

NOVÁKY MÓNICA

A KÜLÖNLEGES JOGREND JOGINTÉZMÉNYÉNEK VÁLTOZÁSAI A VÁLSÁGKEZELÉS TÜKRÉBEN

1. Bevezetés

Az alkotmányosan működő állam kötelessége, hogy megvédje állampolgárait, fenntartsa a biztonságot és törekedjen annak megtartására. Ennek megvalósítása érdekében építi ki az államszervezetet, alkotja meg jogrendszerét, és hozza létre azon szervezeteket, amelyeken keresztül ezen funkcióját gyakorolni képes. Biztonsági környezetünk alapjaiban megváltozott az elmúlt évtizedekben és folyamatosan, dinamikusan változik.

A biztonságot fenyegető események egyre komolyabb következményekkel járnak és hatásuk globálissá vált. A COVID 19, majd az ukrán-orosz háború adta meg a jogalkotónak azt a kellő indítást, hogy az Alaptörvény módosításának a különleges jogrend megreformálásával, valamint a kapcsolódó jogszabályok módosításával és az ehhez kapcsolódó jogalkotással egy rugalmas és gyors válságkezelést, adekvát válaszadást alakítson ki.

Kérdés, hogy a különleges jogrend adta lehetőség a rendkívüli hatalomgyakorlás időszakában kiállja-e a szükségességi-arányossági teszt próbáját.

2. „Biztonságos Magyarország egy változékony világban”¹

A biztonság kialakítása, megőrzése egy igen összetett folyamat. Nagyon sok hatást kell figyelembe venni, fel kell ismerni, hogy mely események, történések lehetnek káros hatással fenntartására, veszélyeztethetik megtartását. Hazánk a Nemzeti Biztonsági Stratégiában (a továbbiakban: NBS) azonosította azokat a világ szintű eseményeket, amelyek negatívan hathatnak az állam és az egyén biztonságára.

A biztonság, mint ahogyan a Nemzetközi Közszolgálati Egyetem Közszolgálati Online Lexikonban is megfogalmazódik: „A biztonság egyrészt a veszély és fenyegetések hiányát, másrészt a veszély és a fenyegetések elhárításának képességét jelenti. E képességek (intézmények, eszközök eljárások) többsége a politika bevett intézményrendszeréhez, a politika szokványos menetéhez tartozik. Ugyanakkor a biztonság nem egy elérhető állapot, mindig relatív, hiszen a fenyegetések sosem küszöbölhetők ki teljesen. A biztonság sokkal inkább tekinthető egy döntően percepcionális kérdésnek, vagyis azt, hogy az egyén és közösség mit gondol a biztonságról, az objektív biztonság (biztonsági helyzet) és a szubjektív biztonság (biztonságérzet, percepció) együttesen határozza meg, s koránt sem biztos, hogy ez a két megközelítés mindig egybeesik.”² A biztonság több elemből tevődik össze, ezek többek között:

- politikai (diplomáciai) elem
- környezeti (ökológiai) elem

¹ Vö. 1163/2020.(IV.21.) Korm.határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

² Közszolgálati Online Lexikon. <https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/biztonsag-2/> (Letöltés ideje: 2023.07.12.)

- gazdasági elem
- informatikai (pénzügyi, egészségügyi) elem
- társadalmi (jogi, szociális) elem
- katonai elem.⁵

Fontos kiemelni, hogy értelmezésük csak a veszélyek és fenyegetések összefüggésében lehetséges, illetve az objektív és szubjektív biztonságérzet közötti harmóniát kell megtalálni.

A hazai politikai hatalom a rendszerváltást követően a közép-kelet európai régióban és a világban végbement politikai és ideológiai változások hazánkra gyakorolt hatását vizsgálva és prognosztizálva alkotta meg a biztonságpolitikai alapelveket⁴ és az azzal szoros kapcsolatban megalkotott honvédelmi alapelveket⁵.

Ezen alapelvek fektették le a honvédelmi törvény alapjait is 1993-ban.⁶ A biztonságpolitikai és honvédelmi alapelvek célja az ország biztonságának hosszútávú biztosítása. A NATO-hoz történő csatlakozással⁷ és az Európai Unióhoz történő csatlakozási folyamattal egyidejűleg a biztonságpolitika alapelveit is újra kellett gondolni.⁸ A következő lépcsőfok 2002-ben a „Biztonság az új évezred küszöbén a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiája”⁹, 2004-ben egy újabb stratégia¹⁰, amelynek célja az új kihívásokkal szembeni fellépés és az integrációval összefüggésben megjelenő kötelezettségek teljesítésének képessége volt. A 2012-ben kiadott stratégia az előző nyolc év tapasztalatait és a világban történő eseményeket, tendenciákat azonosította.¹¹ Az informatikai térből érkező fenyegetések és támadások az elmúlt évtizedben olyan reális tényezővé váltak, hogy arról külön kormányhatározat (a továbbiakban: NKS)¹², valamint a terrorfenyegetéssel szembeni egységes kormányzati fellépés érdekében kiadott kormányhatározat¹³ (a továbbiakban: terror ellenes stratégia) tartalmaz rendelkezéseket.

