

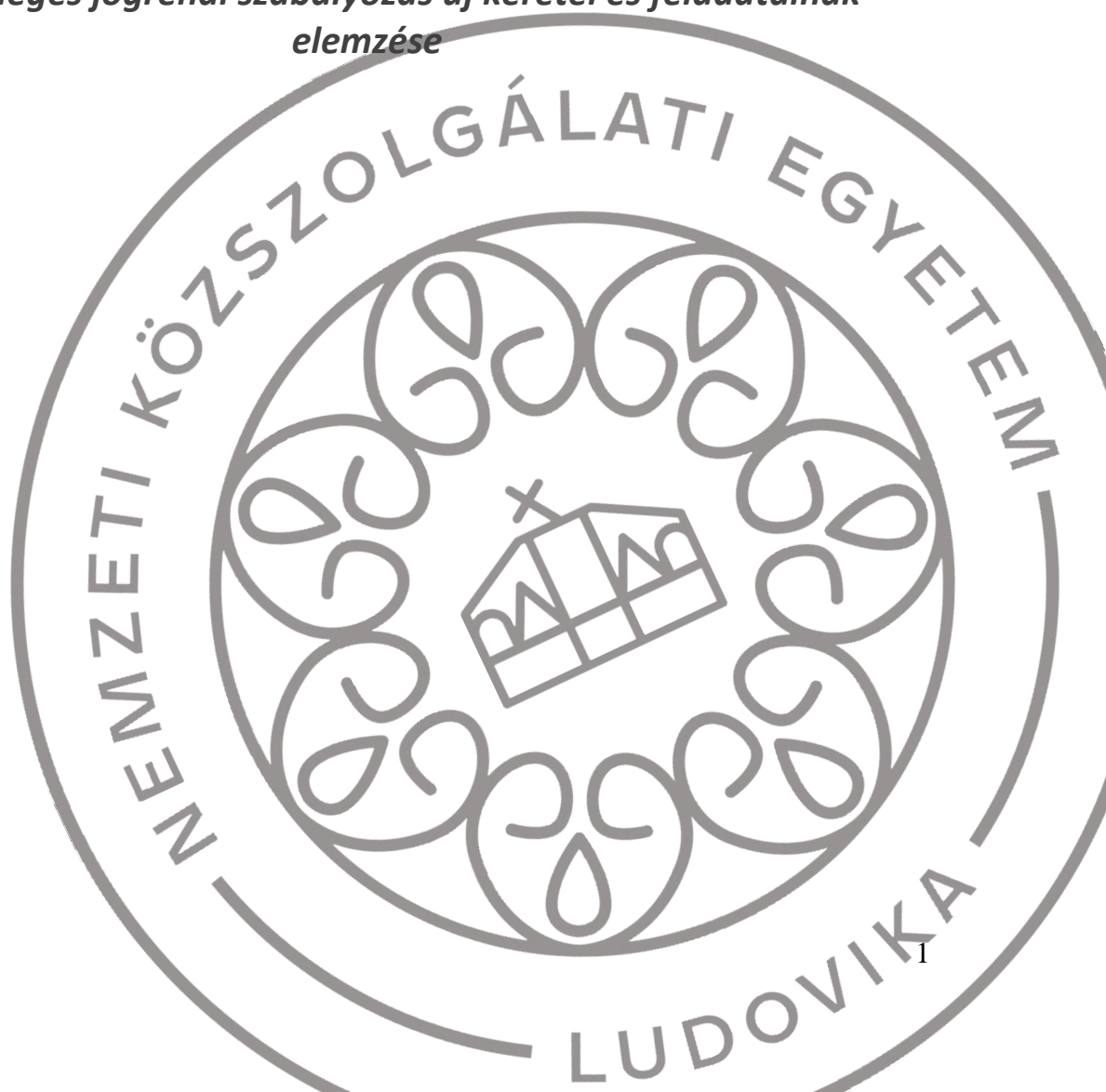
NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK

2022/10.

KÁDÁR PÁL

*A különleges jogrendi szabályozás új keretei és feladatainak
elemzése*



Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyék, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/10.

Szerző:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok, kutatóműhely-vezető

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

ISSN szám

2786-2283

Elérhetőség:

