáratokban portyázó szolgálatot teljesítő egységek tagjai voltak.<sup>4</sup> A török hódoltság idején a legtöbb magyar város kiváltságait elvesztve végvárrá alakult, s az igazságszolgáltatás és a közigazgatás katonai mintára szerveződött meg. A rendfenntartást a városkapitány és hadnagyai által irányított zsoldosok és városkatonák végezték, létszámuk a külső veszélyek mértékétől függően változott.<sup>5</sup>

Pest, Buda és Óbuda rendészete is katonai minta alapján szerveződött, élükön egy-egy főkapitánnyal (városkapitánnyal). Pest rendőrsége a városi darabontszázad volt, amely megnevezést az 1834-ben kiadott szolgálati szabályzat tartalmazza. A darabontszázad kezdetben – mint a katonai századhoz legközelebb álló forma – egy hadnagy parancsnoksága alatt állt, aki adminisztratív teendőket alig végzett. A városkapitány sokrétű teendőinek segítésére 1821-ben alkaptányi állást rendszeresítettek. A katonaság rendőri működése kizárólag az éjszakai közbiztonsági szolgálat

---

<sup>2</sup> LAKY Imre: *Rendőrökről rendőröknek. Laky Imre emlékkönyve*, Budapest, Ráth Mór Kkv., 1926, 26. o.

<sup>3</sup> *A Pallas nagy lexikona*. XIV. kötet, Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., 1897, 121. o.

<sup>4</sup> LAKY: i. m. 28. o.

<sup>5</sup> LAKY: i. m. 38–39. o.

ellátására korlátozódott, rendszeres őrjáratok formájában, egy-egy rendőrségi káplár vezetésével. A katonai alakulatok egymást váltva tartózkodtak a városban (a helyőrségben), az el-és bevezénylések közötti időszakokban a közrend és közbiztonság fenntartására 1790-ben polgárőrség („polgári őrhad”) szerveződött, amely egyenruhával és fegyverrel felszerelt, 1800-ban már kétezer tagot számláló, szigorú katonai kiképzésben részesült csapat volt.<sup>6</sup>

1849 után a Bach-rendszer politikai berendezkedése teljesen megszüntette a polgárság rendőri tevékenységét. Az abszolutizmus rövidnek tekinthető, mintegy másfél évtizedes fennállása alatt működő császári csendőrezredek (zsandárság) és a Bécsből „importált” rendőrhatóságok katonailag szervezett, központi igazgatás alatt álló fegyveres alakulatok voltak. Az 1920-as években született rendőrség-történeti írások értékítéletükben vegyes képet festenek a Bach-rendőrségről. A magyarság elnyomatásában aktívan közreműködő, s inkább a kormány politikai, mint a lakosság közbiztonsági érdekeit szolgáló testületet számos érzelmi alapú kritika érte. Rédey Miklós ugyanakkor rámutat arra, hogy a rendőrség intézményét hazánkban az osztrák abszolutista uralom teremtette meg: „...az osztrák »Polizei-Direktion« volt az alap, melyen a főváros rendőrsége szervezkedett. S hozzátehetem, hogy ez a szomorú emlékű rendőrség volt az, mely a katonai szervezetet egyszersmindenkorra gyűlöltté is tette nemcsak Budapesten, de az egész országban”.<sup>7</sup> Dorning Henrik kritikájában az első centralizált rendőrség létrehozását méltatja: „Bármilyen gyűlöletesek voltak is az osztrák uralom teremtményei, ott, ahol

---

<sup>6</sup> ROMHÁNYI István: Vázlatok Budapesti rendőrségének multjából II., In. *Rendőrr*, 1928. január 28, 8–9. o.

<sup>7</sup> RÉDEY Miklós: A fővárosi államrendőrség I., In. *Rendőri Lapok*, 1894/1. szám 6. o.

*politika nem játszott közbe, üdvös működést is ki tudtak fejteni. Arra mindenestre reá irányították a figyelmet, hogy központilag ellenőrzött és igazgatott szervekkel, különösen pedig állami szervekkel könnyebb fenntartani a közbiztonságot, mint az önkormányzati testek helyhez kötött s egyébként is kevésbé tetterős közegeivel”<sup>8</sup>*

## **2. Tervek az országos rendőrség szervezéséről 1867 után**

A 1867-es kiegyezést követően, a magyarországi sajtó szabaddá válásával és a polgári nyilvánosság létrejöttével jelent meg a kialakulófélben lévő rendészettudomány szakmai fórumaként az első, teljes egészében magyar nyelvű rendőri szaklap, a *Közbiztonság*. Az alcíme szerint „*rendészeti elméleti és tapasztalati ismereteket terjesztő heti szak-közlöny*” hasábjain a friss, újszerű rendészeti kérdések mellett szakmai vitáknak is helyet adott<sup>9</sup>, amelyek keretében előtérbe került az országos rendőrség szervezésének kérdése is. A városok önkormányzati rendőrségeinek államosításának gondolata alulról jövő kezdeményezésekben öltöttek formát. Legaktívabb képviselői Csepy Pál győri, Sztraka György békéscsabai és O'sváth Pál sárréti csendbiztosok voltak, akik rendészeti elgondolásaikat számos alkalommal osztották meg és ütköztették egymással.

Az egyik vitaindító publikáció egy A. R. aláírással ellátott terjedelmes kézirat, amely egyebek mellett 12 intézőségi kerületre kívánja felosztani a jövőbeni rendőrség

---

<sup>8</sup> DORNING Henrik: A vidéki rendőrség államosítása. In. BAKSA János (szerk.): *Rendőrségi almanach*. Budapest, Stephaneum, 1923, 219. o.

<sup>9</sup> ABONYI Magdolna: A magyar rendőri szaksajtó kezdetei: A Közbiztonság, In. *Magyar Rendészet*, 2016/6. szám 156-158. o.



hatósági területét.<sup>10</sup> Csepy Pál egyetért ugyan a kerületek szervezését, azonban katonai mintájú felosztási elvet javasolva: *„Miként a honvédségnél úgy az országos rendőrségnél is kerületenkinti felosztást ohajtanék, minden kerületben tekintettel a helyi viszonyokra, a megyék nagyságára, földrajzi helyzetére, egy vagy több rendőri zászlóalj lenne felállítandó egy-egy őrnagynak parancsnoksága alatt, a kellő számú lovas osztállyal [...] mert a rendőrség csakis katonailag szervezve és kezelve felelhet meg nemes hivatásának.”*<sup>11</sup>

Sztraka György békéscsabai csendbiztos válaszcikkében ellenzi a katonai alapokon nyugvó szervezet felállításával, amely szerinte *„nem egyéb, mint a 20 éves szomorú múlt tapasztalatai alapján elkárhozott gendarmarie rendszer visszaállítása: mely nem politikai, hanem rendészeti szempontokból lett elkárhozatva.”*<sup>12</sup> A csendbiztos érzékletesen szemlélteti a katona kvalitásait és hiányosságait, illetve azok összeférhetetlenségét a rendészeti igényekkel. Szerinte a jó katona legfőbb erénye, s egyben kötelessége a vasfegyelem és a feltétlen engedelmesség, amelyek azonban gondolkodás nélküli géppé teszi. Míg ezen tulajdonságai háború esetén célszerűnek és szükségesnek bizonyulhatnak, súlyos hibaként jelentkezhetnek a rendőri

---

<sup>10</sup> SZÖLLÖSY Alfréd: Adatok az államrendőrség szervezésének történetéhez, In. *A Rend*, 1927/19. szám, 1. o.

<sup>11</sup> Csepy elképzelése szerint egy zászlóalj 3-4 megye területén kerülne elhelyezésre osztályonként, illetve századonként, egymással hivatalos szolgálati összeköttetésben, így a zászlóaljparancsnok belátása szerint a bűnügyileg leginkább fertőzött területekre tudja összevonni a fegyveres erőt. A csendbiztos javaslatában a kerületek élén álló kerületparancsnokok ezredesi ranggal bírtak volna. CSEPY Pál: Irány eszmék az országos rendőrség szervezéséhez, In. *Közbiztonság*, 1869/7. szám, 25. o.

<sup>12</sup> SZTRAKA György: Pár szó a tervezett rendészet szervezésére vonatkozólag, In. *Közbiztonság*, 1869/14. szám, 53. o.

nyomozati munkában és bűnüldözésben - ahol nagyobb szükség van a gondolkodásra, mint a fegyverre – „*a felmerülő körülményekből, nyom és jelekből, éles észlelődés, kombináció s a körülmények összevetése alapján fog csak sikert érni és boldogulni.*”<sup>13</sup> Az egykori Bach-rendszer zsandárjainak működéséből kiindulva eleve kudarcra ítélt ötletnek tartja a katonailag szervezett rendőrség működését, amely szerinte nem fog támogatást kapni a néptől, amely minden katonában németet lát.<sup>14</sup> Sztraka az újság következő számában ismerteti saját, polgári rendőrségről szóló programját: „*Magyarországon a rendőrségnek katonai szervezését sem szükségesnek sem üdvösnek nem találom, azért a célnak megfelelőbb, olcsóbb és így minden tekintetben előnyösebbnek az országos rendőrség polgári szervezését hiszem.*”<sup>15</sup>

A szakmai polémia harmadik szereplője O'sváth Pál Bihar megyei csendbiztos volt, aki terjedelmes vitairatát 1870-ben adta ki *Zsandár kell-e vagy pandúr?* címmel. Ebben a szerző a pandúrságról és a zsandárságról vallott nézeteit összegezve nem tartja kívánatosnak a rendőrség „*országos-katonai lábra leendő változtatását*”. Véleménye szerint egy ilyen szervezetnél félő, hogy előbb-utóbb a nemzet ellen fordul, s új rendőrség kialakítása helyett – már csak anyagi megfontolásból is – a meglévő pandúrság működését kell megreformálni. A kaszárnyarendszer mint életforma is elvetendő, mivel így a rendfenntartó közegek külön kasztot formálnak, ahelyett, hogy a nép közé vegyülve élnének: „*A katonától is azt kívánnám, hogy jobb polgár legyen, mint katona, és a rendőrre nézve, ki polgártársai belbékéje*

---

<sup>13</sup> Uo.

<sup>14</sup> Uo.

<sup>15</sup> SZTRAKA György: Pár szó a tervezett rendészet szervezésére vonatkozólag II., In. *Közbiztonság*, 1869/15. szám 57. o.

*biztosítására állítottatott elő, még szigorúbban megkívánom az óvatosságot, mit ha kell [...] csupán a veszélyezett társadalom vagy egyesek belnyugalmát fegyveres kézzel megtámadók és a saját életére török ellenében változtasson erőszakká.”*<sup>16</sup> O'sváth csendbiztos Sztraka György fentebb említett polgári alapon szervezendő rendőrségét és azon állítását is kritikával illeti, hogy a katona nem több, mint józan gondolkodásától megfosztott lény. Okfejtése szerint mind a jelenlegi pandúrok, csendbiztosok, mind pedig a szervezés előtt álló rendőrség tagjai, mint fegyveres személyek lényegében katonának tekinthetők: „*A rendőr mindég katona volt, katona ma, és katona lesz mindég.*”<sup>17</sup> O'sváth írásában az állam külső és belső ellenségeiről szólva mérlegre helyezi a hon és a belső rend védelmét ellátó személyek munkáját. Szerinte a nyílt, látható külső ellenséggel szemben harcolók nem különb katonák a társadalom láthatatlan, „*százkezű, százszemű*” belső ellenségeit üldözőknél, akiknek életük minden perce veszélyben forog, egészségüket pedig az éjszakai szolgálat és az időjárás viszontagságai teszik tönkre. Amíg az államhatalom a haza külső biztonsága felett hivatott örködni, addig a megyék, kerületek és önálló városok hatósága a közbiztonság őrei, a rendőrök pedig gyakorlatilag megyei, kerületi és városi katonáknak tekinthetők.<sup>18</sup>

A kiegyezés utáni években a folyóiratok mellett új rendészetelméleti munkák is születtek. Kedvessy György pesti rendőrtisztviselő az államosítandó fővárosi rendőrség számára írta meg 1872-ben a *Közrendészeti vezérfonal* című munkáját, amelyet még ugyanebben az esztendőben az *Országos és*

---

<sup>16</sup> O'SVÁTH Pál: „*Pandúrkorom emlékei*”... és egyéb írások, Budapest, Helikon, 2010, 45-47.o.

<sup>17</sup> O'SVÁTH: i. m. 53.o.

<sup>18</sup> Uo.

*pestvárosi rendőrügyi szabályrendeletek gyűjteménye* egészített ki. Kedvessy gyűjteményében definiálta a rendőrség fogalmát és feladatkörét<sup>19</sup>, és elsőként foglalkozott a „rendőri joggal”, mint szaktudománnyal. A mai értelemben vett „rendőr” szót könyvében még nem használta. A végrehajtó szolgálatot ellátó közegekkel kapcsolatban biztosok, ügynökök és rendőrkatonák különböző képzettséggel és feladattal bíró csoportjairól tett említést: „*A rendőrkatonák legjobban ott használatnak, hol szükséges adatok beszerzésére elegendő a látott- és hallottak egyszerű bejelentése; a biztosokat és ügynököket, kik rendszeren műveltebbek, tanulékonyabbak és ügyesebbek pedig ott kell használni, hol – hogy ami megtudandó volt, valóban meg is tudathassék – fontolgatni és következtetéseket kell levonni*”.<sup>20</sup>

### **3. A budapesti állami rendőrség létrehozása**

1872-ben a városegysítési törvény előkészítésekor a főbb vitapontok között szerepelt a rendőrség kérdése, illetve az akkori önkormányzati rendőrségek elmaradottságának problémája is. A kormánypárti képviselők – nyugat-európai példákra hivatkozva – a városrészek rendőrségeinek állami felügyeletében és kezelésében látták a megoldást a hosszú ideje húzódó problémára.<sup>21</sup> Az állami szervezés mellett érvként szólt az ország központjának számító Pest és Buda 270 ezres lélekszáma is. A Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI.

---

<sup>19</sup> SALLAI János: *A magyar rendészettudomány története*, Egyetemi jegyzet, Budapest, NKE, 2015, 23. o.

<sup>20</sup> KEDVESSY György: *Az országos és pestvárosi rendőrügyi szabályrendeletek*. Pest, Első M. Egyesült Ny., 1872, 5. o.

<sup>21</sup> CZAGA Viktória et al.: *A fővárosi rendőrség története (1914-ig)*. Budapest, Budapesti Rendőr-főkapitányság, 1995, 197. o.

törvénycikk kimondta, hogy „*Buda és Pest sz. kir. fővárosok, valamint Ó-Buda mezőváros és a Margit-sziget, ez utóbbiak Pest vármegyéből kikebelezetvén, Buda-Pest főváros név alatt egy törvényhatósággá egyesítetnek*”.<sup>22</sup> A törvény 20. §-a értelmében a főváros területén „*a rendőrséget egységes szervezettel az állam fővárosi rendőrség neve alatt saját közegei által kezeli*”. Ez a passzus ugyanakkor jelezte, hogy mindez csak átmeneti rendelkezésnek tekinthető: „*...azon esetre, ha a főváros egyesítéséig ezen a fővárosi rendőrségről szóló törvény meg nem alkottatik, a tényleges egyesítés napjától kezdve a rendőrség végleges rendezéséig a főváros jelenlegi rendőri közegei közvetlenül a belügyminiszter hatósága alá helyeztetnek...*”.<sup>23</sup> A fővárosi rendőrség tényleges állami kezelésbe vételére csak a városegyesítés követően, mintegy egyéves előkészítő munka után, 1873. december 15-én került sor.<sup>24</sup>

Az államosítás végleges és hosszútávú megvalósítása azonban egészen 1881-ig váratott magára. Az átmeneti időszak fővárosi rendőrsége – pontos szervezeti, szolgálati és hatásköri szabályzók és iránymutatások hiányában – nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket. A kormányzat és a rendőrség vezetősége egyöntetűen arra a véleményre jutottak, hogy külföldi példákat kell alapul venni és felhasználni a végleges törvény kidolgozása során. A budapesti államrendőrség fiatal organizációnak számított az európai nagyvárosok rendőrségei között: Párizs 1667-ben, Berlin 1808-ban, London 1829-ben, Bécs 1872-ben állította fel saját, állami kezelésben lévő rendőrségeit.

---

<sup>22</sup> Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk.

<sup>23</sup> Uo.

<sup>24</sup> CZAGA et al.: i. m. 194. o.

