

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGI REFORMJA



AZ NKFI ALAPBÓL
MEGVALÓSULÓ
PROJEKT

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGI REFORMJA

szerkesztette:

Kádár Pál

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

2023

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGI REFORMJA

ISBN 978-963-498-595-2

Szerkesztette:

Kádár Pál

Lektorálta:

Prof. Dr. Csink Lóránt (I-V. fejezet)

Dr. Horváth Attila (VI-XVII. fejezet)

A kötet szerzői:

Farkas Ádám (I., III. fejezet)	Petruska Ferenc (II. fejezet)
Kádár Pál (IV., VII., VIII., XIII., XV. fejezet)	Pogácsás Imre (VI. fejezet)
Kelemen Roland (I., II. fejezet)	Spitzer Jenő (II. fejezet)
Keszely László (VII., IX., X., XI., XIV. fejezet)	Varga Attila Ferenc (IX., XIV. fejezet)
Molnár Ferenc (XVI. fejezet)	Vikman László (II. fejezet)
Till Szabolcs Péter (IV., XII., XVII. fejezet)	Zákány Péter (V. fejezet)

Kiadja:

Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely
1441 Budapest, Pf.: 60

Kiadó képviselője:

Dr. Kádár Pál

Kadar.Pal@uni-nke.hu

A kötet a TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.



2023



AZ NKFI ALAPBÓL
MEGVALÓSULÓ
PROJEKT

Tartalomjegyzék

Bevezető	11
I. Az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásának történelmi előzményei.....	16
1. Bevezetés	16
2. A rendszerszintű védelmi szabályozás előzményei	17
2.1. A dualizmus időszakának jelentősége	18
2.2. A két világháború közötti időszak sarokpontjai	21
3. A különleges jogrend hazai történelmi bölcsője: a háború esetére szóló kivételes hatalom.....	25
4. Adalékok a speciális védelmi célú döntéshozatal hagyományaihoz	31
4.1. Honvédelmi Bizottmány, mint kormánypótló országgyűlési bizottság.....	31
4.2. Kivételes hatalom koordináló és „országmozgósító szervek”	33
4.3. A pártállam és kivételes hatalmi szerve: a Honvédelmi Tanács	36
5. Összegzés	38
Irodalom és forrásjegyzék.....	40
II. Nemzetközi minták vizsgálata az összehangolt válságkezelésre, az arra való felkészülésre és a különleges jogrendi szabályozására	44
1. Bevezetés	44
2. A visegrádi államok különleges jogrendi szabályozása.....	45
2.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások.....	45
2.1.1. Külső támadásra adott válaszok, vagyis a hadiállapot megjelenése és szabályozása... ..	45
2.1.2. Belső jelentős anomáliák kezelésére vonatkozó szabályok	47
2.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai.....	49
2.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében.....	50
2.4. Alkotmány biztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére.....	50
3. A germán vagy ún. kontinentális szabályozás áttekintése	52
3.1. Az Osztrák Köztársaság különleges jogrendi szabályai	52
3.2. A Német Szövetségi Köztársaság különleges jogrendi rendszere	54
3.3. Következtetések a germán különleges jogrendi rendszerekre nézve.....	58
4. A Spanyol Királyság különleges jogrendi szabályai.....	58
4.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások.....	59
4.1.1. Ostromállapot megjelenése és szabályozása	59
4.1.2. Szükségállapot típusú szabályok megjelenése	59

4.2.	Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai.....	60
4.3.	Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében.....	61
4.4.	Alkotmány biztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére.....	62
5.	Az ostromállapot archetípus hazája – a francia különleges jogrend szabályanyaga.....	63
5.1.	Az ostromállapot	63
5.2.	A rendkívüli elnöki intézkedési jogkör	64
5.3.	Szükségállapot	65
5.4.	Következtetések a francia különleges jogrendi rendszerre nézve	66
6.	Benelux államok és Dánia	67
6.1.	Belgium	68
6.2.	Hollandia	69
6.3.	Luxemburg	71
6.4.	Dánia.....	72
7.	Az Észti Köztársaság különleges jogrendje.....	73
7.1.	Különleges jogrendi tényállások és elrendelésük a szabályai.....	74
7.2.	Különleges jogrend speciális szervei.....	75
7.3.	Alkotmányos garanciák különleges jogrend idején.....	76
8.	Egyes angolszász különleges jogrendi szabályai – az általános felhatalmazás modelljei....	77
8.1.	Egyesült Királyság.....	78
8.2.	Kanada	80
8.3.	Amerikai Egyesült Államok.....	81
8.4.	Következtetések az angolszász különleges jogrendi rendszerekre nézve	83
9.	Ázsiai minták a különleges jogrend szabályozására	84
9.1.	India	84
9.1.1.	Nemzeti szükségállapot	84
9.1.2.	Állami szükségállapot	85
9.1.3.	Pénzügyi veszélyhelyzet.....	86
9.1.4.	Következtetések India különleges jogrendi berendezkedése tekintetében	86
9.2.	Japán.....	86
9.3.	Koreai Köztársaság (Dél-Korea)	89
10.	Összegzés	90
	Irodalom és forrásjegyzék.....	91
III.	Alapvető szabályok – a Vbő. I fejezete	95
1.	Bevezetés	95

2. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása történeti és összkormányzati megvilágításban.....	97
3. A Vbő. alapvetéseinek és hagyományos védelmi és biztonsági funkciókhoz való kapcsolódásainak áttekintése	100
3.1. A Vbő. elvi, rendszertani alapvetései.....	100
3.2. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései a Vbő. egyes rendelkezéseiben és azok ágazatokon átívelő kapcsolódásaiban	105
4. Összegzés.....	111
Irodalom és forrásjegyzék.....	112
IV. A védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek – a Vbő. II. fejezete.....	114
1. Bevezetés - a védelmi és biztonsági kötelezettségrendszer alaptörvényi háttére.....	114
2. A Vbő. kötelezettségrendszere	120
2.1. A polgári védelmi kötelezettség szabályozása	123
2.2. A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályozása	128
2.3. A védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség	131
3. Az elsődlegesen a Hvt.-n alapuló védelmi és biztonsági kötelezettségek	131
3.1. A katonai szolgálati kötelezettség	133
3.2. A honvédelmi munkakötelezettség.....	140
4. Összegzés	141
Irodalom és forrásjegyzék.....	142
V. A védelmi és biztonsági tervezés rendszere, összefüggések a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel – a Vbő. III. fejezete	144
1. Bevezetés - a kormányzati szinten irányított tervezés alapjai	144
2. A NATO tervezés és a reziliencia kapcsolata a védelmi biztonsági tervezés rendszerével....	145
3. A védelmi és biztonsági tervezés alapjai.....	147
4. A védelmi és biztonsági tervezésre és a tervdokumentumok készítésére vonatkozó alapelvek	153
5. A védelmi biztonsági tervezés folyamata és módszere	154
6. Összegzés	159
Irodalom és forrásjegyzék.....	159
VI. A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása – a Vbő. IV. fejezete.....	161
1. Bevezetés	161
2. Védelem és biztonság.....	161
3. A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének alapjai.....	163
4. Összegzés	166
Irodalom és forrásjegyzék.....	167

VII. A nemzeti ellenálló képesség – a Vbö. V. fejezete	168
1. Bevezetés - az ellenálló képesség fogalma	168
2. Az ellenálló képesség nemzetközi trendjei	169
2.1. Az egész társadalom bevonása a védelembe	169
2.2. Fúziós paradigma.....	171
3. A nemzeti ellenálló képesség szabályozása.....	173
4. A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének várható hazai trendjei.....	180
5. Összegzés	184
Irodalom és forrásjegyzék.....	184
VIII. A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása – a Vbö. VI. fejezete.....	188
1. Bevezetés	188
2. Miért szükséges az irányítás rendszere?.....	188
3. Mire és milyen tartalommal terjed ki a védelmi és biztonsági irányítás rendszere?	189
3.1. Az Országgyűlés	189
3.2. A köztársasági elnök	191
3.3. A Kormány.....	192
3.4. A miniszter	194
3.5. A védelmi és biztonsági szervezetek és a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek	196
4. Milyen előnyei vannak, ha a szabályozás és az irányítás integrált?.....	198
5. Összegzés	199
Irodalom és forrásjegyzék.....	199
IX. A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere – a Vbö. VII. fejezete.....	201
1. Bevezetés – előzmények, elvi alapok	201
2. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszere	204
2.1. A különleges jogrend és a „szürke zónás” esetek szabályai	204
2.2. A védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere	206
2.3. A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása	207
2.4. A központi koordinációs szerv.....	208
2.5. A védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szervei	211
2.6. A védelmi és biztonsági célú adatkezelés	213
2.7. Védelmi és biztonsági gyakorlatok	214
3. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének hatásai a honvédelem rendszerére.....	216
4. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének hatásai a katasztrófavédelem rendszerére.....	218
5. Összegzés	219

Irodalom és forrásjegyzék.....	219
X. A védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegés megállapítása (védelmi és biztonsági bírság) – a Vbő. VIII. fejezete.....	221
1. Bevezetés	221
2. A védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegésekhez kapcsolódó anyagi és eljárásjogi szabályok.....	221
3. Összegzés	224
Irodalom és forrásjegyzék.....	225
XI. A védelmi és biztonsági célú riasztás rendszere – a Vbő. IX. fejezete	226
1. A riasztási rendszer rendeltetése, keretei.....	226
2. A védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség szerepe a riasztási rendszerben ..	226
3. Az állami szervek riasztása	227
4. A lakosság riasztása	229
5. Összegzés	230
Irodalom és forrásjegyzék.....	231
XII. A védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok – a Vbő. X. fejezete	232
1. Az ellenőrzés és a gyakorlatok jelentősége a szabályozásban.....	232
2. Az ellenőrzési szabályok fókuszai.....	233
3. A gyakorlatok keretrendszere	234
4. Összegzés	236
Irodalom és forrásjegyzék.....	236
XIII. Az összehangolt védelmi tevékenység – a Vbő. XI. fejezete	237
1. Bevezetés – az összehangolt védelmi tevékenység funkciója.....	237
2. Az összehangolt védelmi tevékenység irányítása és a részt vevő szervek feladatai	238
3. Az összehangolt védelmi tevékenység keretében bevezethető intézkedések.....	239
4. Összegzés	243
Irodalom és forrásjegyzék.....	243
XIV. A nemzeti és NATO szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszere – a Vbő. XII. fejezete.....	244
1. Bevezetés	244
2. A NATO válságkezelési rendszere	246
3. A NATO Válságkezelési Rendszerének hazai adaptációja.....	247
4. A nemzeti válságkezelési rendszer struktúrája	254
5. Az összkormányzati szintű válságkezelés esetei	259
5.1. Különleges jogrend	260
5.2. A védelmi és biztonsági esemény	263
5.3. Az összehangolt védelmi tevékenység	264

5.4. A honvédelmi válsághelyzet	265
5.5. A váratlan támadás elhárítása	266
5.6. Katasztrófa	267
5.7. Egészségügyi válsághelyzet.....	267
6. Összegzés	269
Irodalom és forrásjegyzék.....	271
XV. A különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályai – a Vbö. XIII. fejezete.	273
1. Bevezetés	273
2. A különleges jogrendi intézkedéskatalógus szabályozásának egységesítése	273
2.1. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – szigorúan kötötten meghatározott intézkedések versus nyitott végű szabályozás.....	275
2.2. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – lépcsőzetesség versus teljes eszköztár.....	285
2.3. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – kihirdetés előtt és azt követően alkalmazható intézkedések.....	286
3. A különleges jogrendi felkészülés speciális rendelkezései	288
4. Összegzés	288
Irodalom és forrásjegyzék.....	288
XVI. Kitekintés – a nemzeti ellenálló képesség, a NATO és az Európai Unió viszonylatában .	290
1. Bevezetés	290
2. A reziliencia kulcsfogalommá válása	291
3. NATO, Európai Unió, ellenálló képesség.....	294
4. A NATO új Stratégiai Konceptiója és a reziliencia kérdése	297
5. Összegzés	301
Irodalom és forrásjegyzék.....	302
XVII. A védelmi biztonsági igazgatás rendszer működésének hatásai a kormányzat egyes kiemelt területeire és a védelmi és biztonsági szervezetek működésére	304
1. Bevezetés	304
2. A Vbö. közvetlen kapcsolódásai	305
3. A Vbö. szabályozási visszacsatolásai.....	309
4. A kommunikáció kiemelt jelentősége: a riasztási rendszerek megújítása.....	313
5. Az Alkotmánybíróság szerepe a keretrendszer kialakításában	315
6. Összegzés	317
Irodalom és forrásjegyzék.....	317

Bevezető

„A hatalom csak eszköz, végső cél a népek boldogítása.”

(Deák Ferenc)

A 21. század eleje – leginkább a második évtizedétől kezdődő időszak – számos olyan eseményt hozott az életünkbe, amelyek korábban ugyan nem voltak feltétlenül elképzelhetetlenek, de intenzitásuk, sokféleségük, gyors változásuk és kiszámíthatatlan megjelenésük, mi több, egyidejű jelenlétük miatt egyértelműen újszerűnek nevezhetjük azt a környezetet, amiben élünk.

A válságkezelés, a különleges jogrendi működés és mindezek szabályozása új kihívásokkal néz szembe. A múlt század háborúi, természeti katasztrófái és válságai által generált kríziskezelési eszközök ma már nem tekinthetők korszerűnek, egyes elemei kifejezetten alkalmatlanok az alapvető cél, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának védelmére, valamint a folyamatos, szuverén állami működés fenntartására.

A klímaváltozásból adódó szélsőséges időjárási helyzetek, a túlnépesedés és az ezzel összefüggésben prognosztizálhatóan kialakuló élelmiszer-ellátási, nyersanyag- és energiaválságok, az illegális tömeges bevándorlás, a nemzetközi terrorizmus, vagy a COVID-19 pandémia és az ahhoz hasonló helyzetek, az orosz-ukrán háború, az információtechnológiai fejlődésből eredő új kihívások, a hibrid hadviselés és a „szürkezónás” fenyegetések kezelésére – még az Európai Unió és a NATO szövetségi szintjén is – mindinkább fókuszba kerül a nemzeti szabályozások megfelelőse, a nemzeti önerő és a nemzeti ellenálló képesség, valamint az együttműködés kérdései.

A klasszikus „majd a katonák, rendőrök és a tűzoltók megoldják” megközelítés végérvényesen meghaladottá vált, a védelmi rendszereket a teljes kormányzat, a teljes társadalom és a nemzetközi együttműködés eszközeinek bevonásával szükséges kiépíteni és működtetni.

2019-ben a Miniszterelnöki Kormányirodán kezdte meg a munkáját az a szakértői csoport, amely azt a feladatot kapta, hogy tekintse át a hazai és a nemzetközi válságkezelés, valamint a különleges jogrendi működés szabályozási megoldásait és készítsen javaslatot egy hatékony, a 21. századi kihívásoknak megfelelő hazai szabályrendszer megalapozására, a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerének korszerűsítésére.

A közel másfél éves előkészítő munka során számos kutatás és elemzés látott napvilágot, ehhez kapcsolódóan és nem utolsó sorban először a COVID-19 pandémia, majd később az orosz-ukrán háború sokkolóan kijózanító hatásának köszönhetően egyéni kutatók, különböző biztonságpolitikai és jogtudományi kutatóintézetek, munkaműhelyek, az állam működtetésében érintett szervezetek, szakírók és nem utolsó sorban szakmai felsővezetők vizsgálták meg a kérdést, vajon mennyire felel meg a hazai védelmi és biztonsági igazgatás szabályrendszere a gyorsan változó világunk kiszámíthatatlan fenyegetéseinek, mennyiben használható és milyen mértékben nevezhető hatékony és a jogállamiság próbáját is kiálló eszköztárnak a hazai jogalkotás adta keret.

Az elemzések alapján bebizonyosodott, hogy a hazai szabályozás egyáltalán nem tekinthető rugalmasnak, a védekezés érdekében mozgósítható jogi lehetőségek meglehetősen korlátozottak, a rendelkezések tartalmilag is elavultak, egyes esetekben a technikailag rendelkezésre álló eszközök

alkalmazására sem adnak felhatalmazást vagy olyan késedelemmel járó eljáráshoz kötik ezek bevezethetőségét, amelyek ellehetetlenítik a hatékony beavatkozást. Megállapítást nyert, hogy az egyes közjogi döntési centrumok a különféle válsághelyzetekben indokolatlanul széttagoltak, bizonyos esetekben olyan szereplőket ruháznak fel döntési joggal, akik/amelyek békében nem gyakorolnak közvetlen hatást a válságkezelési feladatokra történő felkészülésre vagy a védekezés megszervezésére, így egy krízis esetén lényegében megfelelő operatív döntési rutin és munkaszervezet hiányában, korlátozott szervezeti kompetenciával lettek volna hivatottak a helyzet kezelésére.¹

A nemzetközi minták vizsgálata azt is feltárta, hogy a válságok kezelése azok gyors megjelenésére és a válságkezelés sikertelensége esetén esetleg felmerülő negatív következmények jelentőségére figyelemmel, jellemzően a végrehajtó hatalom dominanciáját követeli meg az azonnali intézkedések meghozatalában. A hazai szabályozás az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőzően ezt nem biztosította, a hat különleges jogrendi esetből kettőben nem a Kormány volt az intézkedések meghozatalára feljogosított szerv. Mindezekre figyelemmel a szabályozást úgy kellett átalakítani, hogy a végrehajtó hatalom védekezés érdekében meghozni szándékozott intézkedéseinek jogi akadályai ne legyenek, amely mellett a szükségesség és arányosság szempontjait és a jogállami működés garanciáit is biztosítani volt szükséges a rendkívüli intézkedési joggyakorlás időtartamhoz és egyéb feltételekhez kötésével, valamint az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság megfelelő eljárásaival.

A vizsgálat arra is rámutatott, hogy Magyarországon a különféle válságok megoldását a korábbiakban alapvetően ágazati eszközökkel képzelték el, többnyire csak a retorika szintjén jelent meg az a sokszor deklarált megközelítés, amely szerint a válságokat komplexen kell értelmezni és a különféle területeken jelentkező hatásait összehangoltan kell kezelni. Minderre azonban az egyes ágazati szabályozók alkalmazása nyilvánvalóan nem volt elégséges. Legszenbetűnőbben a COVID-19 pandémia kezelési tapasztalatai világítottak rá, hogy egy egészségügyi válság kezelésében nem elégségesek pusztán az egészségügyi ágazat járványvédelmi intézkedései, számos olyan jelentős beavatkozás is szükséges, amely más ágazatok tevékenységi körébe tartozik és annak hatásait az egészségügyi kormányzat nem képes sem mérlegelni, sem kezelni.²

Mindezek az alapvető megállapításokon nyugszik az a védelmi és biztonsági szabályozási reform, amelyek legfontosabb elemeit kötetünkben görcső alá vesszük.

Jelen kötet szerzői – köszönhetően személyes érdeklődésüknek és munkakörüknek is – másoknál talán kicsit közelebbről kísérhették figyelemmel a védelmi és biztonsági reform jogalkotási folyamatát, javaslataikkal és kritikai észrevételeikkel segítették a szabályozás előkészítését és megvalósítását, melyre figyelemmel reményeink szerint az olvasó átfogó képet kaphat ezek legfontosabb elemeiről és céljairól.

¹ Lásd erről bővebben HORVÁTH Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében, in NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, 122–148. o., 138. o., Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021.; vagy SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, in Állam- és Jogtudomány, 61(3), 115–139. o., továbbá HOFFMAN István- KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástan Műhelytanulmányok, 2021/2. 24-25. o. <https://tinyurl.com/yyj2t8sx>

² Gondoljunk csak a hitelmoratórium rendkívüli szabályozására, a kormányhivatalok sajátos ügyfelfogadási rendjére, a személyi okmányok és a járművek hatósági engedélyeinek hatály-hosszabbítására, vagy az oktatásra és a nyelvvizsgákra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre.

A kötet először a hazai védelmi szabályozás előzményeit mutatja be, amely során áttekintést kaphatunk a 19-20. század legfontosabb jogtörténeti állomásairól.

A fejezet nem tér ki részletesen a rendszerváltást követő alkotmányos szabályozás kapcsolódó módosításaira. Ennek a sokak által feldolgozott³ sajátos, „követő” jogfejlődésnek legfontosabb jellemzője az, hogy rendszerint valamely külső hatás (váratlan fegyveres támadás veszélye, nemzetközi terrorhullám, stb.) generálta az alkotmányos szabályozás módosítását, a különleges jogrendi helyzetek megsokasodását, miközben az újabb és újabb megjelenő kihívások kezelésére a kialakított szabályozás összességében mégsem volt elégséges.⁴ Az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőzően nem volt jellemző a kihívások előzetes értékelése és a még be nem következett krízisekre történő előzetes felkészülés a szabályozás szintjén. Ennek következtében a végrehajtás során sem beszélhettünk olyan korszerű és rugalmas, a komplex megközelítést és az összkormányzatiságot erősítő védelmi-biztonsági szabályozási rendszerről, amelyet ma a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) képvisel.