„Biztonságos Magyarország egy változékony világban” a hívó szó a jelenleg is hatályos, 2020-ban megjelent stratégiában (a továbbiakban: NBS) Az NKS, terror ellenes stratégia és az NBS együttesen képezi hazánk biztonságát garantáló vízióját. A 2019-ben kitört világméretű COVID 19 járvány hatására hazánk is átértelmezte a biztonságához fűződő viszonyát. A változásokhoz való gyors alkalmazkodás, a különféle fenyegetésekkel szembeni ellenálló képesség kifejlesztése nemcsak az egyén, hanem a nemzet szintjén is. Az adaptációs képességek elsajátítása, beépítése a biztonsági környezet fenntartása és a stabilitás érdekében tett erőfeszítésekbe.

³ Ambrusz József: Rendvédelmi ismeretek. NKE Katasztrófavédelmi Intézet. Budapest, 2014. 39. o. Vö. <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100419/554.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltés ideje: 2023. 07.12.)

⁴ Vö. 11/1993.(III.21.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai alapelvei

⁵ Vö. 27/1993.(IV.23.) OGY határozat a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről

⁶ Vö. 1993. évi CX. törvény a honvédelemről

⁷ Vö. 1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről

⁸ Vö. 94/1998.(XII.29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság-és védelempolitikájának alapelveiről

⁹ Vö. 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról

¹⁰ Vö. 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról

¹¹ Vö. 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

¹² Vö. 1139/2013.(III.21.)Korm.határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról

¹³ Vö. 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről

3. Az állam biztonság- fenntartó szerepe

Az állam szerepe szerinti védelmi-biztonsági funkciójának egyik eleme a jogalkotás. A hazai jogrendszer sajátossága a jogszabályok hierarchiája, amely azt mutatja meg, hogy a jogforrások milyen alá-, fölérendeltségi viszonyban állnak egymással. Az alacsonyabb szinten álló jogforrások nem lehetnek ellentétesek a magasabb szinten elhelyezkedő jogforrásokkal.

A jogszabályok csúcán az Alaptörvény helyezkedik el. Ezt követi: törvény, rendeletek (kormány tagjai, MNB elnöke, önálló szabályozó szerv, helyi önkormányzat által kiadott), egyéb normák.¹⁴ A jogszabályok hierarchiája teremti meg a feltételt a jogbiztonsághoz, amely szintén része a biztonságknak. Ugyanis a biztonság fenntartásához és megtartásához a jogszabályok adják meg a felhatalmazást, teremtik meg a feltételeket és szükség esetén szankcionálnak.

A hazai jogalkotás „termékei” közül az elmúlt 5 évben a megjelent és kihirdetettek törvények és kormányrendeletek számait megvizsgálva azt láthatjuk, hogy 2020-ban a kiadott kormányrendeletek száma az előző évi adathoz képest annak közel kétszeresére emelkedett, 2019-ben 371, 2020-ban pedig 732 volt. (1. ábra)

Az ilyen arányú emelkedés oka a COVID 19 világjárvány (a továbbiakban: világjárvány) miatti összefüggésben elrendelet különleges jogrendi időszak, a veszélyhelyzet kihirdetése volt.¹⁵ A világjárvány miatt a veszélyhelyzet fenntartásával a kormányrendeletek száma folyamatosan emelkedett. 2021- ben 832, 2022-ben 637 normát hirdetett ki a Kormány. A világjárvánnyal összefüggésben többször kihirdetett veszélyhelyzetet a Kormány 2022. május 24-én szüntette meg.¹⁶

A 2022. februárjában kirobbant orosz-ukrán fegyveres konfliktus miatt a veszélyhelyzet tartalma módosításával¹⁷ ismét kihirdetésre került, most már a „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus” miatt.¹⁸ Ebben a „rég-új” helyzetben a jogalkotás ismét a Kormányrendeletek megalkotásával hozott és hoz azonnali döntéseket.