Az államosítás kivitelezése során felmerült az alapvető kérdés: polgári vagy katonai intézmény legyen a fővárosi testület? A döntéshozók külföldi szakmai tanulmányutak során igyekeztek választ kapni erre a kérdésre. Bizonyára fontos forrásul szolgált számukra Pázmándy Dénes országgyűlési képviselő 1876-ban írt értekezése a párizsi és brüsszeli rendőrségről, amelyben így foglalta össze tapasztalatait: *„A párisi rendőrség intézése polgári, s így korunk ízlése a fogalmaihoz inkább illő, a kivitel azonban a minden körülmények közt czélszerűbb, mert feltétlen, gyors s olcsó – a katonai. Ezen kétoldalúság, a polgári s katonai elemeknek ily ügyes egymáshoz simulása, a párisi rendőrségnek egyik legnagyobb előnye idegen vetélytársai felett. Az orosz s a német rendőrség, p. o. kizárólag katonai, következkép a néptől elszigetelt, felfogásában korlátolt; míg az egyedül polgári: a belga, hollandi, olasz, s ujabban a bécsi rendőrség is, erélytelen s lágy, a néphez nagyon is odaolvadt. Anglia viszonyai mindenben különbözvén a continensétől, rendőrsége sem ítéltető meg ily általános európai szempontokból”*.<sup>25</sup> A szakmai szempontok mellett figyelembe kellett venni a fővárosi nagyközönség igényeit is. Budapesten a rendőrség intézményét az abszolutista uralom alatt betöltött rosszemlékű szerepéből kifolyólag *„félelem, irtózat és tartózkodó ellenszenv”* fogadta, így a lakosság rokonszenvét és jóakarát csak úgy tudták elnyerni, ha szakítanak a tisztán katonai alapon szervezett rendőrség ideájával, s ezek a „házi tapasztalatok” arra sarkallták a törvényhozást, hogy polgári intézmény alakjában államosítsák a főváros rendőrségét.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> PÁZMÁNDY Dénes: *A brüsszeli és a párisi rendőrség*, Budapest, Kilián Frigyes Egyet. Könyvkereskedése, 1876, 34. o.

<sup>26</sup> RÉDEY: i. m. 6. o.

#### 4. A budapesti államrendőrség szervezete

A testület szervezeti felépítését tekintve nagyrészt a bécsi rendőrséget tekintették mintának, amely ugyanakkor a párizsi testület struktúráját adaptálta. Ezek alapján a hivatásos rendőri állomány intéző és végrehajtó ágra oszlott. Az 1881. évi, a budapesti rendőrség államosítását végleges formába öntő XXI. törvénycikkben ez a felosztás még nem szerepelt, és csak az 1890-es években találkozhatunk először ezekkel a fogalmakkal. Az intéző és végrehajtó rendőrség hivatali elkülönítése Pázmány Dénes említett könyvében az Európában elsőként államosított párizsi rendőrségnél jelenik meg: „...az *elsőt police administrative, a másodikat police active-nak, vagy, ami inkább szokott, Police Municipale-nak* nevezik. E hivatali megosztás azonban, jól megjegyezve, csak a *Préfecturán alól kezdődik, mert a Főnökségben ép úgy összpontosul az intéző, mint a végrehajtó rendőrség [...] A polgári elem a Préfecturában, a katonai elem a Police Municipale-ban van képviselve, s ezen testek külön főnökök alatt állván, biztosítva van midnegyiknek az egymásba nem ütköző önálló működés*”.<sup>27</sup> A budapesti rendőrség esetében ez a különállás csak látszólagos volt, hiszen a végrehajtó rendőrség funkciójából fakadóan az intéző rendőrség alárendeltségében működött – az egységesség a főkapitány személyében valósult meg, aki közvetlen vezetője volt a rendőri testületnek.

Az intéző rendőrség a rendőri ügyekben rendelkező, ítélkező és intézkedő rendőri és közigazgatási hatóság volt.<sup>28</sup> Állományát hármas tagolásban, fogalmazó, számvivő és kezelő tisztviselők alkották. Az intéző rendőrség intézményi szinten a

---

<sup>27</sup> PÁZMÁNDY: i. m. 33–34. o.

<sup>28</sup> PALÁGYI Kálmán: *Kézikönyv a rendőrségi őrszemélyzet részére*. Budapest, Pátria, 1905, 126. o.

főkapitányságból és a kerületi kapitányságokból állt, élükön egy-egy rendőrtanácsossal vagy kerületi kapitánnyal. A tisztviselők elsősorban irodai munkát végeztek, a külső (városi) szolgálat esetükben rendkívüli szolgálatnak számított. Munkakörükbe tartozott a szabályok, rendeletek, a rendőri közegekre nézve pedig utasítások alkotása, továbbá a legkülönbélebb bírósági és adminisztratív teendők ellátása.<sup>29</sup> A kezelési szakban dolgozó tisztviselők végezték a számviteli munkákat, a pénzkezelést és könyvelést, az iratok iktatását, kiadását és irattározását.<sup>30</sup>

A végrehajtó rendőrség feladatai közé tartozott a törvény, a miniszteri rendeletek, törvényhatósági rendeletek, az intéző rendőrség által készített rendelkezések végrehajtása, valamint a külső önálló rendőri szolgálat ellátása. Ezen feladatokat az egyenruházott, gyalogos és lovas csapatból álló rendőri őrség (gyakoribb nevén őrszemélyzet ill. legénység) és a detektívtestület látta el. Az őrség élén a belügyminiszter által kinevezett főparancsnok állt, akinek alárendeltségébe tartozott a rendőrfelügyelők alkotta csapattiszt kar, a teljes őrszemélyzet, továbbá a főparancsnoksághoz beosztott csapatszámvivő és a rendőrségi állatorvos is.<sup>31</sup>

## **5. A végrehajtó rendőrség szolgálata**

A végrehajtó rendőrség az 1881. évi törvény értelmében szigorú katonai szellemben és hierarchiában működött. Az

---

<sup>29</sup> Például jegyzőkönyvek, végzések, határozatok készítése, jelentések írása, más hatóságokkal történő levelezés, engedélyek kiadása, felhívások, értesítések és bizonyítványok kiállítása.

<sup>30</sup> *A budapesti fő- és székvárosi m. kir. rendőrség működése 1894. évben.* Budapest, Pesti Lloyd-társulat, 1895, 48. o.

<sup>31</sup> PALÁGYI: i. m. 127. o.



említett törvényt kiegészítő, 1892-ben kiadott főkapitányi utasítás egyes paragrafusai is ezt a militáns szemléletmódot erősítették:

- „*A rendőri őrség tagjai szolgálatuk közben ugyanazon jogokkal vannak felruházva, melyekkel a katonai örök bírnak, s a törvénynek azon különös oltalmában részesülnek, mely a hatósági személyeket illeti. Hivatalos eljárás közben tetteikért csak saját elöljáróik által vonhatók felelősségre.*”<sup>32</sup>
- *A rendőr elöljáróival szemben a legszigorúbb katonai fegyelemre és függelemre, a legpontosabb engedelmségre és tiszteletre köteles. A rendőri őrség azon tagjai, kiknek a rendőr szolgálati tekintetben közvetlen alá van rendelve, a rendőrnek elöljárói; a rendőri őrség azon magasabb rangú tagjai, kiknek a rendőr szolgálatilag egyenesen alárendelve nincsen, valamint az intéző rendőrséghez tartozó rendőrtisztviselők pedig a rendőrnek felelőbbelők.*”<sup>33</sup>

A rendőrség belső szervezetében előírt katonai jellegű fegyelemtartás Rédey Miklós tankönyve alapján az alábbi területeken nyilvánult meg: szubordináció (alárendeltség), a szolgálati rend és szolgálati út betartása, az érintkezés mikéntje fölfelé és lefelé, a laktanyai és szobarend, a szolgálatmenet, a szolgálatkezelés, irányítás, beosztás, a napiparancsok vétele, a

---

<sup>32</sup> KRECSÁNYI Kálmán: *Kihágási eljárás jogalapját képező székesfővárosi törvényhatósági szabályrendeletek és főkapitányi rendeletek gyűjteménye, kiegészítve a székesfővárosi m. kir. állami rendőrség szervezetét, hatáskörét és működését szabályozó rendeletekkel és utasításokkal*, Budapest, Magánkiadás, 1894, 35. o.

<sup>33</sup> KRECSÁNYI: i. m. 60. o.

jelentéstételek, a személyzet nyilvántartása, a kivonulás stb.<sup>34</sup> A fegyelem, mint elsődleges rendőri erény fontosságát a rendőri vezetők minden korban hangsúlyozták. Tisza Miksa vidéki rendőrkapitány 1920-ban publikált értekezésében a forradalmi idők tanulságait, a rendőrség akkori válságának és megbomlásának okát is a fegyelem hiányában látja: *„A fegyelem megbontása nélkül sohasem került volna az ország háromnegyedrésze idegen uralom alá [...] A fegyelem az egész társadalmi életnek a bázisa, ahol a fegyelem megszűnik, ott megjelenik az anarchia. Sokszor tapasztaljuk, hogy az a család, melyben fegyelem nincsen, előbb-utóbb tönkremegy. Ugyanazt tapasztaljuk a köz- és magánintézményeknél, szóval: az egész vonalon. S mikor ezt így megállapítjuk, ismét csak oda lendülünk, hogy a magyar királyi államrendőrség kebelében az erkölcsi vasfegyelem honosítandó meg”*.<sup>35</sup>

Hamar felismerésre került az a tény, hogy a szakszerű szolgálatellátás és az állomány stabilizálása érdekében a végrehajtó rendőrség állományában csak katonai múlttal rendelkező személyeket érdemes alkalmazni. Ez a szemlélet általánosnak mondható a korszak kontinentális rendőrségeinek körében. Török János budapesti főkapitány 1892-ben kiadott szervezeti szabályzata a rendőrséghez történő felvétel egyik kritériumaként határozta meg a közös hadseregben vagy a honvédségnél eltöltött legalább hároméves aktív szolgálatot és a katonai altiszti rang meglétét. Az állománykiegészítés tehát mindig a katonaságból, esetleg a csendőrségtől történt, lehetőség szerint közvetlen módon: *„Aki már egyszer kiment a polgári életbe, az többé-kevésbé megszokta a kényelmet, teste elveszti lassanként a katonaságnál kifejlett rugékonyságát és*

---

<sup>34</sup> RÉDEY Miklós: *A rendőri szolgálat vezérfonala*, Budapest, Pátria, 1916, 23. o.

<sup>35</sup> TISZA Miksa: A fegyelem, In. *Rendőrségi Lapok*, 1920/18. szám, 2–3. o.

*ellenállóképességét, elszokik a fegyelmezettségtől, ami pedig a rendőrségnél egyike a legfontosabb tényezőknél. Ha nagy meleg van, az árnyéket keresi, télen siet a kályha mellé, szélviharban szalad hazafelé, esőben legalább is a kapu alá húzódik. Pihenőre akkor tér, mikor jól esik és így tovább. Parancsnoktól elszokik. Szóval nem az már, aki a katonaságnál volt”.<sup>36</sup> A tapasztalatok azt mutatták, hogy a fizikailag és mentálisan is megterhelő rendőri szolgálatot csak a katonaságnál megedződött személyek bírták ellátni, továbbá a katonai pályáról jelentkező személyek már rendelkeztek olyan alapvető képzettségekkel, amelyek oktatására az újoncképzés során már nem kellett figyelmet fordítani. Ilyen volt a fegyelmezetség és a függőség érzete, a katonása fellépés és a parancsokhoz való idomulás.*

A kizárólag a katonaság köréből történő újoncbevitel bevált módszerré vált a rendőrségnél, mindazonáltal olykor problémát jelentett a civilekkel való mindennapi érintkezésben. J. Travers mainzi rendőrtanácsos a rendőrség népszerűvé tételéről és megreformálásáról szóló írásában egyenesen ellenezte a verbuválás ezen formáját, s az őrszemélyzet alapos megrostálását és más körből történő feltöltését javasolta: „*Mert ma a rendőrség őrszemélyzete kiszolgált katonák menhelye. Ezzel nem azt akarom mondani, hogy a kiszolgálat altisztek egyáltalán alkalmatlanok rendőri őrszolgálatra, hanem azt kell figyelembe venni, hogy az ilyen altisztek, akik éveken keresztül újonczok oktatásával vannak elfoglalva, nem rendelkeznek azzal a finom modorral, amire a rendőrnek első sorban szüksége van. Mert hogy az oktató altisztek katonáéknál nem a legudvariasabban bánnak a legénységgel, azt fölösleges bizonyítani [...] Erről a modorról később bajos leszokni s így az altiszt, mint rendőr is, durva, tapintatlan lesz. Amit húsz*

---

<sup>36</sup> RÉDEY: i. m. (1916) 3. o.

*ambíciózus rendőr nagy fáradtsággal kivívott, azt egy ember tapintatlanságával tönkre teheti*".<sup>37</sup> Travers elismeri ugyan, hogy a rendőrség némely szolgálati ágazata (pl. az őrjárat és az őrszem) megköveteli a katonai kiképzést, a fő hangsúlyt nem erre kell helyezni. Véleménye szerint, ha a katonaságnál letöltött évek után az altiszt egy-két évig polgári foglalkozást űz, sokkal jobban beválhat rendőrként, mert az emberekkel való érintkezést és a jómodort polgári foglalkozásuk ideje alatt természetesen elsajátítják. Rédey elismerte, hogy a parancsoló nyers fellépés és az „altishti Wirtschaft” sok kellemetlenséget okoz nemcsak a rendőrnek, de feljebbvalóinak és előjáróinak is, azonban rendszeres nevelés, lelkiismeretes ellenőrzés, s ha kell, szigorú fegyelemtartás útján megszüntethető ez a rossz szokás.<sup>38</sup>

A rendőrlegénység képzését és szolgálatellátását felügyelő osztályparancsnokok alkották a rendőrtisztikar felügyelői állománycsoportját (élén a Mosonyi utcai rendőrlaktanyában működő rendőrfőparancsnokkal), szolgálati helyük a rendőrlaktanyák, tanosztályok és a kerületi kapitányságok voltak. A rendőrfelügyelőket – az eltelt évek tapasztalatai alapján – a közös hadseregben vagy a honvédségnél szolgáló katonatisztek (hadnagyok, főhadnagyok) közül válogatták ki, felvételüket érettségi vizsgához kötötték.<sup>39</sup>

A rendőri feladatok szaporodásával a testületnek újabb és újabb rendészeti kihívásokkal kellett szembenéznie, amelyre

---

<sup>37</sup> J. TRAVERS: A rendőrség népszerűsítése, In. *Rendőri Lapok*, 1894/10. szám, 2. o.

<sup>38</sup> RÉDEY: i. m. (1916) 4. o.

<sup>39</sup> DORNING Henrik: *A rendőrség intézményének fejlődése. Különös tekintettel a magyar királyi állami rendőrségre és a magyar rendőri szakoktatásra*, Budapest, Budapesti Hírlap Ny., 1922, 12. o.

válaszul speciális feladatokat ellátó egységek létrehozására került sor. Ilyen volt az 1930-as években megalakult karhatalmi zászlóalj is, amely klasszikus példája a rendőrség katonai aspektusának. A karhatalmi alakulatok a nagyobb utcai tüntetéseken és más tömegmegmozdulásokon láttak el beavatkozó rendőri feladatokat. A gazdasági válság időszakában, a politikai mozgalmak, valamint a munkás- és diáktüntetések felerősödésével ki kellett terjeszteni a karhatalmi készültséget Budapesten. 1928. január 8-án karhatalmi század létesült, amelynek egyedüli feladata az ismétlődő utcai zavargások alkalmával a rend helyreállítása és fenntartása volt. A század továbbfejlesztésére 1934. április 16-ától, megkétszerezett létszámmal hozták létre Ferenczy Tibor főkapitány tervei alapján a karhatalmi zászlóaljat. A kiválóan képzett, átütő erejű és gyors mozgású csapat korábbi funkciója azzal bővült, hogy a zászlóalj kötelékébe beosztott rendőrök kiképzést nyerjenek a különleges beavatkozó- és őrszemszolgálatra.<sup>40</sup>

Az utánpótlásként a tanosztálytól kikerülő, fiatal ideiglenes minősítésű rendőrök szolgálatuk első éveiben mindannyian a karhatalmi zászlóaljhoz kerültek. *„Ez a tény a kiképzésnek, illetve továbbképzésnek olyan széles lehetőségeit nyitja meg, hogy ennek értéke és fontossága eléggé fel nem becsülhető. Úgy a testületnek, mint a fővárosnak igen számottevő nyeresége az, hogy fokozatosan olyan rendőrök kerülnek majd ki őrszemszolgálatba, akik gyakorlati és elméleti tudás, rátermettség és szakképzettség tekintetében a világ legjobb rendőreivel is felvehetik a versenyt.”* – írta a zászlóaljat

---

<sup>40</sup> BORBÉLY Zoltán, KAPY Rezső (szerk.): *A 60 éves magyar rendőrség 1881–1941*, Budapest, Halász Irodalmi és Könyvkiadó Vállalat, 1942, 111. o.

méltató egyik újságcikk.<sup>41</sup> Korábban, ha gyors és nagyszámú utánpótlásra volt szükség, háromhónapos tanfolyamokról kellett őrszemre állítani a rendőröket. A még folyamatban lévő kiképzésről utcára küldött, tapasztalatlan közegek ellen több feljelentés és panasz érkezett, amelyek később, a kiképzés időtartamának fokozatos meghosszabbításával arányosan csökkentek, s ugyanilyen kedvező állapotokat biztosított a karhatalmi zászlóaljnál eltöltött idő. <sup>42</sup> Az ide beosztott őrszemélyzet a szigorúbb felvételi követelményeknek köszönhetően fiatal, rátermett, válogatott rendőrökből állt. A zászlóaljhoz csak a katonaeveit leszolgált, 26 évnél fiatalabb, legalább 170 cm-es testmagassággal rendelkező, írni-olvasni kiválóan tudó fiatalember nyerhetett felvételt. Az állomány tagjai állandóan a Mosonyi utcai rendőrlaktanyában tartózkodtak, ahol a zászlóaljparancsnokság előre elkészített oktatási terv szerint foglalkoztatta őket: *„Reggel 8 órakor kürtszó jelzi a kiképzés kezdetét és a foglalkoztatás kisebb szünetekkel délután 5 óráig tart. [...] Az elméleti oktatásan azt a tananyagot és azokat a tantárgyakat ismétlik, amelyeket rendőreink a rendőrképző oktatás során sajátítottak el. [...] ugyanakkor tanulják a közben megjelenő rendőri vonatkozású törvényeket, kormányrendeleteket, fővárosi és rendőrhatósági szabályrendeleteket. A gyakorlati kiképzés, természeténél fogva, teljes ellentéte az elméletinek. Ekkor gyakorolják be, [...] hogyan és mikor használják a rendőrbotot<sup>43</sup>, a kardot, a*

---

<sup>41</sup> BENEDEK Géza: A karhatalmi zászlóalj, In. *Magyar Rendőr*, 1934/1. szám, 14. o.