A következő fejezetben szerzőink az összehangolt válságkezelésre és az arra való felkészülésre, valamint a különleges jogrendi szabályozásra vonatkozó egyes nemzetközi megoldásokat teszik vizsgálat tárgyává. Tizenkilenc állam szabályozási gyakorlatáról kapunk áttekintést, amely segítségével könnyen beláthatjuk, hogy nincs egy bizonyos és kizárólagos hatékonyan alkalmazható minta, valamennyi államszervezet a saját megoldását munkálta ki az évtizedek során és a jogállamiság követelményeinek számos eltérő megoldás is képes eleget tenni.

Kötetünk következő (III-XV.) fejezeteiben a védelmi és biztonsági szabályozás reformjának meghatározó elemeként jelentkező Vbö. törvényi fejezetrendjének megfelelően tagolva, részletesen feldolgozzuk a szabályozást, kapunk áttekintést az egyes régi és új jogintézmények funkciójáról.

Ennek megfelelően először a Vbö. alapvető szabályaival és ezek viszonyrendszerének feltárásával foglalkozunk, áttekintjük, hogy mi az a tágabb fejlődési kontextus, amiből a Vbö. újdonsága kinőtt és ez az újszerűség miként jelenik meg a törvény rendelkezéseiben, illetve indokolásában, hogyan hat mindez a teljes hazai védelmi és biztonsági szabályozásra.

Ezt követően a védelmi és biztonsági kötelezettségi rendszer egyes elemeit ismerhetjük meg, az alaptörvényi szinttől a Vbö.-n keresztül a honvédelmi törvényig bezárólag. A IV. fejezet szerzői rámutatnak, hogy az Alaptörvény által biztosított mozgástérben a Vbö. miként értékelte újra a

³ Lásd például: CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? in *Iustum Aequum Salutare*, XIII. 2017. 4. 7–16. o. https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf

FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk): *Szkülla és Kharübdisz között – tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*; Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020. <https://tinyurl.com/3abrxhs3>;

HOFFMAN István- KÁDÁR Pál: *A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/2.* <https://tinyurl.com/yyj2t8sx>

HORVÁTH Attila: *A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében*, in NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádli Ferenc Intézet, 2021. 122-148. o.

JAKAB András-TILL Szabolcs: *A különleges jogrend*; in TRÓCSÁNYI László - SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, 2016. 485-513. o.

⁴ Ennek köszönhetően került sor a vörösiszap katasztrófa kapcsán az azonnali Hvt. módosításra, a 2015-ös európai terrorhullámhoz kötődően a terrorveszélyhelyzet jogintézményének életre hívására, vagy a COVID-19 pandémia kezelése érdekében a „lex COVID” megalkotására.

védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszerét és hogyan valósulhat meg az egyes kötelezettségek alkalmazhatóságának összehangolása.

A kötetből nem maradhatott ki a védelmi és biztonsági tervezési rendszer elemzése sem. Tervezés nélkül a felkészülés és a végrehajtás sem megvalósítható, így a Vbö. egyik kiemelt jelentőségű eredménye a kapcsolódó szabályok törvényi szinten történő megjelenítése. Az V. fejezetben a Vbö. által meghatározott többszintű tervezés és a kidolgozandó tervdokumentumok mellett a NATO tervezési rendszer egyes elemeinek kapcsolódásait is megismerhetjük.

A VI. fejezet a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésére és mozgósítására vonatkozó szabályokat mutatja be, amely témakörben nem csak a védelemgazdasági alapterv elkészítése, de a készletképzés kérdésköre is megjelenik.

A nemzeti ellenálló képességről szóló VII. fejezet a maga nemében nemzetközileg is egyedülálló, törvényi szinten megjelenő rendszer elemeit tárgyalja, bemutatva a kapcsolódó nemzetközi megoldásokat és a várható trendeket is.

A VIII. fejezetben az irányítás kerül a vizsgálat középpontjába, áttekintjük az államszervezet valamennyi szereplőjét és feladataikat, akik és amelyek a védelmi és biztonsági tevékenységek irányításában szerepet játszanak.

A védelmi és biztonsági igazgatás mint korábban nem ismert rendszer felépítéséről és működéséről olvashatunk a következő fejezetben. A IX. fejezet a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, területi és helyi szervei mellett a tágabb értelemben vett igazgatási elemeket is megjeleníti, ennek megfelelően számos utalással kapcsolódik kötetünk további részeihez. A fejezet külön figyelmet szentel az új igazgatási struktúra honvédelemre és katasztrófavédelem területére gyakorolt hatásainak.

A X. fejezet a Vbö-nek azon rendelkezéseit tárgyalja, amelyek a különféle védelmi és biztonsági kötelezettség-szegésekhez kapcsolódnak. Megismerkedhetünk a védelmi és biztonsági bírság jogintézményével és a kapcsolódó anyagi és eljárásjogi szabályokkal.

A Vbö. szabályozza a védelmi és biztonsági riasztás rendszerét is, amelyet lakossági és állami riasztási alrendszerekre bont. Az ezekre vonatkozó rendelkezéseket mutatjuk be a XI. fejezetben.

A törvény ellenőrzésekről és gyakorlatokról szóló része összességében a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő szervek és szervezetek ezirányú tevékenységével összefüggő rendszer-fejlesztés és a kontrollfunkciók ellátását szolgálja. Ezek részletszabályait a XII. fejezetben dolgoztuk fel.

A kötet XIII. fejezete a hazai válságkezelés eszköztárban korábban nem ismert, az összkormányzati válságkezelést szolgáló elemként megjelenő összehangolt védelmi tevékenység jogintézményét elemzi, mutatja be a bevezethető intézkedéseket és a kapcsolódó sajátos irányítási szabályokat.

A védelmi és biztonsági reform rendszerszintű változást hozott a nemzeti válságkezelési rendszerünkben is, új alapokra helyezi a NATO válságreakálási rendszerével összefüggő hazai feladatokat, megalapozza a nemzeti intézkedési rendszer működését. Az erre, valamint az összkormányzati válságkezelés egyes eseteire vonatkozó részeket dolgozza fel kötetünk XIV. fejezete.

A XV. fejezet azt mutatja be, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében milyen módon újult meg a különleges jogrendi szabályozás, hogyan jelent meg a logikájában, rugalmasságában és a beavatkozás mélységében is lényegesen eltérő megközelítés a különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályaiban.

Az utolsó két fejezetben szereplő zárótanulmányok, arra irányítják rá a figyelmet, hogy a védelmi rendszerekben a nemzeti ellenálló képesség és annak fejlesztési kérdései milyen mértékben váltak meghatározóvá és mennyiben vonható párhuzam a hazai történések kapcsán a NATO vagy az Európai Unió hasonló erőfeszítéseivel – a biztonság fenntartásával, illetve, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbö. generálta védelmi és biztonsági igazgatási reform új megközelítésű működése milyen hatást gyakorol a kormányzat egyes kiemelt területeire, különösen a védelmi és biztonsági szervezetek működésére.

Napjaink történéseit vizsgálva, nem nehéz belátnunk, hogy fenyegetések és válságok korában élünk, el kell hát fogadnunk, hogy a mindennapjaink részévé kell váljon számos olyan eszköz, amely korábban csak rendkívüli helyzetekben volt elképzelhető.

A sikeres válságkezelés titka a felkészülés. Amennyiben a honvédelmi és rendvédelmi szervezeteken túl a teljes államszervezet és a maga lehetőségeihez mérten a teljes társadalom is felkészült a kríziskezelésre, a tényleges kihívás megjelenése esetén azt már nem válságként éli meg majd az ország, egyfajta immunitás, ellenálló képesség alakul ki, amely így jól szolgálja az állampolgárok biztonságát és az állam működésének fenntartását – lényegében nemzeti fennmaradásunkat.

Ez a kötet ebben a mindannyiunk számára közös feladatra történő felkészülésben igyekszik segítséget nyújtani az Olvasónak⁵.

Budapest, 2023 augusztusa

Dr. Kádár Pál
a Nemzeti Közszerkeleti Egyetem
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely vezetője
a kötet szerkesztője

⁵ A kötet a TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

I.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásának történelmi előzményei

1. Bevezetés

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása lényegét tekintve a különleges jogrendi – és ezzel a normál jogrendi védelmi és biztonsági – szabályozás terén a rendelkezések korszerűbbé és átláthatóbbá tétele mellett egyfajta történelmi helyreigazítást is megvalósít. 1989-et követően ugyanis, a majd fél évszázados pártállami működés elnyomó tapasztalatai miatt félelem, bizalmatlanság és ellenérzések alakultak ki egyik oldalról az állam katonai karakterű szerveivel¹ szemben, másik oldalról pedig azokkal az intézményekkel szemben, amelyek a védelmi és biztonsági funkciók koncentrált alkalmazását segítő hatalomkoncentrációt szolgálják. Ez a jelenség egyértelműen azonosítható a hazai [hon]védelmi alkotmányosság kérdése² és a fegyveres testületek elmúlt harminc éves szabályozás- és szervezettörténete kapcsán, de leglátványosabban a különleges jogrend kérdésén mutatható be. Az, hogy Magyarországon 2016-ra hat különleges jogrendi esetkört és azon belül számos alesetkört különböztettünk meg, egyik oldalról a biztonsági környezet változását tükrözte vissza a jogrendszerben, másik oldalról azonban az 1989 előtti történelmi tapasztalatok traumáit és velük azt a célt, hogy az állam kemény hatalmi funkciójának fókuszált érvényesítését csak egy sajátos jogi rezsim, a különleges jogrend kihirdetése esetén lehessen megvalósítani.

A különleges jogrendek kihirdetési tapasztalatai alapján mondhatjuk, hogy a COVID-19 világjárványig ehhez a jogi intézményrendszerhez az volt az alapvető viszonyulás, hogy leszámítva a területileg és időben is konkrét események – természeti csapások és ipari szerencsétlenségek – által korlátozott veszélyhelyzeti tapasztalatokat, a többi különleges jogrend kihirdetésére nem volt kilátás. Ez egyik oldalról szerencse, másik oldalról azonban azt a mögöttes jelentést hordozta, hogy amit a jogalkotó csak különleges jogrendben tesz lehetővé, azt meglátása szerint jó ideig nem szükséges és nem is lehet alkalmazni. A témakört ugyanis az 1989 előtti félelmek, egyszerűen fogalmazva a „diktatúra vád” lengi körül, aminek enyhítését nem a szabályozás garanciális elemekkel való felvértezése, megújítása és megértetése útján próbálták a döntéshozók elérni, hanem az intézményrendszer lehetőség szerinti mellőzésével.

¹ A katonai karakterű szervek fogalmáról lásd bővebben: FARKAS Ádám: A katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás helye, szerepe, létjogosultsága az állam és társadalom rendszereiben. Hadtudomány, 2012/elektronikus szám, 3-6. o.

² A téma kapcsán lásd: 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, 2010, 437-449. o.; 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, 87-112.; KÁDÁR Pál: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén, 2010-2014. MTA Law Working Papers 2014/36.; TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon, 1988-2017. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017.; 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.; FARKAS Ádám: A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon. 1867-1944. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

Azt is mondhatnánk, hogy az 1989 és 2020 közötti időszakban a különleges jogrendre legnagyobb hatást gyakorló történelmi tapasztalatok nem az intézmény hazai – és kutatói szemmel nézve nemzetközi viszonylatban is értékes – történelmi előzményeiből táplálkoztak, hanem egy olyan időszakból, amikor a diktatórikus működés miatt fogalmilag nem is volt értelmezhető a különleges jogrend mint fogalom, hiszen az államhatalom lényegében mindig kivételes, már-már korlátlan eszköztárral operált. Ez a fajta negatív történelmi meghatározottság máig velünk él és a különleges jogrendről folytatott intenzív politikai diskurzus miatt komoly táptalajra is talált. Ennek ellenére szerencsés fordulat, hogy az elmúlt években meg tudott indulni egy olyan tudományos diskurzus is, ami a különleges jogrend jogintézményi jellegével, sajátosságaival és jól szabályozhatóságának kérdéseivel kezdett foglalkozni. Ehhez a tisztázáshoz azonban megkerülhetetlen a helyes történelmi előképek azonosítása és megismertetése, jelen időszakban különösen azért, mert mind az Alaptörvény kilencedik módosítása, mind pedig a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) jellege és irányultsága kapcsán vannak értékes történelmi előzmények Magyarország 1867 és 1944 közötti, polgári alkotmányos időszakából, illetve annak előfutáraként 1848/49-ből is.

Meglátásunk szerint, ami ma a komplex biztonságra való felkészülés összkormányzati, szakágazatokat összehangoló feladatrendszerében jelenik meg, az a második világháború előtti Magyarországon a háború esetére és különösen az akkor újfajta – totális – háborúra való felkészülésben, valamint intézményi megoldásokban ismerhető fel. Az e körbe tartozó intézményi és szabályozási megoldások áttekintése, mélyebb ismerete előfeltétele annak, hogy ma helyes viszonyulási pontot foglalhassunk el az új korszak védelmi-biztonsági kihívásaira adandó nemzeti válaszok tekintetében. A történelmi előzmények áttekintését rendhagyó módon nem kronologikusan közelítjük meg, hanem tematikusan, az átfogó szabályozástól az egyes jelentős részterületek és intézményi megoldások felé haladva, mivel a jelen és a történelmi múlt közötti különbségek miatt ez a tárgyalási mód jobban érthetővé teszi az egyes részek bonyolult kapcsolódásait és mai jelentőségét is.

2. A rendszerszintű védelmi szabályozás előzményei

Az, hogy a Vbö. a 20. század második felétől dominánssá váló komplex biztonságfelfogáshoz igazodó összkormányzati kereteket adó törvényként értelmezhető, nyilvánvalóan épít a biztonság fogalmával és tartalmával kapcsolatos elméleti és környezeti vonatkozásokra, valamint a különféle nemzetközi – különösen amerikai – mintákra is. Fontos azonban e tekintetben is hangsúlyozni a nemzeti sajátosságokat és történelmi előzményeket, ugyanis a korszaknak megfelelő biztonságfogalomhoz és -felfogáshoz illeszkedő szabályozás nem előzmények nélküli Magyarország védelmi alkotmányának és alkotmányjogának polgári fejlődése tekintetében.

A hazai védelmi és biztonsági szabályozás kapcsán értékes előzmények azonosíthatók a biztonságfelfogáshoz illeszkedő alkotmányossági követelményeknek megfelelő törvényi megoldások terén, amely megközelítésben kiemelkedő szerepet tölt be a honvédelmi szabályozás, és 1939 óta különösen a honvédelmi törvények sora. Nem véletlen, hogy a Vbö. a hatálybalépésével nagyjából a honvédelmi törvényben szabályozott elemeket fog új módon, fejlődő tartalommal és újszerű elemekkel kiegészítve magába olvasztani akár a védelmi igazgatás, akár a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése, akár pedig a különleges jogrendi szabályozás tekintetében. Ennek

tudható be az is, hogy a Vbő. indokolásában a jogalkotó maga is hangsúlyozza a honvédelmi, különösen az 1867 és 1945 közötti előzmények történeti-evolúciós jelentőségét. Jelen keretek között tehát ezen időszak áttekintése biztos alapként kezelendő.

2.1. A dualizmus időszakának jelentősége

Az osztrák-magyar kiegyezés folyamatában a fegyveres védelem és ezen belül a katonai védelem, illetve a honvédelem kérdése kiemelt jelentőségű volt. A korszak biztonsági környezetéből természetesen ez a sajátosság egyértelműen következik. A kiegyezés létrejötte is a kemény hatalmi eszközök és a Habsburg ház nagyhatalmi kényszerűségéből fakadt, amiben a katonai erő kulcsszerepet töltött be és ezért szükségessé tette a Magyarországgal való megbékélést mind politikai-társadalmi, mind gazdasági, mind pedig katonai érdekektől vezérelve.

E tekintetben persze látni kell azt is, hogy Európa a dualista időszak kezdetén pont egy rendkívül dinamikus fejlődési folyamat robbanásának küszöbén áll, ami néhány évtized leforgása alatt jelentősen átalakította a gazdasági, társadalmi, politikai és technikai környezetet. A vasúti majd légi közlekedés fejlődése, a gépesítés fokozódása, a rádiózás, a tömeges szabadidős szórakozások és ez által a társadalom fokozott elérhetősége mind-mind olyan jelenségek, amelyek a védelmi szférára is hatottak. Ennek eredményeként pedig mind a hadviselés, mind pedig a szuverenitást más módon sértő és fenyegető befolyásolási lehetőségek eszköztára kiszélesedett.

Ebből adódóan a kiegyezési folyamat katonai tárgyú törvényei tehát egyszerre tükrözik a kor biztonságfelfogását és a honvédelmi szabályozás fejlődési ívének kezdő tendenciáját is. Ez a kezdeti szakasz egy alapvetően szervezeti jellegű, illetve az intézményekre fókuszáló és intézményenként tagoló természetű szabályozási megoldásra épített. Ez egyszerre függ össze a szóban forgó szervezetek – különösen a közös hadsereg és a magyar királyi honvédség – politikai jelentőségével és azzal a ténnyel, hogy a védelmi célú kötelezések szabályozásának kibontakozásához előfeltételként kell számolni a polgári típusú alapjogok védelmével, elterjedésével, majd törvényi szintű szabályozásának követelményével, ami a Kiegyezést követő évtizedek eredményeként azonosítható.

Akárcsak ma az alkotmányos szabályok, a történeti alkotmányosság korában is egyértelműen azonosíthatók azok a közjogi szabályozási keretek, amelyek az alkotmányos berendezkedés nagy képletében helyezik el a védelem és biztonságsvavatolás intézményeit és főbb szabályait. A polgári korszak honvédelmi szabályozása tekintetében ezt az alapvető – alkotmányos jelentőségű – keretet az alkotmányosságot helyreállító törvények adták meg előbb 1867-ben a közösügyi törvénnyel,³ majd 1920-tól az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvénnyel.⁴ Az ilyen értelemben véve alkotmányos alapokra építve kerültek aztán kialakításra

- a) a szervezeti alapot adó úgynevezett *védrendszeri törvények*,⁵ majd
- b) az egyes *különös tárgyú katonai védelmi törvények*,

³ Lásd: a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk.

⁴ Vö.: Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk.

⁵ Lásd: a véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk, a véderőről szóló 1889. évi VI. törvénycikk, a véderőről szóló 1912. évi XXX. törvénycikk, a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk, a honvédségről szóló 1890. évi V. törvénycikk, a honvédségről szóló 1912. évi XXXI. törvénycikk, a népfelkelésről szóló 1868. évi XLII. törvénycikk, a népfelkelésről szóló 1886. évi XX. törvénycikk, valamint a m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk.

- c) a katonai büntetőjogi tárgyú törvényeket,⁶ valamint
- d) 1939-ben az átfogó és ágazati jellegű honvédelmi törvény.⁷

Ebből a fejlődési ívből a tartalmak következőkben történő összefoglalása mellett egyértelműen kirajzolódik a mai szabályozás történelmi-evolúciós előzménye, ha úgy tetszik egy jogfejlődési kirakós elemei, amelyek összeállítása ma a Vbö. megalkotásával egy új, a részek összességénél többet adó fejlettségi szintként, egyidejűleg pedig egy jövőbeni fejlődési stáció történelmi megalapozásaként is értelmezhető.

A dualista szabályozási korszak kezdetén a *védrendszeri törvényeket* szervezeti törvényként alkották meg a katonai védelmet személyi oldalról megalapozó általános és személyes védkötelezettség, valamint az ehhez kötődő intézmények, illetve a vezetés-irányítás kérdéseinek súlyozásával. Ebben az időszakban a katonai védelem alkotmányosan is jelentős alapintézményeinek és a védkötelezettségnek a statuálásán túl a védrendszeri törvények a további (hon)védelmi kötelezettségek szabályozását nem foglalták magukban, igaz azok – a maitól eltérő keretben, de – nem voltak már ismeretlenek a magyar jogrendszerben. A védrendszeri törvények megfogalmazás gyűjtőfogalmat jelent, amelybe a véderőről – vagyis a közös hadseregről – szóló törvények, a magyar királyi honvédségről szóló törvények, továbbá a népfelkelésről szóló törvények tartoznak bele, figyelemmel arra, hogy intézményi oldalról ezek adták az ország védelmi rendszerének főbb szervezeti pilléreit. Ezek a törvények lényegüket tekintve elsődleges feladatukként a szóban forgó katonai szervezetek alkotmányos létesítését látták el és ezek működésének főbb kereteit határozták meg mind szervezeti, mind pedig államszervezési és állami irányítási értelemben, persze az alkotmányos szintű szabályoknak megfelelően, úgynevezett alaptörvényként.⁸

Szabályozástechnikai szempontból ezek a törvények 1868-ban hasonló szisztémát követtek a felépítésük tekintetében, persze azzal a sajátossággal, hogy a véderőről szóló törvény adta meg a védrendszer tulajdonképpen katonai alapjait és ezt kiegészítették a honvédségről és a népfelkelésről szóló törvényekkel. A véderőről szóló törvény rendelkezéseit a Magyar Királyi Honvédség kapcsán egy részletesebb szervezeti szabályozás egészítette ki ugyancsak törvényi szinten.