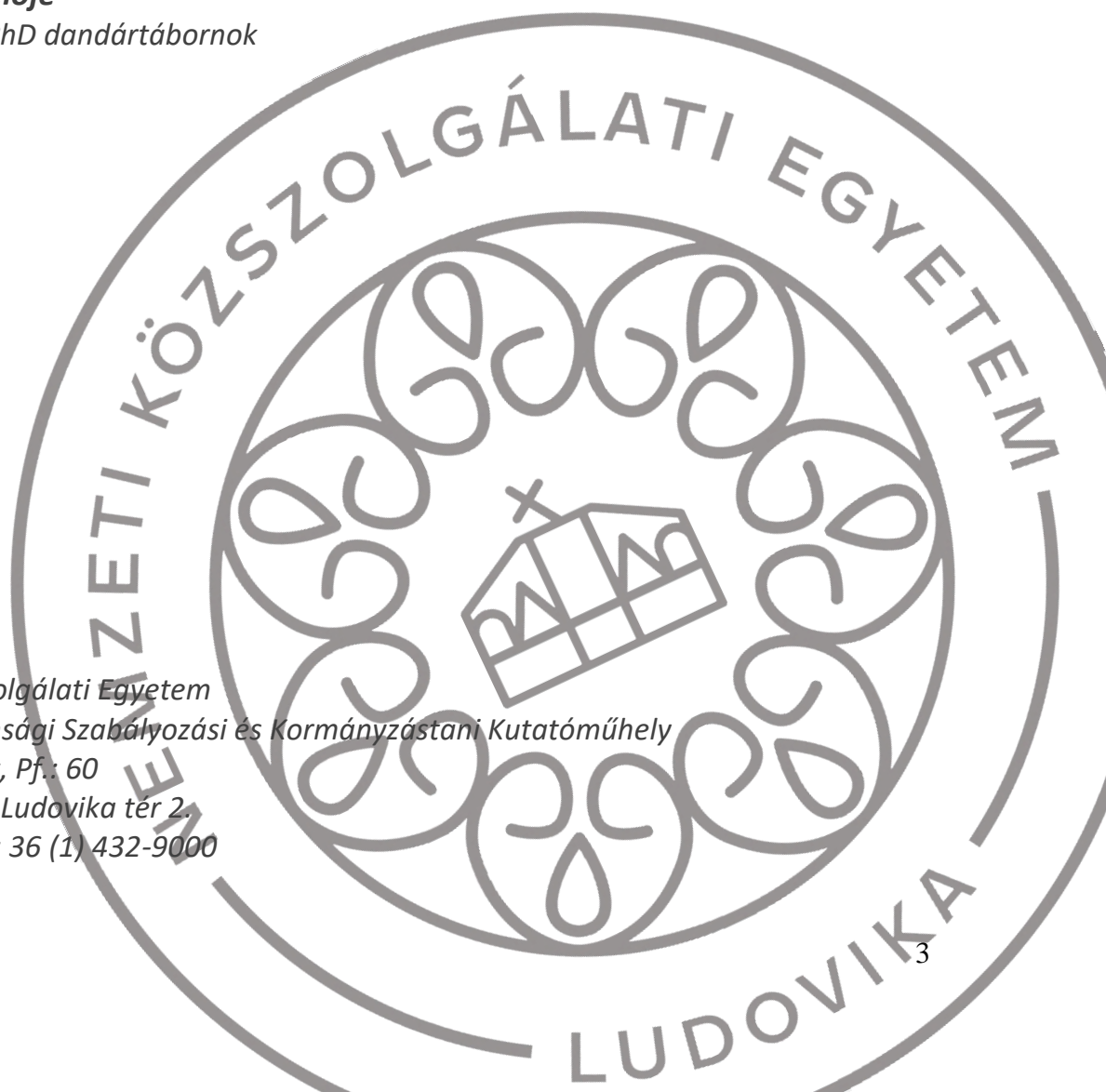
Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



Kádár Pál¹

A különleges jogrendi szabályozás új keretei és feladatainak elemzése²

Az eredetileg 2023. július 1-jei hatályba lépéssel tervezett³ védelmi szabályozási reform egyik meghatározó újítása a különleges jogrendi szabályozás rendszerének felülvizsgálata és a kapcsolódó intézkedési katalógus teljes mélységű reformja.

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

A különleges jogrendi intézkedéskatalógus szabályozásának egységesítése

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

Az alapvető kereteket az Alaptörvény KÜLÖNLEGES JOGREND fejezete határozta meg, míg a részletszabályok, a kihirdetett vagy kezdeményezett különleges jogrend idején rendeleti úton meghozható rendkívüli intézkedések a honvédelemről és a Magyar Honvédségről valamint a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben (Hvt2011.) és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben (Kat.) kaptak helyet. Ez a megoldás már önmagában is ellentmondásosnak tekinthető, hiszen a Hvt2011. – saját címével sem teljesen összhangban – nem tartalmazza valamennyi különleges jogrendre vonatkozóan a kihirdethető intézkedéseket, kizárólag a megelőző védelmi helyzet, a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a terrorveszélyhelyzet és a váratlan támadás jelenik itt meg, míg a veszélyhelyzetre vonatkozó valamennyi szabály a Kat.-ban szerepel⁴.

A szabályozás ilyenfajta megtörése meglehetősen koncepciótlannak tűnik, szakmailag nehezen indokolható, az államszervezet felépítését, a szabályozás fejlődésének történetét ismerve azonban némiképp megmagyarázható. Amennyiben az volt a jogalkotó célja, hogy az egyes fenyegetések kezelésére hivatott ágazatokhoz köthető törvényekben jelenjenek meg az odakapcsolható és szükséges intézkedések, akkor nehezen érthető, hogy az alapvetően a Belügyminisztérium kompetenciájába és a nemzetbiztonsági szolgálatok valamint a Rendőrség és a Terrorelhárítási Központ szakmai portfóliójához köthető terrorveszélyhelyzet esetén

¹ Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely vezetője

² A mű TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósul meg.

³ Az Alaptörvény tizedik módosításához benyújtott bizottsági módosító indítvány elfogadása esetén a kilencedik módosítás hatályba lépésére 2022. november 1-én kerül sor.

(<https://www.parlament.hu/trom42/00025/00025-0007.pdf>)

⁴ 2011. évi CXXVIII. törvény 44-51/A. §



NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI
ÉS INNOVÁCIÓS HIVATAL

AZ NKFI ALAPBÓL
MEGVALÓSULÓ PROJEKT

LU

bevezethető intézkedések miatt kerültek a Hvt2011-be. Hasonló kérdés merülhet fel a szükségállapot kapcsán, amely egészen bizonyosan nem honvédelmi típusú kihívás – igaz, ebben az esetben a Magyar Honvédség felhasználására vonatkozó szabályoknak kiemelt szerepe lehet.

Hasonlóan furcsa szabályozási megoldást találunk a Kat. 51/A. §-ában, amely olyan rendelkezést tartalmaz, amely akár alaptörvényi szinten is megjelenhetne⁵, hiszen gyakorlatilag minimális korlátozást fenntartva szinte teljesen megnyitja a rögzített lehetséges intézkedési listát és felhatalmazza a Kormányt a törvényektől való eltérésre az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben. Ez a szabályozási megoldás akár előfutárja is lehetne az Alaptörvény kilencedik módosításában és a Vbö.-ben alkalmazott megközelítésnek, amely hasonló rugalmassággal kíván fellépni az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében, és ez az a pandémia során már gyakorlatban is alkalmazni kényszerült megoldás, amely mentén az élet maga igazolta, hogy az évtizedek alatt mai állapotába eljutó különleges jogrendi szabályrendszer nem feltétlenül alkalmas a 21. századi kihívások kezelésére⁶.