<sup>42</sup> Uo.

<sup>43</sup> A budapesti rendőrségnél először 1932-ben, a karhatalmi század tagjainál, majd egy évvel később az egész őrszemélyzetnél rendszeresítették a gumibotot, amely elnevezésével ellentétben csak egynegyedrészt volt gumianyagú, a többi töltőanyaga fából és vászonzól állt. BORBÉLY, KAPY: i. m. (1942) 102. o.

*pisztolyt, karabélyt. Gyakorolják a gépfegyver és golyószóró, valamint a páncélcocsi használatát és kezelését”.*<sup>44</sup>

A végrehajtó rendőrség katonai mintára történő szervezésének megindoklásánál a rendőri vezetők gyakran a tömegkezelés és a sajátos magyar nemzetkarakter példáját hozták fel. Rédey Miklós szerint a rendőrségnek „*polgári természeténél fogva [...] éppen nagyobb mozgalmak keletkezésénél fölötte nehéz a feladata, mert bizony a főváros közönsége a nehezen policziálható nagyvárosi nép közé tartozik [...] A vezetők tapintatossága, eszélyes és erélyes fellépése szükséges mindenkor ahhoz, hogy a polgári természetű rendőrségnek árnyoldalait lehetőleg csekélyre apasszák le – ami a legtöbbször sikerült is*”.<sup>45</sup> Az amerikai Raymond Fosdick európai rendőrségekről szóló, 1914-ben kiadott tanulmánykötete is tartalmaz egy olyan interjútorédéket, amelyben Boda Dezső főkapitány a magyar nemzet történeti fejlődésével és hagyományával magyarázza a civil tömegek mentalitását, amelyre csakis erélyes, katonás reakció adható: „*A mi lakosságunk túl robbanékony. Egy polgári rendőrtestület, vagy egy olyan rendőri erő, amelyet civilek felügyelnek, összeomlana.*” Egy meg nem nevezett államtitkár-helyettes hozzáfűzte: „*Egy olyan országban, ahol a nagyközönség megtanulta szabályozni magát, nincs szükség hatalmas rendőrségre. Önök, angolszászok, megtanulták az önkontrollt; a mi népünk nem.*”

Az 1930-as évek második felétől a budapesti államrendőrség katonai vonásai egyre nagyobb mértékben erősödtek fel. Az 123.400/1936. B. M. sz. rendelet módosította az őrszemélyzet előléptetési szabályait. Próbarendőrnek 26 éves korig bezárólag lehetett jelentkezni, a katonaviseltségen és

---

<sup>44</sup> BORBÉLY, KAPY: i. m. (1942) 111–112. o.

<sup>45</sup> RÉDEY: i. m. (1894) 6. o.

az erős fizikumon túl új kritériumként jelentkezett a nőtlen családi állapot és a legalább 170 cm-es testmagasság.<sup>46</sup> Az egyéves időtartamra bővült rendőrképesítő tanfolyam végeztével a vizsga gyakorlati része az alábbi tárgyakkól állt:

- gumibot használata
- kardvívás és kardforgató gyakorlatok
- csapatgyakorlati kiképzés a honvédség gyakorlati szabályzata alapján, az újonckiképzéstől a zárt századig bezárólag (töltés, tüzelési fogások puskával egyenként és zárt csapatban, valamint záróvonal-alakítási gyakorlatok)
- pisztolygyakorlati kiképzés egyenként és zárt osztágban (töltés, tüzelési fogások gyakorló- és élestölténnel)
- céllövészet élestölténnel, puskával és pisztollyal a katonai lőtéren
- sportoktatás keretében úszás, kerékpározás, evezés, atlétika, szertorna és birkózás
- gyakorlati őrszemszolgálat a kiképzés 6. hónapjától kezdve 5 hónapon át, rendszerint szombat délután 4 órától vasárnap reggel 8 óráig, nagyforgalmú őrszemkeretekben szolgálatot teljesítő őrszemes rendőrök mellett)<sup>47</sup>

A rendőrség identitástudata igyekezett a katonaihoz idomulni, a rendőr magára állandóan fegyverben és harcban álló katonaként tekintett. Ezt az önazonosságot a második világháború kitörése csak erősítette: „*A rend katonái vagyunk,*

---

<sup>46</sup> A m. kir. rendőrség őrszemélyzetének előléptetési szabályzata 123.400/1936. B. M. számú rendelet.

<sup>47</sup> A m. kir. rendőrőrszemélyzet rendőrképesítő, előkészítő és altisztképző tanfolyamainak szervezeti és tanulmányi szabályzata 142.112/1937. B. M. számú rendelet.



*a béke harcosai. Ha valaki figyelemmel kíséri a most folyó háborút, meggyőződhetik arról, hogy a rendőrségek a küzdő haderőknek részei, hol szervezetszerűen, máshol az élet és háború által parancsolt helyzet folytán. Annak a túlzott kiemelése, hogy »polgári« testület vagyunk, ma semmivel sem indokolt és nem is célszerű. Ha valahol férfias katonai erényeket nevelni és edzeni kell, úgy arra nálunk van szükség. Napjainkban és jövő állami életünkben pedig különösen”.*<sup>48</sup> Az idézetben némi pejoratív felhanggal rendelkező „polgári” jelzőt végül az 1944. évi 2300. számú miniszterelnöki rendelet<sup>49</sup> törölte el, amely a Magyar Királyi Rendőrséget katonailag szervezett testületté alakította át, új korszakot teremtve a magyar rendőrség történetében.

---

<sup>48</sup> BODNÁR József: Az egyenruhánkról, In. *Magyar Rendőr*, 1940/23. szám, 284. o.

<sup>49</sup> A m. kir. rendőrség átszervezéséről 2.300/1944. B. M. számú rendelet.



## Szilvásy György Péter

### *A különleges jogrend és a rendeletalkotás*

---

#### 1. Elméleti előkérdések

Alaptörvényünk önálló fejezetben rendelkezik a *különleges jogrend* szabályairól, habár ennek számozása követi „Az állam” c. rész számozását (48-54. cikk). A különleges jogrend (másként: rendkívüli jogrend, különleges állapotok, minősített helyzetek vagy minősített időszakok) az állam „normál”, békeidőszaki működéséhez képest jelentősen eltérő időszakot jelent, amikor – a legsúlyosabb esetekben – *bekövetkezhet akár jelentős alapjog-korlátozás, sőt a hatalmi ágak megosztásának általánosan irányadó alapelvétől történő eltérés (hatalomkoncentráció) is.*<sup>1</sup> Nem kizárt tehát, hogy ilyenkor a polgári alkotmányosság klasszikus alapelvei csak korlátozottan érvényesüljenek. Ennek elsődleges indoka az *operativitás*, a minél gyorsabb cselekvés: az adott helyzetre adandó válasz, döntés meghozatalához jellemzően nincs elegendő idő a normál jogrend idején megszokott eljárás lefolytatására.

A rendkívüli jogrend bevezetésével kapcsolatban komoly *elméleti dilemmát* jelent, hogy a *gyorsaság és hatékonyság* követelményei – amelyek az alkotmányos kööttségek lazítását megengedik – ne eredményezhessenek e szabályokkal történő *visszaélést* (pl. szükségállapot fenntartását éveken, évtizedeken keresztül). A különleges állapotok jogának alapvető célja elvileg ugyanis az, hogy biztosítsa: az adott

---

<sup>1</sup> Lásd ennek kapcsán részletesen: KUKORELLI István: A rendkívüli jogrend, In. BALOGH Zsolt, HOLLÓ András, KUKORELLI István, SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2002, 312. o.

állam minél előbb visszatérhessen a „normál” alkotmányos helyzethez, visszakerüljön a „normál” működési rendbe.<sup>2</sup> Az alkotmányosság minimumát tehat minden kivételes helyzetben is meg kell őrizni. A megoldást az *arányosság* alapelve jelentheti: minél nagyobbak az alkotmányos rendre leselkedő veszélyek vagy az abban beállt zavarok, annál többféle eszköz vehető igénybe ezek elhárítására, megszüntetésére, és annál kisebb garanciák jelennek meg az eszkozokkal kapcsolatban. A jogi erdekerek ilyen jellegű kiegyensúlyozása termeszetenesen csak ott válik indokolttá, ahol az alkotmányosság valódi, védendő érték. Ezért a különleges állapotok szabályozásának csak alkotmányos jogállamban van értelme. Nem csoda, hogy a diktatórikus jellegű rendszerek hasonló szabályokkal nem „terhelték” az alkotmányt: Magyarorsazon is csak 1989-tol jelentek meg a minősített időszakokkal kapcsolatos rendelkezések.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> A témakör államelméleti kérdéseinek bemutatását jelen keretek közt mellőzöm, az külön tanulmány témája lehet (pl. C. Schmitt, G. Agamben, A. V. Dicey, F. Koja, H. Kelsen elméletei). Ennek kapcsán részletesen lásd pl.: JAKAB András, TILL Szabolcs: *A különleges jogrend*, In. TROCSANYI László, SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. (5. átdolgozott kiadás), Budapest, HVG-ORAC, 2016, 486-492. o.; CSINK Lóránt: *Mikor legyen a jogrend különleges?* In. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 8-10. és 13-15. o.; BODI Stefánia: *A különleges jogrend fogalma*, In. TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 287-289. o.

Külön részletesen G. Agamben munkássága kapcsán lásd: KARACSONY András: *Kivételes állapot a jogban és a jagon túl* (Giorgio Agamben), In. ZSIDAI Ágnes, NAGYPÁL Szabolcs (szerk.): *Sapere aude. Unnapi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017, 213-219. o.

<sup>3</sup> A 20. századi történeti előzmények kapcsán részletesen lásd: FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál: *A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai*, In. Farkas Ádám, Kádár Pál (szerk.): *Magyarorsag*

A rendkívüli jogrend bevezetésénél az Alaptörvény szerint speciális szabályok érvényesülnek. Az erre okot adó esetek – jellegüknél fogva – lényegében bármikor és általában kiszámíthatatlanul következhetnek be, így egy sajátos biztonsági-védelmi jellegű rendszer létrehozására van szükség. Bizonyos esetekben akár az is előfordulhat, hogy a legfőbb népképviselői szerv összehívására sincs idő, vagy annak működése ellehetetlenül. (Történeti példák alapján is előfordult már, hogy ilyen időszakokban egy személy vagy kisebb létszámú testület kezébe került az államhatalom gyakorlásának lehetősége.) Nem véletlen, hogy a különleges jogrend tipikus jogszabálya a *rendelet*, amelynek meghozatala lényegesen egyszerűbb és gyorsabb eljárást jelent, mint a törvényalkotás (ugyanakkor garanciális elemei és átláthatósága természetesen nem éri el a parlamenti jogalkotás szintjét).

Az Alaptörvény – és a kapcsolódó törvények (elsősorban a honvédelmi<sup>4</sup> és a katasztrófavédelmi törvény<sup>5</sup>) – igen részletes és összetett rendelkezésekkel rendezik a különleges jogrend szabályait. Az Alaptörvény egy lépcsőzetes szabályozást irányoz elő, melyet az alábbiakban mutatunk be.

## **2. A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok az Alaptörvényben**

---

*katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016. 276-290. o.; valamint 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, 93-95. o.

<sup>4</sup> A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény.

<sup>5</sup> A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 2011. évi CXXVIII. törvény.

Alaptörvényünk szerint hatféle minősített időszak fordulhat elő:

- rendkívüli állapot,
- szükségállapot,
- megelőző védelmi helyzet,
- terrorveszélyhelyzet,
- váratlan támadás, valamint
- veszélyhelyzet.

Valamennyi esetre igaz, amit fent is említettünk: az alkotmányosság minimumának megőrzése nélkülözhetetlen minden körülmények között. Ezt a minimumot, illetve az ezzel összefüggő feltételeket határozza meg az Alaptörvény 54. cikke.

a) Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása felfüggeszthető, vagy az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.<sup>6</sup> Azonban ez a lehetőség bizonyos alapjogokra nem irányadó, mert ezeknél a felfuggesztas vagy a fenti mértéken túli korlátozás *semmilyen esetben* nem képzelhető el. A kivételt képző alapjogok a kovetkezok:

- élet és méltóság, illetve az ezzel összefüggő tilalmak (pl. kínzás, emberkereskedelem, emberen végzett tudományos kísérlet, fajnemesıtes, egyedmásolás tilalmai – II-III. cikk),
- a tisztességes eljaras buntetoeljarasokhoz kapcsolódó elemei [pl. ártatlanság véelme, védelemhez való jog, *nullum crimen*

---

<sup>6</sup> Az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése szerint:

„Az alapvető jogokra és kotelesztessegekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltetlenul szükséges mértékben, az elerni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

*sine lege, nulla poena sine lege*, kétszeres büntetés tilalma – XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdései].<sup>7</sup>

b) Még különleges jogrendben sem függeszthető fel az Alaptörvény alkalmazása, és nem korlátozható az Alkotmánybíróság működése.

c) A különleges jogrendet az annak bevezetésére jogosult szerv köteles megszüntetni, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.

d) Garanciális jelentőségük miatt a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat az Országgyűlés *sarkalatos törvényben* határozza meg.

### 3. A rendkívüli állapot

Az Alaptörvény a „legsúlyosabb” minősített időszakot *rendkívüli állapot*nak nevezi. Súlyosságát mutatja az is, hogy a honvédelmi törvény szerint rendkívüli állapot idején van helye a legkiterjedtebb alapjog-korlátozásoknak is.<sup>8</sup>

A rendkívüli állapot lényege egy nemzetközi jellegű konfliktus, háborús természetű szituáció. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés:

- hadiállapot kinyilvánítása vagy
- idegen hatalom fegyveres támadásának *közvetlen* veszélye (háborús veszély)

esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.

---

<sup>7</sup> Lásd még: BALOGH Zsolt, GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Korlátozhatatlan jogok, In Halász Iván (szerk.): *Alkotmányjog*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 235. o.; SZABÓ Csaba, Horváth László: Magyarország Alaptörvényének és a Magyar Köztársaság Alkotmányának összevetése a különleges jogrend vonatkozásában, In. *Hadmérnök*, 2012/2. szám, 402. o.

<sup>8</sup> Lásd a törvény 64. § (2) bekezdését.

A hadiállapot kinyilvánításához, a békekötéshez, valamint a rendkívüli állapot kihirdetéséhez *az összes országgyűlési képviselő kétharmadának* szavazata szükséges.

A legsúlyosabb minősített időszak kihirdetéséhez tehát *főszabály szerint* – érthető módon – a legfőbb népképviselési szerv döntése szükséges. Azonban vitán felül áll, hogy számos olyan eset képzelhető el, amikor az Országgyűlés e döntést már nem tudná meghozni (pl. támadás éri az Országház épületét, az ország fővárosát megszállják stb.). Annak érdekében, hogy a legfontosabb döntések ilyenkor sem maradhassanak el, az Alaptörvény egy „biztonsági” szabályt is tartalmaz, és ekkor a köztársasági elnök kerül döntési helyzetbe.

A *köztársasági elnök* jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van.

Természetesen, mivel ebben az esetben az államfő mintegy „átveszi” a legfőbb népképviselési szerv jogkörét, e döntésnek a hatalmi egyensúly lehetőség szerinti megtartása érdekében fontos alkotmányos korlátai vannak:

a) Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés a döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidege, továbbá a hadiállapotot vagy a rendkívüli állapotot kiváltó események miatt *elháríthatatlan akadályba ütközik*.

b) Az akadályoztatás tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot kihirdetésének indokoltságát *az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg*. Vagyis egy háromtagú „bizottság” egyhangú döntése nélkülözhetetlen előfeltételt jelent a különleges államfői hatalomgyakorláshoz.



c) Az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni *első ülésén felülvizsgálja*, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről. E döntéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Tehát a törvényhozó hatalom utólagos „jóváhagyó” döntése is nélkülözhetetlen ebben az esetben.