A katonai védelem, majd honvédelem polgári szabályozási előzményei kapcsán fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az a kiegészítéstől kezdődően az ország 1944-es német megszállásáig megtartotta azt az alapvetését, hogy a fegyveres erőknek a belrend fenntartásával kapcsolatos feladatokat is meghatározott. Erre béke idején is adott volt a lehetőség minden különösebb közjogi specialitás nélkül, az úgynevezett katonai karhatalom keretében. Fontos persze tisztázni, hogy a szóban forgó történelmi időszakban a katonai karhatalom alapvetően nem egy pejoratív, elnyomó tartalmú megfogalmazást jelent, hanem egy sajátos szolgálati formát, amely a fegyveres erők belrendészeti feladatainak szervezett és rendezett megvalósítását szolgálta. Ennek példaként felhozható feladatai különösen: a választások rendjének biztosítása, küldeménykísérés,

⁶ Lásd: a közös haderő katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXII. törvénycikk, a honvédség katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk, a katonai büntető törvénykönyvről szóló 1930. évi II. törvénycikk, valamint a katonai büntetőtörvénykönyv életbeléptetéséről és a közönséges büntetőtörvények egyes rendelkezéseinek ezzel kapcsolatos módosításáról és kiegészítéséről szóló 1930. évi III. törvénycikk.

⁷ Lásd: A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk.

⁸ A téma dualizmus-kori közjogi sajátosságairól bővebben lásd: NAGY Ernő: Magyarország közjoga. Budapest, Athenaeum Kiadó, 1907.; KISS István: Magyar közjog. Eger, Érseki-Lyceumi Könyvnyomda, 1886.; FERDINANDY Gejza: Magyarország közjoga. Budapest, Politzer Kiadó, 1902.; KMETY Károly: A magyar közjog tankönyve. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1911.

személykísérés vagy épp jogellenes „csődületek” kezelése, azaz a mai rendőri értelemben vett tömegkezelés is, ha azt valamely polgári hatóság kérvényezte. A katonai szervek belbiztonsági feladatainak szabályozása kapcsán kiemelendő, hogy azt a jogalkotó az után is fenntartotta, hogy az időszakban több országos hatáskörű és szervezetszerű rendészeti szervet is felállított. Ez a szabályozási előzmény ma mind a Honvédség feladatrendszerének megfelelő szabályozása, mind pedig a védelmi és biztonsági célú kooperációk, illetőleg a válságkezelés tekintetében előzményként hasznosítható az újabb garanciákkal való összekapcsolás esetén.

A védszervezeteket meghatározó törvények mellett az ágazati jellegű honvédelmi szabályozás további fejlesztéséhez szükségszerű volt a *különös tárgyú katonai védelmi törvények* megalkotása. Ez szintén egy gyűjtőfogalom, amelynek körébe azok a törvények tartoznak, amelyek a védrendszeri szabályozás honvédelmi célú kiegészítését, illetőleg honvédelmi jellegű kötelezettségekkel való támogatását szabályozási oldalról biztosították. Ilyen volt különösen

- a magyar királyi honvédségi Ludovika-Akadémia felállításáról szóló 1872. évi XVI. törvénycikk és annak módosításai,
- a bánsági határőrvidék és a titeli zászlóalj polgárosításának törvénybe iktatásáról és a polgárosítás folytán szükségessé vált más intézkedésekről szóló 1873. évi XXVII. törvénycikk,
- a közös hadsereg (haditengerészet) és a honvédség beszállásolásáról szóló 1879. évi XXXVI. törvénycikk,
- a hadsereg, haditengerészet, honvédség és népfölkelés tiszti és legénységi özvegyeinek és árváinak ellátásáról szóló 1887. évi XX. törvénycikk,
- a véderő kötelékében álló országgyűlési tagok katonai szolgálatra behívásának szabályozásáról szóló 1889. évi XXII. törvénycikk,
- a honvéd nevelő- és képző-intézetekről szóló 1897. évi XXIII. törvénycikk, valamint
- a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikk, valamint
- a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk.⁹

A felsorolásból jól látható, hogy a szabályok egy része ma a hadkötelezettséggel, más része a sajátos – például képviselői – jogállásokkal, a felsőoktatás szabályozásával, illetve a katonai jogállási szabályozással kapcsolódik össze. Ez azt is jelenti, hogy a felsorolt törvények egyértelmű történelmi előzményét tudják adni a honvédelmi, ezáltal pedig a jövőre nézve a védelmi és biztonsági szabályozás „civil” ágazati szabályozásokkal való összekapcsolásának.

A különös tárgyú katonai védelmi törvények sorában a dualizmus keretei között időrendben utolsóként a *háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikket* szükséges megjeleníteni, amely alkotmánytörténeti, illetve az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. előzményei szempontjából is kiemelkedő jelentőséggel bír. Jelen értelmezési keretben annyi emelendő ki, hogy az úgynevezett kivételes hatalmi törvény a honvédelem, illetőleg a mai védelmi

⁹ Kiemelendő, hogy ez a törvény később alkotmánytörténeti jelentősége és a mai különleges jogrendi szabályozást megelőző jellege miatt önállósult fogalmi értelemben, de a jelen értelmezési keretben annak ellenére is megjelenítendő az osztályozásban, hogy jelen tanulmány is önálló címben fogja tárgyalni a jelentőségét. A téma kapcsán lásd: TÓTH Árpád: A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, 1976.; KELEMEN Roland (szerk.): Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017; KELEMEN Roland (szerk.): Az első világháború sajtójogi forrásai: Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2017.

és biztonsági szabályozás szempontjából azért kulcsfontosságú történelmi előzmény, mert azt a felismerést tükrözi a jogalkotóban, hogy a háború mint az államot, társadalmat¹⁰ és azok rendjét veszélyeztető végső és ekkor már technológiailag szinte totális fenyegetés¹¹, egyértelműen szükségessé tette a sajátos szabályozás kialakítását, jelentős részben egyes a polgári alkotmányos jogállammal járó garanciák és korlátozó szabályok ideiglenes és részleges felfüggesztését. Ez a mai szabályozás előzményeként egyik oldalról a rendkívüli változáson keresztülment, lényegében felgyorsult és a fizikai távolságok által kevésbé korlátozott környezeti kihívások jogállami lekövetési kényszerével azonosítható és elemezendő, másik oldalról pedig a válságkezelési és különleges jogrendi szabályozás előképével.

2.2. A két világháború közötti időszak sarokpontjai

Az első világháború lezárása mind a forradalmak államműködésre, társadalmi és politikai életre gyakorolt hatása, mind pedig a trianoni békediktátum bénító hatásaira figyelemmel drasztikusan érintette az országot és annak védelmi rendszerét is. A forradalmi és ellenforradalmi időszakok túlkapásai után a normalizáció terhe úgy nehezedett a védszervezetre, hogy közben azt a trianoni korlátozások és az országcsönkítés miatt is alapjaiban kellett újragondolni. Ez a folyamat szabályozás- és igazgatás-történeti szempontból is feltárássra érdemes, mivel megrendítő tapasztalatokat adhat mind a 20. századi történelem, mind pedig a mai és a későbbi védelmi és biztonsági szabályozás és szervezés számára egy kataklizma-forgatókönyv esetére.

A honvédelmet, sőt általában véve az állam és társadalom védelmét és biztonságának garantálását az 1920-as alkotmányos restauráció után újra kellett szabályozni az osztrák-magyar kettősség megszűnése, a békemegszorítások és az állami kapacitások megcsönkítése miatt. Nem meglepő, hogy a jogalkotó a történelmileg kritikus időszakban mindennemű szervezeti és környezeti tapasztalat ellenére is lényegében a korábbi gyakorlatra épített az újraszabályozás terén akkor, amikor a védrendszeri törvények tradícióit követte és a rendeleti úton létrehozott Nemzeti Hadsereg¹² konszolidálását, alkotmányos legalizálását a *m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk* megvalósította.

A törvény a trianoni korlátok és megváltozott államiság ellenére is őrizte a korábbi feladatrendszeri hagyományokat, vagyis az országosan szervezett és központilag irányított rendvédelmi szervek mellett meghagyta a Honvédség belrendészeti feladatait, sőt még ki is egészítette azt a határ védelmével.¹³

A tradíciók fenntartása a katonai jogosítványok közjogi szabályozása terén is érvényesült, hiszen az úgynevezett hadügyi hatalommegosztás elvrendszerét a közözügyi törvény mintájának megfelelően ültette át a törvényhozó az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvénybe és a honvédségi törvény hatásköri rendelkezéseibe is. E tekintetben ki kell emelni azt is, hogy a kormányzói jogkörök később bővítésre kerültek, ami szükségképpen a katonai védelem végrehajtó hatalmi irányítására is hatással volt. Ez mai alkotmányos szabályozásunk kapcsán a védelmi és

¹⁰ Érdekes képet adnak a kor társadalmi viszonyairól az alábbi kötetek: Eric HOBBSBAWN: *A birodalmak kora (1875-1914)*, Budapest, Pannonic Kiadó, 2004.; CLARK, Christopher: *Alvajárók – Hogyan menetelt Európa 1914-ben a háború felé*, Budapest, Park Könyvkiadó, 2015, 21-80. o.

¹¹ Erich LUDENDORFF: *Der totale Krieg*, München, Ludendorffs Verlag G.m.b., 1935.

¹² Lásd: A magyar nemzeti hadsereg megszervezéséről szóló 40/1919. hadügyminiszteri rendelet.

¹³ A m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk 1. §

biztonsági szervek működés-irányítása, illetve a főparancsnoki jogkör esetleges újragondolása kapcsán nyerhet jelentőséget.

A m. kir. honvédségről szóló törvény szervezeti jellegéből adódóan sok hasonlóságot mutatott a korábbi szervezeti típusú szabályozásokkal. E körbe tartozik az is, hogy meghatározta a katonai jogviszony létesítésének feltételeit, valamint a vállalandó szolgálati időt és a további jogállási alapvetéseket, mint a katonai védelem humánerőforrás-oldali jogi alapjait. Ez arra vezethető vissza, hogy külön jogállási törvény ekkor még nem került megalkotásra, mivel a főbb törvényi rendelkezéseket a szervezeti törvény keretei között elhelyezték, a szolgálat egyéb részleteit pedig a különböző alacsonyabb szintű szabályozókban, elsősorban a Szolgálati Szabályzatban, valamint különböző miniszteri rendeletekben, körrendeletekben és szervezeti utasításokban jelenítettek meg mint a haderő belső viszonyaira vonatkozó szabályokat.

A szervezeti szabályozást követően *a különös tárgyú katonai védelmi vagy ebben az időszakban már inkább honvédelmi törvényalkotást* a trianoni kényszer kiemelt területté tette az ország védelmi képességeinek lehetőségekhez mért fenntartása tekintetében. A sorköteleesség tilalma miatt a legfiatalabb generációk – rejtett – honvédelmi felkészítése ekkor, mint közismert, kiemelt fontosságú kérdéssé vált mintegy a sorozás visszaállításának megalapozása érdekében a fizikai kondíció javításával, illetve alapvető honvédelmi ismeretek átadásával.¹⁴ Ennek a testnevelésről szóló 1921. évi LIII. törvénycikk adott keretet, amely megalapozta a későbbi leventekötelezettség intézményét. A törvény végrehajtási rendeletében¹⁵ az iskolát elhagyó ifjúság testnevelési fórumaként már egyértelműen megjelennek a leventeegyesületek, emellett pedig a teljes szabályrendszer az összeírástól a felelősségi körökön át az egyes szereplők feladatrendszeréig jól mutatja a korábbi sorozással, katonai összeírással való hasonlóságot.¹⁶ A leventeegyesületek szervezését ezt követően a belügyminiszter szabályozta¹⁷ az ágazati jellegű honvédelmi törvény megalkotásáig.

A környezeti és különösen a technikai és ezáltal biztonsági körülmények változásainak lekövetésével kapcsolatos előzmények köréből kiemelkedő jelentőségű a fokozott légi tevékenységgel járó hadviselés szabályozási igényének megjelenése, vagyis *az átfogó légvédelem szabályozása*¹⁸ a vizsgált időszakban. Ez részint a biztonságfelfogáshoz való alkalmazkodás, részint a külső környezettel lépést tartó szabályozás, részint pedig a (hon)védelmi kötelezettségek szabályozásának előzményei tekintetében is értékelést érdemel. A légvédelemről szóló törvénycikk ugyanis nem „csak” létrehozta a légvédelmi rezsimet hazánkban, hanem állampolgári kötelezettségként írta elő a 18. és a 60. életév között az alkalmasságnak megfelelő személyek részére a légvédelmi kötelezettség teljesítését is. A légoltalmi felkészülés és az újfajta hadviselési mód kiterjedésének fontosságát jelzi, hogy a törvény értelmében „*a védekezés érdekében – ideértve a kiképzést és a gyakorlatot is – a szükség tartamára a mozgási szabadság rendészeti természetű intézkedésekkel korlátozható és a lakosság különleges rendelkezések megtartására kötelezhető.*”¹⁹ Ez azért is emelendő ki, mert a kivételes hatalomtól függetlenül, adott fenyegetéstípushoz igazodó módon, talán a normál jogrendi

¹⁴ E tekintetben bővebben lásd: SZAKÁLY Sándor: *Trianon, Honvédség, Háború, Sport*. Budapest, Kárpátia Stúdió, 2013.

¹⁵ A m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1924. évi 9.000. számú rendelete a testnevelésről szóló 1921: LIII. t.-c. végrehajtásáról (a továbbiakban: Ttc. Vhr.).

¹⁶ Lásd: Ttc. Vhr. 10–21. §

¹⁷ Lásd: A m. kir. belügyminiszter 1924. évi 124.000. számú körrendelete a Levente Egyesületek szervezéséről.

¹⁸ Lásd: A légvédelemről szóló 1935. évi XII. törvénycikk. (A továbbiakban: Lvtc.)

¹⁹ Lásd: Lvtc. 2. §

válságkezelés előzményeként is felfoghatóan tette lehetővé a biztonság fenntartásához szükséges normál keretek között nem érvényesíthető korlátozások alkalmazását.

A légvédelem szabályozását követően egyrésről a két világháború közötti szabályozás, másrésről pedig az 1867-től kezdődő polgári időszak szabályozás-, intézmény- és működés-fejlesztésében is korszakos újítást hozott a második világháború kezdetének éve, az első önálló nemzeti honvédelmi törvény, a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk megalkotásával. Ennek előzménykénti azonosítása és értékelése egyértelmű, amit a jogalkotó is megerősített a Vbő. viszonylatában az általános indokolással. Az 1939. évi II. törvénycikk az első átfogó, ágazati jellegű, de ágazatokon átívelő feladatokkal és szakosított kormányzati koordinációval operáló védelmi törvény a magyar jogtörténetben. Az előzménykénti értékelésben azt is érdemes figyelembe venni, hogy a honvédelmi törvény megalkotását a korabeli szakértők nem csak a védelmi szabályozás, hanem teljes közjogi szabályozásunk viszonylatában is értékelték. Tomcsányi Móric például a közjogi jogalkotás tényezésének példázataként mutatott rá erre a törvénycikkre a következőkkel: „Kétségtelen azonban, hogy alkotmányjogunk anyaga, különösen az utolsó évtizedben, hihetetlen módon gyarapodott [...] Legyen elég példakép rámutatnom az új honvédelmi törvényre, amely túl a szorosan vett katonai szolgálati jog körén, a nemzet szinte totális védelmének egységes kódexe, s rendelkezései számos vonatkozásban érintik a polgárok jogi helyzetét békében is.”²⁰

Az első szisztematikusan megalkotott honvédelmi kódex egy rendkívül komplex állami alrendszer – sok szempontból történelmi kényszerpályáktól befolyásolt – önálló és szisztematikus szabályozását testesítette meg. A honvédelmi törvény magába olvasztotta ugyan a védrendszeri törvények szabályozási tárgykörét és szellemiségét is, de azokon egyúttal messze túl is lépett, hiszen a kötelezettségek jelentős részét, a kivételes hatalom és a légoltalom főbb szabályait, valamint különféle igazgatási, koordinációs és államszervezeti szabályokat is tartalmazott. Az újólag kialakított szabályozás az Alaptörvény kilencedik módosítása és Vbő. előzményeként értékelve e tekintetben is fontos pont lehet, hiszen nem egyszerűen összefűzte a korábban külön vagy esetleg párhuzamosan szabályozott tárgyköröket, hanem igyekezett azokat hatékonyabbá tenni, egyúttal pedig olyan újításokat emelt törvényi erőre, amelyek a totális háborúra való felkészülés koordinált feladatellátásához kellettek. További előzményi értékkel bír, hogy az első honvédelmi törvény már bevezető rendelkezéseiben is osztársadalmi és osztormányzati feladatokat és elveket rögzített, amelyeket (1) a levontekötelezettségre – vagyis a katonai előképzésre –; (2) a honvédségre; (3) a hadkötelezettségre; (4) a hadkiegészítésre; (5) a tartalékos rendszerre; (6) a különböző szolgálati kedvezményekre; (7) a szolgálati kötelezettségek teljesítésére; (8) az elbocsátásra és költségekre; (9) a hadkötelesek érdekeinek védelmére; (10) a honvédelmi kötelezettségekre (és ezen belül a szolgáltatásokra, a honvédelmi érdekű gazdasági korlátozásokra, a honvédelmi munkakötelezettségre, a dologi honvédelmi szolgáltatásokra és gazdasági korlátozásokra); (11) a légvédelemre; valamint (12) a kivételes hatalom körére vonatkozó szabályokkal bontott ki, továbbá (13) az ezekhez részletesen kapcsolódó büntető rendelkezésekkel és (14) számos tárgykört felölelő vegyes és záró rendelkezésekkel egészített ki.

Emellett azonban jelentős újítás volt a honvédelmi felkészítés – és a békeidejű honvédelmi igazgatás – vonatkozásában, hogy a korábbi hatalommegosztási sémát békeidőben érintetlenül

²⁰ TOMCSÁNYI MÓRIC: Magyarország közjoga. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943, 4–5. o.

hagyva az országgyűlési döntés törvényerőre emelte a Legfelsőbb Honvédelmi Tanácsot.²¹ Ahogy a törvény fogalmaz: „A honvédelmi érdekek mind békében, mind háborúban való minél hathatósabb kielégítésének és az e végből szükséges intézkedések összehangjának biztosítása céljából Legfőbb Honvédelmi Tanács (az alábbiakban Tanács) szerveztetik.”²² A Tanács elnöke a miniszterelnök, amennyiben azon nem az államfő elnököl, vagyis nem is lehetett kérdéses, hogy a honvédelem összkormányzati szintű szervezése – és közvetlen irányítása – is a végrehajtó hatalom feladatrendszerébe – ezen belül is főszabály szerint annak elsőszámú vezetője hatáskörébe – tartozott. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács rendeltetése, mint látható, a honvédelem hathatósabb békeidejű és háborús szervezésének irányítása, vagyis kiemelése a mindennapi kormányzati tevékenység köréből, előképét adva ezzel a koordinált védelmi és biztonsági igazgatásnak és a kormányzás politikai szintjén megkülönböztetve a védelmi tematikát a kormányzás többi aspektusától. Innen nézve a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács a mai Védelmi Tanács – korábban Nemzetbiztonsági Kabinet – előzményeként értelmezhető, ha azonban ahhoz hozzávesszük a Ludovikán zajló kutatói-szakmai tevékenységeket, az igazgatási támogatást és a kormányzó katonai irodájának²³ feladatkörét, akkor már egy komplexebb, szakértői-szervezési keretrendszer is kirajzolódik az előzmények körében.

