

XV. A különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályai – a Vbö. XIII. fejezete

1. Bevezetés

A védelmi szabályozási reform egyik meghatározó újítása a különleges jogrendi szabályozás rendszerének felülvizsgálata és a kapcsolódó intézkedési katalógus teljes mélységű reformja volt.

Tanulmányomban nem azt kívánom bemutatni, hogy miként csökkent le a különleges jogrendi időszakok száma a korábbi hatról háromra, és miként módosultak az egyes különleges jogrendi tényállások figyelemmel arra, hogy mindezen szabályok alapvetően az alaptörvényi szinten jelennek meg. Kötetünk aktuális fejezete kifejezetten a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény kapcsolódó szabályaira és a korábban a tárgyban hatályos szabályozás megoldásainak összevetésére, az új elemek bemutatására és elemzésére fókuszál.

2. A különleges jogrendi intézkedéskatalógus szabályozásának egységesítése

A védelmi és biztonsági szabályozás reformjának hatálybalépését megelőző szabályozási megoldás a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezéseket több szinten és szintenként is megosztott módon tartalmazta.

Az alapvető kereteket az Alaptörvény Különleges jogrend című része határozta meg, míg a részletszabályok, a kihirdetett vagy kezdeményezett különleges jogrend idején rendeleti úton meghozható rendkívüli intézkedések a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekről szóló – már nem hatályos – 2011. évi CXIII. törvényben (Hvt2011.) és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben (Kat.) kaptak helyet. Ez a megoldás már önmagában is ellentmondásosnak volt tekinthető, hiszen a Hvt2011. – saját címével sem teljesen összhangban – nem tartalmazza valamennyi különleges jogrendre vonatkozóan a kihirdethető intézkedéseket, kizárólag a megelőző védelmi helyzet, a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a terrorveszélyhelyzet és a váratlan támadás jelent itt meg, míg a veszélyhelyzetre vonatkozó valamennyi szabály a Kat.-ban szerepelt.¹

A szabályozás ilyenfajta megtörése meglehetősen koncepciótlannak tűnik, szakmailag nehezen indokolható, az államszervezet felépítését, a szabályozás fejlődésének történetét

¹ A 2011. évi CXXVIII. törvény 44–51/A. § 2022. november 1-jéig hatályos szövege szerint.

ismerve azonban némiképp megmagyarázható. Amennyiben az volt a jogalkotó célja, hogy az egyes fenyegetések kezelésére hivatott ágazatokhoz köthető törvényekben jelenjenek meg az odakapcsolható és szükséges intézkedések, akkor nehezen érthető, hogy az alapvetően a Belügyminisztérium kompetenciájába és a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a rendőrség és a Terrorelhárítási Központ szakmai portfóliójához köthető terrorveszélyhelyzet esetén bevezethető intézkedések miért kerültek a Hvt2011.-be. Hasonló kérdés merülhetett fel a szükségállapot kapcsán, amely egészen bizonyosan nem honvédelmi típusú kihívás – igaz, ebben az esetben a Magyar Honvédség felhasználására vonatkozó szabályoknak is kiemelt szerepe lehet.

Hasonlóan furcsa szabályozási megoldást találhattunk a Kat. 51/A. §-ában, amely olyan rendelkezést tartalmazott, amely akár alaptörvényi szinten is megjelenhetett volna,² hiszen gyakorlatilag minimális korlátozást fenntartva szinte teljesen megnyitotta a rögzített lehetséges intézkedési listát, és felhatalmazta a kormányt a törvényektől való eltérésre az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben. Ezt a szabályozási megoldást akár előfutárként is lehetne értelmezni az Alaptörvény kilencedik módosításában és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben (a továbbiakban: Vbő.) alkalmazott megközelítésnek, amely hasonló rugalmassággal lép fel az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében, és ez az a Covid-19-pandémia során már gyakorlatban is alkalmazni kényszerült megoldás, amelyen keresztül az élet maga igazolta, hogy az évtizedek alatt 2021. évi állapotába eljutó különleges jogrendi szabályrendszer nem feltétlenül alkalmas a 21. századi kihívások kezelésére.³

Összegezve a fentieket azt mondhatjuk, hogy a Hvt2011. különleges jogrendi intézkedésekre vonatkozó fejezete elhelyezés szempontjából vizsgálva lényegében „szükségmegoldás”, nem nagyon „fért bele” máshova a különleges jogrendi szabályrendszer, az önálló különleges jogrendi törvény megalkotására pedig a rendszerváltás óta sem volt meg a politikai-szakmai szándék.

Ebben a vonatkozásban a Vbő. egyfajta áttörést jelent, figyelemmel arra, hogy a 2022. november 1-jei hatálybalépésétől kezdődően valamennyi különleges jogrendre vonatkozó intézkedés egyetlen törvényben és egyetlen fejezetben⁴ található meg, függetlenül attól, hogy mely ágazat fő felelősségi körébe tartozik az adott helyzet rendkívüli jogrendi intézkedéseinek előkészítése, illetve mely tárcánál jelent kimagasló terhelést a helyzet kezelése. E két tényező nem szükségszerűen esik egybe, hiszen egy katonai fenyegetéshez kapcsolódó különleges jogrendi helyzet nem feltétlenül a honvédelmi tárcánál jelentkezik a legnagyobb feladatként, ahogy ezt ehhez hasonlóan már

² A jogalkotás során ez a szabály erőteljes politikai és szakmai viták keresztútjába került, lásd erről SZENTE 2020.

³ Lásd erről bővebben HOFFMAN–KÁDÁR 2021: 16–26.

⁴ Vbő. XIII. fejezet: A különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályai.

a Covid-19-pandémiánál is tapasztalhattuk: a tömeges megbetegedést okozó humán-járvánnyal összefüggő veszélyhelyzet kezeléséhez szükséges rendkívüli intézkedések jelentős része a gazdaság működőképességének fenntartását, a lakosság ellátásának megszervezését célozta, és nem kifejezetten a vírussal szembeni védekező fellépést szolgálta. Hasonló megfontolásból került sor az Alaptörvény tizedik módosítására⁵ is, amely a veszélyhelyzet kapcsán nem kizárólag az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos eseményekre hivatkozással teszi lehetővé rendkívüli intézkedések meghozatalát a Kormány számára, hanem a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetén is.