Itt kell utalni rá, hogy az Alaptörvény nem a hadiállapot vagy rendkívüli állapot megszűnése utáni első ülésről, hanem az *akadályoztatás megszűnését követő* első ülésről szól. Tehát az sem kizárt, hogy a háborús helyzet még fennálljon, ám valamilyen okból már lehetségessé válik az Országgyűlés ülésének megtartása (pl. más épületbe hívják össze a képviselőket, megszűnik a főváros megszállása stb.).

A fenti korlátok mellett az Országgyűlésre vonatkozó további korlátozó szabályok is találhatóak az Alaptörvényben. Ennek megfelelően rendkívüli állapot idején az Országgyűlés *nem mondhatja ki feloszlását, és nem is osztható fel*. Az országgyűlési képviselők általános választását rendkívüli állapot idején nem lehet kitűzni és megtartani, ilyen esetben a rendkívüli állapot megszűnésétől számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani. Ha az országgyűlési képviselők általános választását már megtartották, de az új Országgyűlés még nem alakult meg, a köztársasági elnök az alakuló ülést a rendkívüli állapot megszűnésétől számított harminc napon belüli időpontra hívja össze. A feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést rendkívüli állapot idején *a Honvédelmi Tanács is összehívhatja*.

Mint fentebb láthattuk, rendkívüli állapot kihirdetésekor az Országgyűlés (vagy a köztársasági elnök) létrehozza a Honvédelmi Tanácsot. A Honvédelmi Tanács olyan szerv,

mely bekaidoszakban nem működik, tehát kifejezetten a minősített időszak idejére jön létre és látja el feladatait. Tekintettel a minél gyorsabb döntéshozatal lehetőségére, a Tanács lényegében „koncentrál” bizonyos hatalmi ágakat.

A Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai pedig:

- az Országgyűlés elnöke,
- az országgyűlési képviselőcsoportok (frakciók) vezetői,
- a miniszterelnök,
- a miniszterek,
- valamint – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke.

Felvethető a kérdés: a Tanács egyetlen katona tagja miért csak tanácskozási joggal rendelkezik. Ennek okát egyebek közt az iranyıtasi hatáskörökben kereshetjük: mivel a Honvéd Vezérkar főnöke által vezetett Magyar Honvédség<sup>9</sup> ilyenkor – a Kormány helyett – a Tanács irányítja, a Vezérkar főnöke esetében igen sajátos lenne, hogy saját tevekenysege felett iranyıtasi jogkorokkal kapcsolatos dontések meghozatalában vegyen részt. Emellett a Honvédségnek bekaidoban és háborúban egyaránt civil kontroll alatt kell állnia. Végül pedig el kell kerülni, hogy a Vezérkar főnöke esetleg olyan dontések végrehajtását legyen kénytelen teljesíteni, amelyek kapcsán egyébként ellenszavazatot adott volna le a Tanácsban.<sup>10</sup>

A Tanács, mint emlıtettjuk, erőteljes hatalomkoncentrációt valósít meg, amennyiben gyakorolja:

---

<sup>9</sup> A honvédelmi törvény 46. § (5) bekezdése szerint a Honvéd Vezérkar főnöki beosztását a Magyar Honvédség parancsnoka tölti be.

<sup>10</sup> Lásd még: FARKAS Ádám, TILL Szabolcs Péter: A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarorsagon, In. FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarorsag katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 64. o.

- az Országgyűlés által rá átruházott jogokat,
- a köztársasági elnök jogait, valamint
- a Kormány jogait.

Az Alaptörvény alapján a Tanács dönt:

- a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról;
- a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint magyarországi állomásozásáról;
- sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről.

A Tanácsnak különleges jogalkotási hatásköre is van: *rendeletet alkothat*, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Természetesen az alkotmányosság minimumától ekkor sem lehet eltérni (54. cikk). A Tanács által alkotott rendelet a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.

Mint látható, a Tanács esetében lényegében „egy kézben” összpontosul a törvényhozó, a végrehajtó és az államfői hatalom. (A törvényhozó hatalom különösen és egészében akkor, ha az Országgyűlés nem ülészik.) Az alkotmányossági minimumszabályok értelmében azonban marad egy ellensúly: az Alkotmánybíróság, melynek

működése még rendkívüli állapot idején sem korlátozható.<sup>11</sup> A Tanács feladat- és hatásköreit, működésének rendjét részletesen a honvédelmi törvény szabályozza.

#### **4. A szükségállapot**

A szükségállapot ugyancsak súlyos és erőszakos, fegyveres cselekmények esetén hirdethető ki, de ekkor már az *országon belüli* szükséghelyzet áll fenn (pl. lázadás, felkelés, államcsíny, polgárháború stb.). A szükségállapot súlyosságára utal ugyanakkor az is, hogy az Alaptörvény számos szabályát a rendkívüli állapottal együtt rendezi.

Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés:

- a torvenyos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények,<sup>12</sup> továbbá
- az élet- és vagyonsbiztonsagot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkovetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki.

---

<sup>11</sup> Lásd még: HAJAS Barnabás: A minősitett időszakok, In. KILÉNYI Géza, HAJAS Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog korebol – a magyar államszervezet* (4. átdolgozott és bovített kiadás), Budapest, Szent István Társulat, 2010, 303. o.; LAKATOS László: A különleges jogrend és a honvédelem szabályzása, In. *MTA Law Working Papers*, 2014/49. szám, 3. o.

<sup>12</sup> Az Alaptörvény ezen megfogalmazása lényegében visszautal a C) cikk (2) bekezdésére:

„Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben torvenyos úton mindenki jogosult és köteles fellépni.”

A szükségállapot kihirdetéséhez ugyancsak az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges.

A rendkívüli állapothoz hasonlóan, ha az Országgyűlés a döntés meghozatalában akadályoztatva van, a fenti korlátok mellett a szükségállapot kihirdetésére a *köztársasági elnök* jogosult.

A szükségállapot idején is irányadók az Országgyűlés feloszlásának és felosztatásának tilalmával összefüggő korábban említett szabályok. A korábban már feloszlott vagy felosztatott Országgyűlést szükségállapot idején a köztársasági elnök is összehívhatja.

Figyelemmel arra, hogy a szükségállapot országon belüli konfliktust jelent, az Alaptörvény garanciális szabályként mondja ki, hogy *a Magyar Honvédséget szükségállapot idején csak akkor lehet felhasználni,<sup>13</sup> ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.* Ha a szükségállapot idején az Országgyűlés akadályoztatva van, ezt a döntést az államfő hozhatja meg.

Eltérően a rendkívüli állapottól, szükségállapot idején új szerv nem jön létre, azonban egy békeidőszakban is működő szerv/személy többletjogosultságokat kap (jogalkotási téren is). Nevezetesen, szükségállapot idején sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be – *rendeletalkotás útján* – a *köztársasági elnök*. Az államfő e rendelettel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint,

---

<sup>13</sup> A „felhasználás” fogalmát a honvédelmi törvény 80. § 5. pontja határozza meg:

„5. *felhasználás*: a Honvédség részvétele az erőszakos cselekmények és a kibertérből érkező, valamint egyéb elektronikai támadások és fenyegetések elhárításában szükségállapot és terrorveszélyhelyzet idején, valamint a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig terjedő időszakban”.

hasonlóan a rendkívüli állapotban hozott honvédelmi tanácsi rendeletekhez – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.

Szükségállapot idején – szemben a rendkívüli állapottal – az Alaptörvény szerint az Országgyűlés, illetve szervei működése *teljes mértékben nem szünetelhet*. Ilyenkor az Országgyűlés, akadályoztatása eseten pedig legalább a honvédelmi uyekkel foglalkozó bizottsága folyamatosan ulesezik. Ennek egyik oka, hogy az Országgyűlés vagy a bizottság az államfő által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti.

A köztársasági elnök által rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések *harminc napig* maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés (vagy a honvédelmi uyekert felelős bizottság) meghosszabbítja. *A köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti.*

## **5. A megelőző védelmi helyzet**

A megelőző védelmi helyzet mint sajátos minősített időszak, 2004-ben került be a korábbi Alkotmányba. Oka az volt, hogy a korábbi alkotmányos szabályok nem adtak megfelelő lehetőségét a rendkívüli állapot szintjét el nem erő, de adott esetben jelentős biztonsági kockázatok kezelésére.

Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés:

- külső fegyveres támadás veszélye eseten vagy
  - szövetségi kotelesztettség teljesitese erekeben
- meghatározott időre* kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg *felhatalmazza a Kormányt* sarkalatos

törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet *időtartama meghosszabbítható*.

Mint látható, szemben a rendkívüli állapottal, a megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez az Alaptörvény nem várja el a külső fegyveres támadás *közvetlen veszélyét*, tehát egyfajta „távoli”, hipotetikus veszély is elegendő. A másik esetkör alapvetően Magyarország nemzetközi katonai szövetségekben fennálló feladataihoz kötődhet (pl. NATO-tagságunk kapcsán).

A megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez, meghosszabbításához már nem az összes, hanem csak a *jelen lévő* országgyűlési képviselők *kétharmadának szavazata* szükséges. E minősített időszak időtartamát az Országgyűlés szabadon állapítja meg, azonban a „*meghatározott időre*” kifejezés arra utal, hogy konkrét időtartamot kötelező meghatározni.

A megelőző védelmi helyzethez kötődően a Kormány rendelkezik többletjogosultságokkal. Az Alaptörvény a megelőző védelmi helyzet kapcsán markánsan elkülönít *két időszakot* (első vagy előkészületi/előkészítő, és azt követő második fázis).

Az előkészítő fázisban a Kormány *rendeletben* már a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően (*de még a kihirdetést megelőzően*, tehát egy átmeneti időszakban) a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Ezen átmeneti intézkedések lehetséges meghozatalának oka lényegében az, hogy (amint az a „*megelőző*” szóból is látható)

adott esetben a rendkívüli állapot és/vagy a hadkotelesztesseg visszaállításának majdani eshetőségére fel lehessen megfelelo módon készülni (pl. magasabb védelmi szint elerese, sorozások megkezdese stb.).

Az így bevezetett intezkedesek hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetesere vonatkozó donteseig, de *legfeljebb hatvan napig tarthat*.

A Kormány a megelőző védelmi helyzet idején (tehát már a kihirdeteset követően, a második fázisban) ugyancsak *rendeletet alkothat*, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazasat felfuggesztheti, törvényi rendelkezesektol eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intezkedeseket hozhat. E rendelet *a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti, hatályának meghosszabbítására nincs mód*.

## 6. A terrorveszélyhelyzet

Ez a minősített időszak az Alaptörvénybe 2016-ban, az Alaptörvény hatodik módosításával került be. Oka a terrorizmus által előidézett, Európát is egyre jobban érő fokozodo fenyegetettség, a nemzetkozbi biztonsági környezet radikális átalakulása volt.<sup>14</sup>

A terrorveszélyhelyzet szabályozási modellje alapvetően a megelőző védelmi helyzetét képezi le, bizonyos

---

<sup>14</sup> A kérdés elméleti alapjai kapcsán lásd pl.: VAJKAI Edina: A migracio kérdésének ternyerese a biztonságpolitikában, In. *Pécsi Határőr Tudomanos Közlemények* (XV. kötet), Pécs, 2014, 251-257. o.; HAUZINGER Zoltán: A terrorizmus elleni küzdelem idegenjogi eszközei, In. *Pécsi Határőr Tudomanos Közlemények* (XVI. kötet), Pécs, 2015, 203-212. o.; HAUZINGER Zoltán: *Szemelvények a migracio szabályozásáról*, Pécs, AndAnn, 2016, 16-18. o.



változtatásokkal. Az egyik legfontosabb ilyen – értelemszerűen – a kihirdetésére okot adó körülmény; a másik pedig, hogy terrorveszélyhelyzetben – a szükségállapot szabályozásához hasonlóan – mód nyílna a Honvédség belföldi felhasználására.

Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés *a Kormány kezdeményezésére*:

- terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy
- terrortámadás

*esetén meghatározott időre* kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg *felhatalmazza a Kormányt* sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet *időtartama meghosszabbítható*.

Mint látható, ez az egyetlen olyan minősített időszak, amelynek a törvényhozó hatalom általi kihirdetéséhez *nélkülözhetetlen előfeltétel* a végrehajtó hatalom részéről érkező kezdeményezés.

Hasonlóan a megelőző védelmi helyzethez, a terrorveszélyhelyzet kihirdetéséhez, meghosszabbításához ugyancsak a *jelen lévő* országgyűlési képviselők *kétharmadának szavazata* szükséges. E minősített időszakra is igaz, hogy időtartamát az Országgyűlés szabadon állapítja meg, azonban a „*meghatározott időre*” kifejezés itt is arra utal, hogy konkrét időtartamot kötelező meghatározni.

A terrorveszélyhelyzethez kötődően ugyancsak a Kormány rendelkezik különleges rendeletalkotási jogosultsággal. A rendeletalkotási lehetőség – hasonlóan a megelőző védelmi helyzethez – a különleges jogrend kihirdetését követően, illetve azt megelőzően is fennállhat.

A Kormány *rendeletben* a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően (tehát az első fázisban) a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi

szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevekenysege ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkezo allando bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb tizenöt napig tart.

Már kihirdetett terrorveszélyhelyzet idején a Kormány olyan *rendeletet alkothat*, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete *a terrorveszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti, hatálya nem hosszabbítható meg*.

Mint erre fentebb már utaltunk, a terrorveszelyhelyzethez kapcsolodo szabályozás – hasonlóan a szuksegallapotnal látottakhoz – lehetoseget teremt, egyfajta *ultima ratio*-ként, akár a Magyar Honvédség felhasználásához is. Az Alaptörvény szerint a terrorveszelyhelyzethez kapcsolodo *mindkét fázis* időtartama alatt helye van a Honvédség felhasználásának, de kizárólag akkor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

## **7. A váratlan támadás**

Ez a minősitett időszak a korábbi Alkotmányba 1993-ban, a délszláv válság idején került be, amikor esetenként kisebb méretű idegen csapattestek sodródtak át a magyar országhatáron, és ennek kezelésére nem volt megfelelo jogi

eszköztár.<sup>15</sup> A váratlan támadás mint minősített időszak lényegében egy átmeneti helyzetre utal, hiszen a Kormány kötelezettségeit határozza meg mindaddig, amíg a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntés megszületik.

A váratlan támadás mint a különleges jogrend egyik esete, az operativitás elsődlegességének jellegzetes bizonyítéka. A rendkívüli vagy a szükségállapot kihirdetésével összefüggő garanciális szabályok nyilvánvalóan lassítják a döntéshozatal lehetőségét, míg azonban egy váratlan külső (szárazföldi vagy akár légi) támadás elhárítására rendelkezésre álló cselekvési időtartam rendkívül rövid lehet, és a lehető leggyorsabb válaszlépéseket igényli.

A fentieknek megfelelően az Alaptörvény szerint a Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén:

- a támadás elhárítására,
- Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazására,
- a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében
- szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – *a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.*

---

<sup>15</sup> Lásd Jakab, Till: i. m. 506. o.;

Till Szabolcs: Különleges jogrend, In Jakab András, Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2.4. (Letöltve: 2019.06.18. <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>); Keszely László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 84. o.

*Látható tehat, hogy az azonnali döntéshozatal és cselekvés érdekében a Kormány kapott felhatalmazást és egyben koteleszttseget a szükséges intézkedések megtételére, adott esetben a honvédség és/vagy a rendőrség (hatarrendeszlet) igénybevételének elrendelésére. A Kormány a megtett intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Orszaggyulest és a köztársasági elnököt. Megítélésem szerint – természeténél fogva – a váratlan támadás esetében nem lehet szó valamilyen állapot „kihirdetéséről”, ugyanakkor az Alaptörvény fent már idézett szabálya minden különleges jogrendi esetre vonatkozóan kimondja, hogy meg kell szüntetni, ha „kihirdetésének feltételi már nem állnak fenn”.<sup>16</sup> Ilyen szempontból is érdekes, hogy az Alaptörvény minden különleges jogrendi helyzetnél külön kimondja a kihirdetés szükségességét – kivéve a váratlan támadást.*

*A Kormány váratlan támadás esetén is jogosult a „normál” időszakhoz képest eltérő rendeletalkotásra. Az Alaptörvény szerint sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti, hatályának meghosszabbítására nincs mód.*

*Váratlan támadás esetén elvileg alapjog-korlátozó intézkedések viszonylag szűk körben fordulhatnak elő, hiszen a kormányzati iranyításal végzett cselekmények alapvetően a támadások elhárítására, a támadók ország területéről történő eltávolítására vonatkozhatnak. Ugyanakkor nem kizárt, hogy*

---

<sup>16</sup> Lásd az 54. cikk (3) bekezdését.