Ahogy már előzőleg jeleztük, az első honvédelmi kódex a kivételes hatalomra vonatkozó és korábban önálló szabályozást is elnyelte, illetve részben meg is újította a második világháború árnyékában. Ez a változás a kivételes hatalom karakterén átfogó változásokat nem eredményezett, a törvényhozó annak gyakorlási jogával továbbra is elsődlegesen a minisztérium – azaz mai fogalmaink szerint a kormány – számára nyitott lehetősége²⁴, hiszen a szóban forgó kivételes intézkedések lényegében törvényrontó vagy törvénytörő jogi felhatalmazást jelentenek, amelyek hatékonyságához a működés-irányítás dinamikus kapcsolódása elkerülhetetlen. A minisztériumi döntést minden esetben valamely miniszter felelőssége mellett kellett meghozni, azaz az egyéni felelősség nem volt megkerülhető, és a szabályozás elemei is igazodtak a totális háború korához²⁵, jelentősen visszatükrözték a katonai dominanciájú biztonságfelfogást és mégis a tárgyköri meghatározások mellett rugalmas felhatalmazást is biztosítottak a szükséges intézkedések bevezetésére. Ez a fajta megközelítés, összhangban szemlélve a (hon)védelmi jellegű kormányzati koordinációval, a védelmi feladatrendszer eshetőségekkel is számoló átalakításával, továbbá a (hon)védelmi kötelezettségek szabályozása terén megvalósított korrekciókkal és egységesítéssel egy eltérő biztonság-felfogáshoz igazodó, mégis az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. viszonylatában is hasonlóságokat mutató újításként értelmezhető. Ez az újítás egy rendkívül dinamikus változó történelmi, társadalmi, gazdasági és biztonsági időszak csúcspontját is jelentette, amely során az állam- és jogrendszernek egyértelműen alkalmazkodnia kellett a változó közeghez. Ennek az alkalmazkodásnak az előzményként való számontartása és további kutatása, elemzése úgy véljük, hogy a mai szabályozási és szervezési kihívások terén is értékes tapasztalatokat szolgáltathat.

²¹ FÁBRY Dániel: A legfelsőbb honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, Magyar Katonai Szemle, 1940/3. szám, 49–50. o.

²² Hvt. 1939. 3. §

²³ A téma kapcsán lásd: 63523/elln. a. 1920. számú körrendelet: Szervi határozványok Magyarország kormányzójának katonai irodája részére. In: 1920. évi 25. számú Rendeleti Közlöny.

²⁴ Vö.: Hvt. 1939. 141. § (1) bekezdése.

²⁵ Erről bővebben lásd: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 275–313. o.

3. A különleges jogrend hazai történelmi bölcsője: a háború esetére szóló kivételes hatalom

A hazai különleges jogrendi szabályanyag megjelenése meglehetősen hosszú folyamat eredménye volt. Az első törvénytervezetet még Deák Ferenc 1848 nyarán terjesztette a plénum elé, amelyből annak ellenére nem lett törvény, hogy maga a képviselőház követelte a kormánytól annak kidolgozását.²⁶ A kiegyezés után Deák a véderőtörvény-csomag tárgyalása során hívta fel a figyelmet arra, hogy a modern polgári állam esetében mennyire szükségszerű egy ostromállapoti törvény megalkotása. Végül azonban Horváth Boldizsár csak egy olyan plánumot terjesztett az országgyűlés elé a katonai bíróságok hatásköréről szóló tervezet képében, amely garanciák és átfogó rendszer nélkül adott volna büntetőjogi területen felhatalmazást a kormánynak. E javaslat pár nap alatt el is vérzett a képviselőházban. Az ezt követő évtizedekben a minisztérium akkor készített ilyen tartalmú javaslatokat, amikor a biztonsági környezet átalakulása révén a viharfelhők megjelentek a Monarchia felett. Viszont miután a szükség órái nem következtek be, vagyis diplomáciai úton a problémák megoldódtak, úgy kerültek a fiók mélyére az egyes javaslatok.²⁷

Tényleges fordulatot e területen is a századforduló hozott, mivel ekkor már érzékelhető feszültség járta be az öreg kontinenst, amelyből számos lokális konfliktus eredményezhetett volna már kontinensre – mint később kiderült az egész glóbuszra – kiterjedő háborút (a szerb-bolgár háborúk; a török-görög, francia-német, angol-török, orosz-török, olasz-osztrák-magyar viszony), hiszen legtöbbször magában hordozta a háború veszélyét.²⁸ Így 1906-ban új lendületet nyert a különleges jogrend (akkori szóhasználatnál kivételes hatalom) kodifikációja. Ekkor az osztrák oldal megküldte saját jogszabályi csomagját, valamint az ún. kivételes állapotú tájékoztatót, amely anyagi, eljárási és szervezeti szabályokat is tartalmazott. Ennek kidolgozása során, hogy a szabályanyag óriási terjedelme, valamint a rendkívül nagyszámú feladat okán szükséges lesz egy koordináló szerv létrehozása, amelyet Háborús Információs Irodának neveztek el (Kriegsinformationsamt), majd később ebből lett a Hadfelügyeleti Hivatal (Kriegsüberwachungsamt) és a magyar társ szerve a Hadfelügyeleti Bizottság.²⁹ Az 1906-ban megindult törvényelőkészítő munkát fő jellemzője az egyet nem értés a magyar, az osztrák és az udvar között. Az udvar Ausztriához hasonló szabályozást szeretett volna, ahol a felhatalmazás lehetővé tette széles terjedelemben a katonai közigazgatás alkalmazását, emellett az alapjogok szigorúbb korlátozását,³⁰ valamint a közös koordináló szerv létrehozását. 1909. február 11-én a magyar belügyminisztériumban tartott értekezleten a magyar kormány elutasította a szabályozás magyarországi átültetését, mivel egyes intézmények – így a katonai parancsnoknak a polgári közigazgatási jogkörök gyakorlása, a polgári

²⁶ TÓTH Árpád: A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig. Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus XXIX., Fasciculus 5, 1982.

²⁷ KELEMEN Roland: Út a nemzeti jogalkotásig, avagy a jogállami kivételes hatalmi törvény megalkotásának több évtizedes története. In: MARGITTAY-MÉSZÁROS Árpád (szerk.): Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére – Viginti quinque anni in ministerio universitatis et iurisprudentiae, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021, 123-137. o.

²⁸ POLLMANN Ferenc: A szarajevói merénylet – kiradírozva: Váltóállítást a történelem nagy rendező pályaudvarán. Rubicon 2018/10. szám, 28-33. o.

²⁹ SCHEER, Tamara: Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010 14-19. o.

³⁰ Ennek köszönhetően a háború első éveiben például a sajtórendészet különleges jogrend idején: Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében. In medias res, 2020/2. szám, 280–307. o.; OLECHOWSKI, Thomas: Die Entwicklung des Pressrechts in Österreich bis 1918 – Ein Beitrag zur österreichischen Medienrechtsgeschichte, Bécs, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2004.

kormánybiztosok intézményének létrehozása – történelmi hagyományainkkal összeegyeztethetetlenek voltak, valamint nem utolsó sorban, az akkori magyar keretekhez mérten is túlzott jogkorlátozást eredményezett volna annak kritika nélküli átemelése.³¹ A közös koordináló szerv felállítását és Bécsből történő vezetését újabb közös szervként értelmezte a magyar fél, így az a magyar szuverenitás korlátozását veszélyeztette volna, emellett pedig a kiegyezésen alapuló közjogi berendezkedésünkbe való súlyos beavatkozást eredményezett volna, amely mindenképpen a kiegyezési törvény újratárgyalását vonta volna maga után, ami ekkor lehetetlen volt a politikai körülmények miatt.³² Eme javaslatot további két magyar (belügyminiszter és miniszterelnökség; utóbbit a minisztertanács el is fogadta) és egy közös hadügyminiszteri plánum követte, utóbbi viszont mélyen sértette Magyarország szuverenitását, hiszen magyar országrészre vonatkozó törvényjavaslat készítésére a közös minisztereknek nem, kizárólag a magyar kormánynak lett volna hatásköre, arról nem is beszélve, hogy maga a javaslat sem felelt meg a közjogi rendszerünknek.³³ A tervetek végül ismét talonba került a nemzetközi helyzet átmeneti enyhülése miatt.

A kodifikáció felgyorsulását hozta, hogy a közös hadügyminiszter, Moritz Auffenberg 1912 tavaszán ismét elkezde siettetni a magyar kormányt (immáron a Lukács-kabinetet) a kivételes hatalmi törvény megalkotására.³⁴ Így ezen év őszén elkészült egy újabb törvénytervezet, amelynek sarokköveit 1912. október 7-e és 16-a között a honvédelmi minisztériumban összeült szakértői megbeszéléseken rakták le. Az ebből összeállt törvényjavaslat szövege szerint a kormány rendelhet el a kivételes hatalom alkalmazását, akár már a háború fenyegető veszélye esetén is. A megbeszélések során kitértek a kormánybiztosi intézmény szabályozására, fegyver, lőszer és postagalambok korlátozására, a levéltitok kérdésére – amely ekkor már érintette a postai, távírdai, távbeszélő forgalmat – az egyesülési és gyülekezési jogra, valamint polgári személyek esetében a gyorsított bünvádi eljárás lehetséges szabályaira.³⁵

A Honvédelmi Minisztérium épületében 1912. november 26. és december 20. között hat ülést tartottak, ezeken a törvény egyes pontjait tekintették át, és elkészítették a törvény alapján kiadandó végrehajtási rendeletek listáját, majd azok szövegtervezeteit. Az ülések elnöke a Honvédelmi Minisztérium által delegált, Pap Kálmán tábornok-hadbíró volt, aki az 1912-es katonai bünvádi perrendtartás egyik fő kodifikátora volt. Többek között delegált tag volt még Gerő Gyula,³⁶ Payr Vilmos,³⁷ Polner Ödön, Fodor Ármin, Novotny Károly és Heller Farkas.³⁸

Lukács László a plánumot november 30-án terjesztette a képviselőház elé, és kérte annak továbbítását az igazságügyi és közigazgatási bizottsághoz.³⁹ A miniszterelnöki indokolás szerint a

³¹ TÓTH Árpád: A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica Et Politica*, Tomus L., Fasc 13., 1996, 4. o.

³² KÉPESSY Imre: Az út a kiegyezéshez. *Acta Juridica et Politica* 2019/1. szám, 85–98. o.; MEZEY Barna: A kiegyezés jogpolitikájának kialakítása: Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter reformprogramja. *Jogtörténeti Szemle* 2007/3. szám, 31–42. o.

³³ PÖLÖSKEI Ferenc: A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években, *Jogtudományi Közlöny*, 1969/2-3. szám, 81. o.

³⁴ PÖLÖSKEI: i. m. 81. o.

³⁵ Előkészületet lásd bővebben: MEZEY Barna: Az első világháború jogi törvényhozói előkészítése: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi 63. törvénycikk, In: KONYA Péter (szerk.): *Prvá Svetová Vojna V Karpatoch – Első világháború a Kárpátokban*, Presov, Prešov University, 2016, 11-18. o.

³⁶ GERŐ Gyula később az 1930. évi katonai büntetőtörvénykönyv fő megalkotója.

³⁷ PAYER Vilmos a háború éveit előbb a Sajtóalbizottság vezetője, majd a Hadfelügyeleti Bizottság elnöke.

³⁸ A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

³⁹ Képviselőházi napló, 1910. XVII. kötet, 1912. június 18. – december 31., 415. ülésnap, 170. o.

törvény elfogadása azért volt szükséges, mert „*lényeges előfeltételét képezi a modern hadviselésnek, hogy a fegyveres erő hadműveletei és egész működése a polgári hatóságok, sőt az állam egész lakossága részéről hatékonyan támogatassanak...*”⁴⁰ S így a kivételes rendelkezéseknek azt kellett szolgálniuk, hogy az állam kényszerítő ereje a társadalom minden tagjának szükséges hozzájárulását kieszközölje. Emellett rendkívül fontos része a szabályozásnak a közbiztonság, a jogbiztonság, a vagyonbiztonság lehető legteljesebb megóvása, a károk enyhítése, tudniillik „*...minden háború a legkomolyabb veszélyekkel és károkkal fenyeget*”⁴¹. A javaslat képviselőházi általános és részletes vitájára 1912. december 7-én került sor, a harmadik olvasatára pedig december 9-én. A főrendiház kisebb módosításokkal küldte vissza a képviselőháznak a javaslatot, amely 1912. december 16-án azokat vita nélkül támogatta, és ezt követően szentesítésre az uralkodó elé terjesztették a tervezetet, aki azt december 21-én szentesítette, kihirdetésére 1912. december 31-én került sor.⁴²

A törvény a jogrendszer, az állam intézmények és a szabadságjogok széles körét érintette. Ennek megfelelően a következő tárgyköröket szabályozta a törvény: a kivételes hatalom időbeli és területi hatályát; a felhatalmazás garanciális kereteit, így a miniszteri felelősségi rendszert, az elrendelésnek és egyes intézkedéseknek a hivatalos lapban való közzétételének a kötelezettségét, valamint megfogalmazta a jelentéstételi kötelezettséget az Országgyűlés irányába. Emellett ki kell emelni a közigazgatási rendelkezéseket, amely a korábbi tiltakozások ellenére tartalmazta a kormánybiztos intézményét, bővítette a belügyminiszter békeidős jogosítványait. Klasszikusnak mondható módon⁴³ a törvény büntetőjogi szabályokat és a békeidős garanciák korlátozását is tartalmazta, így különleges anyagi jogi szabályokat, a gyorsított eljárás elrendelésének a lehetőségét, valamint azok szervezeti és eljárási szabályait, továbbá e területre vonatkozó alapjogi korlátozásokat. Fontos és kiemelt területe a törvénynek és a későbbi módosításainak, illetve a kiadott rendeletanyagnak a hadigazdálkodásra vonatkozó felhatalmazása, amely következik a későbbi és a felek által már ekkor vizionált háború totális jellegéből.⁴⁴

A törvény 1. §-a szabályozta a kivételes állapot időbeli hatályát, vagyis, hogy a felhatalmazással háború idején vagy háború közvetlen veszélye esetén élhetett a kormány. Amennyiben háború közvetlen veszélye okán rendelték el, ha a háború az első rendelkezéstől számított négy hónapon belül nem tört ki, akkor a kivételes állapot alapján tett intézkedéseket hatályon kívül kellett helyezni, kivéve, ha azokat az Országgyűlés hatályukban megerősítette. Háború esetén a háború lezárását követően kellett a háború fennállása alatt tett kivételes intézkedéseket kivезetni a jogrendszerből. Területi hatály esetében az ország egészére, vagy annak egy meghatározott részére is be lehetett vezetni a kivételes állapotot.

A kivételes állapotot a kormány rendelhette el, azonban garanciaként került a törvénybe, hogy minden egyes intézkedést a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett volt csak lehetséges

⁴⁰ LUKÁCS László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslatához Képviselőházi irományok, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9. o.

⁴¹ LUKÁCS László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslatához Képviselőházi irományok, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9. o.

⁴² Vitát lásd bővebben: KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, Parlamenti Szemle, 2016/1. szám, 70-91. o.

⁴³ DRÓCSA Izabella: Rendtörvények a hazai és nemzetközi jogrendszerekben. In: KOVÁCS-SZÉPVÖLGYI Enikő (szerk.): Kihívások a büntetőjogi jogalkotás tereimében a 19–21. században: Külföldi minták és nemzeti megoldások. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022, 53–82. o.

⁴⁴ PÉTERVÁRI, Máté: Changes in the Hungarian Insolvency Law in the Interwar Period, Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa, 2022/2. szám, 227–244. o.

megtenni.⁴⁵ További garanciaként szolgált, hogy a felhatalmazásokkal csak és kizárólag a szükséges mértékben élhetett a kormány. Minden megtett intézkedést a hivatalos lapban közzé kellett tenni, emellett pedig jelentést kellett készíteni róluk az Országgyűlésnek.⁴⁶ Az első világháború idején Tisza István kormánya és a Wekerle-kabinet is számos ilyen jelentést terjesztett be a törvényhozás elé.

A kivételes állapot birtokában a kormány átalakíthatta a békeidős közigazgatás szervezetét, és ezáltal korlátozhatta a törvényhatóságok jogkörét, amely annyit tett, hogy felettük felügyeleti és irányítási jogkörrel bíró *kormánybiztosokat* nevezhetett ki. A kormánybiztosokat két kategóriába sorolták: az állandó székhellyel kinevezett kormánybiztos és a katonai parancsnok mellé beosztott kormánybiztos.⁴⁷ Mindkettő feladata azonos volt, vagyis, hogy „szükség esetén a közrend és a közbiztonság fenntartásáról gondoskodjanak és hogy azokat a rendes közigazgatási intézkedéseket is megtegyék, a melyek a hadviselés sikere érdekében szükségesek.”⁴⁸

A kormánybiztosok révén megvalósult a közigazgatás centralizált irányítása, mégpedig úgy, hogy a területi közigazgatásban a katonai parancsnoknak, ha nem is irányítási jogkört biztosított, de a kormánybiztosokkal szemben elvárásként fogalmazták meg a katonai parancsnok szándékaival való összhang biztosítását. A kiadott esküszövegük is rögzítette, hogy a terület illetékes katonai parancsnokának szándékaival összhangban kötelesek eljárni a székhelyhez kötött kormánybiztosok, míg a katonai parancsnok mellé rendelt kormánybiztosnak nemcsak a parancsnok utasításainak megfelelően kellett eljárnia, hanem közvetlenül is támogatnia kellett a tevékenységét.⁴⁹

A központi igazgatásban speciális szerv fogta össze a kivételes állapot egyes intézkedéseinek a koordinálását az első világháború idején. Ez a szerv a Honvédelmi Minisztérium berkeiben felállított *Hadfelügyeleti Bizottság* volt. A Hadfelügyeleti Bizottság lényegében a kivételes hatalmi intézkedések végrehajtásának koordináló szerveként működött, ugyanis „a kivételes rendelkezések végrehajtása és felügyelete az egyes szakminisztériumok feladata volt. Így a kivételes intézkedések gyorsasága és az egységes irányítás céljából... külön intézményt szerveztek az egyes szakminisztériumok oda delegált képviselőiből...”⁵⁰

A törvény rendelkezései a belügyminiszternek számos jogkört biztosítottak. Így például lehetősége volt arra, hogy elrendelje a csendőrség igénybevételét a városok területén, amelyre békeidőben nem volt felhatalmazás. Emellett hatályon kívül helyezhette az önkormányzati testületek rendészeti tartalmú rendeleteit, és helyükbe saját rendeletet alkothatott. Törvényhatósági bizottságok és rendezett tanácsú városok minden olyan határozatát hatályon kívül helyezhette, amelyek a hadiérdekeket vagy a közrend, közbiztonság fenntartását sértették; amennyiben szükséges volt, ezek helyett új határozatot alkothatott. Fontos rögzíteni, hogy a Kivhattv. felfüggesztette a törvényhatóságok azon alapjog-óvó garanciális lehetőségét, hogy a Közigazgatási Bírósághoz

⁴⁵ BATHÓ Gábor: A kormány szerkezete és működése. A minisztertanács működésének gyakorlata 1867 és 1944 között. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020.

⁴⁶ A háború esetre szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény 1-2. §.

⁴⁷ Kivhattv. 4. §.

⁴⁸ Kivhattv. 4. § 2 bekezdés.

⁴⁹ Kinevezési okmány minta kormánybiztosok részére – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

⁵⁰ M. KONDOR Viktória: Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra, Magyar Könyvszemle, 1975/1. szám, 78-79. o.

fordulhassanak sérelmeikkel.⁵¹ Ezeken felül a belügyminiszter hatáskörébe került az útlevelek kiállításának a hatásköre is.⁵²

A magyar szabályozás közigazgatásra vonatkozó részében eltérően az ún. kontinentális modell államaitól – vagyis Ausztriától és Németországtól – nem helyezte a polgári közigazgatás fölé a katonai közigazgatást. Sokkal inkább követte a francia vagy angolszász gyakorlatot, és azt mondta ki, hogy a háborúval közvetlenül nem érintkező területeken a polgári közigazgatás továbbra is működik a szükséges megszorításokkal.

A fentiekén túl a Kivhattv. széles skálán felhatalmazást biztosított az alapjogok korlátozására is. Ezeket a törvény rendelkezései szerint minden esetben csak és kizárólag hadiérdekből engedélyezte korlátozni, és ekkor is csak a szükséges mértékig. A szabályozással érintett alapjogok katalógusa az alábbiak szerint csoportosítható.

- a) magántulajdon:
 - fegyver, lőszer, lőpor, robbantó anyagok korlátozása,
 - vízi és légi járművekkel kapcsolatos korlátozások,
 - ármaximalizálás,
 - külkereskedelem korlátozása;
- b) magántitok, levéltitok: posta, távirda és távbeszélő forgalom ellenőrzése;
- c) a mozgás, tartózkodási hely szabad megválasztása;
- d) a polgári és büntető eljárással kapcsolatos alapjogok:
 - a bíróhoz való jog korlátozása,
 - az esküdtszéki rendszer korlátozása,
 - a katonai büntetőjog hatályának kiterjesztése,
 - valamint gyorsított bűnvádi eljárás bevezetése (ezen belül a statáriális szabályok is megjelentek).