Könnyen belátható, hogy a különleges jogrendi intézkedések fókuszpontjában minden esetben az állam legszélesebb értelemben vett önvédelmi mechanizmusa⁶ áll, annak szavatolása, hogy az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága szélsőséges körülmények között is fenntartható, visszaállítható legyen, ezen keresztül pedig a nemzeti ellenálló képesség követelményeihez kapcsolódóan talán legfontosabb, a folyamatos állami működés és ennek folyományaként a nemzeti szuverenitásunk megőrzése is szavatolható.

2.1. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – szigorúan kötött meghatározott intézkedések versus nyitott végű szabályozás

A hazai különleges jogrendi szabályozás a 2022. évet megelőzően alapvetően német mintát⁷ követett, meglehetősen nagy részletességgel és kiterjedten fogalmazta meg az elrendelhető intézkedéseket. A 2022. november 1-jéig hatályos szabályozás mind a Kat., mind a Hvt2011. vonatkozásában szigorú taxációt tartalmazott, amely tételesen meghatározza a rendeleti úton bevezethető intézkedéseket az egyes különleges jogrendi helyzetekhez kötődően. Az ilyen felsorolás előnyeként az egyértelműség és a jogbiztonsági szempontok érvényesíthetősége emelhető ki, ugyanakkor magában hordozza az alkalmazhatóság korlátosságát is, egyes nem tervezhető esetekben a védekezéshez szükséges döntések akadályai is lehet.⁸ Amennyiben ugyanis a felsorolás bármely okból nem teljes, vagy idejétmúlt rendelkezéseket tartalmaz,⁹ ennek közvetlen következménye az államszervezet önvédelmi mechanizmusában bekövetkező működési zavar, esetleg

⁵ Az Alaptörvény tizedik módosítása 2022. május 25-én lépett hatályba. Ezzel a módosítással tette lehetővé az Országgyűlés veszélyhelyzet kihirdetését a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetén, valamint döntött a kilencedik módosítás hatályának előrehozataláról.

⁶ Erről bővebben ír TRÓCSÁNYI 2021: 26–36. és KÁDÁR 2014: 6, valamint JAKAB–TILL 2014.

⁷ DE NEGRI 2021: 414–432, különösen 430–432.

⁸ Ennek gyakorlati példája volt a lex Covid-19 megalkotásának szükségessége, illetve lényegében valamennyi nem tervezett alaptörvény-módosítás, különösen a terrorveszélyhelyzetet konstituáló hatodik és a veszélyhelyzeti szabályozást azonnali hatállyal kiterjesztő tizedik.

⁹ Ilyen „megörökölt” és ma már kevés hasznosságú rendelkezés például: Hvt2011. 68. § (6) bekezdése: „A nyomdák és más sokszorosításra alkalmas eszközök üzemeltetői szigorított biztonsági rendszabályok bevezetésére és megtartására kötelezhetők.” Nyilvánvaló, hogy ezen szabályok érvényesíthetősége ma már megkérdőjelezhető, az okostelefonok, otthoni nyomtatók és az internetes közösségi oldalak globális hálózatában talán értelmetlen is.

döntés- és intézkedésképtelenség lehet, amely körülményt akár szándékoltan is elő lehet idézni, ki lehet használni.

Ezzel a megközelítéssel szakított a Vbő. azon megoldása, amely szerint nem tartalmaz konkrét felsorolást, hanem átfogó témacsoportokat határoz meg. Az Alaptörvény kilencedik módosításának hatálybalépésétől valamennyi különleges jogrendi helyzetben a kormány a rendkívüli intézkedésre jogosult szerv,¹⁰ rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A témacsoportokat úgy munkálták ki, hogy a szóba jöhető valamennyi kihívás kezelését biztosítani legyenek képesek, meghatározásuk során kifejezetten cél volt a keretek rugalmas megfogalmazása. Minderre azért volt szükség, mert az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai alapján a jogalkotó arra a következtetésre jutott, hogy gyakorlatilag lehetetlen egy zárt és minden tevékenységre kiterjedő listát alkotni a lehetséges fenyegetések kezeléséhez szükséges intézkedésekről, figyelemmel arra, hogy maguk a fenyegetések, kihívások is rendkívül gyorsan változnak,¹¹ illetve jelennek meg újak, a jogalkotás képtelen lépést tartani a technológia fejlődésének tempójával, ugyanakkor az ennek következtében is felmerülő újabb rendkívüli helyzetek kezelését biztosítani kell tudni. Ezzel a kihívással nem csak a hazai szabályozásnak kellett szembenéznie, a Covid-19 kezelésének nemzetközi tapasztalatai is egyértelműen ezt igazolják.¹²

A Vbő. által bevezetett hazai rendező elv tehát a következő: jogi akadálya nem lehet a védekezésnek, amennyiben bármely eszköz, erőforrás, szakmai megoldás elérhető az országban, annak igénybevételét, alkalmazási képességét jogszabályi rendelkezés a különleges jogrend keretein belül nem akadályozhatja. Ismét hangsúlyozandó, hogy mindez kizárólag különleges jogrendhez köthető módon (a kihirdetés kezdeményezését követően) és meghatározott célfeltételek érvényesülése esetén (az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyoni- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében) értelmezendő, a felhatalmazás nem lehet parttalan és kontroll nélküli, illetve a jogok szükségszerű korlátozása során érvényesíteni kell az Alaptörvényben a nemzetközi egyezményekben meghatározottakra figyelemmel¹³ is rögzített abszolút tilalmakat.