*az érintett civil lakosság védelme érdekében mégis szükséges hasonló intézkedések igénybevétele (pl. a lehetséges fegyverhasználattal érintett területek kiürítése).*

## **8. A veszélyhelyzet**

*A veszélyhelyzet az egyetlen olyan minősített időszak, amikor nem az állam (külső vagy belső) fegyveres védelmét kell megvalósítani, hanem valamilyen természeti vagy ipari katasztrófa következményeit kell kezelni. Habár a veszélyhelyzetet ki kell hirdetni, az operativitás érdekében itt is a Kormány kapta meg a megfelelő hatásköröket, ideértve a rendeletalkotásban megjelenő sajátosságokat is.*

*Az Alaptörvény szerint a Kormány:*

- az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén,*
- valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.*

*A veszélyhelyzetet tehát – szemben más minősített időszakokkal – nem az Országgyűlés, hanem a Kormány hirdetheti ki. Mint a fenti megfogalmazásból látható, az sem kizárt, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésére már csak a bekövetkezett katasztrófa (pl. egy atomreaktort ért robbanás) után, annak következményei elhárítása érdekében kerüljön sor.*

*A veszélyhelyzetet kiváltó konkrét természeti spontán folyamatok vagy emberi magatartások mibenlétét a katasztrófavédelmi törvény határozza meg részletesen. Idetartoznak:*

- elemi csapások, természeti eredetű veszélyek (pl. jelentős mértékű árvíz, belvíz, hóesés vagy hófúvás, földrengés);*

- ipari szerencsétlenségek, civilizációs eredetű veszélyek (pl. veszélyes anyagok és hulladékok szabadba kerülése, radioaktív kiszóródás és sugárterhelés);
- egyéb eredetű veszélyek (pl. járvány, ivóvizek jelentős mértékű szennyeződése, jelentős mértékű légszennyezettség, a kritikus infrastruktúrák<sup>17</sup> jelentős mértékű működési zavara – pl. áramellátási hiány).<sup>18</sup>

*A Kormány ebben az esetben is rendelkezik különleges rendeletalkotási joggal: veszélyhelyzet idején alkotható rendeletével – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. E rendelet főszabály szerint 15 napig marad hatályban, ám a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbíthatja. Az Alaptörvény azonban ennek is határt szab: a rendelet a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti, ezt követően a hatály már nem hosszabbítható meg.*

*A veszélyhelyzet az egyetlen olyan minősített időszak, melynek kihirdetésére a gyakorlatban már (többször is) sor került (elsősorban az árvízi védekezések minél hatékonyabb megvalósítása érdekében). Figyelemmel arra, hogy a veszélyhelyzet általában nem érinti az ország egészét, a Kormány rendelete ilyen esetben az ország meghatározott területére (pl. konkrétan meghatározott megyékre, járásokra, fővárosi kerületekre) is kiterjedhet.<sup>19</sup>*

---

<sup>17</sup> Az újabb jogszabályokban a „létfonosságú rendszerek, létesítmények” elnevezés vált jellemzővé.

<sup>18</sup> Lásd részletesen a törvény 44. §-át.

<sup>19</sup> Lásd pl.: 177/2013. (VI. 4.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről (árvíz); 245/2010. (X. 6.) Korm.

## 9. A rendeletalkotás további sajátos szabályai

a) *Vitán felül áll, hogy a különleges jogrendi esetekben alkotható rendeletek a jogszabályok közé tartoznak. Erről az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése egyértelműen rendelkezik, mely említi a kormányrendeletet, és külön a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök rendeletét is. Egyértelmű ugyanakkor az is, hogy – elsősorban az operativitás érdekében – e rendeletek előkészítésére, megalkotására a jogalkotás általános szabályait nem, vagy csak szűkebb mértékben indokolt alkalmazni. Természetesen itt is hangsúlyozni kell, hogy az alkotmányosság minimuma semelyik rendelet vonatkozásában sem hagyható figyelmen kívül.*

b) *A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény úgy fogalmaz, hogy a törvény rendelkezéseit a különleges jogrendben alkotható jogszabályra a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.<sup>20</sup> A jogalkotás általános rendjét szabályozó törvény tehát lényegében – jelenleg – a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényre „bízta” az eltérések meghatározását. Indokolt ugyanakkor felhívni a figyelmet arra: a jogalkotási törvény a hatálya alól – általában véve – nem vette ki a különleges jogrend rendeleteit sem, így biztosítható, hogy bizonyos alapvető (akár jogállami) jelentőségű szabályok a különleges jogrend kapcsán is érvényre jussanak (pl. a visszamenőleges jogalkotás tilalma). Habár ezektől – elméletileg – a külön törvények eltérhetnének, azonban az alkotmányosság alapvető (minimális) kritériumainak meglétét az Alkotmánybíróság ilyenkor is ellenőrizheti.*

---

rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről (vörösiszap-katasztrófa).

<sup>20</sup> A törvény 1. § (2) bekezdés b) pontja.

*A jogalkotás általános rendjére vonatkozó rendeleti szintű szabályozás kapcsán annyit indokolt megemlíteni, hogy a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a különleges jogrendben alkotható jogszabályokat a hatálya alól teljes mértékben kiveszi<sup>21</sup> – ami természetesen nem jelenti azt, hogy megfelelő rendelkezésre álló idő esetén e rendelet szabályait ne lehetne alkalmazni. Itt azonban a jogállamiság, az alkotmányosság alapvető kérdéseinek szintjét elérő szabályozási kérdések általában nem merülhetnek fel.*

*c) Ha a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvény releváns rendelkezéseit megvizsgáljuk, ezekből az tűnik ki, hogy alapvetően kizárólag tartalmi kérdéseket rendeznek. Lényegében azokat a tárgyköröket – rendkívüli, legtöbbször alapjog-korlátozó intézkedéseket – sorolják fel, amelyeket bár az Alaptörvény szerint törvényben kellene szabályozni, a különleges jogrendben ezek rendeleti szabályozásának van helye. Természetesen erre maga az alkotmány ad lehetőséget, amikor – minden egyes különleges jogrendi esetről – ezeket a rendeleteket lényegében törvényi szintre emeli fel. A releváns tárgykörök felsorolásától jelen tanulmányban eltekintünk – részben nagy terjedelmük miatt,<sup>22</sup> részben azért, mert ezeknek a jogalkotás formai szabályaihoz igen kevés kapcsolatuk van.*

*Ha ezek után azt vizsgáljuk meg, hogy a jogalkotó a jogalkotási törvényben olvasható eltérési lehetőséget mennyire vett igénybe, azt látjuk, hogy meglehetősen szűkszavúan. Lényegében szinte kizárólag a kihirdetési szabályok kapcsán találunk eltérő rendelkezéseket.*

*i) A katasztrófavédelmi törvény egyértelműen utal arra, hogy a Kormány rendeleteinek kihirdetésére főszabály szerint*

---

<sup>21</sup> Lásd a rendelet 1. § (1) bekezdését.

<sup>22</sup> A katasztrófavédelmi törvényben a 45-51. §, a honvédelmi törvényben pedig a 64-79. § rendezi a kérdést.



veszélyhelyzetben is a jogalkotási törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Halasztást nem tűrő esetben ugyanakkor a Kormány rendelete közszolgálati műsorszóró útján is kihirdethető (ún. *rendkívüli kihirdetés*). A rendkívüli kihirdetés a rendelet szövegének szó szerinti beolvasásával szóban történik, ennek során a rendelet sorszámára nem kell utalni.

Az így kihirdetett rendeletet a *Magyar Közlöny* legközelebbi számában is meg kell jelentetni (ez lényegében egy kötelező *közzététel*, és fontos garanciális szabály, hiszen a jogszabály írott formátumú szövege innen válik megismerhetővé). A rendkívüli kihirdetésről a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszternek kell gondoskodnia.<sup>23</sup>

*ii) A honvédelmi törvény harmadik része ennél valamivel „bőbeszédűbb” a tárgykör kapcsán. Kimondja, hogy ahol ez a rész rendeletet említ, azon rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács rendeletét, szükségállapot idején a köztársasági elnök rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedését, terrorveszélyhelyzetben, megelőző védelmi helyzetben és váratlan támadás esetén a Kormány rendeletét kell érteni.*

*Nagy jelentőségű szabály, hogy a fentiekkel ellentétes jogszabály a törvény szerint nem alkalmazható. Ez is egyértelművé teszi, hogy e rendeletek – időbeli hatályuk fennállása alatt – alkalmazási elsőbbséggel rendelkeznek minden más jogszabály, így a törvények felett is (nem jelenti azonban azt, hogy jogszabályok módosítására vagy hatályon kívül helyezésére is vonatkozna ez a rendelkezés).<sup>24</sup>*

---

<sup>23</sup> A kihirdetési szabályokra a törvény 45. § (3)-(5) bekezdése vonatkozik.

<sup>24</sup> Amint az Alaptörvény is kizárólag törvények alkalmazásának felfüggesztéséről és törvényi rendelkezésektől való eltérésről szól. Lásd JAKAB András: A különleges állapotok idején kiadott rendeletek, In.

A kihirdetés kapcsán a törvény szerint a rendeletet – a *Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök és a Kormány döntése eseten* – az országban működő rádiók és televiziok adásaiban, a napilapokban, valamint hirdetmény útján térítésmentesen, az aláirás napján ki lehet hirdetni. Itt elmarad a Magyar Kozlonyre vonatkozó utalás, ugyanakkor az irásbeli formát a törvény biztosítja.

A honvédelmi törvény a fentiekén túl még a *jogszabályok elokesztese* kapcsán tartalmaz koteleso rendelkezéseket. Ezek szerint a Kormány a jogalkotás rendjére eloirt szabályok megfelelő alkalmazásával, kihirdetésre alkalmas állapotba elokeszti a Honvédelmi Tanács, illetve a köztársasági elnök rendeletének tervezeteit. A tervezeteket a döntésre jogosult, illetve a végrehajtásért felelős személyek, szervek részére meg kell küldeni, ami bizonyos mértékű előzetes eszrevetelezest tesz lehetővé.

A fentiekén túl a törvény szerint a hadköteles katona jogállását, illetve a honvédelmi munkakotelesztes részletes szabályait tartalmazó törvényjavaslatot, vagy honvédelmi tanácsi rendelet tervezetét, már a béke időszakában elő kell keszıtteni és rendszeresen felül kell vizsgálni.

*d) Az áttekintett szabályokat összegezve az látható, hogy a jogalkotási törvény szerinti követelmények túlnyomó tobbseget a különleges jogrend idején is alkalmazni kell. Ez összességében előnyösnek tekinthető, hiszen a jogallamisag, az alkotmányosság bizonyos alapvető elvarasait, garanciáit (különösen a jogbiztonság követelményrendszerét) ebből következően különleges jogrend idején sem lehet mellőzni.*

---

Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (5. átdolgozott kiadás), Budapest, HVG-ORAC, 2016, 167-168. o.

*Annnyiban ugyanakkor elképzelhető lenne egy, a mostaninál valamivel részletesebb szabályozás, hogy a jogalkotási törvénytől való eltérések konkrétabb szabályozása megjelenjen – ahol ez szükséges. Abban ugyanis korántsem lennének biztos, hogy pl. az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat követelményrendszerének érvényre juttatása különleges jogrendben is feltétlenül érvényesítendő – sőt, adott esetben egyáltalán értelmezhető – lenne.<sup>25</sup>*

## 10. Új „helyzet” -ek

*A tanulmány zárásaként röviden jelezni kívánom: az utóbbi évek törvényalkotásában megjelent több olyan, a különleges jogrendi helyzetek szintjét el nem érő, de a megszokott, „normál” állami működési keretektől mégis bizonyos mértékig eltérő (lehetséges) helyzetekre vonatkozó szabály, melyeknek nincs közvetlen alkotmányos meghatározottságuk,<sup>26</sup> és alapvetően a Kormányt jogosítják fel bizonyos intézkedések megtételére. Ilyen helyzet az ún. tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, valamint a honvédelmi veszélyhelyzet.*

*a) A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet<sup>27</sup> a Kormány rendelheti el rendeletben, főszabályként legfeljebb hat hónap időtartamra, Magyarország egész, vagy meghatározott területére. Az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök irányában ennek kapcsán fennálló tájékoztatási*

---

<sup>25</sup> Ezzel – sajnálatos módon – nem állítva azt, hogy normál jogrend idején is mindig megfelelően érvényesülnek a vonatkozó szabályok.

<sup>26</sup> Lásd ennek kapcsán: MÉSZÁROS Gábor: Egy „menekültcsomag” veszélyei – mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet? In: *Fundamentum*, 2015/2-3. szám, 110-111. o.

<sup>27</sup> A részletes szabályokat lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény IX/A. Fejezetében.

*kötelezettséget a törvény nem tartalmaz. Ha azonban a Kormány a rendelet hatályát meghosszabbítja, erről az Országgyűlés rendészettel foglalkozó állandó bizottsága részére be kell számolnia. E válsághelyzetben a törvény elsősorban a tulajdonjog gyakorlásának bizonyos korlátozását engedi meg (pl. ideiglenes igénybevétel útján), valamint több, a közigazgatási hatósági és a közbeszerzési eljárásokkal összefüggő egyszerűsítő szabályt tartalmaz.<sup>28</sup>*

*Említést érdemel, hogy míg a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet eleinte (2015-ben) a Kormány az ország egyes területeire rendelte el, addig mára már az az állam teljes területére vonatkozik (2016 márciusa óta, ezt követően a Kormány mindmáig folyamatosan meghosszabbította a rendelet hatályát – a kézirat lezárásakor 2019. szeptember 7-ig).<sup>29</sup>*

*b) A honvédelmi veszélyhelyzetet a honvédelmi törvény szerint<sup>30</sup> – a 2019. év elején hatályba lépett módosítás alapján – a Kormány hirdetheti ki rendeletben, főszabály szerint legfeljebb hat hónapra. A törvény úgy fogalmaz, hogy nem hirdethető ki, vagy haladéktalanul meg kell szüntetni akkor, ha rendkívüli állapotot, megelőző védelmi helyzetet, szükségállapotot, váratlan támadást és terrorveszélyhelyzetet*

---

<sup>28</sup> A témakör jogi szabályozása kapcsán lásd pl.: MERKL Zoltán: A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, In: *Belügyi Szemle*, 2016/6. szám, 108-119. o.; HAUTZINGER Zoltán: *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése*, Pécs, AndAnn, 2018, 48-49. o.

<sup>29</sup> Lásd a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdését.

<sup>30</sup> Lásd a törvény 21/A. §-át.

*hirdetnek ki.<sup>31</sup> A honvédelmi veszélyhelyzet ugyancsak meghosszabbítható.*

*Szemben a fenti válsághelyzettel, a honvédelmi veszélyhelyzet kihirdetéséről és annak okairól a köztársasági elnököt és az Országgyűlés honvédelemmel foglalkozó állandó bizottságát tájékoztatni kell. Sőt, a bizottság a honvédelmi veszélyhelyzet meghosszabbítását meg is akadályozhatja.*

*Honvédelmi veszélyhelyzet idején a törvény szerint elsősorban a védelmi feladatok ellátásának rendje szigorítható, alapvetően a felkészüléssel összefüggésben (pl. készenlét fokozása, államhatár ellenőrzésének szigorítása, létesítményőrzés, felderítő és elhárító tevékenységek fokozása).*

*Végül megjegyezzük, hogy honvédelmi veszélyhelyzet kihirdetésére – a kézirat lezárásáig – még nem került sor.*

---

<sup>31</sup> Ugyanakkor a váratlan támadás esetében kérdésesnek látom a *kihirdetés* lehetőségét – lásd feljebb.



# FÓRUM





## **Pongrácz Alex**

### ***Gondolatok a sajtóról és annak szabadságáról. Kelemen Roland: Az első világháború sajtójogi forrásai című gyűjteménye nyomán***

A XXI. században már szinte triviális, közhelyszerű megállapításnak tűnik, hogy a sokak által a „negyedik hatalmi ágként” is emlegetett média milyen markánsan képes alakítani vagy befolyásolni bizonyos társadalmi, politikai és gazdasági folyamatokat. Az információ és a hírek fontossága már az ókorban is ismert volt; ezt a tényt remekül illusztrálja Xenophón leírása, amely szerint Kürosz perzsa király megmérte a birodalmában, hogy mekkora távolságonként is kell lovat váltania a hozzá érkező hírhozóknak a gyorsaság érdekében.<sup>1</sup> A „Gutenberg-galaxis” térnyerése, azaz a könyv hozzáférhetőségének és sokszorosítási lehetőségének természetessé válása, valamint az anyanyelven íródott nyomtatványok számának rohamos emelkedése az olvasás terjedésén túl nagymértékben elősegítette a világszemléleti korszakváltást is. McLuhan szerint a nyomdagép feltalálásával lényegében egy olyan folyamat indult el, amelynek végpontján egy új gazdasági, kulturális és tudományos felfogást képviselő paradigma áll.<sup>2</sup> A nyomtatott könyv és a sajtó grandiózus jelentőségre kezdett szert tenni. Voltaire szerint a „könyvek kormányozzák a világot, vagy legalábbis azokat a nemzeteket,

---

<sup>1</sup> Dominka Ede HARALD: *A percművészek felelőssége*. (Letöltés: 2018. 08. 08. <https://mno.hu/konyveshaz/a-percmuveszek-felelossege-1310547>).