A véleménynyilvánítás szabadsága sem kerülhette el a háborús korlátozást, ezen belül pedig a gyülekezési és egyesülési jog, ami jelentette a meglévő vagy új egyesültek betiltását, ellenőrzését, korlátozását vagy felfüggesztését, valamint a kereskedelmi társaságok hatósági ellenőrzése, de e körben kell említeni a sajtószabadság korlátozását is.

A Kivhattv. 11. §-ban (sajtóra vonatkozó rendelkezések) rögzített jogosultságok három csoportra oszthatóak: felhatalmazás időszakos lapok előzetes ellenőrzésére és bűncselekmény esetén történő szankcionálására; belföldi lapoknak kormány általi betiltása, amennyiben a hadviselés érdekeit veszélyeztetik; külföldi lapok előzetes ellenőrzése és eltiltása, amennyiben hadiérdeket veszélyeztetnek.

A Kivhattv.-be foglalt rendelkezések nyomán kiadott rendeletek első csoportját jelentették azon jogszabályok, amelyek hatáskört biztosítottak a sajtótermékek ellenőrzésére, továbbá azok, amelyek az ellenőrzés szabályait határozták meg. A kormány az időszaki lapok és más sajtótermékek ellenőrzéséről szóló 5.483/1914. számú rendeletében felhatalmazást adott az

⁵¹ PATYI András: Törések és hiányok - a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének néhány példája. In: PERES Zsuzsanna – BAGOSSYNÉ KÖRTVÉLYESI Mária (szerk.): "Bírák vagyunk..." A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére. Budapest, Országos Bírószági Hivatal, 2019, 89–104. o.

⁵² Kivhattv. 5-6. §.

igazságügy-miniszternek, hogy a belügyminiszterrel és a kereskedelmi miniszterrel egyetértve az erre okot szolgáltató időszaki lapoknak és az időszaki lapok közé nem tartozó minden más sajtóterméknek az ellenőrzését rendelettel szabályozza. Az előzetes ellenőrzést nem generálisan rendelték el a háború éve alatt, hanem kifejezetten csak az arra okot adókkal szemben. A lapbetiltás jogával sem élt vissza a kormány. 1914 és '18 között 23 lapot tiltottak be. A háború kitörésének évében Magyarországon 707 lap volt forgalomban, a háború alatt 74 újat alapítottak, a nemzeti lapok száma 1914-ben 201-re volt tehető. A lapbetiltások száma így nem mondható jelentősnek a vizsgált korszakban, azok eredendően tényleg a sajtórendészet kijátszása, ellenséges hatalom támogatása vagy a közrend ellen irányuló tartalmak miatt kerültek megszüntetésre.⁵³

A törvény és annak módosításai emellett még lehetővé tették a hadigazdálkodás bevezetését, felhatalmazták a kormányt ilyen jellegű, gazdasági tartalmú rendeletek megalkotására, amely révén a kabinet az első világháború idején több száz, hadigazdálkodással kapcsolatos jogszabályt bocsátott ki.⁵⁴

Érdemes röviden kitérni a büntetőjogi szabályokra és az igazságszolgáltatás kérdéskörére. Ezek a szabályok alapvetően két pilléren nyugodtak: a Kivhattr. rendelkezéseiben, valamint a katonai bünvádi eljárás szabályrendszerén. Büntető anyagi jog tekintetében a Kivhattr. rendelkezései főszabályként kiterjesztették vagy súlyosbították a Csemegi kódex rendelkezéseit,⁵⁵ valamint új tényállásokat vezettek be, mint például a sztrájk tilalmazása, vagy akár a sajtókorlátozások megszegése. Alaki jog területén lehetővé tették az esküdtzéki rendszer felfüggesztését, konkrét ügyek áthelyezését más polgári büntetőbíróóságokhoz, a gyorsított bünvádi eljárás és rögtönbíráskodás elrendelését. Ezeket azonban az ország egész területére nem rendelték el.⁵⁶ A katonai büntetőjog szabályait polgári egyének felett csak szűk körben engedték alkalmazni, így például erődítmény, erősített hely körbezárása esetén, vagy hadszíntéren, illetve meghatározott

⁵³ KELEMEN Roland: Sajtórendészet különleges jogrend idején: Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében. In: *Medias Res*, 2020/2. szám, 280–307.; KELEMEN Roland – ELEKES Dóra: Különleges jogrend és a háború hatása a filmművészetre az első világháború idején. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2021/4. szám, 33–66. o.; Révész T. Mihály: A sajtójog metamorfózisa az első világháború esztendeiben Magyarországon. *Jogtörténeti Szemle*, 2015/4. szám, 34–44. o.; GOSZTONYI Gergely: Cenzúra Arisztotelészről a Facebookig- A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022, 58-70. o.

⁵⁴ Kivhattr. 17. §; A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912. évi LXIII. törvénycikknek és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912:LXVIII. törvénycikknek kiegészítéséről szóló 1914. évi L. törvénycikk; A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények kiegészítéséről szóló 1915. évi XIII. törvénycikk; A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről szóló 1916. évi IV. törvénycikk. Lásd: PÉTERVÁRI Máté: A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregyezés bevezetése Magyarországon. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 149-183. o.; TÓTH Árpád: A hadigazdálkodás jogi szabályozásának problémái az első világháború idején Magyarországon, *Acta Juridica et Politica*, Tomus LX., Szeged, 2002.

⁵⁵ Lásd például a hatóságok vagy hatósági közegek elleni izgatás háború idején 2 év helyett 5 évig terjedő szabadságvesztéssel büntették. Kivhattr. 19. §

⁵⁶ Utóbbi igazolja a háború időszakában a miniszterelnökök által az országgyűlés részére készített jelentések a kivételes intézkedésekről. Lásd például Tisza István első jelentését: 1100. szám. A m. kir. miniszterelnök jelentése a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybevételéről, *Képviselőházi Irományok*, 1910. XLIV. kötet, 371-420. o. A jelentés melléklete tartalmazta az ún. alapsomagot, vagyis azon rendeleteket, amelyeket az egyes minisztériumok még a háború előtt kidolgoztak és amelyek az első világháború idején alkalmazott kivételes hatalmi jogszabályok alapjainak tekintendők. Lásd büntetőjog kérdését: EDVI ILÉS Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején. *Jogállam*, 1914/7-8. szám 554-562. o.; FINKEY Ferenc: Háborús büntetőjogunk és bűnügypolitikai feladataink a háború után, *Budapesti Szemle*, 1916, 167. kötet, 48-90. o.

bűncselekmények esetében, mint például a katonai szolgálatnak a megtagadására való uszítás.⁵⁷ A katonai törvénykezést a polgári személyek felett a magyar joganyag csak szűk, indokolt körben engedte meg, szintén az angolszász és francia ostromállapot joganyagot inkább követve ezzel, mintsem a társországi és szövetségi államokét.

A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény (továbbiakban Kivhattiv.) végül széleskörű felhatalmazást biztosított a végrehajtó hatalom számára, azonban erős védbástyákat húzott az egyes alapjogok minimumai köré, amellyel körülhatárolta a mindenkori kabinet mozgásterét a kivételes hatalom idejére. A korabeli jogtudomány méltán neves alakjai, így többek között Angyal Pál, Edvi Illés Károly, Buza László mindegyike méltatta az elfogadott törvényt, és hangsúlyozta annak közjogi fontosságát, mivel úgy vélték, hogy ennek köszönhetően a közjogi vívmányok háború idejére is átmenthetőek és csak az előre meghatározott keretek mentén korlátozhatóak. A korszak kiemelkedő jogtudósainak álláspontjaiból kiolvasható, hogy az adekvát kivételes hatalmi törvény a békés mindennapok talpköveiként fungáló szabadságjogokat csupán az állam léte érdekében, a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett, valamint kizárólag a törvényben meghatározott eszközök igénybevételével és csak szükséges mértékben engedte korlátozni.⁵⁸ A törvény megalkotása tehát – ahogy ma az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbö. – válasz volt a kor biztonsági kihívásaira, és igyekezett felvértezni az államot – nagyon fontos, hogy jogállami keretek között – a vészidőszaki működésre.

4. Adalékok a speciális védelmi célú döntéshozatal hagyományaihoz

A magyar alkotmánytörténetben számos olyan szervet találunk, amely valamiféle módon kapcsolódik a kivételes állapotokhoz. Ilyen volt az első alkotmányos időszakban létrejövő Honvédelmi Bizottmány, az első világháború idején maga a kormány és az annak berkeiben létrejövő koordináló szerv, a Hadfelügyeleti Bizottság, de ilyennek tekinthető az első ágazati honvédelmi törvény által felállított Legfelső Honvédelmi Tanács és a 2022. novemberéig hatályos Alaptörvény szerinti Honvédelmi Tanács. Kérdés, hogy ezen intézmények egy szerves fejlődés eredményeként követik-e egymást, vagy csak a különleges jogrendi időszakokhoz köthető (ha egyáltalán mindegyik ahhoz köthető módon jelent meg az alkotmánytörténeti fejlődésünk során) elnevezésbeli hasonlóságokról van szó? Kérdésként lehet megfogni még, hogy ezen szervek hatásköre mire terjedt ki, vagyis a különleges jogrend által feljogosított szervek voltak, vagy inkább a békeidős felkészülés, valamint a vészidőszaki koordinációt tekinthetjük inkább a feladatuknak.

4.1. Honvédelmi Bizottmány, mint kormánypótló országgyűlési bizottság

1848 nyarára az események olyan fordulatot vettek (Jellasics hűségesküje a Habsburgoknak és Horvátország elszakítása, illetve a szászok ellenállása és az általuk lázított románok tevékenysége)⁵⁹, hogy a magyar törvényhozás felszólította a kormány kivételes hatalmi törvény megalkotására,

⁵⁷ Lásd bővebben: KELEMEN Roland: A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949: Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017, 103-140. o.; NAGY Szabolcs: Az 1916-os erdélyi betörés egyes hatásai a háromszéki nemzetiségi együttélésre, Belvedere Meridionale, 2017/3. szám, 33-41. o.

⁵⁸ Lásd: ANGYAL Pál: Háború és sajtószabadság, Bűnügyi Szemle. 1914/2. szám 86-87. o.; EDVI Illés Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején. Jogállam, 1914/7-8. szám 551. o.; BUZA László: Az államjogi kivételes állapot. Jogtudományi Közlöny, 1915/36. szám 386. o.

⁵⁹ SZEREMLEI Samu: A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékok Magyarországon újabbkori történetéhez. Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd, 7-11. o.

amelyből végül törvény nem lett. Ilyen felhatalmazás nélkül érkezett el tehát a végrehajtó hatalom 1848 őszéhez. 1848 szeptembere kaotikus, átmenti időszak volt a felelős minisztériumi rendszer és a kollegiális képvisleti kormányforma között. Szeptember első harmadára lemondott az első kabinet, de rövid átmenet után István nádor ismét Batthyány Lajost bízta meg a miniszterelnöki feladatokkal, aki bízott abban, hogy békés egyezség köthető a dinasztával, azonban Kossuth már ekkor is úgy vélte, hogy egy ideiglenes végrehajtó hatalmat kell létrehozni, amely képes kezelni a közelgő vészidőszakot. Olyan szervet vizionált, amely nincs kötve a törvényi keretekhez.⁶⁰ Ennek megfelelően Kossuth szeptember 15-én javaslatot tett egy bizottság felállítására, amely közvetítő funkciót lát el hadügyi kérdésekben a miniszterelnök és a törvényhozás között. Végül a bizottmány tagjait szeptember 21-én választották meg. A felsőház szeptember 25-én, követve a képviselőház példáját, szintén létrehozott egy bizottságot három taggal és megegyező feladatokkal.

Kossuth reálisan látta, hogy „*olyan szervet kellett teremtenie, amely a kormányt kezébe tudja venni, ha az uralkodó és a nemzet között szakításra kerül a sor.*”⁶¹ Szeptember 25-én az uralkodó nyílt parancsban érvénytelenítette Batthyány miniszterelnöki megbízását, és kinevezte Lamberg Ferenc altábornagyot, pozsonyi dandárparancsnokot Magyarország teljhatalmú királyi biztosává, Vay Miklósnak pedig felajánlotta a miniszterelnöki pozíciót, amit ő visszautasított.⁶² Szeptember 26-án pedig Majláth Györgyöt helytartónak nevezte ki. Ezekre válaszul Kossuth kérésére szeptember 27-én éjjel – Batthyány távollétében – a házelnök rendkívüli képviselőházi gyűlést hívott össze, ahol határozatban kimondták, hogy az uralkodói eljárás alkotmányellenes volt, hiszen nélkülözte a miniszteri ellenjegyzést. Kossuth meggyőzte a házat, hogy a határozat végrehajtásával Batthyány távollétében a Honvédelmi Bizottmányt bízta meg. Ezzel a megbízatással a honvédelmi bizottmány – egyelőre még a felsőházi tagok nélkül – tájékozódó és tájékoztató szervből végrehajtó hatalmat gyakorló orgánummá alakult át.⁶³ Másnap (szeptember 28-án) a képviselőház határozatban mondta ki, hogy „*választmánynak három jelenlevő tagjait a ház addig megbízza a rendnek és csendnek fenntartására, és minden oly intézkedéseknek sikeres megtételére, melyeket jelenleg az ország állapota megkíván.*”⁶⁴ E felhatalmazás egyfelől felfogható teljhatalomnak, hiszen a felhatalmazás korlátozását csak az elvi szükségesség jelentette, emellett pedig három tag jelenléte is elegendővé vált a döntések meghozatalához. Ezen határozat eredménye, hogy „*kormányra vált a Bizottmány.*”⁶⁵ Szeptember 29-én a képviselőház határozatban utasította az államtitkárokat, hogy csatlakozzanak a Bizottmányhoz. Emellett ezen a napon megkapta a két fővárosra kiterjedő rendelet kiadásának a jogát, amelyet október 1-jén országos hatáskörben gyakorolhatott tovább mind polgári, mind katonai hatóságokra kötelező módon. Hatáskörének végső kiterjesztésére október 8-án került sor, amikor a képviselőház határozatában kimondta, „*hogy miután ministerium nincs, a jelen körülmények között a nemzet kormányzat nélkül nem lehet, a honvédelmi bizottmány pedig azon szűk körben, mely eddig*

⁶⁰ Budapest, 1848. szeptember 15. Kossuth a képviselőházban felveti a Honvédelmi Bizottmány létesítésének gondolatát, In: Kossuth Lajos összes munkái XIII. kötet, BARTA István (szerk.): Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet, Kossuth Lajos 1848/49-ben – III. Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén. Budapest, Akadémia Kiadó, 1957 (Arcanum Kézikönyvtár).

⁶¹ EMBER Győző: Honvédelmi Bizottmány. Századok, 1948/1–4. szám, 151. o.

⁶² URBÁN Aladár: Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége. Századok, 2002/4. szám, 742. o.

⁶³ EMBER: i. m. 155. o.

⁶⁴ Budapest, 1848. szeptember 28. A képviselőház a miniszterelnök távollétének idejére kiterjeszti a Honvédelmi Bizottmány hatáskörét, In: Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet.

⁶⁵ MEZEY Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom” (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány). In: MEZEY Barna – VÖRÖS Imre (szerk.): A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténetek 1848-ról. Budapest, Logod Bt., 2001, 222. o.

*számára ki van jelölve, sikeresen nem működhetik, az ország minden kormányzata ideiglenesen a honvédelmi bizottmányra úgy ruháztassék, miszerint az ügyek vezetésében nagyobb egyszerűség és bizonyos egység legyen, a bizottmány elrendelése pedig oly formán történjék, hogy a kormányzó bizottmány kinek kinek a végrehajtás körébeni teendőit maga jelölje ki.”*⁶⁶ Emellett Kossuth Lajost a Honvédelmi Bizottmány elnökének választották, továbbá szabad kezet kapott arra nézve, hogy működési elveit és egyes tagok feladatait maga határozza meg.

A fenti történések és átalakulás rövid ismertetésre azért volt szükség, hogy lássuk a Honvédelmi Bizottmány nem azonosítható klasszikus különleges jogrendi szervként, hiszen nem törvény ruházta fel a vérszidőszaki hatáskörökkel, emellett nem a kormány tagjaiból tevődött össze, hanem a törvényhozás tagjaiból delegálták, továbbá utóbbiból adódóan nem a törvényhozástól elkülönült szerv jött létre, hanem a törvényhozás egy bizottságának képében lényegében magához ragadta a végrehajtó hatalmat is. Mindezt tette olyan módon, hogy a Bizottmány a többszöri átszervezéseknek köszönhetően egyre jobban hasonlított a kormányhoz, azzal a megjegyzéssel, hogy a tavasszal létesített alkotmányos monarchia egyik lényeges eleme nem valósult meg, ugyanis nem volt miniszteri felelősség, a tagok valójában csak az elnöktől függöttek.

Kézenfekvő volt, hogy a végrehajtói tevékenység ellátására és az államfői teendők helyettesítésére a törvényhozás maga választ egy személyt vagy bizottságot, azonban a felhatalmazás parttalansága vagy kötetlensége okán a Honvédelmi Bizottmány „*így közelebb állott az ország ügyeinek a forradalmi diktatúra szabályai szerint történő vezetéséhez, mint a miniszteriális kormányzati formához...* Nem arról van tehát szó, hogy a bizottmány ne lett volna felelős annak a parlamentnek, mely őt kebeléből kiküldte. Felelőssége azonban nem parlamentáris kormányzati felelősség, hanem a Ház saját bizottságának megbízásáért való felelőssége. Ez a felelősség pedig nem határvonalat vont a kormányzati és törvényhozói tevékenység közé... hanem éppen a legislativa és az executiva egyséjét teremtette meg.”⁶⁷ A Honvédelmi Bizottmány tehát egy szinte teljhatalommal felruházott országgyűlési bizottságként működött, amely a kollegialitás elve mentén szerveződött, de az elnöki hatáskörök miatt valójában egyszemélyi – szinte omnipotens – vezetés alatt álló forradalmi diktatúra szabályai szerint működő intézmény volt, amely magán viselte a kivételes hatalom kezdetleges szabályozóinak valamennyi hiányosságát. A fentiekből levonható az a következtetés, hogy a Honvédelmi Bizottmány nem szolgálhat előképeként a jogállami keretek között megalkotott, annak alap princípiumait tiszteletben tartó különleges jogrendi szabály- és intézményrendszernek, hiszen az sokkal inkább – Mezey Barna szavaival élve – a forradalmi diktatúra szerve volt, amit egy jogállami különleges jogrendi szabályozás el kíván kerülni.

4.2. Kivételes hatalom koordináló és „országmozgósító szervek”

Ezen alcím alatt vizsgált két szerv, a Hadfelügyeleti Bizottság (HFB) és a Legfelső Honvédelmi Tanács a polgári korszakban törvényi szinten szabályozott két különleges jogrendhez kapcsolódó szerv volt, ezek rendeltetése és gyakorlata rámutat, hogy nem volt folytonosság a polgári korszakban a Honvédelmi Bizottmány és későbbi különleges jogrendi szervezet között.

A Hadfelügyeleti Bizottság az első világháborút megelőző időszakban felállított koordináló szerv volt, amely „...*olyan hatalommal bírt, hogy a hivatalos út betartása nélkül »minden katonai érdeket érintő vagy*

⁶⁶ Budapest, 1848 október 8. Kossuth felszólalásai a képviselőházban az Országos Honvédelmi Bizottmány hatáskörének kibővítése körüli vitában, In: Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet.

⁶⁷ MEZEY: i. m. (2001) 226–227. o.

a kivételes intézkedésekkel összefüggő ügyekre vonatkozó» ügyben »úgy az érdekelt katonai parancsnokságok, mint a tekintetbe jövő polgári hatóságok és hivatalok« kötelesek voltak hozzáfordulni. A szakminiszterek feladata volt, hogy a hozzájuk tartozó intézményeket figyelmeztessék a kötelességre.»⁶⁸ A Hadfelügyeleti Bizottság szervei határozványa szerint feladata a megfelelő intézkedések kialakítása, azok későbbi felügyelete, s azok egységes irányítása, valamint a beérkező információk hatékony elosztása,⁶⁹ valamint a tanácsadás kormányzati intézkedéseknél, és azok gyors és egységes keresztülvitelének elősegítése. Emellett viszont „intézkedési joga (hatásköre) nincs.”⁷⁰

A levéltári források azt bizonyítják, hogy a hatásköri leírásban kifejezetten megnevezett hatáskörökben, így például külföldi utazások engedélyezése (határvesztégzár alóli felmentés), hadifoglyokkal kapcsolatos egyes ügyekben (például azok foglalkoztatására vonatkozóan), sajtótilalmak kiadása körében saját ügykörében eljárva érdemi döntéseket hozott. A tanácsadó tevékenysége arra is kiterjedt, hogy a kormányzat egy-egy rendeletét véleményezze, annak szövegét módosítsa, bár a döntő szót az érintett miniszter mondta ki.⁷¹ Az iratokból az is kiderül, hogy egyes miniszteri delegáltak hatáskörét egyénenként a küldő miniszter állapította meg, így meghatározott kérdéskörben, rendkívüli szükség esetén a rendeletkiadási jog szubdelegációja is megvalósulhatott.⁷²

Hatáskörébe tartozott „a háború érdekében hozott rendelkezések végrehajtásának ellenőrzése, a kémkedés elhárítására vonatkozó intézkedések megtétele, elvi döntések meghozatala kétes kérdésekben (ha azok a katonai intézkedések végrehajtását nehezítik), rendeletek módosításának indítványozása, azok végrehajtásának ellenőrzése, sajtóellenőrzés, kivétel-behozatal, valutaügyek, hadivesztégzár alóli felmentés, közérlelmezés, posta- és táviráda forgalom, nemzetiségi mozgalmak, propaganda-, útlevél-, hadifogoly- és internált-ügyek.”⁷³ A kormánybiztosok, valamint a Hadfelügyeleti Bizottság működése révén a közigazgatást teljes mértékben sikerült centralizálnia a kormánynak.