Különleges jogrendben az alapvető jogok felfüggesztésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha az alapvető jogok korlátozása a védekezési cél érdekében nem elégséges, és a különleges jogrendet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása más módon nem garantálható. Ezen követelmények érvényesülését a kormány biztosítani köteles, illetve amennyiben az alapvető

¹⁰ Ennek praktikus okairól lásd az Alaptörvény kilencedik módosításának indokolását vagy KÁDÁR 2022: 7–9.

¹¹ SZENES 2017: 69–104.

¹² Lásd erről részletesen NAGY–HORVÁTH 2021.

¹³ Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása az Alaptörvény II. és III. cikkében, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével felfüggeszthető. [Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés].

jog korlátozásának vagy felfüggesztésének feltételei nem állnak fenn, meg kell szüntetnie a korlátozást.¹⁴

A Vbö. a fenti elvek alapján az alábbi szabályozási tárgykörökben biztosítja a rendkívüli intézkedések meghozatalát:

- a) személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő intézkedések,
- b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő intézkedések,
- c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő intézkedések,
- d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő intézkedések,
- e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő intézkedések,
- f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő intézkedések és
- g) egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő intézkedések.

Ha a fenti témacsoportokat összevetjük a korábbi szabályozás rendszerével és zárt intézkedési katalógusával, látható, hogy valamennyi az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőzően hatályos intézkedési lehetőség¹⁵ besorolható a fenti témalistába, s mindez olyan módon, hogy a lista nem zárul le, azaz a jövőben mindezek a pillanatnyi kihívásnak megfelelően adaptív módon alkalmazhatók.

ad a) A személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő intézkedések körébe sorolható többek között a köznevelés, felsőoktatás, felnőttképzés, szakképzés, szociális ellátás és szolgáltatás, gyermekjóléti alapellátás, szakellátás, javítóintézeti ellátás, családtámogatási ellátás, a nyugdíjszolgáltatás, egészségügy, gyermekek felügyelete, a közúti, vasúti, vízi és légi járművek, az azokkal végzett, azzal összefüggő tevékenységek, az ahhoz szükséges feltételek, a tevékenységet végző személyek, kapcsolódó javító kapacitások és létesítmények, a működésüket biztosító termékek és szolgáltatások, az ezekkel történő közlekedés területét érintő intézkedések, valamint magyar állampolgárok külföldre utazása, külföldiek beutazása, külföldi természetes személyekkel, jogi személyekkel vagy jogi személyiség nélküli szervezetekkel való érintkezés és kapcsolattartás. Ugyancsak ebbe a körbe sorolható az államhatár átlépése, illetve biztonsági okokból történő lezárása, az ország egyes területein tartózkodók, az országon belüli szabad mozgás és tartózkodás, a közterületen való tartózkodás és a gyülekezés, a nyilvános és magáncélú rendezvények, a közintézmények látogatása és megközelítése.¹⁶

ad b) A gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő intézkedések témacsoportjába többek között olyan intézkedések sorolhatók, mint az államháztartás, a belföldi

¹⁴ Lásd Vbö. 81. §.

¹⁵ Lásd például a régi Hvt. 76. § rendelkezését, amely a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségekre, vagy a 79. § szabályozását, amely a megelőző védelmi helyzetre vonatkozó rendkívüli intézkedéseket taglalja, amelyek mindegyike megfeleltethető a Vbö. 80. § (2) bekezdése valamely alpontjának.

¹⁶ A felsorolás első olvasatra ötletszerűnek tűnhet, holott a pandémia során éppen ezen kapcsolódó tárgykörök szabályozására volt szükség.

pénzforgalom, a hitelezés, a kölcsönök nyújtása, a különféle biztosítási tevékenységek, továbbá az értékpapír-forgalmazás vagy a deviza- és valutaforgalmazás és -birtoklás szabályozása. De ebbe a csoportba sorolandó a pénzügyi tevékenységek ellenőrzése, az adó- és vámigazgatás, az adómértékek és adómentességek kérdésköre, a kereskedelem, az ipari és mezőgazdasági alapanyagokkal és késztermékekkel összefüggő tevékenységek és készletek, Magyarország védelme és biztonsága szempontjából fontos termékek szabályozása is. Hasonlóan idesorolandó az elektronikus hírközlési szolgáltatások, a munkaerő-gazdálkodásra és a munkavégzésre irányuló jogviszonyok, az élelmiszer-ellátás és az egyes termékek fogyasztása, az egészségügyi tevékenységek, a lakosságot érintő egyéb szolgáltatások, nemzetgazdasági és más szempontból fontos vagyontárgyak biztonságos elhelyezése, egyéb létfontosságú rendszerelemek szabályozása, egyes gazdaságtevékenység-fajták, továbbá egyes gazdasági ágazatok részleges vagy teljes állami irányítása is. Ez az intézkedéscsoport foglalja magában az egyes jogügyletekkel, tevékenységekkel összefüggésben kötelezően alkalmazandó szerződési feltételek, továbbá a szerződéskötési kötelezettség előírásának lehetőségét is. Szintén ebbe a körbe tartozik a lakosság ellátásához szükséges tárgyi, szervezeti és jogi feltételek, továbbá az ezek érvényesítéséhez szükséges kötelezettségek, korlátozások és tilalmak előírása és még sok egyéb kapcsolódó szabály – a lista szinte le sem zárható.

ad c) A közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő lehetséges intézkedések listája is nyitott. Ezek körében gondolhatunk akár a korábbi szabályozásból már ismert védelmi célú médiakorlátozó és cenzúraintézkedésekre, egyes postai, elektronikus hírközlési szolgáltatások szüneteltetésére, korlátozására, továbbá az elektronikus hírközlő és informatikai hálózatok, hálózati elemek és egyéb eszközök, valamint az elektronikus hírközlő végberendezések, alkatrészek használatra való átengedésére történő kötelezésre, illetve használatának korlátozására is.