<sup>2</sup> McLuhan, Marshall: *A Gutenberg galaxis. Részletek – szemelvények*, In: *Létünk*, 1981/5. szám, 916-928. o.

amelyeknek irodalmi nyelve van; a többi nem számít.”<sup>3</sup> Hegel bon mot-ja szerint a reggeli újság olvasása a modern ember imájává vált,<sup>4</sup> így a hírek a polgári társadalomban ugyanazt a tiszteletteljes pozíciót foglalták el, mint a korábbi évszázadokban a vallás.<sup>5</sup> Napóleon egy helyen abbéli véleményének adott hangot, hogy „A Bourbonok uralmon maradtak volna, ha ellenőrizték volna az írószereket. Az ágyú feltalálása megölte a feudális rendszert; a tinta meg fogja ölni a modern társadalmi szervezetet.”<sup>6</sup> Egy másik alkalommal Napóleon állítólag azt mondta, hogy ha elveszítené a gyepőt a sajtó felett, akkor három hónapig sem maradna hatalmon.<sup>7</sup> A nyomtatott szó – amint azt Spengler leszögezte – szavatolja, hogy a hatás legyőzzön minden térbeli és időbeli távolságot; az angol forradalomban ezt a szerepet töltötte be a *Biblia*, a franciában Rousseau *Társadalmi szerződése*, a németben pedig Marx és Engels *Kommunista kiáltványa*.<sup>8</sup>

Alain de Botton szerint a sajtó megjelenése azt az ígéretet hordozta magában, hogy felszámolja a tudatlanságot, legyőzi az előítéleteket, és javítani igyekszik valamit az

---

<sup>3</sup> Idézi: DURANT, Will: *A gondolat hősei*, Budapest, Dante Kiadás, 1931, 183. o.

<sup>4</sup> „Das Zeitunglesen des Morgens ist eine Art von realistischen Morgensegen.” Idézi: HEGEL, Georg F. W.: *Werke in zwanzig Bänden*. Band 2. (Hrsg.: Moldenhauer, Eva – Michel, Karl Markus), Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1970, 547. o.

<sup>5</sup> BOTTON, Alain de: *A hírek. Felhasználói kézikönyv*, Budapest, HVG Kiadó Zrt., 2015, 35. o.

<sup>6</sup> DURANT: i. m. 183. o.

<sup>7</sup> Idézi: PINTÉR István: A virtuális tér geopolitikája, In. DORNFELD László, KELETI Arthur, BARSY Miklós, KILIN Józsefné, BERKI Gábor, PINTÉR István: *A virtuális tér geopolitikája. Tanulmánykötet*, Budapest, Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány, 2016, 285. o.

<sup>8</sup> SPENGLER, Oswald: *Válságok árnyékában. Filozófiai írások*, Budapest, Noran Libro Kiadó, 2013, 76. o.

egyének és a nemzetek értelmi színvonalán. A tömegsajtó felvirágzását megelőző Gustave Flaubert francia író azonban úgy látta, hogy a lapok a butaság (*la bêtise*) új formáját intézményesítették. A *Madame Bovary* című regény ellenszenves alakja, Homais, a gyógyszerész minden nap egy órát szentelt a „le journal” végig olvasásának, mintegy igazolva ezzel Hegel meglátását az újságot övező vallásos tiszteletről.<sup>9</sup>

Látható tehát, hogy a szavak valóban valós erőt képesek képviselni, és ezt a közhatalom képviselői is hamar felismerték. Reményik Sándor 1919 decemberében érzékletesen írta le, hogy milyen is az, amikor „szól a cenzor”, azaz a hatalom a cenzúra eszközéhez folyamodik: „Szól a censor: Vétó; megtiltom ezt. / E hasáb üres marad és fehér! / (...) Szól a censor: Vétó; hatalmam nagy! / A semmiségbe vetlek vissza én!”<sup>10</sup> Persze adód(hat)nak olyan szituációk egy állam életében, amikor a jogállami keretek tiszteletben tartása mellett ugyan, de korlátozni szükséges az alapvető jogokat, és „kivételes hatalmi szabályozás” hatályba léptetésére van szükség.<sup>11</sup> A Kelemen Roland által szerkesztett, és a 2017

---

<sup>9</sup> Botton: i. m. 81-82. o.

<sup>10</sup> VÉGVÁRI [REMÉNYIK Sándor]: *Végyári versek. Hangok a végekről. 1918-1921*, Budapest, Kertész József Könyvnyomdája, 1921, 88. o.

<sup>11</sup> Lásd erről bővebben: 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 Könyvkiadó, 2016, 275-313. o. FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért – Gondolatok a különleges jogrend természetéről és jelentéséről és helyéről a modern államban, In. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 17-29. o.; CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges, In. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 7-16. o.; KELEMEN Roland: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban I. – Általános alapvetés, fogalmi elhatárolás, In. *Vélemények a katonai jog világából*, 2019/1. szám, 1-11. o.; KELEMEN Roland: A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi

folyamán megjelent sajtójogi forrásgyűjtemény [Kelemen Roland: (szerk.): *Az első világháború sajtójogi forrásai. Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában.* Médiatudományi Intézet, Budapest, 2017] a magyar államélet egy ilyen kivételes hatalmi szabályozást érvényesítő korszakát dolgozta fel: a kivételes hatalmi törvényt 1912-ben fogadta el a magyar törvényhozás.<sup>12</sup> A törvény alapján a háború vagy „háború közvetlen veszélye” esetére lehetővé tette számos alapjog korlátozását; a felhatalmazás többek között a sajtószabadságot is érintette.

A sajtójogi források Magyarországon ez idáig egyedülálló válogatását az előszón túl két tanulmány vezeti fel, illetve alapozza meg. Farkas Ádám tanulmánya<sup>13</sup> a dualizmus korában érvényesülő védelmi érdekek sajátosságát és jelentőségét veszi górcső alá, külön figyelmet szentelve a háborús jogalkotás aspektusára.<sup>14</sup> A szerző feleleveníti az

---

Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében, In. *Közjogi Szemle*, 2018/4. szám, 52-57. o.

<sup>12</sup> Törvény keletkezéséről lásd bővebben: 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 genezisééről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017, 12-38.o.; KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, In. *Parlamentari Szemle*, 2016/1. szám, 70-91. o.

<sup>13</sup> FARKAS Ádám: A védelmi érdekek sajátossága és jelentősége a dualista Magyarországon, különös tekintettel a háborús jogalkotásra, In. KELEMEN Roland: (szerk.): *Az első világháború sajtójogi forrásai. Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában*, Budapest, Médiatudományi Intézet, 2017, 21-33. o.

<sup>14</sup> A dualizmus kori [hon]védelmi szabályozást lásd bővebben: FARKAS Ádám: A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modellje (1867-1914), In. *Jogtörténeti Szemle*, 2014/1. szám, 44-50. o.; FARKAS Ádám: Adalékok a védelmi alkotmány és a védelmi alkotmányjog hazai értelmezéséhez és történetiségéhez, In. *Hadtudományi Szemle*, 2018/4.

Osztrák-Magyar Monarchia fennállása alatt lezajlott, a fegyveres védelmi jelleget érintő vitákat, illetve alkotmányos aggályokat, valamint ismerteti az állam fegyveres védelmével kapcsolatos fejlődési pályáivet. Megemlíti, hogy a dualista állam fegyveres védelmi lehetőségeit meglehetősen sajátos erőterek határozták meg; a jelzett korszakban az államfejlődés tekintetében az állam differenciálódásának, és a Carl Schmitt-i értelemben vett totális állam kifejlődésének lehetünk tanúi. A dualista állam korszaka ezen túlmenően egybeesett a birodalmak korának alkonyával. A háborús kihívás és a fegyverkezési verseny mellett jellemzővé vált,<sup>15</sup> hogy a többnemzetiségű birodalmakat összefogó „szupranacionális” vezetői érdekek egyre inkább kollízióba kerültek a függetlenedni vágyó nemzetállami törekvésekkel, valamint az elitváltást zászlóshajójára tűző politikai mozgalmak célkitűzéseivel. Az említett folyamatokat és jelenségeket tetézte még a globálissá váló kapitalizmus kibontakozása, illetve a gazdasági célú migráció is. Minderre figyelemmel a

---

szám, 227-255. o.; FARKAS Ádám: A honvédelmi jog polgári szabályozási előzményei Magyarországon, In. FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018; KELEMEN Roland: Egy elhúzódo harc margójára: Az ítélezési nyelv kérdése az 1912. évi közös katonai bünvádi eljárás kodifikációja során, In. GOSZTONYI Gergely, RÉVÉSZ T. Mihály (szerk.): *Jogtörténeti parerga II. – Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 65. születésnapja tiszteletére*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018, 127-134. 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, 2017, 203-210. o.

<sup>15</sup> Lásd bővebben: FARKAS Ádám, KELEMEN Roland: Háborús sajtószabályozás a kiegyezés védelmi jogi rendszerében, In. *Jog, Állam, Politika: Jog- és politikatudományi folyóirat*, 2015/4. szám, 79-93. o.

védelmi szervezet intenzív fejlesztése és differenciálása is napirendre került; ennek fundamentumául az ún. védrendszeri törvények (a véderőről, honvédségről és a népfelkelésről szóló törvény) szolgáltak. Farkas megközelítésében ezek a joganyagok egyben a honvédelmi alkotmány „bázisául” is szolgáltak, tekintve, hogy az állam alapvető, létfontosságú intézményeit, illetve az állampolgárok honvédelmi kötelezettségeit is szabályozták. A szerző e megállapítását követően részletesen áttekinti a polgári Magyarország védrendszerét alkotó szervezeteket (Magyar Királyi Pénzügyőrség, fővárosi rendőrség, csendőrség, határszéli csendőrség, Magyar Királyi Darabont Testőrség, határrendőrség, Képviselőházi Őrség). A Kelemen Roland tanulmányára való sikeres átvezetést a háborús védelem különös természete kapcsán a sajtó szabadságáról leírt szerzői gondolatok biztosítják.

Kelemen Roland tanulmánya<sup>16</sup> az első világháborús kivételes hatalmi szabályozás szemszögéből elemzi a sajtójog és a sajtószabadság kérdéseit. A szerző részletesen kitér a kivételes hatalmi szabályozás előzményeire és megalkotásának körülményeire, emellett pedig kiemelt figyelmet fordít az 1912-es törvény rendszerén belül a sajtójogi vonatkozások vizsgálatára. A törvény megalkotását megelőző kodifikációs munkálatok tulajdonképpen már 1909-ben megkezdődtek; a törvénytervezet végleges szövege azonban csak 1912 őszére készült el, és 1912. november 30-án, a képviselőház elé terjesztéssel emelkedett a törvényjavaslat rangjára. A zárószavazásra már december 16-án sor került, és a Tisztelt

---

<sup>16</sup> 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.

Ház elfogadta a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvényt (az ún. HKtv.-t). A törvény kivételes felhatalmazást biztosított a kormány részére háború vagy a háborútól való fenyegetettség idején; a felhatalmazás értelemszerűen a háború befejezésig tartott. A törvény tárgyi hatálya a sajtójog és a sajtószabadság területét is érintette; a miniszterelnöki indokolás szerint ugyanis „a sajtóközlemények a hadviselés érdekeit igen könnyen veszélyeztethetik. Lehetnek sajtóközlemények, amelyek esetleg egész ütközetek elvesztését okozhatják.”<sup>17</sup>

A törvényi szabályozás értelmében a minisztérium elrendelhetette, hogy az időszaki sajtó köteles példányait „kézbesítsék” a legközelebbi királyi ügyészségnek vagy rendőrhatóságnak; e szervek pedig – a törvény kissé eufemisztikus megfogalmazása szerint – rendelkezettek a „sajtótermék szétküldésének megtiltásáról”, amennyiben a sajtótermék olyan „bűncselekményt” valósítana meg, amely sérti a hadviselés érdekeit. A HKtv. felhatalmazó rendelkezése alapján lehetőség nyílt továbbá a kormány számára arra, hogy egyes belföldi sajtóorgánumok megjelenését és terjesztését – szintén a fenti okokra hivatkozva – betiltsa. A külföldi lapok esetén a kormány a rendeltetési helyre juttatást megelőző ellenőrzés alá vételről, illetve lefoglalásról, valamint a behozatal és terjesztés megtiltásáról dönthetett. A szerző külön ismerteti a sajtótermék előállítóival szemben a törvény alapján kiszabható szankciókat.

Az olvasó számára talán sokkal érdekfeszítőbb azonban a tanulmány ama része, amely a száraz normaszövegen túlmutatóan a HKtv. sajtóbéli fogadtatását veszi górcső alá. A hazai sajtót teljes mértékben megosztotta a törvény elfogadása: egyes orgánumok támogatták, míg mások éles kritikával, adott

---

<sup>17</sup> KELEMEN: i. m. 41. o.

esetben pedig vitriolos szavakkal is illették a jogszabályt. A Népszava című munkásmozgalmi orgánium publicistája példának okáért arról értekezett, hogy „egy gaz bitorló banda sárba gázolja Magyarországon még azokat a szegényes szabadságjogokat is, amelyek eddig valahogyan megmaradtak. (...) Az ilyen kivételes intézkedésekre nincs szüksége másnak, mint a megőrült abszolutizmusnak, amely él azzal az alkalommal, hogy Tiszában és Lukácsban – ebben a két cégéres bitangban – minden aljas szolgálatra kész cselédeket kapott.”<sup>18</sup> A szerző által feldolgozott sajtóanyagok sorából egy másik példát kiragadva elmondható, hogy a Pesti Hírlap elegánsabb stílusban bírálta a törvényt. A publicista kiemelte, hogy a szabályozás lehetővé teszi az „egész magyar alkotmány és törvénytár” törvény alapján való felfüggesztését, „minden hangos szónak elfojtását, minden írott betűnek kiirtását, a lapok teljes beszüntetését, a személyes szabadságnak és a magánvagyonnak tökéletes elnyomását, vagyis a kormány politikai hatalmának olyan kiterjesztését, mely illuzórikussá tehet minden jogot és minden törvényt ebben az országban.”<sup>19</sup> A kritikák tárházát immár lezárva a konzervatív kritika attitűdjére helyezkedő Pesti Napló kifejezetten stílusos bírálatát is érdemes beidézni: „Alkotmányos formák között, parlamenti szavazással törvénybe iktatni az abszolutizmust: ilyen bizarr gondolata csak egy Cheopsznak, egy Herosztratesznek, egy Nerónak sem lehetett.”<sup>20</sup>

A szerző ezt követően elidőz egy keveset a korszak szakmai potentátjainak a törvényt elemző írásai felett, majd a kivételes hatalmi szabályozás sajtóra és sajtószabadságra gyakorolt hatását vizsgálja az első világháború idején. A szerző

---

<sup>18</sup> KELEMEN: i. m. 42. o.

<sup>19</sup> KELEMEN: i. m. 43. o.

<sup>20</sup> Uo.



korrekt összegzéssel zárja le a törvényt és hatásait analizáló tanulmányát: eszerint „A kivételes hatalmi törvény számos felhatalmazást biztosított a kormánynak háború és annak veszélye esetére, lehetővé téve számára többek között a közigazgatás militarizálását, valamint az alapjogok korlátozását. Mindezt azonban a kormány teljességének felelőssége mellett, az abban foglalt keretek között, és a körülményekhez igazodó mértékben tette.”<sup>21</sup>

A kötet tanulmányokon túli érdemi részét tulajdonképpen a sajtójogi forrás-válogatás teszi ki. Ezek között fürkészve jogforrásokat és képviselőházi felszólalásokat egyaránt találhatunk. A szerkesztő egy magyarországi viszonylatban mindenképpen unikálisnak tekinthető, hiánypótló munkát adott olvasói kezébe. A mű recenzálását Rotteck szavainak felelevenítésével zárom: „Minden értelmes nép minden próbát a sajtószabadság elnyomására, mint annak kinyilatkoztatását, hogy a nép jogatlanná fog tétetni, az iszonyatnak sikoltásával fogad, s készül legszentebb palládiumának védelmére minden jogszerű eszközökkel.”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> KELEMEN: i. m. 61. o.

<sup>22</sup> Idézi: TÁNCICS Mihály: *Sajtószabadságról nézetei egy rabnak* (2. kiadás), London, Paternoster Row, 1845, 22. o.



## Spitzer Jenő

### ***Befogjuk-e a változás szelét a honvédelmi jog vitorlájába?***<sup>1</sup>

*„Sokan azt gondolják - az ember el se hinné -, hogy az egyfajta tortúra, ha az idővel fukarkodunk; vagyis ha folytonosan tennünk kell valamit. Számtalan ember ilyen megvilágításban látja a tevékenykedést! Pedig valójában csak az szánivaló, akinek nincsen dolga, és csak azt lehet szerencsésnek, hogy úgy mondjam, bizonyos mértékig boldognak mondani, aki egy adott idő alatt a legtöbb jót és hasznosat tudja végbevinni, sőt megalkotni, - de azt meg is teszi!”*

*Gróf Széchenyi István*<sup>2</sup>

Vitathatatlan tény, hogy a XXI. század második évtizedét tekintve a katonai képességek megújulása, a feladatrendszer változása és bővülése – noha leginkább az átalakuló kihívások és biztonságpolitikai igények hatására – a maga területén nagyban helyezkedik Széchenyi fent idézett gondolataira, ezzel egyértelműen előirányozva a honvédelem fejlesztésének és korszerűsítésének napjainkban már a megvalósulás útjára lépő célját. Az irányt konzekvensen vállaló államok körében Magyarország is a honvédelmi és haderőfejlesztés, valamint a szövetségi elköteleződés

---

<sup>1</sup> Jelen munka egy áttekintő recenzió a Dialóg Campus Kiadó gondozásában, Dr. Farkas Ádám PhD szerkesztésében megjelent, „A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései” című tanulmánykötetről. FARKAS, Ádám (szerk.): A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018.