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény⁷⁴ hozta létre, azonban, ahogy arra többen is felhívják a figyelmet,⁷⁵ valójában a törvény egy, már működő intézményt legalizált. Ez az intézmény a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács volt, amely majd 1939-től a Legfelső Honvédelmi Tanács nevet vette fel.

A Legfelső Honvédelmi Tanács létrehozatalához az a felismerés vezetett, hogy a „...jövő háborújában az egész ország hadszíntér lesz s a jövő háborújában kezdettől fogva az egész nemzetnek részt kell venni és pedig: nemre és korra való tekintettel minden ember fizikai és szellemi erejével, minden anyagi erőforrásával és eszközével, valamint minden hatalmi tényezőjével”.⁷⁶ Ezen hadviselés esetében az állam túléléséhez az kell, hogy már

⁶⁸ M. KONDOR: i. m. 79. o.

⁶⁹ Hadtörténeti levéltár, Hadfelügyeleti Bizottság, Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB. hatásköri leírás.

⁷⁰ Hadtörténeti levéltár Hadfelügyeleti Bizottság, Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB. hatásköri leírás.

⁷¹ Hadtörténeti levéltár Hadfelügyeleti Bizottság, iratok 323-326., 416-423., 532-539., 720-732. doboz.

⁷² A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 5. ülés (1912. december 6.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

⁷³ SZIJJ Jolán (szerk.): Magyarország az első világháborúban, Budapest, Petit Real Könyvkiadó, 2000, 225. o.

⁷⁴ Eme törvény jelentőségéről lásd bővebben FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! Pázmány Law Working Papers, 2015/18. szám, 1–29. o.; KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2014/1. szám, 5–46. o.

⁷⁵ Többek között lásd SZENTE Zoltán: Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról. Századok, 2016/6. szám, 1389. o.; SZAKÁLY Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, Honvédségi Szemle, 1991/2. szám, 41. o.

⁷⁶ FÁBRY Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, Magyar Katonai Szemle, 1940/3. szám, 49–50. o.

békeidőben kialakítsák azokat a mechanizmusokat,⁷⁷ amelyek a humán- és ipari gazdálkodás, valamint az államszervezet gördülékeny és hatékony átállítását és minél teljesebb kiaknázását teszik lehetővé. Korabeli szóhasználatul élve az Legfelső Honvédelmi Tanács az ún. országmozgósítás legfőbb szerve volt, amely a totális háborúra való felkészülést koordinálja, irányítja, így annak határozatait az egyes minisztériumoknak végre kellett hajtaniuk. Békeidőben évente egy-két alkalommal ülésezett, de az elnök bármely tag javaslatára összehívhatta, háború idején működése folyamatosságot mutatott. A Legfelső Honvédelmi Tanács állandóan működő operatív szerve a Vezértitkárság volt, amely funkciókat kapott a Tanács határozatainak végrehajtásában is. Jelentősége abban is tetten érhető, hogy a Legfelső Honvédelmi Tanács vezértitkára a honvédelmi miniszterrel honvédelmi ügyekben egy szinten volt.⁷⁸ Így a központi koordinatív funkciójú intézmény testületi szerve csak nem gyakran ült össze, azonban annak volt egy igazgatási feladatokat ellátó egysége, amely folyamatosan működött békeidőben is.

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény helyezte valójában alkotmányos keretek közé, amely értelmében az a honvédelemi érdekek és intézkedések összehangolását elősegítő szervként működött, mind béke idején, mind háborús időszakban. Az általa megállapított alapelvek mentén már béke idején meg kellett tennie minden szükséges intézkedést az összes miniszternek annak érdekében, hogy a vezetése alatt álló minisztérium és az irányítása, felügyelete alá tartozó szervek feladataikat az államot veszélyeztető vészidőszakokban is zavartalanul el tudják látni.⁷⁹ Ülésein valamennyi miniszter részt vehetett szavazati joggal, az elnöki feladatokat pedig fontosabb kérdésekben a kormányzó⁸⁰ látta el, és csak egyéb esetekben a miniszterelnök.⁸¹

Az ügyvitelére vonatkozó szabályok azonban ennél lényegesen kiterjesztőbb hatásköri szabályokat rögzítettek. Tagjainak összetétele okán háborús időszakban a Legfelső Honvédelmi Tanács határozatait minisztertanácsi határozatoknak kellett tekinteni, amely ilyen értelemben a minisztertanácsot is döntései megvalósítójává tette.⁸² Gyakorlatilag a Legfelső Honvédelmi Tanács hatáskörébe tartozott a háborús célok megállapítása, az általános háborús irányvezetés kül- és belpolitikai vonatkozásai, valamint az idegen hatalmak fegyveres erejének igénybevételével kapcsolatos elvi kérdések eldöntése.⁸³ Az országmozgósítás polgári szerveinek és az országmozgósítási kormánybiztosnak a működésére irányelvet adott ki. E szervek felügyeletét a Legfelső Honvédelmi Tanács elnöke fenntartotta magának, gyakorlatban azonban a Vezértitkárság látta el a feladatot.⁸⁴

⁷⁷ Alapjogokkal kapcsolatos gyakorlatot lásd LEHOTAY Veronika: A jogszűkítés útján: A Horthy-korszak szabadságjog-megvonó intézkedéseinek jogtörténeti aspektusai különös tekintettel Borsod vármegyére. Miskolc, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár, 2020.

⁷⁸ SPÁ CZAY Hedvig: A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korban III.: 1941–1945., Levéltári Szemle, 1974/1. szám, 62. o.

⁷⁹ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (1) bekezdés; 4. § (1) bekezdés.

⁸⁰ Ekkor kézenfekvő volt az államfő részvétele a hadúri felségjogok és a honvédelmi minisztériummal való kapcsolata okán, napjaikra ezen funkciókat már a kormány látja el.

⁸¹ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (2)–(3) bekezdés.

⁸² VARGYAI Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén, Jogtudományi Közlöny, 1979/11. szám, 761. o.

⁸³ Ezt támasztják alá az alábbi munkák: SZAKÁLY Sándor: Náray Antal feljegyzései Magyarország hadbalépéséről (1941. április 12-től), Hadtörténelmi Közlemények, 1985/3. szám, 696. o.; VARGYAI: i. m. (1979), 760–761. o.; JUHÁSZ Gyula: A második bécsi döntés, Külpolitika – A Magyar Külügyi Intézet elméleti-politikai folyóirata, 1987/5. szám, 151. o.

⁸⁴ VARGYAI: i. m. (1979), 760–761. o.

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot sok tekintetben egy katonatagokkal kiszélesített kormánynak tekinthetjük, mindamellett is, hogy a honvédelmi törvény rögzítette, hogy a független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvény felelősségi rendszerét a tanács felállítása és feladatellátása nem érinti. A honvédelmi törvénybe rögzített kivételes hatalom gyakorlására a kormány volt feljogosítva, vagyis ennél fogva nem kapott semmilyen funkciót az abban rögzítettek végrehajtására az LHT, mindemellett viszont a legjelentősebb kérdések meghozatalára rálátással és ráhatással bírt. Az LHT nem a kivételes hatalommal felhatalmazott szerv volt, sőt még nem is annak koordinálására létrehozott szerv (mint a Hadfelügyeleti Bizottság), hanem sokkal inkább a kormány védelmi döntés-előkészítő szerve volt.

4.3. A pártállam és kivételes hatalmi szerve: a Honvédelmi Tanács

A világháborút követően a Legfelső Honvédelmi Tanácsnak előbb a személyi köre változott meg,⁸⁵ majd a jelentősége is megszűnt, hiszen funkcióit a kommunista párt államszervezetbe beépülő hivatalos és félhivatalos szervei vették át: 1946-ban a Katonai Bizottság (1949-ig), Farkas Mihály elnökletével, 1948-ban a Belügyi Bizottságát, utóbbi szinte rögtön ezután meg is szűnt. A Magyar Dolgozók Pártja keretében rövid időn belül létrehozták az Államvédelmi Bizottságot. A pártban végbemenő tisztogatások után, 1950 őszére három ember: Rákosi Mátyás, Farkas Mihály és Gerő Ernő kezében összpontosult minden hatalom. E hármas 1950 októberében létrehozta a Trojka néven elhíresült Honvédelmi Bizottságot.⁸⁶ Hatáskörét vizsgálva megállapítható, hogy a honvédelemmel és a nemzeti biztonsággal kapcsolatos összes lényegi kérdésben a végső döntés ide volt visszavezethető.⁸⁷ 1952 végén a Honvédelmi Bizottság és az Üzemgazdasági Tanács egyesítésével létrehozták a Honvédelmi Tanácsot, vagyis az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőző szabályozás által is ismert szerv elődjét, amelynek jogállása sem államszervezetileg, sem párton belül nem volt tisztázva.⁸⁸

A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény nem tartalmazott rendelkezéseket a Honvédelmi Tanácsról, viszont annak érdekében, hogy az esetleges felhatalmazás legális lehessen, a törvény a következőképpen rendelkezett: a „...*meghatározott rendkívüli intézkedéseket egyes államigazgatási területekre a Minisztertanács által felhatalmazott állami szerv vezetője vagy katonai egység parancsnoka is elrendelheti*”.⁸⁹ A politikai akarat megfogalmazása 1961-ben az MSZMP Politikai Bizottságának zárt ülésén történt meg, ahol úgy döntöttek, hogy háború esetén az ország vezetését a Honvédelmi Tanács látja el.⁹⁰ Mivel békeidős és háborús feladatokról is rendelkeztek, így 1962-ben a békeidős szervet átnevezték Honvédelmi Bizottságra. A Honvédelmi Bizottságnak létrejöttek területi szervei, a megyei és fővárosi honvédelmi bizottságok. A Honvédelmi Tanács ügyrendjét 1964-ben határozták meg, eszerint rendkívüli állapot kihirdetését követően a Honvédelmi Bizottság

⁸⁵ „A Tanács elnöke a miniszterelnök, tagjai a miniszterek, a honvédelmi politikai államtitkár és a honvédség főparancsnoka, illetve e parancsnok jogkörét gyakorló parancsnok.” Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 754/1945. M. E. számú rendelete az 1939. évi II. tc.-nek a Legfelső Honvédelmi Tanács szervezetéről szóló 3. §-a 2. és 3. bekezdésének módosításáról, In: Honvédségi Közlöny, 1945/6. szám, 45–46. o.

⁸⁶ GERMUSKA Pál: A Honvédelmi Tanács és a Honvédelmi Bizottság Magyarországon, 1952–1980 (http://www.nationaler-verteidigungsrat.de/downloads/germuska_ht_hb.pdf), 2011, 1–2. o.

⁸⁷ GERMUSKA Pál: A Honvédelmi Bizottság („Trojka”) 1950–1952. évi jegyzőkönyvei, Hadtörténelmi Közlemények, 2013/2. szám, 615. o.

⁸⁸ OKVÁTH Imre: A hadsereg irányítása Magyarországon 1945–1956, Hadtörténelmi Közlemények, 1994/2. szám, 87. o.

⁸⁹ A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény, 123. §. (2) bekezdés.

⁹⁰ GERMUSKA: i. m. (2011) 4. o.

Honvédelmi Tanácsra alakult volna át, és az ország legfelső állami irányító szervévé lépett volna elő.⁹¹

Az 1972-es nagy alkotmányrevízió során alkotmányos szervvé vált a Honvédelmi Tanács: az Alkotmány 31. § úgy rendelkezett, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre”.⁹² Ennek megfelelően az 1976-os honvédelmi törvény már rendezte a Honvédelmi Tanács kérdését is. A törvény kimondta, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély (a továbbiakban: háború) idején rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre...”.⁹³ A Honvédelmi Tanács fő feladata háború idején a honvédelem és a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának az irányítása volt.⁹⁴

Ez a szabályozás az 1989-es bársonyos forradalomig nem változott, akkor a jogállami átalakításoknak megfelelően kikerült a törvény szövegéből az Elnöki Tanács, és a kollektív államfői testület helyett, az új demokratikus állami berendezkedésnek megfelelően, a köztársasági elnök gyakorolta annak korábbi jogköreit.⁹⁵ Az új szabályozás a Honvédelmi Tanács funkcióját nem változtatta meg, hiszen rendkívüli állapot idején továbbra is a végrehajtó hatalom legfőbb szervévé vált. Olyan szervvé, amely jogalkotási jogosítványokkal rendelkezik.

Az Alaptörvény hatálybalépésével a szabályozásban alapvető változás nem történt. Az Alaptörvényben külön fejezetben szerepelnek a különleges jogrendi szabályok, azonban a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó szabályok szinte változatlanok voltak. E történelmi tradíciókkal és jogállami hagyományokkal nem rendelkező pártállami szervet az Alaptörvény kilencedik módosítása vezette ki a magyar alkotmányos struktúrából.

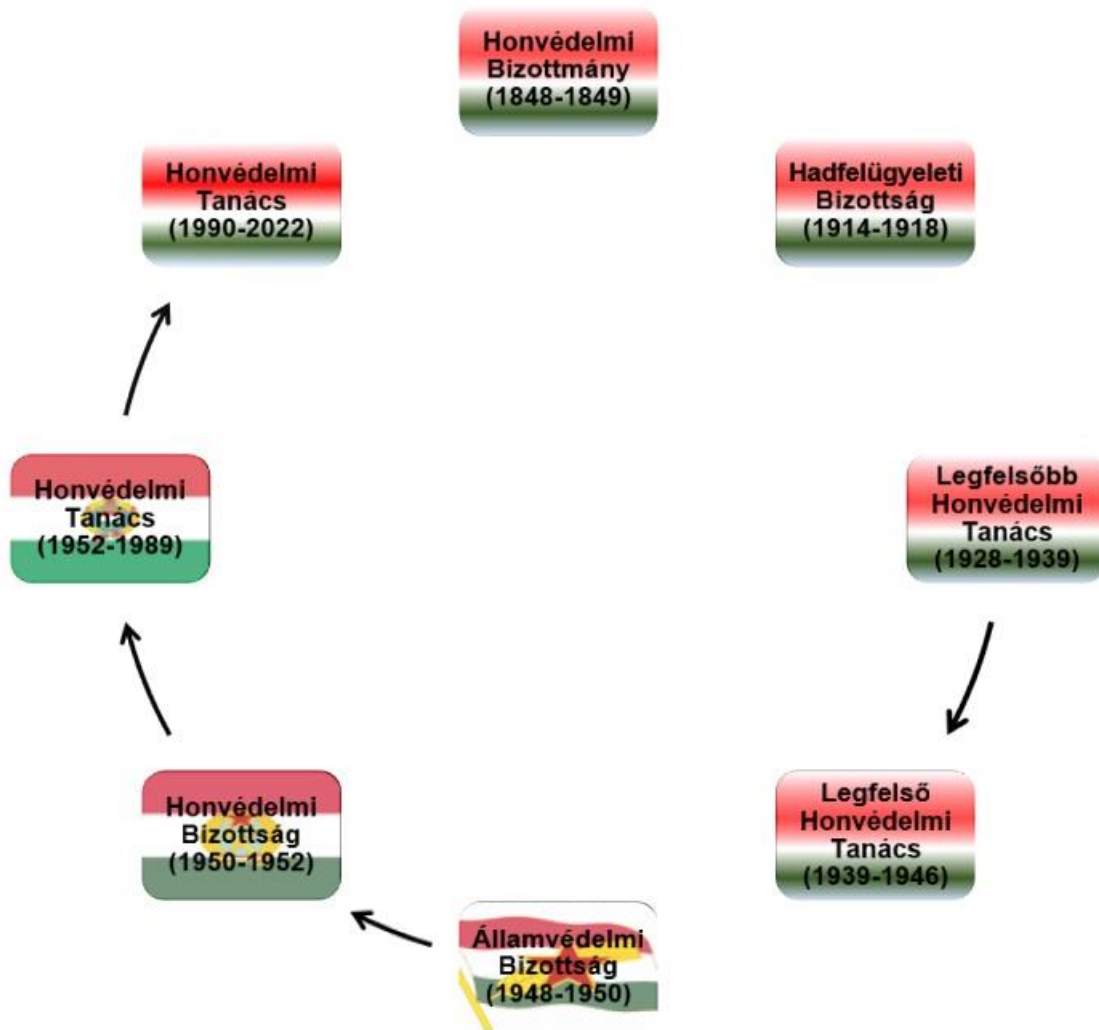
⁹¹ Kiss Dávid: A Kádár-korszak háborús védelmi igazgatási rendszerének kiépítése, Honvédségi Szemle, 2017/1. szám, 129. o.

⁹² Az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény, 31. § (1) bekezdés, 1972. április 26-tól hatályos változata.

⁹³ A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, 8. § (1) bekezdés b. pont.

⁹⁴ A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, 9. § (1)–(4) bekezdés.

⁹⁵ Az Alkotmányról szóló 1949. évi törvény, 19/B §., 1989. X. 23-tól hatályos állapot.



1. ábra Kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (saját szerkesztés)

5. Összegzés

A normál, vagy békeidős, illetve a különleges, válsággal sújtott időszak közötti mezsgye egy mozgó határvonalat jelent, amelyek megállapítása a mindenkorai társadalmi és biztonsági realitásokon nyugszik. A történelmi körülmények, az aktuálisan bekövetkező események befolyásolják a normál és különös közötti határterületet, de legalább ennyire hatnak rá az adott állam társadalmi, morális és erkölcsi viszonyai, illetve kulturális és történelmi sajátosságai is. A határ eltolódása nemcsak azt jelenti, hogy egyes történelmi időszakokban máshol húzzuk meg a válaszvonalakat a normál, a különös és a kivételes között, hanem azt is, hogy egyes élethelyzetek beépülnek a tapasztalások révén a normál vagy a különös helyzetek megoldási mechanizmusaiba. Önmagában már ezek is igazolják, hogy időközönként szükségszerű az érintett jogintézmény felülvizsgálata, majd erre építkezve a tapasztalások átültetése a jogi szabályozásba és vele az állami és társadalmi működésbe.

A történelmi tapasztalások mutatják azt is, hogy e határmódosítások, eszközparkok újrarájzolása során szükségszerű a korábbi korok tapasztalataira építeni, megvizsgálva az adott jogintézmények előnyeit, hiányosságait, egyes gyakorlati tapasztalásokat, akár beültetve a békeidős szabályozásba, hogy az eszkalációt elkerüljük hasonló helyzetekben. A történelemben egyfajta – legalább technikai jellegű – folyamatos fejlődés ezeddig egyértelműen jelen volt, így nehezen lenne mondható, hogy egy adott történelmi korszak – vizsgálatunk esetében 1848/49, majd pedig 1867 és 1944 közötti időszak és annak utóélete – jellemzőiben megismétlődne. Az viszont nem ördögtől való, hogy az adott kor intézményi, fejlettségi sajátosságaihoz mérten vessük össze az akkori kor változásait és reakcióit a jelenünkkel. Ha így teszünk, akkor azt mondhatjuk, hogy az első tartósan polgári korszak társadalmi, gazdasági és technikai környezetének változása, majd ennek a biztonság tartalmára gyakorolt hatása hasonlóan dinamikusnak tekinthető, mint az elmúlt több mint három évtized változásai. A kihívások és fenyegetések jellegében is látható – távoli – hasonlóság, hiszen az államhatár rendjének kérdése, a háborús fenyegetés új szintre lépése, az ellenérdekelt befolyásoló tevékenységek élénkülése egy jelentősen változó társadalmi és technológiai közegben jellemző volt akkor, igaz más konkrétumokkal. Hasonlóság az is, hogy abban az időszakban is Magyarország egy elnyomó, az alkotmányosságot messze nem érvényesítő rendszerből lépett vissza a nemzeti alkotmányos működésbe és egyszerre kényszerült a saját állami és társadalmi működés kihívásaira reagálni és ennek részeként a védelmi rendszerét is korszerűsíteni. Persze eltérések is szép számmal azonosíthatók, azonban ezek figyelembevételére is fontos akkor, amikor arra törekszünk, hogy a mai szabályozási és intézményi kihívások történelmi előzményeit megfelelően értékeljük nemzeti jogtörténetünk viszonylatában.