ad d) Az állami és önkormányzati működéssel összefüggő intézkedések keretében a felsorolás szintén nem zárható le. Ezen alpont alá kell sorolnunk tágabb értelemben az államszervezet működése, a közigazgatás védelmi és biztonsági igazgatás általi összehangolása vagy irányítása, a közbeszerzések, védelmi és biztonsági célú beszerzések és más állami beszerzések szabályozását, az államigazgatás és a kormány irányítása alá nem tartozó állami szervek biztonságos és folyamatos működésének biztosítását, az önkormányzati igazgatást érintő rendkívüli intézkedéseket is.

ad e) A törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő intézkedések lehetséges tárháza is meglehetősen szerteágazó. Idesorolhatók például a vegyi anyagokkal, a robbanóanyagokkal és pirotechnikai eszközökkel, fegyverrel és lőszerrel, önvédelmi eszközökkel, a robotizált, autonóm vagy távirányítású mozgásra képes eszközökkel, kettős rendeltetésű eszközökkel, infokommunikációs eszközökkel és alkatrészekkel, biztonsági rendszerekkel összefüggő tevékenységekre vonatkozó szabályok, a létfontosságú rendszerelemekkel és létesítményekkel összefüggő rendkívüli intézkedések. Szintén erre hivatkozással lehetséges a nemzetközi békét, illetve az ország biztonságát veszélyeztető államok, természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek érdekeltségeivel, a közrendet, közbiztonságot, illetve a nemzetbiztonságot sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzésével, megaka-

dályozásával, megszüntetésével kapcsolatos állami feladatellátással összefüggő sajátos szabályok alkalmazása.

ad f) Az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő intézkedések témacsoportjába sorolandó valamennyi olyan intézkedés, amelynek célja az ország egyes részeinek vagy egészének hadműveleti felkészítése és katonai védelme, a lakosság harci cselekményekre való felkészítése és a betartandó sajátos magatartásszabályokra vonatkozó rendelkezések. Hasonlóan idetartoznak az értékek harci cselekmények általi kártételétől való megóvására, az ország katonai védelmével és az ország területét érintő katonai tevékenységekkel kapcsolatos információk, hírek, adatok közlésének és megosztásának rendkívüli szabályaira, a honvédelmi képességek és tevékenységek fokozására, a polgári védelmi képességek és tevékenységek fokozására vagy a szövetséges, illetve a védelmi és biztonsági célú együttműködésben érintett államokkal összehangolt védelmi és biztonsági tevékenységekre vonatkozó rendelkezések, amelyek Magyarország saját védelme vagy szövetségesi kötelezettségeinek teljesítése érdekében szükségesek.

ad g) A fentieken túl a jogalkotó lehetőséget biztosít a kormány számára egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával összefüggő szükséges intézkedés meghozatalára. A Vbő. hatálybalépését megelőző és a követünk megjelenésekor hatályos különleges jogrendi intézkedési lehetőségek viszonyát mutatja be az *I. táblázat*.

I. táblázat: A Vbő. hatálybalépését megelőző és a követünk megjelenésekor hatályos különleges jogrendi intézkedési lehetőségek viszonya