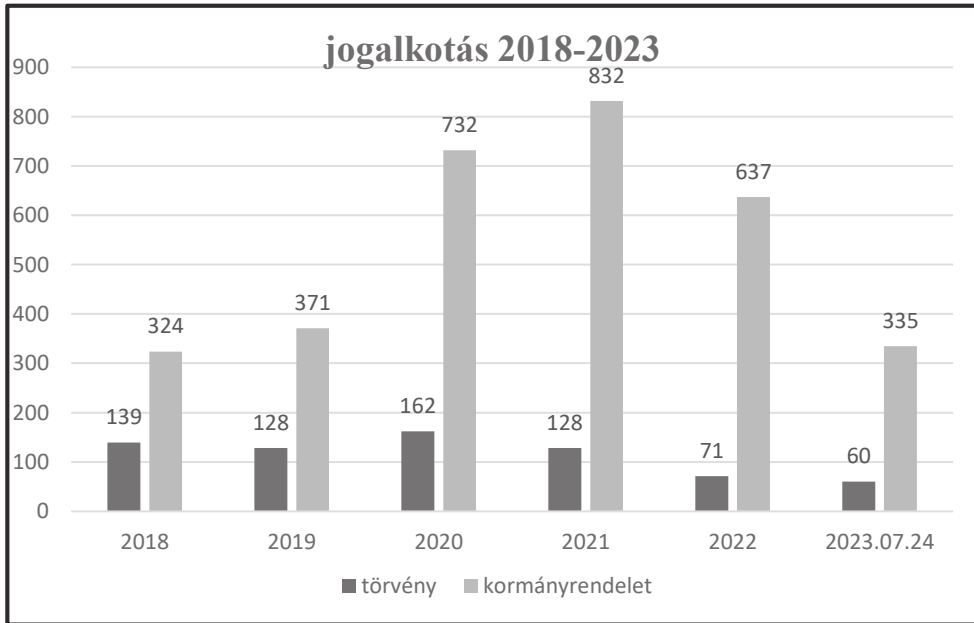
¹⁴Jakab András: A jogforrási rendszer. In Trócsányi László - Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az Alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Ötödik, átdolgozott kiadás. HVG-Orac, Budapest, 2016. 147-149. o.

¹⁵ Vö. 40/2020.(III.11.) Korm.rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről

¹⁶ Vö. 181/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről

¹⁷ Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (2022. május 24.)

¹⁸ Vö. 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról



1. sz. ábra Törvények és kormányrendeletek száma 2018-2023. év között

A különleges jogrend időszakának privilégiuma, hogy a biztonság megtartása érdekében alapjogokat korlátozzon, mindezt Kormányrendelettel. Ennek szükségességét a gyorsaság és a rugalmasság adja, célja az élet és vagyónbiztonság, valamint a nemzetgazdaság működése folyamatosságának fenntartása. Az alapjogkorlátozás mint eszköz csak a szükségességi-arányossági mérce szigorú alkalmazásával lehetséges.

Az Alkotmánybírósági határozat indokolása így fogalmazta meg: „... az Alkotmánybíróság gyakorlatában kimunkált szükségességi-arányossági teszt alapján az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jogot és a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező törvényes bíróhoz való jogot érintő korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához ezen túlmenően szükséges az is, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, és nem szabad érintenie az alapjog lényeges tartalmát.”¹⁹

Az arányosság – szükségesség – célhoz kötöttség szem előtt tartásával korlátozhatóak alapjogaink: tulajdonhoz, szabad mozgás és tartózkodáshoz való jog. A Kormány számára az Alaptörvény által adott rendkívüli felhatalmazással a kormányrendeletek számos törvény alkalmazását függesztette fel, illetve azok egyes

¹⁹ Vö. 3/2014. (I. 21.) AB határozat [61]

rendelkezéseitől eltérhet, és bevezethet minden szükséges rendelkezést, többek között alapjogot is korlátozhat.

A megfelelő garanciák nélkül a kormány jogkorlátozása partalanná válna, ezért kontrollként az Országgyűlés a veszélyhelyzet kihirdetését követő 30 nap után hatalmazza fel a Kormányt annak meghosszabbítására. A bevezetett, alapjogot korlátozó rendkívüli intézkedések folyamatos kontrollja így biztosított.

Az Alaptörvény kilencedik módosításával azonban a Kormány vált a különleges jogrend időszakában a rendkívüli rendeletalkotás, rendeleti kormányzás címzettjévé. Ennek indoka az volt, hogy a különleges helyzetekben csak a gyors, jogi, operatív és felelős politikai döntéshozatal képes biztosítani az alkotmányos rend fenntartását²⁰, és ezzel a Kormány válságkezelésének kizárólagossá tételét biztosította.

4. Befejezés és összegzés

A biztonság fenntartása, az emberek védelme a mindenkori politikai hatalom, az állam feladata, annak érdekében korlátozhatók alapjogaink.²¹ Az adott helyzetre adekvát válasz csak úgy adható, ha a feltételrendszer is adott: jogszabályok, államszervezet, közigazgatás létrehozása, felelősségi rendszer kialakítása, állampolgári jogok és kötelességek megállapítása. Azt, hogy milyen mértékben avatkozhat be az állam és korlátozhat alapjogokat, azt mindig a körülményekhez képest lehet csak megállapítani és megítélni.

Az elmúlt években dinamikus és markánsan megváltozott hazánk biztonsági környezete. A világ globálissá válása szükségesség tette, hogy biztonságunkat új alapokra helyezzük. Ennek egyik fontos lépcsőfoka a jogi környezet megteremtése, ezért a jogalkotáson keresztül kíséreltem meg azt bemutatni.

A túlzott mértékű, és nem koherens jogalkotás ugyanakkor átláthatatlanná teheti a jogrendszert és jogbizonytalanságot eredményezhet. Az Alaptörvény által adott felhatalmazás origóként kell, hogy szolgáljon ahhoz, hogy a biztonság érdekében és annak fényében, a korlátok messzemenő figyelembevételével éljen vele a jogalkotó hatalom.

²⁰ Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (2020. december 22.).

²¹ Alaptörvény I. cikk