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

Ebben a vonatkozásban a Vbö. egyfajta áttörést jelent, figyelemmel arra, hogy hatályba lépésétől kezdődően valamennyi különleges jogrendre vonatkozó intézkedés egyetlen törvényben és egyetlen fejezetben⁷ lesz megtalálható, függetlenül attól, hogy mely ágazat fő felelősségi körébe tartozik az adott helyzet kezelése, illetve mely tárcánál jelent kimagasló terhelést a helyzet kezelése. E két tényező nem szükségszerűen esik egybe, hiszen egy katonai fenyegetéshez kapcsolódó különleges jogrendi helyzet nem feltétlenül a honvédelmi tárcánál jelentkezik a legnagyobb feladatként, ahogy ezt ehhez hasonlóan már a pandémiánál is tapasztalhattuk: a tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzet kezeléséhez szükséges rendkívüli intézkedések jelentős része a gazdaság működőképességének fenntartását, a lakosság ellátásának megszervezését célozta és nem kifejezetten a vírussal szembeni védekező fellépést szolgálta. Hasonló megfontolásból került sor az Alaptörvény tizedik módosítására⁸ is, amely a veszélyhelyzet kapcsán nem kizárólag az

⁵ A jogalkotás során ez a szabály erőteljes politikai és szakmai viták keresztjébe került, lásd erről SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái; MTA Law Working Papers 2020/9. <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai>

⁶ Lásd erről bővebben HOFFMAN István-KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/2., különösen 16-26. o.

⁷ Vbö. XIII. fejezet A KÜLÖNLEGES JOGRENDI FELKÉSZÜLÉS ÉS MŰKÖDÉS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

⁸ Az alaptörvény tizedik módosítása 2021. május 25-én lépett hatályba. Ezzel a módosítással tette lehetővé az Országgyűlés veszélyhelyzet kihirdetését a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús

élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos eseményekre hivatkozással teszi lehetővé rendkívüli intézkedések meghozatalát a Kormány számára, hanem a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetén is.

Könnyen belátható, hogy a különleges jogrendi intézkedések fókuszpontjában minden esetben az állam legszélesebb értelemben vett önvédelmi mechanizmusa⁹ áll, annak szavatolása, hogy az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága szélsőséges körülmények között is fenntartható, visszaállítható legyen, ezen keresztül pedig a nemzeti ellenállóképesség követelményeihez kapcsolódóan talán legfontosabb, a folyamatos állami működés és ennek folyományaként a nemzeti szuverenitásunk megőrzése is szavatolható.

A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – strikt intézkedések vs nyitott végű szabályozás

A hazai különleges jogrendi szabályozás 2022-t megelőzően alapvetően német mintát¹⁰ követett, meglehetősen nagy részletességgel és kiterjedten fogalmazta meg az elrendelhető intézkedéseket. A ma is hatályos szabályozás mind a Kat., mind a Hvt2011. vonatkozásában szigorú taxációt tartalmaz, amely tételesen meghatározza a rendeleti úton bevezethető intézkedéseket az egyes különleges jogrendi helyzetekhez kötődően. Az ilyen felsorolás előnyeként az egyértelműség és a jogbiztonsági szempontok érvényesíthetősége emelhető ki, ugyanakkor magában hordozza az alkalmazhatóság korlátosságát is, egyes nem tervezhető esetekben a védekezéshez szükséges döntések akadályá is lehet¹¹. Amennyiben ugyanis a felsorolás bármely okból nem teljes, vagy idejétmúlt rendelkezéseket tartalmaz¹², ennek közvetlen következménye az államszervezet önvédelmi mechanizmusában bekövetkező működési zavar, esetleg döntés- és intézkedésképtelenség lehet, amely körülményt akár szándékoltan is elő lehet idézni, ki lehet használni.

Ezzel a megközelítéssel szakít a Vbő. azon megoldása, amely szerint nem tartalmaz konkrét felsorolást, hanem átfogó témacsoportokat határoz meg. Az Alaptörvény kilencedik módosításának hatályba lépésétől valamennyi különleges jogrendi helyzetben a Kormány lesz

helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetén, valamint döntött a kilencedik módosítás hatályának előrehozataláról.

⁹ Erről bővebben ír TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései; in: NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; 26-36.o; [MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf \(gov.hu\)](http://mfi-tk04-kulonleges-jogrend-00_web.pdf) és KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. 6.o. http://epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2014_01_005-046.pdf valamint JAKAB András-TILL Szabolcs: A különleges jogrend, in: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-Orac, 2014. http://real.mtak.hu/34759/1/vegleges_jakab_till_kulonleges_jogrend_tankonyvfejezet_lead.pdf

¹⁰ DE NEGRI Laura: Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája; in: NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; 414-432. o., különösen 430-432. o; [MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf \(gov.hu\)](http://mfi-tk04-kulonleges-jogrend-00_web.pdf)

¹¹ Ennek gyakorlati példája volt a lex COVID megalkotásának szükségessége, illetve lényegében valamennyi nem tervezett Alaptörvény módosítás, különösen a terrorveszélyhelyzetet konstituáló hatodik és a veszélyhelyzeti szabályozást azonnali hatállyal kiterjesztő tizedik.