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbő. szerint	Megjegyzés
Kat. 47. § (1) bekezdés: Veszélyhelyzetben rendeletben az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések állapíthatók meg.	Vbő. 80. § (2) bekezdés d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási tárgykörben.	A 2020 tavaszán kihirdetett veszélyhelyzetben a pandémia kezelése érdekében részben az államháztartási törvényben foglaltaktól eltérő különös szabályokat állapítottak meg. A koronavírus-világjárvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében a hitel- és kölcsönszerződésekre, a pénzügyi lízingszerződésekre, a társasági adózásra, a különadóra, az adófizetési kötelezettségre, adó- és járulékkedvezményre, a pénzintézetek működésére stb. eltérő szabályok meghozatala volt szükséges, amelyek nélkül a válságkezelés eredményessége nem lett volna biztosítható.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbő. szerint	Megjegyzés
Kat. 47. § (2) bekezdés: Veszélyhelyzetben a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendelet is megállapíthat.	Vbő. 80. § (2) bekezdés d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási tárgykörben.	A Vbő. rendelkezése – az alaptörvényi kereteken belül – a közigazgatás valamennyi szereplőjére és valamennyi lehetséges intézkedésére kiterjed, rugalmasabbá és operatívabbá téve a beavatkozás lehetőségét. Nem lehet előre kizárólagosan meghatározni, hogy különleges jogrendben a közigazgatás működési területén hol kell majd beavatkozni, a feladatokat hogyan kell megosztani az egyes szervek között, milyen eltérő szabályokat kell hozni a válságkezelés kapcsán.
Kat. 47. § (3) bekezdés: Veszélyhelyzetben a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései közül rendelettel eltérő rendelkezések bevezetésére van mód a) a bíróság előtt meg nem támadható hatósági döntések körét, b) a hatáskör és illetékesség megállapítását, c) az eljáró közigazgatási hatóság kijelölésének rendjét, d) a megkeresés szabályát, e) az ügyintézési és egyéb határidőt, f) a képviselet rendjét, g) az elővezetés szabályát, h) az eljárás felfüggesztését, i) a jogorvoslat rendjét, j) a végrehajtás szabályait érintően.	Vbő. 80. § (2) bekezdés d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben.	A koronavírus elleni védekezés tapasztalatai alapján került a szabályozásba a rugalmas megfogalmazás. A Kat. nem határozott meg szabályt például a közbeszerzési szabályok tekintetében az eltérésre, amely azonban különleges jogrend esetén valószínűsíthetően szükséges lesz.
Kat. 47. § (4) bekezdés: Rendelettel előírható, hogy a termelési, ellátási és szolgáltatási kötelezettségek biztosítása érdekében a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettséget írhat elő. A szerződéskötési kötelezettség hatálya alá tartozó termékek és szolgáltatások körét rendelet határozza meg.	Vbő. 80. § (2) bekezdés b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő szabályozási tárgykörben.	A gazdálkodó szervezet állami felügyelet alá vonását a Vbő. 24. § (2) bekezdés a) pontja, a 34. § (1)–(2) bekezdése alapján különleges jogrendben, illetve hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően lehet elrendelni.
Kat. 48. § (1) bekezdés: A veszélyhelyzet súlyosbodásának közvetlen veszélye esetén, annak megelőzése céljából gazdálkodó szervezet működése rendeletben – a (3) bekezdésben meghatározottak szerint – a Magyar Állam felügyelete alá vonható.	Vbő. 80. § (2) bekezdés b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő szabályozási tárgykörben.	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbő. szerint	Megjegyzés
Kat. 49. § (1) bekezdés: Veszélyhelyzetben a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalma a nap meghatározott tartamára, vagy meghatározott területére (útvonalra) korlátozható, illetve az ország egész területén vagy meghatározott részén ideiglenesen megtiltható. A légi járművek forgalmának korlátozása vagy megtiltása során a légiközlekedésről szóló törvény és a magyar légtér igénybeviteléről szóló jogszabály rendelkezéseire figyelemmel kell eljárni. 49. § (7) bekezdés: Veszélyhelyzetben elrendelhető a vasúti, közúti, vízi, légi szállítások biztosítása érdekében a javítókapacitások, valamint az állomások, kikötők, repülőterek, raktárak igénybevétele vagy használatának korlátozása.	Vbő. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő és e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő szabályozási tárgykörben.	
Kat. 49. § (2) bekezdés: Veszélyhelyzetben korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását. A korlátozást és időtartamát a rádió, a televízió, a sajtó és hirdetmény útján, valamint a helyben szokásos módon a lakosság tudomására kell hozni. Kat. 49. § (3) bekezdés: Veszélyhelyzetben elrendelhető, hogy közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa.	Vbő. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő és e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő szabályozási tárgykörben.	
Kat. 49. § (4) bekezdés: Veszélyhelyzetben elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia (a továbbiakban: kitelepítés), egyben kijelölhető a lakosság új tartózkodási helye.	Vbő. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben.	Az országon belüli szabad mozgás és tartózkodás szabályozása tekintetében általános felhatalmazási keretek kerültek a Vbő.-be, amely szélesebb védelmi célú intézkedési lehetőséget biztosít.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
Kat. 49. § (6) bekezdés: Veszélyhelyzetben elrendelhető: a) az ország meghatározott területére történő belépés, az ott-tartózkodás korlátozása, illetve engedélyhez kötése, b) hogy az ország meghatározott területére utazni, azon átutazni vagy onnan kiutazni csak engedéllyel szabad, c) hogy az ország meghatározott területéről történő kilépés csak a mentesítést követően engedélyezhető.	Vbö. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben.	
Kat. 49. § (8) bekezdés: Veszélyhelyzetben a védekezési munkák helyszínén megtiltható a szeszes italok fogyasztása, árusítása, tárolása.	Vbö. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben.	Általános felhatalmazási kereteket jelölt ki a jogalkotó, több jogcím is felhívható a tényleges konkrét intézkedés függvényében.
Kat. 50. § (1) bekezdés: A veszélyeztetett területekről a nemzetgazdasági és más szempontból fontos vagyontárgyak elszállítását biztonságba helyezésük érdekében el lehet rendelni (kiürítés).	Vbö. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben.	Általános felhatalmazási kereteket jelölt ki a jogalkotó, több jogcím is felhívható a tényleges konkrét intézkedés függvényében.
Kat. 51. § (1) bekezdés: Veszélyhelyzetben elrendelhető az ideiglenes polgári védelmi szolgálat ellátása.	Vbö. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben.	A Vbö. 8. §-a a polgári védelmi kötelezettség alapvető szabályait tartalmazza.
Kat. 51. § (2) bekezdés: Veszélyhelyzetben élet- és vagyonmentés érdekében elrendelhető a mentésre alkalmas bármely jármű, műszaki eszköz és földmunkagép igénybevétele.	Vbö. 80. § (2) bekezdés e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben.	Általános felhatalmazási kereteket jelölt ki a jogalkotó.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbő. szerint	Megjegyzés
Kat. 51. § (3) bekezdés: A veszélyhelyzet elhárításához szükséges mértékben – kártalanítás mellett – elrendelhető az ingatlan igénybevétele, illetve az építmény részleges vagy teljes bontása, amennyiben az a veszély elhárítása vagy további veszély megelőzése érdekében feltétlenül szükséges.	Vbő. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben.	Az ingatlan ideiglenes igénybevételevel kapcsolatos szabályokat a Vbő. 24. § (1) bekezdése és a 29–31. § határozza meg. A szabályok nem rendkívüli intézkedésként jelennek meg, az összehangolt védelmi tevékenység elrendelését követően lehet elrendelni őket. Gazdasági és anyagi szolgáltatás (Vbő. 14–18. §) keretében szintén lehet ingatlant használni, így ezen jogintézmények valamelyikének felhívása megfeleltethető a Kat. 51. § (3) bekezdésében foglaltaknak. Valamennyi ezenfelül jelentkező korlátozás csak különleges jogrendben lehetséges az előző oszlopban megjelölt jogcímek valamelyikére hivatkozással.
Kat. 51. § (4) bekezdés: Veszélyhelyzetben egyedi határozatban határozhatja meg a) az oktatásért felelős miniszter a köznevelési intézmények működésével, működtetésével, a nevelési év, tanítási év megszervezésével, b) a szakképzésért felelős miniszter a szakképző intézmények működésével, működtetésével, a tanítási év megszervezésével kapcsolatos feladatokat. Az oktatásért felelős miniszter, illetve a szakképzésért felelős miniszter elrendelheti a határozat azonnali végrehajtását. A határozat közlése távközlési eszköz útján is történhet.	Vbő. 80. § (2) bekezdés c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő tárgykörben.	
Kat. 51/A. § (1) bekezdés: A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben – a 21–24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.	Vbő. 80. § (2) bekezdés g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben.	A Kat. 2020. június 18-tól megállapított 51/A. § szövege a Covid-19-járvány tapasztalatai miatt került be a katasztrófavédelmi törvénybe, hogy az emberek életét tömegesen veszélyeztető humánjárvány során a kormány mozgástere a járványügyi védekezésre kellően széles legyen. A Vbő. szerint az új szabályozás generálisan alkalmazhatóvá teszi ezen intézkedéseket.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbő. szerint	Megjegyzés
A Hvt2011. 43. alcíme szerinti a honvédelmi igazgatást érintő eltérő intézkedések.	Vbő. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel össze- függő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, f) az országvédelemmel és ország- mozgósítással összefüggő tárgy- körben.	
A Hvt2011. 44. alcíme szerinti a köz- igazgatásra, közrendre és közbizton- ságra vonatkozó eltérő intézkedések.	Vbő. 80. § (2) bekezdés c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő, g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségál- lapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésé- vel, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben.	
A Hvt2011. 45. alcíme szerinti, az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések.	Vbő. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel össze- függő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő, f) az országvédelemmel és ország- mozgósítással összefüggő tárgy- körben.	
A Hvt2011. 46. alcíme szerinti a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések.	Vbő. 80. § (2) bekezdés b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő, f) az országvédelemmel és ország- mozgósítással összefüggő tárgy- körben.	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbő. szerint	Megjegyzés
A Hvt2011. 47. alcíme szerinti, a megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályok és intézkedések.	Vbő. 80. § (2) bekezdés g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben.	Az Alaptörvény kilencedik módosításának hatálybalépését követően a megelőző védelmi helyzet nem szerepel a különleges jogrendi helyzetek felsorolásában, szerepét részben a Vbő. 74. §-a szerinti összehangolt védelmi tevékenység, a 2021. évi CXL. törvény (Hvt.) 107. §-a szerinti honvédelmi válsághelyzet jogintézménye, részben a hadiállapot, illetve annak kezdeményezési időszaka veszi át.