A történelmi előzményeket így szemlélve tapasztalati tényként lehet kezelni, hogy az újtípusú kihívások (éppen mikor mi számított újnak) megkövetelik a felkészülést, a koordinációt már a béke időszakában is. Ezt illusztrálta az első világháborús Honvédelmi Bizottmány és a Legfelső Honvédelmi Tanács is. Előbbi esetében, bár a rá vonatkozó szabályanyag már létezett, mégis a gyakorlata azt mutatta, szükséges lett volna, legalább időközönként lemodellezni a gyakorlati működését, jobban összecsiszolni az egyes tagok által képviselt szakterületeket. Az Legfelső Honvédelmi Tanács esetében – bár a trianoni békeszerződés okán sokáig rejtetten –, de ez a folyamatos működés megfigyelhető volt, amelyet hangsúlyosan a haderő fejlesztését célul kitűző Győri Program kidolgozásában és gyors végrehajtásában tetten is érhattünk, az első honvédelmi törvénnyel – amely a kor katonai dominanciájú biztonságfelfogásában egyszerre volt honvédelmi és összkormányzati felkészülési törvény – pedig kiteljesedni láhattunk jogi értelemben.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. által megnyitott védelmi és biztonsági reform további alakulása kapcsán tehát érdemes a hasonlóságok miatt is figyelmet fordítani a történelmi előzményekre. Ezt azonban az is indokolja, hogy ma a reformot nem egy légüres térből, nem a „nulláról” kell megvalósítani, hanem egy olyan döntően 1989-ben kialakított intézményi keretrendszer megújításával, amely sok tekintetben – igaz inkább prima facie, mint materiális értelemben – épített az 1944-es német megszállás előtti mintázatokra. Akkor tehát, amikor a reform egyszerre tudja a védelmi és biztonsági szisztéma korszerűsítését és a nemzeti hagyományokhoz illeszkedő voltát erősíteni, megkerülhetetlen a történelmi előzmények mélyebb áttekintése, kutatása. Jelen fejezet ehhez kívánt adalékokat nyújtani, felhívva egyúttal a figyelmet arra, hogy a jelenleg zajló védelmi és biztonsági reform keretei között megvan a lehetőség a megfontolt, mélyreható vizsgálódások talaján történő döntés-előkészítésre, mivel nem az 1989-es időszakhoz hasonló – gyors megoldásokért kiáltó – politikatörténelmi pillanatban vagyunk. A reform tartalmi

alakítása kapcsán tehát a döntés-előkészítőkön jelentős a felelősség, hogy megfelelően tudják szintetizálni a kezelendő kihívásokat és az azokkal kapcsolatos politikai és szakmai igényeket, a nemzetközi mintákat és tendenciákat, valamint a hazai történelmi előzményeket. Ehhez megfelelő munkafolyamatok, fórumok, szakértők és együttműködések kellenek, amelyek nélkül azonban egy teljeskörűsége törekvő előkészítő tevékenység nehezen képzelhető el. Ehhez a tudományos kutatás is megfelelő támogatást tud nyújtani, persze sajátos – a napi gyakorlati, közigazgatási tevékenységtől jelentősen eltérő – mércék és modusok szerint.

Irodalom és forrásjegyzék

ANGYAL Pál: Háború és sajtószabadság, Bűnügyi Szemle. 1914/2. szám

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

BATHÓ Gábor: A kormány szerkezete és működése. A minisztertanács működésének gyakorlata 1867 és 1944 között. Budapest, Nemzeti Közszeroláti Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020.

BUZA László: Az államjogi kivételes állapot. Jogtudományi Közöny, 1915/36. szám

DRÓCSA Izabella: Rendtörvények a hazai és nemzetközi jogrendszerekben. In: Kovács-Szépölgyi ENIKŐ (szerk.): Kihívások a büntetőjogi jogalkotás terrénumában a 19–21. században: Külföldi minták és nemzeti megoldások. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.

EDVI Illés Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején. Jogállam, 1914/7-8. szám

EDVI Illés Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején. Jogállam, 1914/7-8. szám

EMBER Győző: Honvédelmi Bizottmány. Századok, 1948/1–4. szám.

HOBBSAWN, Eric: A birodalmak kora (1875-1914), Budapest, Pannonica Kiadó, 2004.; Christopher Clark: Alvajárók – Hogyan menetelt Európa 1914-ben a háború felé, Budapest, Park Könyvkiadó, 2015.

FÁBRY Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, Magyar Katonai Szemle, 1940/3. szám.

FÁBRY Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, Magyar Katonai Szemle, 1940/3. szám

FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016.

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, 87-112. 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.

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

FARKAS Ádám: A katonai büntetőjog és igazságszeroláltatás helye, szerepe, létjogosultsága az állam és társadalom rendszereiben. Hadtudomány, 2012/elektronikus szám

FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! Pázmány Law Working Papers, 2015/18. szám

FERDINANDY Gejza: Magyarország közjoga. Budapest, Politzer Kiadó, 1902.

FINKEY Ferenc: Háborús büntetőjogunk és bűnügypolitikai feladataink a háború után, Budapesti Szemle, 1916.

GERMUSKA Pál: A Honvédelmi Bizottság („Trojka”) 1950–1952. évi jegyzőkönyvei, Hadtörténelmi Közlemények, 2013/2. szám

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

GOSZTONYI Gergely: Cenzúra Arisztotelésztől a Facebookig- A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.

JUHÁSZ Gyula: A második bécsi döntés, Külpolitika – A Magyar Külügyi Intézet elméleti-politikai folyóirata, 1987/5. szám

KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2014/1. szám

KÁDÁR Pál: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén, 2010-2014. MTA Law Working Papers 2014/36.

KELEMEN Roland – ELEKES Dóra: Különleges jogrend és a háború hatása a filmművészetre az első világháború idején. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2021/4. szám.

KELEMEN Roland (szerk.): Az első világháború sajtójogi forrásai: Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2017

KELEMEN Roland (szerk.): Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017

KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, Parlamenti Szemle, 2016/1. szám.

KELEMEN Roland: A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949: Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.

KELEMEN Roland: Sajtórendészet különleges jogrend idején: Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében. In medias res, 2020/2. szám.

KELEMEN Roland: Sajtórendészet különleges jogrend idején: Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében. In Medias Res, 2020/2. szám.

KELEMEN Roland: Út a nemzeti jogalkotásig, avagy a jogállami kivételes hatalmi törvény megalkotásának több évtizedes története. In: MARGITTAY-MÉSZÁROS Árpád (szerk.): Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére – Viginti quinque anni in ministerio universitatis et iurisprudentiae, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021.

KÉPESSY Imre: Az út a kiegyezéshez. Acta Juridica et Politica 2019/1. szám.

KISS Dávid: A Kádár-korszak háborús védelmi igazgatási rendszerének kiépítése, Honvédségi Szemle, 2017/1. szám

KISS István: Magyar közjog. Eger, Érseki-Lyceumi Könyvnyomda, 1886.

KMETY Károly: A magyar közjog tankönyve. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1911.

LEHOTAY Veronika: A jogszükités útján: A Horthy-korszak szabadságjog-megvonó intézkedéseinek jogtörténeti aspektusai különös tekintettel Borsod vármegyére. Miskolc, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár, 2020.

LUDENDORFF, Erich: Der totale Krieg, München, Ludendorffs Verlag G.m.b., 1935.

M. KONDOR Viktória: Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra, Magyar Könyvszemle, 1975/1. szám.

- MEZEY Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom” (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány). In: Mezey Barna – Vörös Imre (szerk.): A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténészek 1848-ról. Budapest, Logod Bt., 2001.
- MEZEY Barna: A kiegyezés jogpolitikájának kialakítása: Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter reformprogramja. Jogtörténeti Szemle 2007/3. szám.
- MEZEY Barna: Az első világháború jogi törvényhozói előkészítése: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi 63. törvénycikk, In: KONYA Péter (szerk.): Prvá Svetová Vojna V Karpatoch – Első világháború a Kárpátokban, Presov, Prešov University, 2016.
- NAGY Ernő: Magyarország közjoga. Budapest, Atheneum Kiadó, 1907.
- NAGY Szabolcs: Az 1916-os erdélyi betörés egyes hatásai a háromszéki nemzetiségi együttélésre, Belvedere Meridionale, 2017/3. szám.
- OKVÁTH Imre: A hadsereg irányítása Magyarországon 1945–1956, Hadtörténelmi Közlemények, 1994/2. szám
- OLECHOWSKI, Thomas: Die Entwicklung des Pressrechts in Österreich bis 1918 – Ein Beitrag zur österreichischen Medienrechtsgeschichte, Bécs, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2004.
- 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, 2010, 437-449. o.
- PATYI András: Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének néhány példája. In: PERES Zsuzsanna – BAGOSSYNE Körtvélyesi Mária (szerk.): „Bírák vagyunk...” A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére. Budapest, Országos Bírósági Hivatal, 2019.
- PÉTERVÁRI Máté: A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregyezés bevezetése Magyarországon. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szkülla és Kharüdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.
- PÉTERVÁRI, Máté: Changes in the Hungarian Insolvency Law in the Interwar Period, Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa, 2022/2. szám.
- POLLMANN Ferenc: A szarajevói merénylet – kiradírozva: Váltóállítás a történelem nagy rendező pályaudvarán. Rubicon 2018/10. szám.
- PÖLÖSKEI Ferenc: A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években, Jogtudományi Közlöny, 1969/2-3. szám.
- RÉVÉSZ T. Mihály: A sajtójog metamorfózisa az első világháború esztendeiben Magyarországon. Jogtörténeti Szemle, 2015/4. szám.
- SCHEER, Tamara: Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010.
- SPÁ CZAY Hedvig: A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korban III.: 1941–1945., Levéltári Szemle, 1974/1. szám
- SZAKÁLY Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, Honvédségi Szemle, 1991/2. szám
- SZAKÁLY Sándor: Náray Antal feljegyzései Magyarország hadbalépéséről (1941. április 12-től), Hadtörténelmi Közlemények, 1985/3. szám
- SZAKÁLY Sándor: Trianon, Honvédség, Háború, Sport. Budapest, Kárpátia Stúdió, 2013.

SZENTE Zoltán: Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról. Századok, 2016/6. szám

SZEREMLEI Samu: A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékul Magyarországon ujjabbkori történetéhez. Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd.

SZIJJ Jolán (szerk.): Magyarország az első világháborúban, Budapest, Petit Real Könyvkiadó, 2000.

TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon, 1988-2017. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017.

TOMCSÁNYI Móric: Magyarország közzjoga. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943.

TÓTH Árpád: A hadigazdálkodás jogi szabályozásának problémái az első világháború idején Magyarországon, Acta Juridica et Politica, Tomus LX., Szeged, 2002.

TÓTH Árpád: A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, 1976.

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

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

URBÁN Aladár: Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége. Századok, 2002/4. szám

VARGYAI Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén. Jogtudományi Közlöny, 1979/11. szám

II.

Nemzetközi minták vizsgálata az összehangolt válságkezelésre, az arra való felkészülésre és a különleges jogrendi szabályozására

1. Bevezetés

Az elmúlt bő egy évtized történései (így többek között az arab tél eseményei nyomán kiemelkedő Iszlám Állam tevékenysége, az európai terrorhullám, a 2015-ben kibontakozó orosz-ukrán konfliktus, majd háború, a hibrid konfliktusok, a technológiai vívmányok biztonsági kockázata, a Covid19 okozta pandémia)¹ nyilvánvalóvá tették, hogy a hatályos védelmi jog alapját jelentő biztonsági környezet jelentős mértékben átalakult, amelynek követnie kell a magának a szabályozásnak is az átalakítása. Így szükségszerűvé vált a szabályozás reformja. És jelen esetben nem beszélhetünk másról, mint a fegyveres védelmi ágazat² szabályozási reformjáról, mivel a fentebb felvillantott események okán generális átalakításra van szükség a vizsgált terület szabályanyagának, mivel a korábbi jogintézmények még a múlt század kihívásaira reagáltak, így többségükben 19. századi gyökereiket alig haladták meg.

Egy ilyen reform esetében kézenfekvőnek hat megvizsgálni, hogy ezt mások miként csinálják, mások ezt miként szabályozzák, vagyis a jogösszehasonlítás eszközével élve görcső alá helyezzük

¹ Lásd: PONGRÁCZ Alex: Államkudarc és államépítés, avagy egy valós kihívás koncepcionális értelmezései és a katonai kezelés állami aspektusai, In: FARKAS Ádám (szerk.): Az állam katonai védelme az új típusú biztonsági kihívások tükrében, Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2019, 19–28. o.; BARTKÓ Róbert – FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 115–132. o.; SPITZER Jenő: Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019; FARKAS Ádám – SÜLYÖK Gábor: Az ENSZ Biztonsági Tanácsának lehetőségei és szerepe a terrorizmus elleni küzdelem és a hibrid konfliktusok kezelése terén, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 26–45. o.; HAUZINGER Zoltán: A migráció dinamikája és társadalmi hatásai, In: GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán (szerk.): A XXI. század biztonsági kihívásai, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2018, 297–300. o.; HAUZINGER Zoltán: A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban, In: DOBÁK Imre – HAUZINGER Zoltán (szerk.): Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 265–280. o.; BARTKÓ Róbert: Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban, Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.; RÁCZ András: Oroszország biztonságpolitikai törekvései a posztsovjett térségben, Védelmi Tanulmányok, 2020/3. szám, 4–52. o.; FARKAS Ádám – RESPERGER István: Az úgynevezett „hibrid hadviselés” kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 132–149. o.; SCHMITT, Michael N.: Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations, Cambridge, Cambridge University Press, 2017; KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése, In: FARKAS Ádám (szerk.): Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 147–169. o.; KELEMEN Roland – FARKAS Ádám: To the Margin of the Theory of a New Type of Warfare: Examining Certain Aspects of Cyber Warfare, In: SZABÓ Marcel – GYENEY Laura – LÁNCOS Petra Lea (szerk.): Hungarian Yearbook of International Law and European Law (2019), Den Haag, Eleven International Publishing, 2020, 203–226. o.; FARKAS Ádám: A kibertér művelési képességek kialakításának és fejlesztésének egyes szabályozási és államszervezési alapvonalai, Jog Állam Politika, 2019/1. szám, 63–79. o.; KELEMEN Roland – SIMON László: A kibertérben megjelenő fenyegetések és kihívások kezelésének egyes nemzetközi jogi problémái, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl – intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 150–170. o.; PETRUSKA Ferenc: A lawfare tipológiája. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/16. szám, 1–12. o.; PETRUSKA Ferenc – TILL Szabolcs Péter – BALOGH András József: A veszélyhelyzet katonai, honvédelmi feladatainak jogi háttere. In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021, 87–109. o.

² FARKAS Ádám: Az állam fegyveres védelmének alapvonalai, Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

az átalakításra szoruló területeket. E tanulmány lényegében nem vállalkozik másra, minthogy a védelmi jogi szabályozás egy belső magját jelentő szabályanyag, a válságok feloldásának jogállami kereteit tekinti át. Ennek során eltérő jogi, társadalmi és kulturális tradíciókkal rendelkező államok szabályanyagát vizsgáljuk a tanulmány keretei között. Ennek megfelelően nem ragadunk meg az európai szabályok tengerében – természetesen számos ide tartozó állam megoldásait is feltérképezzük – hanem vizsgálat tárgyává tesszük az euro-atlanti térség angolszász államainak megoldásait, valamint egy-egy demokratikus(abb) keretek között működő ázsiai állam szabályozási kútfont is áttekintjük.

Jelent fejezet célja, hogy feltárjon a védelmi jog területéről szabályozási modelleket, keretadó szabályozási megoldásokat, jogintézményeket, amelyek mintaként szolgálhatnak hazai jogalkotás finomhangolása során.³

2. A visegrádi államok különleges jogrendi szabályozása

A vizsgálatot célszerű kezdésként olyan államok szabályozásával kezdeni, amelyek esetében a társadalmi totalitást alakító történelmi és kulturális tényezők hasonlóan mondhatók, így a szabályozás is hasonló töről fakad, azt egybeeső geopolitikai körülmények alakítják. E fejezet célja, hogy bemutassa a visegrádi államok különleges jogrendi szabályozásának kereteit, jogszabályi megoldásait.

2.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások

A visegrádi államok alkotmányai, alkotmányos törvényei meghatározzák azokat a tényállásokat, amelyek esetében a különleges jogrend elrendelhető. A szabályozás alapvetően a klasszikus támadás iránya szerinti felosztást követi, néhol kiegészítve e neutrálisabb jellegű egészségügyi, környezeti katasztrófa leküzdésére életre hívott esetkörrel. Ennek megfelelően a cseh jogrend elhatárol szükségállapotot, államot fenyegető állapotot és hadiállapotot.⁴ A lengyel alkotmány szintén három esetkört különít el a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet.⁵ A szlovák szabályozás szintén négy tényállást ismer: a háborút, a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet.⁶ A következőkben ezeket tekintjük át röviden.

2.1.1. Külső támadásra adott válaszok, vagyis a hadiállapot megjelenése és szabályozása

Fogalmi meghatározás tekintetében a szlovák alkotmány kivételével mindegyik alkotmányban megjelenik a hadiállapot különleges jogrendi tényállásának definíciója, amit alkotmányos törvény rendez. Az állambiztonsági alkotmány törvény szerint a szlovák állam biztonsága akkor valósul meg, ha alkotmányos értékei megmaradnak, a szuverenitása és területi integritása nem sérül, valamint a demokratikus rend és az alapvető szabadságok nem sérülnek. Livia Trellová és Boris

³ A korábbi kutatási eredmények közül érdemes kiemelni a különleges jogrend covid-19 pandémia relációjának vizsgálatát: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021. Továbbá azt időben megelőző elméleti-rendszertani kutatási eredményeket közlő FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hádijogi Társaság, 2020.

⁴ HOJNYÁK Dávid – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Csehországban. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 218. o.

⁵ NÉMETH Zoltán: A különleges jogrendi szabályok Lengyelországban. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 358. o.

⁶ SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: A különleges jogrendi esetkörök alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Szlovákiában. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 530-531. o.

Balog tanulmányukban hangsúlyozzák, hogy a szlovák alkotmányos struktúrában is ultima ratio eszköz a különleges jogrend, amellyel kapcsolatban rögzítik, hogy a demokratikus rend nem lehet ellentétes a biztonsággal, sőt az, az állam biztonságának az immanens része.⁷

A szlovák alkotmány csak a felhatalmazást tartalmazza az alkotmányos törvény megalkotására a háború, hadiállapot és szükségállapot tekintetében.⁸ Arról viszont érdemes röviden megemlékezni, hogy a szlovák törvényhozás dönt a hadüzenet kérdéséről, a fegyveres erőnek a szlovák állam területén kívül való alkalmazásáról, valamint idegen haderőnek az állam területén történő tartózkodásáról.⁹ 60 napot meg nem haladó időtartamban utóbbiakról a kormány is rendelkezhet.¹⁰ A köztársasági elnök a kormány kezdeményezésére – a kezdeményezésről a kormány testületileg dönt¹¹ – elrendelheti a fegyveres erők mozgósítását, dönt a háború kérdéséről, a hadiállapotról és szükségállapotról. Emellett ő a fegyveres erők főparancsnoka.¹² Fontos kitétel, hogy amennyiben a Szlovák Köztársaság elnökének pozíciója betöltetlen, akkor a fenti jogköröket a szlovák törvényhozás gyakorolja, kivétel a főparancsnoki pozíció, amely a kormányfőre száll.¹³ A háborúval kapcsolatos esetkör köztársasági elnök általi elrendelésének akkor van helye, ha a Szlovák Köztársaságot idegen hatalom megtámadja, mégpedig hadüzenet megküldésével, vagy hadüzenet mellőzésével, illetve – furcsa mód, dogmatikailag némiképpen hibásan – az állambiztonsági törvény ezen tényálláshoz rendeli a nemzetközi szerződéses kapcsolataiból eredő kötelezettségek teljesítésének esetét is, amely nem minden esetben jelent háborús tevékenységet, így talán célszerűbb volna a hadiállapothoz (ami elnevezés szintén furcsának hat a háború mellett) rendelni, de ez is mutatja a klasszikus támadás irányú felosztás nehézségeit a jelenkor biztonsági környezetében. A hadiállapot elrendelésének akkor van helye, ha hadüzenet vagy támadás közvetlen veszélye áll fenn.¹⁴

A cseh alkotmánytörvényben hasonlóan a szlovák szabályozáshoz elkülöníti egy tényleges háborús helyzetet és annak közvetlen veszélyét. A hadiállapot akkor rendelhető el, ha az államot megtámadják, vagy nemzetközi szerződésből eredő kötelezettsége ezt megköveteli. A cseh törvényhozás joga dönteni hadiállapot kérdéséről, valamint más államok fegyveres erőinek Csehország területén történő állomásoztatásáról. A kérdésben jól láthatóan domináns szerepet tölt be a törvényhozás, amely alól szűk kivételként állapítja meg az alkotmány a kormány lehetséges önálló fellépési köreit: „ha a fenti esetek 60 napot nem haladják meg és kollektív védelmi kötelezettségek teljesítéséhez feltétlen szükséges; a békefenntartó műveletek egyes esetköreiben; természeti, ipari katasztrófa esetében; a mentőakciókban; elhárításban való részvétel”.¹⁵ A hadiállapot az ország egészére rendelhető. Fontos kritérium a fokozatosság, hiszen ezen tényállás kizárólag akkor nyilvánítható ki, ha a másik két esetkör felhatalmazásai nem elégségesek a helyzet megoldásához. Az *államot fenyegető állapot* akkor hirdethető ki, ha külső hatalom „az állam szuverenitását, területi egységét vagy demokratikus alapjait közvetlenül fenyegeti”.¹⁶ Ez a kormány indítványára kizárólag a kétkamarás törvényhozás abszolút többségének támogatása mellett lehet elrendelni.¹⁷ A kezdeményezéstől számított 72 órán belül döntenie kell az alsóháznak és a döntéstől számított 24 órán belül a szenátusnak, utóbbi, ha a

⁷ Livia TRELLOVÁ–Boris BALOG: The Material Core of the Slovak Constitution and its Perspectives. *Balkan Social Review*, 2022/19. sz. 150. o.