¹² Ilyen „megörökölt” és ma már kevés hasznosságú rendelkezés például: Hvt2011. 68. § (6) A nyomdák és más sokszorosításra alkalmas eszközök üzemeltetői szigorított biztonsági rendszabályok bevezetésére és megtartására kötelezhetők. Nyilvánvaló, hogy ezen szabályok érvényesíthetősége ma már megkérdőjelezhető, az okostelefonok, otthoni nyomtatók és az internetes közösségi oldalak globális hálózatában talán értelmetlen is.

a rendkívüli intézkedésre jogosult szerv¹³, rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A témacsoportok úgy kerültek kimunkálásra, hogy a szóba jöhető valamennyi kihívás kezelését biztosítani legyenek képesek, megfogalmazásuk során kifejezetten cél volt a keretek rugalmas megfogalmazása. Minderre azért volt szükség, mert az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai alapján a jogalkotó arra a következtetésre jutott, hogy gyakorlatilag lehetetlen egy zárt és minden tevékenységre kiterjedő listát alkotni a lehetséges fenyegetések kezeléséhez szükséges intézkedésekről, figyelemmel arra, hogy maguk a fenyegetések, kihívások is rendkívül gyorsan változnak¹⁴, illetve jelennek meg újak, a jogalkotás képtelen lépést tartani a technológia fejlődésének tempójával, ugyanakkor az ennek következtében is felmerülhető újabb rendkívüli helyzetek kezelését biztosítani kell tudni. A rendező elv tehát összegezve annyi: jogi akadálya nem lehet a védekezésnek, amennyiben bármely eszköz, erőforrás, szakmai megoldás elérhető az országban, annak igénybevételét, alkalmazási képességét jogszabályi rendelkezés nem akadályozhatja. Ismét hangsúlyozandó, hogy mindez kizárólag különleges jogrendhez köthető módon (kihirdetés kezdeményezését követően) és meghatározott célfeltételek érvényesülése esetén (az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében) értelmezendő, a felhatalmazás nem lehet parttalan és kontroll nélküli.

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

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

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

¹³ Ennek praktikus okairól lásd az Alaptörvény kilencedik módosításának indokolását vagy KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái; in Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/8.; 7-9. oldal <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-élet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022>

¹⁴ SZENES Zoltán: Katonai biztonság napjainkban. Új fenyegetések, új háborúk, új elmélete; in: FINSZTER Géza - SABJANICS István (szerk): Biztonsági kihívások a 21. században; 69-104. o. ; <https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/3.%20Szenes%20k%C3%B6nyv,%20k%C3%B6nyv%C3%A9szlet.pdf>

A személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő intézkedések körébe sorolható többek között a köznevelés, a felsőoktatás, felnőttképzés, szakképzés, szociális ellátás és szolgáltatás, gyermekjóléti alapellátás, szakellátás, javítóintézeti ellátás, családtámogatási ellátás, a nyugdíjszolgáltatás, egészségügy, gyermekek felügyelete, a közúti, vasúti, vízi és légi járművek, az azokkal végzett, azzal összefüggő tevékenységek, az ahhoz szükséges feltételek, a tevékenységet végző személyek, kapcsolódó javító kapacitások és létesítmények, a működésüket biztosító termékek és szolgáltatások, az ezekkel történő közlekedés területét érintő intézkedések, valamint magyar állampolgárok külföldre utazása, külföldiek beutazása, külföldi természetes személyekkel, jogi személyekkel vagy jogi személyiség nélküli szervezetekkel való érintkezés és kapcsolattartás, államhatár átlépése, illetve biztonsági okokból történő lezárása, az ország egyes területein tartózkodók, az országon belüli szabad mozgás és tartózkodás, a közterületen való tartózkodás és a gyülekezés, a nyilvános és magáncélú rendezvények, a közintézmények látogatása és megközelítése¹⁵.

A gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő intézkedések témacsoportjába többek között olyan intézkedések sorolhatóak, mint az államháztartás, belföldi pénzforgalom, hitelezés, kölcsönök nyújtása, biztosítási tevékenység, értékpapír-forgalmazás, deviza és valuta forgalmazás és birtoklás szabályozása, a pénzügyi tevékenységek ellenőrzése, adó- és vámigazgatás, adómértékek és adómentességek, kereskedelem, ipari és mezőgazdasági alapanyagokkal és késztermékekkel összefüggő tevékenységek és készletek, Magyarország védelme és biztonsága szempontjából fontos termékek szabályozása, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, munkaerő-gazdálkodásra és a munkavégzésre irányuló jogviszonyok, élelmiszer ellátás, egyes termékek fogyasztása, egészségügyi tevékenységek, a lakosságot érintő egyéb szolgáltatások, nemzetgazdasági és más szempontból fontos vagyontárgyak biztonságos elhelyezése, egyéb létfontosságú rendszeremlékek szabályozása, egyes gazdasági tevékenységfajták, továbbá egyes gazdasági ágazatok részleges vagy teljes állami irányítása, de ide sorolható az egyes jogügyletekkel, tevékenységekkel összefüggésben kötelezően alkalmazandó szerződési feltételek, továbbá szerződéskötési kötelezettség előírása is. Szintén ebbe a körbe tartozik a lakosság ellátásához szükséges tárgyi, szervezeti és jogi feltételek, továbbá az ezek érvényesítéséhez szükséges kötelezettségek, korlátozások és tilalmak előírása és még sok egyéb kapcsolódó szabály.

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

Az állami és önkormányzati működéssel összefüggő intézkedések keretében a felsorolás szintén nem lezárható. Ezen alpont alá kell sorolnunk tágabb értelemben az államszervezet működése, a közigazgatás védelmi és biztonsági igazgatás általi összehangolása vagy irányítása, a közbeszerzések, védelmi és biztonsági célú beszerzések és más állami beszerzések szabályozását, az államigazgatás és a Kormány irányítása alá nem tartozó állami szervek

¹⁵ A felsorolás első olvasatra ötletszerűnek tűnhet, holott a pandémia során éppen ezen kapcsolódó tárgykörök szabályozására volt szükség.

biztonságos és folyamatos működésének biztosítását, az önkormányzati igazgatást érintő rendkívüli intézkedéseket is.

A törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő intézkedések lehetséges tárháza is meglehetősen szerteágazó. Ide sorolhatóak például a vegyi anyagokkal, a robbanóanyagokkal és pirotechnikai eszközökkel, fegyverrel és lőszerrel, önvédelmi eszközökkel, robotizált, autonóm vagy távirányítású mozgásra képes eszközökkel, kettős rendeltetésű eszközökkel, infokommunikációs eszközökkel és alkatrészekkel, biztonsági rendszerekkel összefüggő tevékenységekre vonatkozó szabályok, a létfontosságú rendszerelemek és létesítményekkel, a nemzetközi békét, illetve az ország biztonságát veszélyeztető államok, természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek érdekeltségeivel, a közrendet, közbiztonságot, illetve a nemzetbiztonságot sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzésével, megakadályozásával, megszüntetésével kapcsolatos állami feladatellátással összefüggő sajátos szabályok.

Az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő intézkedések témacsoportjába sorolandó valamennyi olyan intézkedés, amelynek célja az ország egyes részeinek vagy egészének hadműveleti felkészítésével és a katonai védelme, a lakosság harci cselekményekre való felkészítése, a betartandó magatartásszabályokra vonatkozó rendelkezések, az értékek harci cselekmények általi kártételektől való megóvása, az ország katonai védelmével és az ország területét érintő katonai tevékenységekkel kapcsolatos információk, hírek, adatok közlésének és megosztásának szabályai, a honvédelmi képességek és tevékenységek fokozása, a polgári védelmi képességek és tevékenységek fokozása, vagy a szövetséges, illetve a védelmi és biztonsági célú együttműködésben érintett államokkal összehangolt védelmi és biztonsági tevékenységek, Magyarország szövetségesi kötelezettségeinek teljesítése érdekében szükségesek.

A fentiekén túl a jogalkotó lehetőséget biztosít a Kormány számára egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával összefüggő szükséges intézkedés meghozatalára. A Vbő. hatályba lépését megelőző és a jövőbeni különleges jogrendi intézkedési lehetőségek viszonyát mutatja be az alábbi táblázat.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbő. szerint	Megjegyzés
Kat. 47. § (1) Veszélyhelyzetben rendeletben az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések állapíthatók meg.	Vbő. 80. § (2) bek. d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási tárgykörben	A 2020 tavaszán kihirdetett veszélyhelyzetben a pandémia kezelése érdekében részben az államháztartási törvényben foglaltaktól eltérő különös szabályok kerültek megállapításra. A koronavírus világjárvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében a hitelezésre (diák), a hitel- és kölcsönszerződésekre, a pénzügyi lízingszerződésekre, a társasági adózásra, a különadóra, az adófizetési kötelezettségre, adó- és járulékkedvezményre, a pénzintézetek működésére stb. eltérő szabályok meghozatala volt szükséges, melyek nélkül a válság kezelés eredményessége nem lett volna biztosítható.
Kat. 47.§ (2) Veszélyhelyzetben a	Vbő. 80. § (2) bek.	A Vbő. rendelkezése – az Alaptörvényi kereteken belül – a közigazgatás valamennyi