Forrás: a szerző szerkesztése

A fentiek szerinti megközelítésbeli változás – az átfogó témacsoportok alkalmazása az egyes zárt felsorolások helyett – kiküszöbölte azt a vissza-visszatérő kodifikációs kihívást, hogy az egyes váratlanul felbukkanó kihívások kezelésére minden egyes alkalommal *ad hoc* megoldást keresett a jogalkotó, amire figyelemmel a szabályozás egyre inkább túlságosan kiterjedt és részletezővé vált, megbomlott a szabályozás szakmai logikai egysége.¹⁷ A Vbő. hatálybalépését követően nem fenyeget többé az a veszély, hogy az intézkedési katalógus ötletszerűvé válik – igaz, egyidejűleg a garanciális szempontok érvényesíthetősége némiképp nehezkesebb lesz, hiszen minden egyes intézkedés esetében önálló vizsgálatra van szükség az arányosság és a szükségszerűség vonatkozásában. Ez a körülmény azonban sokkal kevésbé jelent veszélyt a védekezés eredményességére, legvégső soron az ország fennmaradására, mint az esetleges hiányos és zárt szabályozás, így célszerűbb ezt felvállalni annak szem előtt tartásával, hogy a jogorvoslati lehetőséget nem szabad korlátozni, a garanciális elemeknek érvényesíthetőnek kell lenniük.

2.2. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – lépcsőzetesség versus teljes eszköztár

Az Alaptörvény kilencedik módosításának hatálybalépését megelőzően a különleges jogrend kihirdetése esetén az elrendelhető rendkívüli intézkedések kapcsán a jogalkotó egyfajta fokozatosságot határozott meg. Ez azt jelenti, hogy nem minden különleges jogrendi időszakban lehetett valamennyi intézkedést meghozni. Maga a Hvt2011. és a Kat. határozta meg a hat

¹⁷ Példaként hozható az egészségügyről szóló törvény Covid-19-pandémia kapcsán szükségessé vált többszöri pontosítása és a kapcsolódó különleges jogrendi rendeletek.

különféle különleges jogrend kapcsán, hogy mely rendelkezések alkalmazhatók, és melyek nem. Ezt a fajta lépcsőzetességet a Hvt2011. 64. §-a¹⁸ és a Kat. 47–51/A. §-a szabályozza.

Ezzel a gyakorlattal a Vbő. szándékoltnak szakít, amikor nem tartalmaz megkötetést abban a vonatkozásban, hogy milyen fokozatossággal lehet bevezetni az intézkedéseket.

Az új megközelítést nemcsak a józan megfontolás, hanem a pandémia kapcsán kihirdetett veszélyhelyzet gyakorlati tapasztalatai is alátámasztják. Az alapvetően egészségügyi válsághelyzetnek induló kihívás kapcsán a veszélyhelyzeti intézkedési lajstrom nem volt elégséges, hiszen éppen olyan kiegészítő és támogató rendelkezések váltak szükségessé, elsődlegesen a nemzetgazdaság működőképességének fenntarthatósága érdekében, amelyet a Kat. vonatkozó szabályai korábban nem tettek lehetővé. Mindezekre figyelemmel már a Vbő. hatálybalépését megelőzően módosítani volt szükséges a Kat.-ot,¹⁹ illetve a 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről is tartalmazott olyan szabályokat, amelyek ezt a megközelítést erősítették, a Vbő. pedig a módosított Kat. vonatkozó rendelkezéseit is hatályon kívül helyezve²⁰ általánosnak, valamennyi különleges jogrendre alkalmazhatónak állapítja meg az intézkedési lehetőségeket.

A rendkívül gyorsan változó biztonsági fenyegetések vonatkozásában csak valószínűsíthetjük, hogy mely intézkedésekre lehet szükség, de egyértelműen nem lehetséges a fokozatosság előzetes szabályozása, arra minden esetben önálló vizsgálatot kell lefolytatni. Álljon itt példaként egy veszélyhelyzeti szituáció, amely önmagában jellegéből adódóan értelemszerűen nem teszi eleve szükségessé a média- vagy az internetszolgáltatók működésének korlátozását, mindemellett nem kizárható olyan helyzet kialakulása,²¹ amikor ez mégis szükségessé válik, így ennek jogi lehetőségét biztosítani kell.