<sup>2</sup> FENYŐ Ervin (szerk.): Gróf Széchenyi István intelmei Béla fiához, Budapest, Magyar Hírmondó, 1985, 27. o.

fokozása mellett döntött. Az elhatározás túlmutat az elvi meggyőződésen, hiszen habár a honvédelmi törvény 2011-ben még egy alapvetően „békeérzetű időszakban” léphetett hatályba, 2015-ben az ukrán válság, a migrációs kihívás és az Iszlám Állam terrorszervezet elleni koalíciós fellépés hármasa alapjaiban változtatta meg a biztonságpolitikai irányvonalak és magyar védelmi rendszer feladatellátásának jövőjét. Mindez megkerülhetetlenül rója az átfogó vizsgálat igényét nem csupán a jogi szabályozást előkészítő szakemberekre, hanem a jogtudomány képviselőire és a döntéshozókra egyaránt.

A Farkas Ádám<sup>3</sup> szerkesztésében megjelent, „A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései” című kötet tanulmányainak szerzői hiánypótló alkotásokkal vállalkoznak megteremteni a szükséges elméleti alapokat úgy, hogy azt követően a gyakorlati szabályozó szakemberek leírt tapasztalatai már a korábban avatatlan olvasót is felkészülten ériék. A kötet bevezetésében határozottan jelenti ki: a rendszerváltáskor megalkotott védelemszabályozási szisztema teljes felülvizsgálata napjainkig nem történt meg, valamint az egyes szakterületek, illetve tudományterületek megállapításainak, továbbá „a gyakorlati szabályozó szakemberek ismereteinek szintézise mind ez idáig nem, vagy nem kellő intenzitással valósult meg.” A mű generális célkitűzése az átfogó felülvizsgálatot végezni a megváltozott biztonsági környezethez igazodó szabályozási kialakítása érdekében, ebben első lépcsőnek pedig az elméleti, a

---

<sup>3</sup> Dr. Farkas Ádám PhD főhadnagy a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának korábbi kodifikátora, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének egyetemi adjunktusa, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnökségi tagja.

gyakorlati, valamint a védelemszakmai területek közös mederbe terelését tekinti.

A kötet első fejezete Farkas Ádám és Pongrácz Alex<sup>4</sup> „Az állam fegyveres védelmének állam- és jogelméleti alapjai”<sup>5</sup> című tanulmánya, amely a magyar állam katonai védelmére vonatkozó jogi szabályozás elméleti, történeti, rendszertani sajátosságainak és kortárs kihívásainak áttekintéséhez biztosítja a szükséges jogelméleti alapokat. A tanulmány alapvetésében emeli ki: „függetlenül ugyanis attól, hogy éppen jellemző vagy kevésbé jellemző egy korszakra a katonai konfliktusok számának növekedése, abban nincs változás, hogy az állam- és jogrendszer létezésének alapvető oka az illegitim erőszakformáktól való védelem biztosítása.”<sup>6</sup> E

---

<sup>4</sup> Dr. Pongrácz Alex PhD – A Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Európai Állam- és Jogtörténeti Intézetének adjunktusa.

<sup>5</sup> A téma vonatkozásában a szerzőktől lásd: FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól, In. *Honvédségi Szemle: a Magyar Honvédség Központi Folyóirata*, 2018/4. szám, 20-32. o.; FARKAS Ádám: A védelmi kötelezettségtől a fegyveres védelem rendszeréig, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/1. szám, 7-28. o.; FARKAS Ádám: A fegyveres erőszak az államról és a jogról alkotott fogalmaink körében, In. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016/3. szám, 2-18. o.; FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában?: Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarországon katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.; FARKAS Ádám: Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2015/1. szám, 5-51.o.; PONGRÁCZ Alex: A politika folytatása más eszközökkel? Avagy gondolatok az állam és erőszak kérdésköréről, In. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2017/17. szám, 1-24. o.

<sup>6</sup> FARKAS Ádám; PONGRÁCZ Alex: Az állam fegyveres védelmének állam- és jogelméleti alapjai In. FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának*

védelem napjainkban nem nélkülözheti az univerzalitást, legyen szó hibrid hadviselésről, migrációs nyomásról vagy a nemzetközi terrorizmus jelentette fenyegetettségről. A szerzők az ókortól a reneszánszig, Platónra majd Machiavellire támaszkodva határozzák meg az állam és a fegyveres erő viszonyát, annak az intézményülés útján megfigyelhető stációit. Teszik ezt úgy, hogy még a laikus olvasó is átfogó képpel és stabil vázzal érkezik a hadakozásnak és az államfelfogásnak a modernitásban való összefonódásáig, ahol Thomas Hobbes és Carl von Clausewitz számos aspektusból elévülhetetlen meglátásainak kiemelkedő interpretálásával gazdagodhat. A tanulmány e ponton eljut a kortárs államfelfogási standard-okig, majd áttérve a két világégest követő változásokra vizsgálja a gazdasági pacifizmus és a háborúzó állam korszakát, az erőszak visszaszorítására kialakuló tendenciákat, így megérkezve az állami szuverenitásnak a globalizáció és univerzialisitás forgalgában való transzformációjához. Összefoglalásában előremutató kérdéseket feltéve foglal állást az állam fegyveres védelmének jövőbeli dimenzióit illetően, kiemelve egyrészt az állam és az állami erőszak egymástól elválaszthatatlan, egyúttal a folyamatos megújulásra képes kölcsönhatásának vitán felüli létjogosultságát, másrészt a jogalkotás és az ésszerűség a 2001. szeptember 11. óta is tapasztalható, a korábban tetőpontra érő pacifizmustól részben visszaforduló kiegyensúlyozottságának felerősödését.

A kötet második fejezetében Farkas Ádám „A honvédelmi jog polgári szabályozási előzményei

Magyarországon”<sup>7</sup> című tanulmánya folytatja az elmélyüléshez lefektetett tudományos alapok tárgyalását. Tomcsányi Móric megkophatatlan gondolataira helyezkedve tekinti át a fegyveres védelemre vonatkozóan a polgári alkotmányos államiság egyes kritériumait azért, hogy az 1867 és 1944 közötti első polgári korszak honvédelmi vívmányainak érdemeit az olvasó teljes perspektívában szemlélhesse. Az Árpád-kor, I. Zsigmond, Mátyás, a Rákóczi-szabadságharc és az abszolutizmus történelmi lépcsőin jut el 1848-49 polgári előzményeihez, a nemzeti őrsereg és a Honvédelmi Bizottmány mérföldköveinek ismertetéséhez. A 1867-es osztrák-magyar kiegyezés és az alaptörvényi mértéket elérő törvények éráját jelentő első polgári korszakkal elemenként tárgyalja mind a dualizmus, mind a világegések periódusát. Következtetéseiben az 1867 és 1944 közötti időszakot egy kiemelten intenzív fejlődési folyamatként látja, amely túlmutatott az alkotmányos államiság alapkövetelményein: megadta az alkotmányos államiság olyan sarokpontjait, a hadügyi vagy honvédelmi hatalommegosztást, a honvédelmi kötelezettségeket, a honvédelmi igazgatást, valamint a mai értelemben vett különleges jogrendet érintő szabályozás magvát.

A következő fejezet éppen a különleges jogrend hazai jogtörténeti „genezisére” fűzhető direkción Kelemen Roland<sup>8</sup> „A

---

<sup>7</sup> A téma vonatkozásában a szerzőtől lásd még: 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, 11-39. o.

<sup>8</sup> Dr. Kelemen Roland – A Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jogtörténeti Tanszékének egyetemi tanársegédje, valamint a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének tudományos segédmunkatársa, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja.

kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarországon”<sup>9</sup> című munkájával. A szerző Franciaország és Ukrajna közelmúltjával kiválóan világít rá arra, hogy mind a terrorizmus térnyerése és a hibrid hadviselés óhatatlanul irányítja a figyelmet a különleges jogrend jelentőségére. Kelemen Roland tanulmánya előbb a kivételes hatalom kivételességét elemzi a társadalom mikro- és makroszintjén, precíz dogmatikával szintetizálja nagy gondolkodók – többek között Karl Jaspers, Jean-Paul Sartre, Søren Kierkegaard, Carl Schmitt és Frederich Koja – téziseit, majd állapítja meg a két szintcsoportosítható tartalmát (többek között alkotmányos és hatalmi/legitimációs, külső és belső fenyegetésre reagáló) és a

---

<sup>9</sup> A téma vonatkozásában a szerzőtől lásd még: KELEMEN Roland: Előszó helyett – Kísérlet a hatalmi/legitimációs kivételes állapot és hatalom fogalmának vázlatos meghatározására In. KELEMEN Roland (szerk.): *Sajtójogi források a kivételes hatalom árnyékában: A magyar sajtójog a hatalmi/legitimációs kivételes állaptok időszakában (1918-1922)*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 9-15. 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 genezisééről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017, 12-38. 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*, Győr, Gondola Kiadó, 2019, 9-35.o.; KELEMEN Roland A magyar sajtó és a sajtószabadság helyzete az első világháborút követő vészidőszakokban – A magyar sajtójog a hatalmi/legitimációs kivételes állapotok időszakában (1918-1922), In. KELEMEN Roland (szerk.) *Sajtójogi források a kivételes hatalom árnyékában: A magyar sajtójog a hatalmi/legitimációs kivételes állaptok időszakában (1918-1922)*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 43-66.o.



vonalaikat gyakorta elhomályosító tényezőket. A szerző külön emeli ki azon határszituációkat, amelyek önmagukban képesek a nem kivételes alkotmányos rend felszámolására. Az így felálló szerkezetet gyakorlati tartalommal az ismertettek jogi rezsimként való megjelenésének vizsgálata tölti fel. Mindez elvezet a tárgykör hazai történeti megjelenésének – a korábbi fejezetek kiegészítő és a következőkben tárgyaltakat előre bocsátó – ismertetéséhez. A szerzőtől kapott dogmatikai eszköztár látványosan használható a dualizmus kori kivételes hatalmat alkotmányjogi, büntetőjogi és közigazgatási jogi szempontból is páratlan részletességgel leíró történeti részben. A záró gondolatok az összegző jelleget meghaladva figyelmet szentelnek a kivételes hatalomban a különleges szabályai mellett a békeidei szabályok részbeni felfüggesztésének fontosságára, melynek megkerülése a mikro- és makroszint diszfunkciójának már-már a szuverenitást és a hatalmi rend „túlélését” veszélyeztető kezelhetetlenségével járhat.

A kötet elméleti-tudományos dominanciája a negyedik fejezettel, Farkas Ádám és Patyi András<sup>10</sup> „A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016”<sup>11</sup> című tanulmányával kezd

---

<sup>10</sup> Prof. Dr. habil. Patyi András PhD – Egyetemi tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem korábbi rektora, valamint a Nemzeti Választási Bizottság és az Államreform Bizottság korábbi elnöke, a Kúria tanácselnöke.

<sup>11</sup> A téma vonatkozásában lásd: PATYI András: A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek, In. JAKAB András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 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 Nonprofit Kft., 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, PTE Állam- és

feloldódni: az írás lényegében átmenetet képez a kiadvány jogtörténeti-dogmatikai első fele és a folytatásban megjelenő, gyakorlat-orientált alkotások között. A tanulmány bevezetésében Kukorellinek az alkotmányosság és a kormányozhatóság egymástól függésének gondolatából jelenti ki a honvédelmi alkotmánynak és a fegyveres erő alkotmányos meghatározásának az állami önmeghatározással való legszorosabb kapcsolatát. A szerzők kiemelik, hogy habár a honvédelmi alkotmány, mint honvédelem ügyét komplexen átható szabályrendszer a történeti alkotmány révén már a 1867 és 1944 között is ismert fogalom volt, a honvédelmi alkotmányjogtól csak az 1989-es alkotmányozó tevékenységgel vált el, hiszen alkotmányos értelemben a honvédelem tárgykör ekkor öltött testet. A megállapítás lényegében határozza meg az írás irányait, a rövid alapvetéseket követően a honvédelmi alkotmány történeti előzményein viszi végig az olvasót, majd azt meghaladva az 1994 és 1996 közötti alkotmány-előkészítő munka során célzott az átfogó és egységes honvédelmi alkotmányra való törekvés koncepcionális folyamatait tárja elé. Patyi András és Farkas Ádám a honvédelmi alkotmány

---

Jogtudományi Kar, 2016, 233–249. 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.; TILL Szabolcs: A funkcionális szükségesség, mint érvelési keret elfogadása a honvédelemre vonatkozó szabályozásokban az alapjogi tárgyú alkotmánybírószági és ombudsman-gyakorlat fényében, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. szám, 47–122. o.; 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; FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! In. *Pázmány Law Working Papers*, 2015/18. szám; TILL Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988–2017*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017.

esszenciális magjaként a Magyar Honvédség alapvető feladatait határozza meg, melynek pilléreit értekezésükben konzekvensen építik fel. Tárgyalják a fegyveres erő feladatát és rendeltetését a hozzá tapadó állampolgárokat terhelő alkotmányi kötelezettséggel, a katonai védelem és a fegyveres védelem relációját és annak kontextusait, valamint a Magyar Honvédség alkotmányos szinten való megteremtését és államszervezeten belüli autonómiáját. E ponton a fennálló szabályrendszert az átalakuló biztonsági környezet jelentette kihívásokkal helyezik szembe: „az elmúlt évek változásai megkérdőjelezték azt az alapvetést, amely a honvédelmi alkotmány magjában lényegében a katonai típusú fenyegetésekkel szembeni fellépés kizárólagosságára fókuszált, és a Magyar Honvédség feladatkörében nem jelenítette meg a béke idején és belföldön történő rendvédelemben közreműködő feladatellátást.”<sup>12</sup> Az írás e ponton olyan konstruktív és értékes problémafelvetéseket tartalmaz, amelyek külön-külön véve is számos feladatot róhatnak és kell is, hogy rójanak mind a jogalkotói, mind a végrehajtói oldalra. A Magyar Honvédség bevonásának felvetése a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi állapotát el nem érő terrorizmus elleni fellépésekben, továbbá partnerállamoknak a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetekben kölcsönösen és fegyverhasználati joggal való feladatellátásnak kérdése egyaránt mutat rá az átalakuló biztonságpolitikai igényekre. Külön kiemelendő, hogy a tanulmány megírásakor már prognosztizálta a honvédelmi veszélyhelyzetet, mint a békeidei állapot és a különleges jogrend közötti szürke zónát. A fejezet összegző javaslatában

---

<sup>12</sup> 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 Nordex Kft., 2018, 108. o.

a védelmi alkotmánynak és az alkotmányjognak az államtudományokra jellemző multidiszciplináris megközelítés és komplex szemlélet faló elmozdítását tartaná üdvözlendőnek. Ennek megvalósulását az átfogó történeti, elméleti, nemzetközi összehasonlító elemzésében, továbbá a biztonsággal foglalkozó tudományok, a hadtudományok, valamint a rendészettudományok eredményeinek szintetizálásában jelölik meg a szerzők.

A tanulmánykötet következő fejezetével, Farkas Ádám és Raffay Bálint<sup>13</sup> „Codificare necesse est... Avagy a honvédelmi ágazat szabályozásának sajátos kérdései és kihívásai napjainkban” című munkájával lép át teljes egészében a gyakorlati jellegű megközelítésbe, az ágazati jogalkotást érintő kérdések konstruktív vizsgálatába. A szerzők Mezey Barna gondolataival<sup>14</sup> fogják meg a kodifikáció rendszerszintű látásmódot, mélyre nyúló szakmai tapasztalatot

---

<sup>13</sup> Dr. Raffay Bálint – A Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának korábbi főosztályvezető-helyettese, az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet főigazgató-helyettese.