⁸ Tt. 460/1992. A Szlovák Köztársaság Alkotmánya (Kelt: 1992. szeptember 1.), [a hivatalos magyar nyelvű fordítás: <http://torvenytar.sk/zakon-31>], 102. cikkely (3) bekezdés.

⁹ Szlovák Köztársaság Alkotmánya 86. cikk k-m) pont.

¹⁰ Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikk.

¹¹ Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikk.

¹² Szlovák Köztársaság Alkotmánya 102. cikk.

¹³ Szlovák Köztársaság Alkotmánya 105. cikk.

¹⁴ Állambiztonsági alkotmányos törvény, 2-3. cikk.

¹⁵ Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992 No. 1/1993 Sb 39., 43. cikk.

¹⁶ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 7. cikk (1).

¹⁷ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 7. cikk.

határidőnek nem tesz eleget elrendeltnek kell tekinteni az államot fenyegető állapotot. Ezen esetkör szemben a hadiállapottal nemcsak az ország egészére, hanem meghatározott részére is elrendelhető. A köztársasági elnök neutrális szerepköre figyelhető meg, hiszen a haderővel és különleges jogrenddel kapcsolatos hatásköre – a gyengébb kinevezési jogkörön túl –, hogy viseli a fegyveres erők főparancsnoka titulását, azonban ellenjegyzés nélküli döntést nem hozhat.¹⁸

A lengyel szabályozás szintén ismeri a hadiállapotot,¹⁹ amelynek elrendelését akkor teszi lehetővé, ha a lengyel államot külső támadás veszélye fenyegeti, vagy külső fegyveres támadás érte területét, továbbá kollektív védelemből eredő nemzetközi kötelezettségének teljesítésének érdekében.²⁰ A lengyel haderő alaprendeltetését is ebben határozza meg az alkotmány 26. cikke, akként, hogy „védelmezi az állam függetlenségét és területi integritását, és biztosítja a határok védelmét és sértetlenségét,” emellett pedig kiemeli annak politikai semlegességét és a felette fennálló civil kontrollt.²¹ Azonban felhatalmazást ad arra, hogy törvényben meghatározott esetekben Lengyelország határain belül is alkalmazható legyen a haderő.²² Érdemes megjegyezni azt is, hogy alapvetően a Képviselőház primátusa dönteni hadiállapot kérdésében, azonban akadályoztatása esetén eme jogkör is átszáll a köztársasági elnökre.²³ A lengyel alkotmányozó az operativitást szem előtt tartva a köztársasági elnök jogává tette a hadiállapot elrendelését, a minisztertanács kezdeményezésére.²⁴ Igaz, hogy a köztársasági elnöknek 48 órán belül kezdeményeznie kell a Képviselőház döntését az elrendelésről, amely haladéktalanul tárgyalja a kérdést, és abszolút többséggel vetheti csak el a köztársasági elnök döntését.²⁵ A lengyel rendszer kapcsán fontosnak tartom felvázolni a köztársasági elnök olyan hatásköreit, amelyek esetileg kapcsolódhatnak a különleges jogrendhez, azon belül is a hadiállapothoz, hiszen elrendelőként fontos mechanizmusokat indíthat be. Kiemelendő hatásköre, hogy ő a fegyveres erők főparancsnoka, békeidőben ezt a hatáskörét a honvédelmi miniszteren keresztül gyakorolja, ő az, aki kinevezi a vezérkar főnökét és az egyes fegyveres erők ágainak parancsnokait. Hadiállapot idején a miniszterelnök javaslatára kinevezi a fegyveres erők vezénylő parancsnokát. A bel- és külbiztonsági ügyekben a tanácsadó testülete a Nemzetbiztonsági Tanács (Rada Bezpieczeństwa Narodowego).²⁶ Ennek fő rendeltetése, hogy véleményeket, tanácsokat fogalmazzon meg általános biztonsági kérdésekben, a külpolitikai alapelvei és irányai kérdésében, a fegyveres erők fejlesztésének kérdésében, a külső biztonsággal kapcsolatos kérdésekben, valamint a belső biztonságot fenyegető veszélyek elleni küzdelemhez szükséges erőforrások kérdéskörében.²⁷ Tagjait a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel.²⁸

2.1.2. Belső jelentős anomáliák kezelésére vonatkozó szabályok

A szlovák állambiztonsági törvény szerint a szükségállapotot szintén a kormány javaslatára rendelheti el a köztársasági elnök terrortámadás vagy utca zavargások veszélye, illetve bekövetkezte esetében.²⁹ Utóbbi esetkört meghatározza maga a jogszabály is, amely nagyban hasonlít az Alaptörvény jelenleg hatályos szükségállapoti szabályaira. Az állambiztonsági törvény szerint ez olyan eseménysor, „amely a közhatalmi szervekkel szemben alkalmazott erőszakos cselekményekkel, üzletek

¹⁸ Constitution of the Czech Republic 63. cikk.

¹⁹ A hivatalos angol nyelvű fordítás a martial law kifejezést alkalmazza.

²⁰ The Constitution of the Republic of Poland (As adopted by the National Assembly on 2nd April 1997), 229. cikk.

²¹ The Constitution of the Republic of Poland 26. cikk.

²² The Constitution of the Republic of Poland 117. cikk.

²³ The Constitution of the Republic of Poland 116. cikk.

²⁴ The Constitution of the Republic of Poland, 229. cikk.

²⁵ The Constitution of the Republic of Poland, 231. cikk.

²⁶ The Constitution of the Republic of Poland 134-136. cikk.

²⁷ <http://en.bbn.gov.pl/en/president-of-poland/national-security-coun/about-the-national-sec/99/The-National-Security-Council.html>.

²⁸ The Constitution of the Republic of Poland 144. cikk (3) bekezdés 26. pont.

²⁹ Állambiztonsági alkotmány törvény 4. cikk.

*és raktárak kifosztásával vagy egyéb, tulajdonra irányuló erőszakos cselekménnyel vagy más, tömeges erőszakos jogellenes cselekmény elkövetésével párosul, amely súlyosan fenyegeti a közbiztonságot, és amennyiben a rend helyreállítása a batóságok fellépése révén, illetve más jogi eszközök alkalmazásával batástalannak bizonyul.”*³⁰ Elrendelésére 60 napra van lehetőség, amely további 30 nappal hosszabbítható meg.

Szemben a többi tényállással a szlovák szabályozás veszélyhelyzet esetében nem teszi szükségessé sem a törvényhozás, sem a köztársasági elnök hozzájárulását annak elrendeléséhez. A kormány veszélyhelyzetet hirdethet, ha emberi életet és/vagy egészséget tömegesen veszélyeztető esemény következik be, vagy annak közvetlen veszélye áll fenn. Ez lehet természeti, ipari katasztrófa, illetve járvány is.³¹

A cseh alkotmányos törvény a szükségállapot körében összevonja a magyar szabályozás szerinti szükségállapotot és a veszélyhelyzetet. Ilyen állapot akkor rendelhető el, ha természeti, ökológiai vagy ipari katasztrófa következett be, vagy más olyan esemény, amely életet és vagyonbiztonságot, valamint közrendet vagy közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztet.³² A kormány dönt a szükségállapot elrendeléséről, azonban erről haladéktalanul tájékoztatnia kell a képviselőházat, aki ezt a döntését hatályon kívül helyezheti.³³ Emellett a cseh szabályozás ismer egy gyorsított eljárási formát, amikor a cseh miniszterelnök közvetlen veszély esetén maga rendelheti el a szükségállapotot, amelyet 24 órán belül a kormánynak jóvá kell hagynia.³⁴ Szükségállapot szintén az ország meghatározott területére nézve is elrendelhető. Az elrendeléssel párhuzamosan meg kell határozni a korlátozással érintett alapjogok körét, amelynek összhangban kell lennie az Alapjogok és Alapvető Szabadságok Chartájával, emellett pedig a kormánynak meg kell határoznia a kötelezettségeket és azok mértékét. A szükségállapot 30 napra hirdethető ki, amely a képviselőház előzetes hozzájárulása követően hosszabbítható meg.³⁵ A pandémia kezelése rámutatott arra, hogy a cseh válságkezelés is többlépcsős rendszerű, ugyanis a járvány korai fázisában a normál jogrend eszközeivel élt a prágai kormányzat, azonban a járvány hihetetlenül gyors terjedését és hatásait látva elrendelték a szükségállapotot, amely körében hozott intézkedések széleskörű hatással voltak az alapjogoktól kezdve a gazdaság működéséig.³⁶

A lengyel szabályozás a magyarhoz hasonlóan külön kezeli a veszélyhelyzetet és a szükségállapotot. A lengyel szükségállapoti szabályok az állam alkotmányos rendjének, a polgárok és a köz biztonságának fenyegetettsége idején alkalmazható.³⁷ A lengyel alapidokumentum nem tartalmaz egyszerűsített eljárást, mivel ebben az esetben is az hatékonyság oldalára helyezkedik és a köztársasági elnök diszkrecionális döntésére bízta a szükségállapot elrendelését, itt is azzal a kitéttel, hogy 48 órán belül kezdeményeznie kell a képviselőház döntését a kérdésben.³⁸ Ezt az attitűdöt osztja tanulmányában Łukasz Szewczyk, sőt még további egyszerűsítések iránti igényt is megfogalmaz érvelése során. Véleménye szerint ugyanis „*az alkotmányos jogalkotó helyesen számolt azszal, hogy a hadiállapot idején a batóságoknak a lehető legkevesebb szervben kell összpontosulniuk, az általuk hozott döntéseknek gyorsnak és batározottnak kell lenniük, ami a fáradtságos parlamenti eljárásokban rendkívül nehéz, sőt lehetetlen lenne. Sőt, azon is el kell gondolkodni, hogy különleges jellegű fenyegetés esetén, mint például a hadiállapot kihirdetésének előfeltételei, felmerül-e annak szükségessége, hogy az állam működése szempontjából kulcsfontosságú döntések meghozatala tekintetében két végrehajtó szervet kössenek, különösen figyelembe véve a*

³⁰ SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: i. m. 533. o.

³¹ Állambiztonsági alkotmány törvény 5. cikk.

³² 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5. cikk (1) bekezdés.

³³ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5. cikk (1) (4) bekezdés.

³⁴ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5. cikk (3) bekezdés.

³⁵ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 6. cikk.

³⁶ Jan LASÁK: Changes to Corporate Restructuring Laws in the Czech Republic During the Covid-19 Pandemic. European Business Organization Law Review. 2023/2. sz. 350-351. o.

³⁷ The Constitution of the Republic of Poland, 230. cikk.

³⁸ The Constitution of the Republic of Poland, 231. cikk.

*terrorista jellegű jelenlegi fenyegetéseket. E veszélyek célja lehet a létfontosságú lengyel közszféra működésének és a hatósági szervek működésének a megbénítása. Ilyen helyzetekben a biztonsági rendszer hatékonysága szempontjából a döntéshozatali módot maximálisan le kell egyszerűsíteni.”*³⁹

A veszélyhelyzetre, mint különleges jogrendi estkorre külön csak a lengyel alkotmány tartalmaz szabályokat. Elrendelése természeti vagy ipari szerencsétlenség, vagy annak megelőzése érdekében lehetséges. A kormány döntése elegendő az elrendeléséhez. A lengyel alkotmány annyi kikötést tesz, hogy ha az egész ország területére akarják hatályba helyezni, akkor ahhoz szükséges a képviselőház jóváhagyása, és maximum 30 napra szólhat a döntés. 40 Látható, hogy ezen módozat a politikai terrénumon kívül esik, és rendkívül objektív tényezőkhöz köthető, így ennek esetében nem tartalmaz az általános garanciákon túli megkötéseket az alkotmány, kizárólag a fogalmi és időbeli korlátozásokat. Olyannyira, hogy a háttér jogszabályban a jogalkotó rugalmasan fogalmazta meg a természeti csapás fogalmát, hogy a tényleges veszély mértékéhez. a szakemberek tapasztalataihoz lehessen igazítani az intézkedések körét.⁴¹ A lengyel felhatalmazási rendszer e területen többlépcsős, ugyanis – ahogy a COVID-19 által okozott pandémia kezelése itt mutatta – egészségügyi válsághelyzetek esetében tartalmaz normál jogrendi felhatalmazásokat, így 2020 márciusa után is a fertőző betegsége megelőzéséről és kezeléséről szóló törvény rendelkezéseit alkalmazták, még, ha az főszabályként a területi közigazgatást hatalmazta fel eszközparkkal, itt mégis az egészségügyi miniszter volt a fő felelős a válságkezelésért, emellett a törvényhozás külön törvényt is elfogadott.⁴²

2.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Az elrendelés szabályai tekintetében a szlovák alkotmány rendkívül egyszerűvé teszi a helyzetet, hiszen mind a háború, hadiállapot és szükségállapot eseteiről a kormány kezdeményezésére,⁴³ a köztársasági elnök határoz,⁴⁴ amelynek jogszerűségéről az alkotmánybíróság dönt.⁴⁵ A köztársasági elnöknek ezen esetekben szabad mérlegelési jogköre van. A veszélyhelyzet esetéről – mint az az előző fejezetből kiderült – a kormány maga dönt.

A lengyel szabályozás szintén a garanciák fenntartása mellett az effektivitás mellett tör lándzsát, mivel a hadi- és a szükségállapotot a minisztertanács kezdeményezésére a köztársasági elnök rendeli el, a fentebb bemutatott azon korlátozással, hogy a képviselőház abszolút többséggel megsemmisítheti ezen döntését, valamint szükségállapot idején maximum 90 napos időtartamot enged, amelyet a képviselőház maximum 60 nappal meghosszabbíthat. Veszélyhelyzetet fő szabály szerint a minisztertanács rendelheti el. Korlátozása, ha országos hatállyal kívánja elrendelni, akkor ehhez képviselőházi döntésre van szükség és 30 napos maximális időtartamban lehetséges.⁴⁶

A cseh alkotmányos szabályozás ennél már összetettebb képet mutat. A hadiállapotról a törvényhozás többséggel dönt, azonban a kezdeményezőt nem jelöli meg.⁴⁷ Az államot fenyegető állapot deklarálásához a kormány javaslatára a törvényhozás mindkét háza abszolút többségének támogatása szükséges. Szükségállapot esetén a kormány dönt annak elrendeléséről, a közvetlen

³⁹ Łukasz SZEWCZYK: Institution of Emergency States. in Polish Jurisdiction. Practical Remarks. Zeszyty Naukowe SGSP, 2020/74. sz., 225. o.

⁴⁰ The Constitution of the Republic of Poland, 232. cikk.

⁴¹ SZEWCZYK: i. m. 219-220. o.

⁴² Jarosław PINKAS – Mateusz JANKOWSKI – Łukasz SZUMOWSKI – Aleksandra LUSAWA – Wojciech S.

ZGLICZYŃSKI – Filip RACIBORSKI – Waldemar WIERZBA – Mariusz GUJSK: Public Health Interventions to Mitigate Early Spread of SARS-CoV-2 in Poland. Medical Science Monitor, 2020/26. sz.

⁴³ Szlovák Köztársaság alkotmánya, 119. cikkely n pont.

⁴⁴ Szlovák Köztársaság alkotmánya, 102. cikkely (1) m) pont.

⁴⁵ Szlovák Köztársaság alkotmánya, 129. cikkely (6) bekezdés.

⁴⁶ The Constitution of the Republic of Poland, 229-232. cikk.

⁴⁷ HOJNYÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: i. m. 220. o.

veszély esetében a miniszterelnök, a kormány 24 órán belüli megerősítésével, azonban mindkettő döntést megsemmisítheti a képviselőház.⁴⁸

2.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében

A szlovák szabályozás esetében a felhatalmazási rendelkezések az Állambiztonsági törvény tartalmazza. A felhatalmazások fő címzettje a kormány, amely mellett viszont speciális szervekről is rendelkezik a törvény. Ilyen szerv a Parlamenti Tanács, amelynek feladata, hogy annak akadályoztatása esetén gyakorolja a törvényhozás jogköreit. Szintén speciális szerv a Biztonsági Tanács, amelynek eltérő jogkörei vannak különleges jogrend és béke idején. Ugyanis míg békeidőben a kormány tanácsadó szerveként működik, több albizottsággal, addig különleges jogrend időszakában a kormány akadályoztatása esetén átveszi annak feladatait, azonban a kormány programjára, illetve létezésének megszüntetésére (bizalmi szavazás) lépéseket nem tehet. Békeidőben feladata – amely nagyban hasonlít a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény szerinti Legfelső Honvédelmi Tanácsra⁴⁹ – az ország felkészítése a biztonsági kockázatok kezelésére. Területi a kerületi és járási biztonsági tanácsok.⁵⁰

A cseh alkotmánytörvény különleges jogrendi tényállások a kormányt hatalmazza fel a szükséges intézkedések kidolgozásával. Az alkotmánytörvény nevesíti a Nemzeti Biztonsági Tanácsot (Bezpečnostní Rada Statu), amely a miniszterelnökből és azon miniszterekből áll, akiket a kormány ezzel megbízott. Elnöke a kormányfő, alelnökei az első számú miniszterelnök-helyettes, valamint a belügyminiszter. Feladata a kormány által meghatározott azon javaslatok elkészítése, amelyek Csehország védelme érdekében szükségesek. Tehát lényegében egy tanácsadó, döntéslétesítő szervről beszélhetünk. A köztársasági elnöknek joga van részt venni az ülésein, illetve tájékoztatást kérni tagjaitól.⁵¹

A lengyel alkotmány már a kormány hatásköri taxációjánál kijelenti, hogy a kormány feladata biztosítani az állam külső- és belső biztonságát és a közrendet.⁵² Ennek megfelelően a különleges jogrendi rendelkezéseknél az alkotmány mindhárom különleges jogrendi állapot esetében a minisztertanácsra – azaz a kormányra – ruházza a hatásköröket.⁵³ Hadiállapot esetén, amennyiben a Képviselőház akadályoztatva van, a köztársasági elnök törvényerővel bíró rendeletet alkothat, azonban ezt a Képviselőháznak a következő ülésén meg kell erősítenie.⁵⁴

2.4. Alkotmány biztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére

Az alkotmányos garanciák – vagy, ahogy korábbi kutatásai szerint az alkotmányőr⁵⁵ – tekintetében kuriózum a szlovák alkotmány, amely külön hatáskörrel ruházza fel ezen időszakra az alkotmánybíróságot. Egyfelől az alkotmánybíróság dönt az elrendelés alkotmánynak és más jogszabályoknak való megfeleléséről, másfelől pedig az ezen időszakokban kibocsátott

⁴⁸ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5, 7. cikk.

⁴⁹ Lásd KELEMEN Roland: A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig). In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 113-147. o.; KELEMEN Roland: A magyar kivételes hatalmi struktúra kialakulása: Út az 1848/49-es vészmegoldásoktól az első jogállami kivételes hatalmi törvény rendszeréig. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/5. szám, 4-35. o.

⁵⁰ SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: i. m. 535. o.

⁵¹ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5., 7., 9. cikk.

⁵² The Constitution of the Republic of Poland 146. cikk, (4) bekezdés g-h) pont.

⁵³ The Constitution of the Republic of Poland, 229-232. cikk.

⁵⁴ The Constitution of the Republic of Poland 234. cikk.

⁵⁵ Lásd: KELEMEN Roland: A közigazgatási bírászkodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban? Acta Humana, 2016/2. szám, 95-116. o.