¹⁸ Hvt. 64. § (2) bekezdés: „A Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején a 65–79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezetheti be.

(3) A köztársasági elnök szükségállapot idején a 65. § (2) és (3) bekezdésében, a 66. §-ban, a 67. § (2) bekezdésében, a 68–71. §-ban, a 72. § (1)–(4) bekezdésében, a 73–75. §-ban, a 76. § (2) és (5) bekezdésében, a 77. §-ban, a 78. § (2)–(5) bekezdésében és a 79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezetheti be.

(4) A Kormány

a) megelőző védelmi helyzetben és váratlan támadás esetén a 65–66. §-ban, a 67. § (1) bekezdésében, a 68. § (4)–(5) bekezdésében, a 69–70. §-ban, a 72. §-ban, a 76. § (2) bekezdésében, a 78. § (2)–(5) bekezdésében, és a 79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket,

b) a megelőző védelmi helyzet kihirdetését megelőzően, annak kezdeményezését követően, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem érintve a 79. §-ban meghatározott intézkedéseket,

c) a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően az alapvető jogok lényeges tartalmát nem érintve a 69. § (1) bekezdése, a 70. § (4)–(6) bekezdése szerinti, valamint a 79. §-ban meghatározott intézkedéseket a 79. § a), b), e), i) és j) pontjai kivételével,

d) terrorveszélyhelyzetben a c) pontban meghatározottakon túl a 65. § (2) bekezdés a)–e) pontjában, valamint a 70. § (3) bekezdés b) pontjában meghatározott intézkedéseket vezetheti be.”

¹⁹ 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről 353. §.

²⁰ 2022. november 1-jei hatállyal.

²¹ Ha egy nukleáris katasztrófa esetén a közösségi médiában olyanfajta demagóg és veszélyes tartalmak jelennének meg, amelyek közvetlenül is akadályozzák a védekezést, vagy pánikot keltenek, hiába van büntetőjogi eszköz az ilyen cselekmények visszaszorítására, az azonnali védekezési intézkedések eredményességét ez nem képes önmagában biztosítani. Ilyen esetekben kötelezhető lehet a szolgáltató meghatározott hivatalos tartalmak közlésére vagy egyes felhasználók működésének blokkolására, amennyiben a védekezés eredményessége más eszközzel nem biztosítható.

Az intézkedések lépcsőzésének kodifikációs szinten meg nem jelenő szigorú felsorolása mindemellett nem jelent azonnali, totális és mindenre kiterjedő, korlátok nélküli intézkedési jogot. A Vbő. alapelvi szinten is rögzíti az arányosság és a fokozatosság követelményét,²² amelyet a különleges jogrendi fejezetben kifejezetten tételes rendelkezésként is megismétel,²³ hangsúlyozva itt is a célhoz kötöttség követelményét, amely szerint az intézkedésekre csak a kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából kerülhet sor.

2.3. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – kihirdetés előtt és azt követően alkalmazható intézkedések

A különleges jogrendi intézkedések katalógusa vizsgálatának következő új eleme, hogy míg a korábbi szabályozás kevés kivétellel a különleges jogrend kihirdetésétől kezdődően biztosított lehetőséget rendkívüli intézkedésekre, az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. szabályozása már az egyes különleges jogrendi helyzetek kihirdetésének kezdeményezésétől megadja az intézkedés jogát a kormány számára.

A Vbő.-t megelőző szabályozás a terrorveszélyhelyzet kezdeményezésére és megelőző védelmi helyzet kezdeményezésére vonatkozó időszakban tette lehetővé a rendkívüli intézkedések meghozatalát.²⁴ A jogalkotó szándéka az volt, hogy késlekedés nélkül lehetővé váljon egyes védekezéssel összefüggő döntések meghozatala, azonban a korábbi időszak ezt a felhatalmazást csak ebben a két nevesített helyzetben hozta meg, nem feltételezte, hogy a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezése időszakában hasonlóra lenne szükség.

A Vbő. a *periculum in mora*²⁵ elvet valamennyi különleges jogrenddel összefüggésben generálissá tette. Minderre abból a megfontolásból van szükség, hogy nem praktikus egy olyan jogi rezsim fenntartása, amely a védekezés megkezdését egy más szervezettől származó közjogi aktustól teszi függővé egy olyan helyzetben, amikor az idő múlásának kifejezetten meghatározó jelentősége van a védekezés eredményességére. A kormány ezt a „megelőlegezett hatáskörét” – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából és kizárólag olyan intézkedések bevezetésével összefüggésben gyakorolhatja, amelyek az azonnali reagálás érdekében, a kezelendő fenyegetéshez igazodó mértékben szükségesek és arányosak.²⁶

²² Vbő. 4. §.

²³ Vbő. 80. § (3) bekezdés.

²⁴ Lásd a Hvt2011. 64. § (4) bekezdés b) és c) pontjainak rendelkezéseit.

²⁵ A késedelem veszélyes.

²⁶ Vbő. 80. § (4) bekezdés.