<sup>14</sup> „A kodifikáció nem egyszerű törvényalkotás, hanem a jogrendezésnek egy magasabb, nemesebb s összehasonlíthatatlanul bonyolultabb zónája. A kodifikáció során nem egy-egy részkérdést, hanem egy jogterület egészét, egy jogágot átfogóan szabályozó törvénykönyv készül el, kódex jön létre. A kodifikáció tehát a társadalmi valóság egy összefüggő, szerkezetileg a többi terrénumtól elkülöníthető metszetének mélyreható, szisztematikus, részletes szabályozása. Ez a szabályozás pedig nem csupán aprólékos jogi tudást, a szabályok és a joggyakorlat (igazgatási jogalkalmazás és igazságszolgáltatás) pontos ismeretét tételezi fel, hanem a széles látókörű, művelt, tudományosan felkészült, átfogó tudással rendelkező, összehasonlító elemzésekre kész kombinatív elmét is. A jó kodifikátornak tehát rendelkezni kell jogászszakmai praktikus előképzettséggel, jogtudományi ismeretekkel, törvényhozói tapasztalatokkal, de legfőképpen kodifikátori mentalitással.” MEZEY Barna: Deák, a kodifikátor, In. *Rubicon*, 2003/9–10. szám, 72. o

és a társadalom iránti felelősséget is feltételező lényegét, majd ezek jelentőségét „a szabályozottság, a hierarchizált, parancsuralmon nyugvó működésű” honvédelmi irányításban is megszilárdítják. E felütést követően szinte megkerülhetetlen az olvasó abbéli igénye, hogy a kodifikáció e vonulatát gyakorlati aspektusból ismerhesse meg. A fejezet nem elégszik meg az ágazatot érintő – ágazatfüggetlen és ágazati – kihíváscsoportok és azok hatásainak ismertetésével. Határozott véleménye volt megírásakor<sup>15</sup>, hogy a kihívások terén erősödő dinamika várható, amely nem állítható meg a problémák azonosításának és a koncepcionális megoldásoknak a szintjén: konkrét szervezeti és személyi változásokra van igény, amelyek vonatkozásában a szabályozási feladatok előtérbe helyezése elengedhetetlen. A tanulmány hatalmas szakmai tapasztalatra alapozva, bátran teszi megállapításait és javaslatait. A szerzők az ágazatfüggetlen kihívások körében mind a digitalizáció és így a jogalkotó tevékenység technokrata benyomásának veszélye, mind a rendszerszintű gondolkodás időigényének és a felgyorsult döntéshozatali elvárásoknak a szembenállása, mind pedig a hatásvizsgálat feladatainak napjainkra már megtörtént eljelentéktelenedésének veszélyeire<sup>16</sup> felhívják a figyelmet. Az

---

<sup>15</sup> A kéziratok lezárásának időpontja a kötetben 2018 januárjára tehető.

<sup>16</sup> „A jogalkotás általános kihívásai között kell a fentiek alapján rögzítenünk azt a kérdést is, hogy a jogalkotó egyáltalában tudatában van-e annak a döntés meghozatalakor, hogy az elfogadásra kerülő szabályozásnak melyek a várható, illetve lehetséges hatásai? Érdemi hatásvizsgálatok, alternatív megoldások versenyeztetésének hiányában ugyanis előállhat az a csapdahelyzet, amikor a jogszabálytervezetet előkészítő által deklarált célt elfogadják a szabályozás várható hatásaként, e két dolog ugyanakkor a valóságban – a szabályozott élethelyzet bonyolultsága, valamint az előkészítés színvonala függvényében – lehetséges, hogy csak eshetőlegesen találkozik.” FARKAS Ádám, RAFFAY Bálint: *Codificare necesse est...* Avagy a honvédelmi ágazat szabályozásának sajátos kérdései és kihívásai napjainkban, In. FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti,*

ágazati kihívások körében a fejezet kiemeli, hogy a biztonsági környezet változása újból felértékelte a katonai képességeket, ez pedig beváltott ígéreteket csakis a szabályozás rendszerszintű felülvizsgálatával és a megfelelő szakmai előfeltételekkel érhet el. E kihíváscsoportban az írás kiemeli a szövetségi rendszer nehézségeit, így a NATO szabályozók hazai jogrendszerbe való átültetésének problémáit, valamint a két területen a vezetési és irányítási szisztéma, továbbá a katonai feladatellátás fogalmi szintű különbözőségét. Az ágazati feladatok között konzekvens kritikai éllel kerül górcső alá a katonai szolgálati jogviszony, – mint az ágazat ellátásának alappilléret jelentő személyi állományt szabályozó környezet megújításának időszerűsége, a munkaerőpiaci tényezők rá gyakorolt elszívó hatása és a kormányzati szolgálati jogviszonnyal való egymásra vetülés hátránya.<sup>17</sup> A szerzők szakmai tapasztalatát különösen hitelesítik szabályozási, szervezeti és személyi dimenzióban elhelyezett megoldási javaslataik, melyek a Honvédelmi Minisztériumot és a Magyar Honvédséget érintő, 2018-ban végbement jogalkotási folyamatban részben meg tudtak valósulni. A tanulmány címében feltett kérdést pedig a szerzők záró gondolataiban lelnek válaszra. „Bármennyire is idegennek tűnik ugyanis hazánkban a védelmi ágazatok gondolkodásától, a speciális szabályozási és jogi támogatási szakállomány éppúgy nélkülözhetetlen képesség egy modern jogállamban, mint bármely más támogató szakterület. Ennek a hiányosságai,

---

*történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó Nordex Kft., 2018, 118.o.

<sup>17</sup> „A munkaerőpiac jelentős átalakulása, a foglalkoztatási ráta nemzetgazdasági szintű javulása rámutat arra is, hogy a katonai szolgálati viszony hagyományos alapokon történő szabályozása lényegében nem képes az ágazat humán erőforrás-szemponitú versenyképességének biztosítására.” FARKAS, RAFFAY: i. m. 125. o

zavarai pedig magára a védelem egészére és a végrehajtó szakmára ütnek vissza a feladatellátás problémái és az azokból fakadó felelősség révén.”<sup>18</sup>

A hatodik fejezetben Lépné Balogh Krisztina<sup>19</sup> „A honvédelmi szabályozás rendszere, sajátosságai és kihívásai” című munkája olvasható. A tanulmány csatlakozik a korábbi állásfoglalásokra abban a tekintetben, hogy a honvédség szigorúan hierarchizáltsága komplex és rendszerszintű szabályozást igényel. Azonban más megközelítésből ez a szabályozottság lényegében a Honvédség mindennapi életét le kívánja fedni, amiből adódóan számos, messzemenően részletes, az egyes feladatok végrehajtásához elengedhetetlen rendelkezéseket tartalmazó, de jogot vagy kötelezettséget nem keletkeztető szabályozó születt, amelyek a jogszabályi és legtöbbször még a közjogi szervezetszabályzó – szint alatt jelennek meg. A szerző a régre nyúló gyakorlati tapasztalatok hozzáadott értékével, az Alaptörvény, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban Hvt.) és az annak végrehajtásáról rendelkező 290/2011. (XII.22.) Korm. rendelet, a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat, az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat, továbbá – a kézirat lezárásakor még hatályban lévő – a belső szabályozási tevékenységről szóló 15/2012. (II. 24.) HM utasítás gerincén haladva végzi el vizsgálatát. Első körben a honvédelmi szabályozás egészét bontja ki, majd külön figyelmet szentel a belső szabályozási tevékenységgel

---

<sup>18</sup> FARKAS, RAFFAY: i. m. 130

<sup>19</sup> Lépné Dr. Balogh Krisztina – A Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának kormánytisztviselője

kapcsolatos észrevételeinek. Írása kiválóan tárja elénk azt, hogy a honvédelmi tárca és a Magyar Honvédség integrációjának megszüntetése előtt hogyan ért össze a katonai jellegű belső szabályozási tevékenység és a jogalkotás, képezve egy olyan összetett hálózatot, amelynek problémáit az integráció megszüntetése nagyban képes lehet a jövőben enyhíteni.

A hetedik fejezetben Kereki Ádám<sup>20</sup> „A kritikus infrastruktúra meghatározásának módszerei, különös tekintettel a magyar honvédelmi infrastruktúrára” címmel elkészült tanulmánya tisztázza az infrastruktúra fogalmi kereteit, történelmi távlatból ér el napjaink infrastrukturális környezetének ismertetéséhez. Kiemeli, hogy az infrastruktúra meghatározása csakis védelmi szempontok mentén jöhetett létre, hiszen a társadalom ez irányú kiszolgáltatottsága komoly felelősséget telepít magára Honvédségre is. A szerző különböző infrastruktúra-felfogások bemutatása után jut el munkája magvához, ahol sorra veszi a magyar kritikus infrastruktúra szabályozást, megérkezve a magyar honvédelmi kritikus infrastruktúra azonosításának olyan lényegi kérdéseire, mint a honvédelmi létfontosságú rendszerelemek kiválasztásának legfőbb szempontjai és releváns létesítményei, illetőleg a kiválasztási döntés eljárási szabályai és döntési pólusai. Kereki e ponton emeli ki: a hazai szabályozás több évtizedes hiányokat pótol, azonban részletessége ellenére ellentéteket tartalmaz és az eljárása is tovább egyszerűsíthető. Következtetésében e meglátásaira reflektálva teszi meg javaslatait, többek között a létfontosságú rendszerelem meghatározás alkalmazása a kritikus infrastruktúra elnevezés helyett, a kockázatelemzés körüli hiányosságok pótlása,

---

<sup>20</sup> Dr. Kereki Ádám – A Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának korábbi kormánytisztviselője.



valamint az azonosítási rendszer széttagoltságának csökkentése.

A kötet történeti-elméleti, majd gyakorlati megközelítésű fejezeteit követően egyfajta áttekintő, záró fejezetként mutatkozik Balogh András József<sup>21</sup> „Quo vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán” című tanulmánya, amely a honvédelmi tárgyú szabályozás elmúlt években elért eredményeit ismerteti és jövőbeni lehetséges (azóta nagyrészt a hatályos szabályokban is visszaköszönő) irányvonalait festi fel. Balogh András József a 2010-től kezdődő időszakot jogalkotási szempontból – kiváltképp a honvédelmi ágazatot közvetetten és közvetlenül érintő területeken – az 1990-es évekhez mérhető változásként látja. Egyúttal kihangsúlyozza, hogy a honvédelmi ágazatot érintő leglényegibb szabályzók (Alaptörvény, honvédelmi törvény, a honvédek jogállásáról szóló törvény, a honvédségi adatkezelésről szóló törvény) hatályba lépése óta jelentős biztonsági változások álltak be, amelyekkel a jogalkotásnak kimondottan időszerűvé vált lépést tartani.<sup>22</sup> A szerző az

---

<sup>21</sup> Dr. Balogh András József ezredes – A Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkára titkárságvezetője, korábban a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának főosztályvezetője, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának korábbi óraadója, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja.

<sup>22</sup> „... a szabályozó államnak nemcsak a keretek megadása a kötelessége, hanem azok időről időre történő felülvizsgálata is, ha azt a körülmények indokolják. E tekintetben az elmúlt évek intenzív változásokat hoztak, amely folyamatok még nem zárultak le, ahogy erre a korábbi fejezetek javaslatai is rámutattak. BALOGH András József: „Quo vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán In. FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó Nordex Kft., 2018, 167.o.

Alaptörvényben sorra veszi a honvédelmi tárgyú rendelkezéseket, így az Magyar Honvédség feladat-és hatáskörének keretét megadó 45. cikket, a katonai műveletekben való részvétel kapcsán irányadó 47. cikket, a különleges jogrendi esetköröket taglaló 48-54. cikkeket, illetőleg a hadkötelezettség tekintetében releváns XXXI. cikket. Balogh András József rávilágít ezen jogintézményeknek a korunk veszélyeinek való kitettségre úgy, hogy a fennálló szisztéma lehetséges fejlesztési irányaira is felhívja a figyelmet.<sup>23</sup> A Hvt. esetében jelentős sarokpontokra fókuszál, mint az Országgyűlés jogkörei (kiváltképpen a haditechnikai beszerzésekre irányuló döntéshozatal alacsonyabb szintre szállításának elvi felvetése), a Honvédség személyi összetétele (kitérve a katonák és a civil beosztásúak jogállásában való közeledés elképzelhető lépéseire), a tartalékos rendszer és a hadkötelezettség megfelelő kiaknázásának elképzelései, a jogállami garanciák megóvásának érdekében számos eszközt kapó végrehajtó hatalom (fegyverhasználati joggal ellátott feladatok bővülése, védendő létesítmények kérdésköre, katonai rendési feladatkörök), az értelmező rendelkezések jogalkotási tekintetben meglévő praktikussága, valamint a különleges jogrendhez tartozó részletes szabályzók kidolgozásának

---

<sup>23</sup> Példaként lásd: „Felvethető a kérdés, hogy valóban indokolt-e, életszerű-e még fenntartani a jelenleg létező, történelmi örökségként hozott, de korunkra nem minden esetben jellemző különleges jogrendi típusokat, vagy érdemesebb lenne-e kevesebb, de tágabb gyűjtőkörben szabályozni a kérdéskört. Tekintve azonban, hogy a szabályozás önmagában koherenciazavart nem okoz, valamint megvan az az előnye, hogy élethelyzettől és válságintenzitástól függően kellő tagoltságával kristálytisztán határolja el a különböző különleges jogrendeket, az Alaptörvény kapcsán megállapítható, hogy az – ténylegesen csak az alapokat és a kereteket meghatározva – jelenleg is megfelel a jogi és biztonságpolitikai elvárásoknak.” BALOGH: i. m. 170. o.

metodikai mozgásteret. A szerző a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény tárgyalásához érve – a korábbi fejezetekhez hasonlóan – állást foglal amellett, hogy a Honvédségnek munkaerőpiaci szereplőként is helyt kell állnia, ehhez pedig a legmegfelelőbb munkakörülmények biztosítása és a különböző állománykategóriák (így kivált a civil és katonai beosztások) közötti szakadéknak az egységesítéssel nem egyenértékű megszüntetése teljes bizonynyal elengedhetetlen. A tanulmány kitér a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szóló 2013. évi XCVII. törvény vizsgálatára, megállapítva, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény kötelezettségei mára szétfeszítik a kereteit. A szerző javaslatai nem maradnak el: „honvédségi adatkezelés helyett vagy a honvédelmi adatkezelés szabályozása lenne indokolt, vagy – talán a legszerencsésebb megoldásként – a teljes honvédelmi adatkezelést ki kellene venni az Infotv. hatálya alól és a megfelelő törvényi felhatalmazás mellett a kormány rendeleti szabályozására bízni azt.”<sup>24</sup> Az írás záró gondolatai az összegzésen túlmenően a címben feltett kérdésre válaszolva a honvédelmi szabályozást olyan védőkorkorlátként aposztrofálja, amely a folyamatosan változó körülmények között is rendre állja ki a következetes, védelmező és reagálni képes szerep próbáját.

Véleményem szerint „A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései” című kötet időszerűen és konstruktív kritikai élel ad áttekintést a honvédelem jogáról. E jellemzők mellé nagyfokú hitelesség társul, hiszen a szerzők kivétel nélkül az érintett terület kutatóiként, elismert és

---

<sup>24</sup> BALOGH: i. m. 185. o.

tapasztalt szakértőiként ismertek. Az egyes fejezetek önálló tanulmányként és egymással összefüggésben is kiválóan érvényesülnek, ami egyszerre érdeme a szakmai kiválóságoknak, valamint a szerkesztő jó érzékének. Emellett a választott témák bemutatása messzemenően informatív, sokszor bátran vállalva a koncepcionális változás sürgősségét és a részleges jogfejlesztés előirányzását. A tanulmánykötet struktúrája külön említésre méltó: az első három fejezet tisztán elméleti-tudományos dominanciájú, amelyet Patyi András és Farkas Ádám munkája a tanulmánykötet közepén tör meg, ezzel utat adva a gyakorlat-orientált értekezéseknek és a kötet kiegyensúlyozottságának. A szerkesztés az optikai arányosság mellett komoly didaktikai érdemet tudhat a magáénak: a honvédelmi jog iránt akár még csak első ízben érdeklődőknek is eszközt ad a rendszerszintű gondolkodás kialakításához. E jó értelemben vett „tankönyviséget” tovább erősítheti az olvasó azzal, ha a kézirat lezárásának időpontja óta bekövetkezett jogalkotás – számos elemében a kötetből közvetlen és közvetett módon is kiolvasható – aspektusait a tanulmányok által átadott elméleti tudás értékével és a gyakorlati meglátások zsinórmértékével vizsgálja. Emellett azonban a „tankönyviség” rossz értelme a kötetet elkerüli, mivel az ágazati szabályozásban már jártas olvasók is értékes tapasztalatokkal gazdagodhatnak belőle. Mindezekre tekintettel úgy gondolom, hogy a tanulmánykötet a honvédelmi jog által érintett tudományos közegben, valamint a kormányzati és jogalkotási döntéselőkészítés fórumain is megkerülhetetlen alkotás.

## Szerzőink

---

**Androvicz Gábor**, a Rendőrmúzeum Munkatársa, a NKE Rendészettudományi Doktori Iskolájának hallgatója.

**Erdős Ákos**, pénzügyőr őrnagy, az NKE RTK Vám- és Pénzügyőr Tanszék egyetemi tanársegédje.

**Pongrácz Alex**, PhD, az NKE ÁNTK Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék egyetemi adjunktusa.

**Skorka Tamás**, PhD, rendőr alezredes, az NKE RTK Közjogi és Rendészeti Jogi Tanszék mesteroktatója.

**Spizter Jenő**, hadnagy, a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztály tisztje, az MKJHT tagja.

**Szabó Andrea**, PhD, pénzügyőr ezredes, az NKE RTK Vám- és Pénzügyőr Tanszék egyetemi docense.

**Szilvásy György Péter**, rendőr őrnagy, az NKE RTK Közjogi és Rendészeti Jogi Tanszék egyetemi tanársegédje.

**Veprik Zita**, rendőr alezredes, az NKE Rendészettudományi Doktori Iskola hallgatója.