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
<p>polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendelet is megállapíthat.</p>	<p>d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási tárgykörben</p>	<p>szereplőjére és valamennyi lehetséges intézkedésére kiterjed, rugalmasabbá és operatívabbá téve a beavatkozás lehetőségét. Nem lehet előre kizárólagosan meghatározni, hogy különleges jogrendben a közigazgatás működési területén hol kell majd beavatkozni, a feladatokat hogyan kell megosztani az egyes szervek között, milyen eltérő szabályokat kell hozni a válságkezelés kapcsán.</p>
<p>Kat. 47.§ (3) Veszélyhelyzetben a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései közül rendelettel eltérő rendelkezések bevezetésére van mód</p> <p>a) a bíróság előtt meg nem támadható hatósági döntések körét, b) a hatáskör és illetékesség megállapítását, c) az eljáró közigazgatási hatóság kijelölésének rendjét, d) a megkeresés szabályát, e) az ügyintézési és egyéb határidőt, f) a képviselet rendjét, g) az elővezetés szabályát, h) az eljárás felfüggesztését, i) a jogorvoslat rendjét, j) a végrehajtás szabályait érintően.</p>	<p>Vbö. 80. § (2) bek. d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben</p>	<p>A koronavírus elleni védekezés tapasztalatai alapján került a szabályozásba a rugalmas megfogalmazás. A Kat. nem határoz meg jelenleg szabályt pl. a közbeszerzési szabályok tekintetében az eltérésre, amely azonban különleges jogrend esetén valószínűsíthetően szükséges lesz.</p>
<p>Kat. 47.§ (4) Rendelettel előírható, hogy a termelési, ellátási és szolgáltatási kötelezettségek biztosítása érdekében a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettséget írhat elő. A</p>	<p>Vbö. 80. § (2) bek. b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő szabályozási tárgykörben</p>	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
szerződéskötési kötelezettség hatálya alá tartozó termékek és szolgáltatások körét rendelet határozza meg.		
Kat. 48. § (1) A veszélyhelyzet súlyosbodásának közvetlen veszélye esetén, annak megelőzése céljából gazdálkodó szervezet működése rendeletben - a (3) bekezdésben meghatározottak szerint - a Magyar Állam felügyelete alá vonható.	Vbö. 80. § (2) bek. b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő szabályozási tárgykörben	A gazdálkodó szervezet állami felügyelet alá vonását a Vbö. 24.§ (2) bekezdés a) pontja, a 34.§ (1)-(2) bekezdései alapján különleges jogrendben illetve hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően lehet elrendelni.
Kat. 49. § (1) Veszélyhelyzetben a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalma a nap meghatározott tartamára, vagy meghatározott területére (útvonalra) korlátozható, illetve az ország egész területén vagy meghatározott részén ideiglenesen megtiltható. A légi járművek forgalmának korlátozása vagy megtiltása során a légi közlekedésről szóló törvény és a magyar légtér igénybevételeéről szóló jogszabály rendelkezéseire figyelemmel kell eljárni. 49. § (7) Veszélyhelyzetben elrendelhető a vasúti, közúti, vízi, légi szállítások biztosítása érdekében a javítókapacitások, valamint az állomások, kikötők, repülőterek, raktárak igénybevétele vagy használatának korlátozása	Vbö. 80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő és e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő szabályozási tárgykörben	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
<p>Kat.49. § (2) Veszélyhelyzetben korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását. A korlátozást és időtartamát a rádió, a televízió, a sajtó és hirdetmény útján, valamint a helyben szokásos módon a lakosság tudomására kell hozni.</p> <p>Kat.49. § (3) Veszélyhelyzetben elrendelhető, hogy közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa.</p>	<p>Vbö. 80. § (2) bek.</p> <p>a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő és</p> <p>e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő szabályozási tárgykörben</p>	
<p>Kat. 49. §(4) Veszélyhelyzetben elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakoságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia (a továbbiakban: kitelepítés), egyben kijelölhető a lakosság új tartózkodási helye.</p>	<p>80. § (2) bek.</p> <p>a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő</p> <p>c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő,</p> <p>e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben</p>	<p>Az országon belüli szabad mozgás és tartózkodás szabályozása tekintetében általános felhatalmazási keretek kerültek a Vbö-be, amely szélesebb védelmi célú intézkedési lehetőséget biztosít.</p>
<p>Kat. 49. § (6) Veszélyhelyzetben elrendelhető:</p> <p>a) az ország meghatározott területére történő belépés, az ott-tartózkodás korlátozása, illetve engedélyhez kötése,</p> <p>b) hogy az ország meghatározott területére utazni, azon átutazni vagy onnan kiutazni csak engedéllyel szabad,</p>	<p>80. § (2) bek.</p> <p>a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő</p> <p>c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő,</p> <p>e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy</p>	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
c) hogy az ország meghatározott területéről történő kilépés csak a mentesítést követően engedélyezhető.	helyreállításával összefüggő tárgykörben	
Kat. 49. § (8) Veszélyhelyzetben a védekezési munkák helyszínén megtiltható a szeszes italok fogyasztása, árusítása, tárolása.	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	Általános felhatalmazási keretek kerültek megalkotásra, több jogcím is felvítható a tényleges konkrét intézkedés függvényében.
Kat. 50. § (1) A veszélyeztetett területekről a nemzetgazdasági és más szempontból fontos vagyontárgyak elszállítását biztonságba helyezésük érdekében el lehet rendelni (kiürítés).	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő, tárgykörben	Általános felhatalmazási keretek kerültek megalkotásra, több jogcím is felvítható a tényleges konkrét intézkedés függvényében.
Kat. 51. § (1) Veszélyhelyzetben elrendelhető az ideiglenes polgári védelmi szolgálat ellátása.	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság	A Vbö. 8. § a polgári védelmi kötelezettség alapvető szabályait tartalmazza.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
	megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	
Kat. 51. § (2) Veszélyhelyzetben élet- és vagyonmentés érdekében elrendelhető a mentésre alkalmas bármely jármű, műszaki eszköz és földmunkagép igénybevétele.	80. § (2) bek. e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	Általános felhatalmazási keretek kerültek itt is megalkotásra.
Kat. 51.§ (3) A veszélyhelyzet elhárításához szükséges mértékben - kártalanítás mellett - elrendelhető az ingatlan igénybevétele, illetve az építmény részleges vagy teljes bontása, amennyiben az a veszély elhárítása vagy további veszély megelőzése érdekében feltétlenül szükséges.	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	Az ingatlan ideiglenes igénybevételével kapcsolatos szabályok a Vbö. 24.§ (1) bekezdésben, és a 29-31.§-okban kerültek meghatározásra, nem rendkívüli intézkedésként jelennek meg, az összehangolt védelmi tevékenység elrendelését követően lehet elrendelni. Gazdasági és anyagi szolgáltatás (Vbö. 14-18. §) keretében szintén lehet ingatlant használni, így ezen jogintézmények valamelyikének felhívása megfeleltethető a Kat. 51. § (3) bekezdésében foglaltaknak. Valamennyi ezen felül jelentkező korlátozás csak különleges jogrendben lehetséges az előző oszlopban megjelölt jogcímeke valamelyikére hivatkozással.
Kat. 51.§ (4) Veszélyhelyzetben egyedi határozatban határozhatja meg a) az oktatásért felelős miniszter a köznevelési intézmények működésével, működtetésével, a nevelési év, tanítási év megszervezésével, b) a szakképzésért felelős miniszter a szakképző intézmények működésével, működtetésével, a tanítási év megszervezésével	80. § (2) bek. c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő tárgykörben	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
kapcsolatos feladatokat. Az oktatásért felelős miniszter, illetve a szakképzésért felelős miniszter elrendelheti a határozat azonnali végrehajtását. A határozat közlése távközlési eszköz útján is történhet.		
Kat. 51/A. § (1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben – a 21-24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.	80. § (2) bek. g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben	A Kat. 2020. 06. 18-tól hatályos 51.§/A szakasza a COVID tapasztalatok miatt került beépítésre a katasztrófavédelmi törvénybe, hogy az emberek életét tömegesen veszélyeztető humánjárvány során a Kormány mozgástere a járványügyi védekezésre megfelelő legyen. Az új szabályozás generálisan alkalmazhatóvá teszi ezen intézkedéseket
A Hvt2011. 43. alcíme szerinti a honvédelmi igazgatást érintő eltérő intézkedések	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő,	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
	<p>d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő,</p> <p>f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő tárgykörben</p>	
<p>A Hvt2011. 44. alcíme szerinti a közigazgatásra, közrendre és közbiztonságra vonatkozó eltérő intézkedések</p>	<p>80. § (2) bek.</p> <p>c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő,</p> <p>d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő,</p> <p>e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő,</p> <p>g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben</p>	
<p>A Hvt2011. 45. alcíme szerinti az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések</p>	<p>80. § (2) bek.</p> <p>a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő,</p> <p>d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő,</p> <p>e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő,</p>	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
	f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő tárgykörben	
A Hvt2011. 46. alcíme szerinti a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések	80. § (2) bek. b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő, f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő tárgykörben	
A Hvt2011. 47. alcíme szerinti a megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályok és intézkedések	80. § (2) bek. g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben	Az Alaptörvény kilencedik módosítás hatályba lépését követően a megelőző védelmi helyzet nem szerepel a különleges jogrendi helyzetek felsorolásában, szerepét részben a Vbö. 74. § szerinti összehangolt védelmi tevékenység, a 2021. évi CXL. törvény (Hvt2021.) 107. § szerinti honvédelmi válsághelyzet jogintézménye, részben a hadiállapot illetve annak kezdeményezési időszaka veszi át.

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

A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – lépcsőzetesség vs teljes eszköztár

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

meg a hat különféle különleges jogrend kapcsán, hogy mely rendelkezések alkalmazhatóak és melyek nem. Ez a fajta lépcsőzetesség a Hvt2011. 64. §-ában¹⁶ és a Kat. 47. §-51/A.§-ában került szabályozásra.

Ezzel a gyakorlattal a Vbö. szándékoltan szakít, amikor nem tartalmaz megkötést abban a vonatkozásban, hogy milyen fokozatossággal lehet bevezetni az intézkedéseket.

Az új megközelítést nem csak a józan megfontolás, hanem a pandémia kapcsán kihirdetett veszélyhelyzet gyakorlati tapasztalatai is alátámasztják. Az alapvetően egészségügyi válsághelyzetnek induló kihívás kapcsán a veszélyhelyzeti intézkedési lajstrom nem volt elégséges, hiszen éppen olyan kiegészítő és támogató rendelkezések váltak szükségessé, elsődlegesen a nemzetgazdaság működőképességének fenntarthatósága érdekében, amelyet a Kat. vonatkozó szabályai korábban nem tettek lehetővé. Mindezekre figyelemmel már a Vbö. hatályba lépését megelőzően módosítani volt szükséges a Kat-ot¹⁷, illetve a lex COVID¹⁸ is tartalmazott olyan szabályokat, amelyek ezt a megközelítést erősítették, a Vbö. pedig a módosított Kat. vonatkozó rendelkezéseit is hatályon kívül helyezve¹⁹, általánossá, valamennyi különleges jogrendre alkalmazhatónak állapítja meg az intézkedési lehetőségeket.

A rendkívül gyorsan változó biztonsági fenyegetések vonatkozásában csak valószínűsíthetjük, hogy mely intézkedésekre lehet szükség, de egyértelműen nem lehetséges a fokozatosság előzetes szabályozása, arra minden esetben önálló vizsgálatot kell lefolytatni. Álljon itt példaként egy veszélyhelyzeti szituáció, amely önmagában jellegéből adódóan értelemszerűen nem teszi eleve szükségessé a média vagy az internet szolgáltatók működésének korlátozását, mindemellett nem kizárható olyan helyzet kialakulása²⁰, amikor ez mégis szükségessé válik, így ennek jogi lehetőségét biztosítani kell.

¹⁶ Hvt. 64. § (2) A Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején a 65-79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezetheti be.

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

(4) A Kormány

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

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

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

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

¹⁷ 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről 353. §

¹⁸ 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről

¹⁹ 2022. november 1-jei hatállyal

²⁰ Ha egy nukleáris katasztrófa esetén a közösségi médiában olyanfajta demagóg és veszélyes tartalmak jelennének meg, amelyek közvetlenül is akadályozzák a védekezést vagy pánikot keltenek, hiába van büntetőjogi eszköz az ilyen cselekmények visszaszorítására, az azonnali védekezési intézkedések eredményességét ez nem képes önmagában biztosítani. Ilyen esetekben kötelezhető lehet a szolgáltató meghatározott hivatalos tartalmak közlésére vagy egyes felhasználók működésének blokkolására, amennyiben a védekezés eredményessége más eszközzel nem biztosítható.

Az intézkedések lépcsőzésének kodifikációs szinten meg nem jelenő szigorú felsorolása mindemellett nem jelent azonnali, totális és mindenre kiterjedő, korlátok nélküli intézkedési jogot. A Vbö. alapelvi szinten is rögzíti azt arányosság és a fokozatosság követelményét²¹, melyet a különleges jogrendi fejezetben kifejezetten tételes rendelkezésként is megismétel²², kihangsúlyozva itt is a célhoz kötöttség követelményét, amely szerint az intézkedésekre csak a kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából kerülhet sor.

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

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

A Vbö-t megelőző szabályozás a terrorveszélyhelyzet kezdeményezésére és megelőző védelmi helyzet kezdeményezésére vonatkozó időszakban tette lehetővé a rendkívüli intézkedések meghozatalát²³. A jogalkotó szándéka az volt, hogy késlekedés nélkül lehetővé váljon egyes védekezéssel összefüggő döntések meghozatala, azonban a korábbi időszak ezt a felhatalmazást csak ebben a két nevesített helyzetben hozta meg, nem feltételezte, hogy a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezése időszakában hasonlóra lenne szükség.

A Vbö. a periculum in mora²⁴ elvet valamennyi különleges jogrenddel összefüggésben generálissá tette. Minderre abból a megfontolásból van szükség, hogy nem praktikus egy olyan jogi rezsim fenntartása, amely a védekezés megkezdését egy más szervezettől származó közjogi aktustól teszi függővé egy olyan helyzetben, amikor az idő múlásának kifejezetten meghatározó jelentősége van a védekezés eredményességére. A Kormány ezt a „megelőlegezett hatáskörét” – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából és kizárólag olyan intézkedések bevezetésével összefüggésben gyakorolhatja, amelyek az azonnali reagálás érdekében, a kezelendő fenyegetéshez igazodó mértékben szükségesek és arányosak²⁵.

Ez a jogi-szakmai megközelítés nem példanélküli a korábbi hazai alkotmányos szabályozásban sem. Már az Alkotmány 19/E. § szerinti helyzetben²⁶ is lehetőség volt bizonyos intézkedések

²¹ Vbö. 4. §

²² Vbö. 80. § (3) bek.

²³ Lásd Hvt2011. 64. § (4) bekezdés b) és c) pontjainak rendelkezését.

²⁴ A késedelem veszélyes.

²⁵ Vbö. 80. § (4) bek.

²⁶ Alkotmány 19/E. § (1) Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készütségi erőkkel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint - a támadással arányos és erre felkészített erőkkel - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.

megtételére a rendelkezésre álló idő rövidségére figyelemmel. Ezt a szabályt vette át az Alaptörvény a váratlan támadás tényállásának²⁷ megalkotásával. Ezekben az esetekben bár szükség van kormányzati szintű döntésre, de az pusztán csak a váratlan támadás fennállásának megállapítására vonatkozik, maga a rendkívüli intézkedés már jó előre rögzített és jóváhagyott fegyveres védelmi tervben kapott helyet, amelyet azonban nem a Kormány, hanem a köztársasági elnök hagy jóvá. Az Alaptörvény kilencedik módosítását követően a váratlan támadás tényállása már nem igényel alkotmányos szintű szabályozást, az a Hvt2021-ben kapott helyet²⁸, de a működés logikája lényegében ugyanez marad azzal az eltéréssel, hogy a módosított Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel már nem a köztársasági elnök a fegyveres védelmi terv jóváhagyója, hanem a miniszterelnök²⁹.

A különleges jogrend kihirdetésének kezdeményezését követően, de a kihirdetést megelőzően hozott intézkedések kapcsán fontos szempont annak kiemelése is, hogy amennyiben a kihirdetésről az Országgyűlés nem határoz, azok legfeljebb 60 napig maradtak hatályban³⁰. Amennyiben azonban az Országgyűlés olyan döntést hoz, hogy a különleges jogrend kihirdetése nem szükséges, az addig meghozott intézkedések joghatásait vizsgálni szükséges és törvényben kell rendelkezni azok következményeiről, a normál működés helyre állításáról³¹.

A különleges jogrendi felkészülés speciális rendelkezései

A fentiek szerint tárgyalt esetkörök kifejezetten a már kihirdetett különleges jogrendhez, vagy annak Kormány általi kezdeményezéséhez kapcsolódnak. A Vb. mindezekén túl a védekezés eredményessége érdekében lehetőséget biztosít a Kormány részére, hogy már a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezésére, illetve a veszélyhelyzet kihirdetésére irányuló kormányülés megkezdése előtt elrendelhesse a védelmi és biztonsági szervezetek, a védelmi és biztonsági igazgatás, a jogszabályban különleges jogrendi feladatok ellátására kijelölt kormányzati igazgatási szervek fokozott készenlétét, illetve intézkedhet az ehhez szükséges mértékben a rendkívüli munkavégzés azonnali elrendelésére. Ez a szabály az eleve rugalmas alapszabályozást ha lehet még operatívabbá teszi, biztosítja az érintett szervezeti és személyi kör közvetlen felkészülését is.

²⁷ Alaptörvény 52. cikk (1) A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készütségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében - szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.

²⁸ 2021. évi CXL. törvény 108. § (1) A Kormány váratlan támadás esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – az ország fegyveres védelmi terve szerint – a szükségállapot vagy a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését megelőzően is a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.

²⁹ 2021. évi CXL. törvény 10. § (2) Az ország fegyveres védelmi tervét a honvédelemért felelős miniszter felterjesztése alapján a miniszterelnök hagyja jóvá.

³⁰ Alaptörvény 54. cikk (3) bek.

³¹ Alaptörvény 54. cikk (4) bek.

Felhasznált irodalom és jogszabályjegyzék

DE NEGRI Laura: Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája; in: NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; 414-432. o., különösen 430-432. o; [MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf \(gov.hu\)](#)

HOFFMAN István-KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/2., különösen 16-26. o. [Hoffman-Kadar_Akulonlegesjogrendesavalsagkezeleskozigazgatasijogikihivasai.2021_2.pdf \(mtak.hu\)](#)

JAKAB András-TILL Szabolcs: A különleges jogrend; In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest, HVG-Orac, 2014. http://real.mtak.hu/34759/1/vegleges_jakab_till_kulonleges_jogrend_tankonyvfejezet_lead.pdf

KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2014/1. 6.o. http://epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2014_01_005-046.pdf

KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái; in: Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/8.; 7-9. oldal <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022>

SZENES Zoltán: Katonai biztonság napjainkban. Új fenyegetések, új háborúk, új elmélete; in: FINSZTER Géza - SABJANICS István (szerk.): Biztonsági kihívások a 21. században; 69-104. o. ; [https://www.uni-nke-hu/3.%20Szenes%20k%C3%B6nyv,%20k%C3%B6nyvr%C3%A9szlet.pdf](https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/3.%20Szenes%20k%C3%B6nyv,%20k%C3%B6nyvr%C3%A9szlet.pdf)

SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, MTA Law Working Papers 2020/9. <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai>

TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései; in: NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; 26-36.o; [MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf \(gov.hu\)](#)

Magyarország Alaptörvénye

az Alaptörvény kilencedik módosítása

az Alaptörvény tizedik módosítása

1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmányáról

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

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

2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről

2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készütségről

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