Ez a jogi-szakmai megközelítés nem példa nélküli a korábbi hazai alkotmányos szabályozásban sem. Már az Alkotmány 19/E. §-a szerinti helyzetben²⁷ is lehetőség volt bizonyos intézkedések megtételére a rendelkezésre álló idő rövidségére figyelemmel. Ezt a szabályt vette át az Alaptörvény a váratlan támadás tényállásának²⁸ megalkotásával. Ezekben az esetekben bár szükség van kormányzati szintű döntésre, az pusztán csak a váratlan támadás fennállásának megállapítására vonatkozik, maga a rendkívüli intézkedés már jó előre rögzített és jóváhagyott fegyveres védelmi tervben kapott helyet, amelyet azonban nem a kormány, hanem a köztársasági elnök hagyott jóvá. Az Alaptörvény kilencedik módosítását követően a váratlan támadás tényállása már nem igényel alkotmányos szintű szabályozást, az a Hvt.-ben kapott helyet,²⁹ de a működés logikája lényegében ugyanez marad azzal az eltéréssel, hogy a módosított Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel már nem a köztársasági elnök a fegyveres védelmi terv jóváhagyója, hanem a miniszterelnök.³⁰

A különleges jogrend kihirdetésének kezdeményezését követően, de a kihirdetést megelőzően hozott intézkedések kapcsán fontos szempont annak kiemelése is, hogy amennyiben a kihirdetésről az Országgyűlés nem határoz, azok legfeljebb 60 napig maradhatnak hatályban.³¹ Amennyiben azonban az Országgyűlés olyan döntést hoz, hogy a különleges jogrend kihirdetése nem szükséges, az addig meghozott intézkedések joghatásait vizsgálni szükséges, és törvényben kell rendelkezni azok következményeiről, illetve a normál működés helyreállításáról.³²

Ez utóbbi rendelkezés rendkívüli jelentőségű, hiszen a különleges jogrend időszakában olyan, a békeidőszaki működéstől teljesen idegen intézkedések kerülhetnek be a napi működés rutinjába, amelyek szakmai és jogi következményei nem szűnnek meg

²⁷ Alkotmány 19/E. § (1) bekezdés: „Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készsültségi erőkkel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint – a támadással arányos és erre felkészített erőkkel – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.”

²⁸ Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés: „A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készsültségi 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.” (Az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt hatályos szöveg).

²⁹ 2021. évi CXL. törvény 108. § (1) bekezdés: „A Kormány váratlan támadás esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – az ország fegyveres védelmi terve szerint – a szükségállapot vagy a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését megelőzően is a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.”

³⁰ 2021. évi CXL. törvény 10. § (2) bekezdés: „Az ország fegyveres védelmi tervét a honvédelemért felelős miniszter felterjesztése alapján a miniszterelnök hagyja jóvá.”

³¹ Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdés.

³² Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdés.

egy csapásra a különleges jogrend megszüntével, így ezen folyamatok további sorsát rendezni kell.³³

3. A különleges jogrendi felkészülés speciális rendelkezései

A fentiek szerint tárgyalt esetkörök kifejezetten a már kihirdetett különleges jogrendhez vagy annak Kormány általi kezdeményezéséhez kapcsolódnak. A Vbö. mindezen túl a védekezés eredményessége érdekében lehetőséget biztosít a kormány részére, hogy már a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezésére, illetve a veszélyhelyzet kihirdetésére irányuló kormányülés megkezdése előtt elrendelhesse a védelmi és biztonsági szervezetek, a védelmi és biztonsági igazgatás, a jogszabályban különleges jogrendi feladatok ellátására kijelölt kormányzati igazgatási szervek fokozott készenlétét, illetve intézkedhet az ehhez szükséges mértékben a rendkívüli munkavégzés azonnali elrendeléséről. Ez a szabály az eleve rugalmas alapszabályozást, ha lehet, még operatívabbá teszi, és biztosítja az érintett szervezeti és személyi kör közvetlen felkészülését is. Természetesen, a megfelelő kiterjesztő logika alkalmazásának szükségességére figyelemmel, ez sem jelent parttalanságot, valamiféle eseménynek be kell következnie, vagy valamiféle fenyegetésnek beazonosíthatónak kell lennie ebben az időszakban is, ezeket a szerveket érintő rendkívüli szabály sem lehet a mindennapok működésszabályozásának eszköze – arra rendelkezésre állnak a normál időszaki általános szabályozók.

4. Összegzés

Az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében a különleges jogrendi szabályozás nem csupán formailag újult meg, hanem logikájában, rugalmasságában és a beavatkozás mélységében is lényegesen eltérő megközelítést alkalmaz. Az elmúlt időszak történései rendre igazolták, hogy a gyorsan változó világunkban a különleges jogrendi szabályrendszerek csak akkor alkalmazhatók megfelelő hatékonysággal, ha a jogi és szakmai konstrukció megfelel a kihívásoknak, legalább annyira gyors és változatos beavatkozást tesz lehetővé, mint amilyen gyorsan és változatosan a kihívások jelentkeznek, változnak. A különleges jogrendi intézkedéskatalógus mindemellett nem alkalmazható parttalanul, a szükségesség és arányosság tesztjét minden esetben el kell végezni, és amennyiben más, kevésbé „drasztikus” eszközzel is lehetséges a helyzet kezelése, azt kell alkalmazni.

³³ Ezt szolgálják az úgynevezett „kivezető törvények”. Példaként álljon itt ismét a Covid-19 kapcsán kihirdetett veszélyhelyzet, amikor az egyes ügyfélszolgálati és hatósági tevékenységeket a járvány hatásai miatt korlátozták, aminek eredményeként számos hatósági engedélyt hosszabbítottak meg a törvényes határidőn túlra. A veszélyhelyzet megszüntetésével ezek a tevékenységek azonnali hatállyal jogalap nélkül maradtak volna, ha nem születik erre külön szabályozás.

Irodalom- és forrásjegyzék

- DE NEGRI Laura (2021): Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 414–432. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_19
- HOFFMAN István – KÁDÁR Pál (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2.
- JAKAB András – TILL Szabolcs (2014): A különleges jogrend. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest: HVG-Orac.
- KÁDÁR Pál (2014): A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2(1), 5–46.
- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 8.
- NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila szerk. (2021): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet. Online: <https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4>
- SZENES Zoltán (2017): Katonai biztonság napjainkban. Új fenyegetések, új háborúk, új elmélete. In FINSZTER GÉZA–SABJANICS István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 69–104.
- SZENTE Zoltán (2020): A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 9.
- TRÓCSÁNYI László (2021): A különleges jogrend elméleti kérdései. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 26–36. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_1

Felhasznált jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása
- Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása
1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
2011. évi CXXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről
2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről