

MÓGOR JUDIT–HORVÁTH LÁSZLÓ

**ALKOTMÁNYOS KORLÁTOK  
(GARANCIÁK)  
A MINŐSÍTETT IDŐSZAKOKRÓL SZÓLÓ  
SZABÁLYOZÁSBAN**

**CONSTITUTIONAL LIMITATIONS  
(GUARANTEES)  
IN THE REGULATION OF DISTINGUISHED PERIODS**

---

A minősített időszakokban alkalmazható rendkívüli intézkedések csak akkor tölthetik be szerepüket, ha a döntések gyorsan és célzottan születnek meg. Ennek érdekében a rendkívüli jogrend lehetővé teszi például a testületi helyett az egyszemélyi döntést, egyes törvények alkalmazásának felfüggesztését, vagy alapvető jogok csorbítását. A szerzők azt vizsgálták, mely alkotmányos garanciák biztosítják, hogy a rendkívüli intézkedések bevezetésekor ne kerüljön sor a hatalom koncentrációjára vagy önkényes jogalkalmazásra. Kulcsszavak/: minősített időszak, rendkívüli jogrend, alkotmányos garanciák,

---

Extraordinary measures taken in accentuated periods can operate properly only if the decision-making process is rapid and specifically tailor-made. For this reason the extraordinary legal framework allows bringing decisions by one single person in place of the respective decision making body, the suspension of the employment of certain laws or the limitation of fundamental rights. Constitutional warranties against the concentration of power while extraordinary measures are in effect in the accentuated periods – this question was examined by the authors. Keywords: accentuated period, extraordinary legal framework, constitutional warranties

---

## **Bevezetés**

A demokratikus jogállami berendezkedés és államszervezés alapelve a hatalom megosztása a hatalom koncentrációjának elkerülése érdekében. Már az ókori görög világ filozófusai is foglalkoztak az állam és a hata-

lom mibenlétével, így Arisztotelész is, aki a törvény felsőbbbségét igényelte (a törvény uralkodjon, ne az ember) [1]. A 17. századi John Locke hatalommegosztási elméletét követően a 18. századi gondolkodó, Charles Montesquieu a *Törvények szelleméről* című fő művében fogalmazta meg az államhatalmi ágak megosztásának tanát.

Eszerint a három hatalom (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) szétválasztása esetén egyik hatalomnak joga van a másik korlátozására avégett, hogy megvédje az állampolgárokat a hatalom visszaéléseitől [2].

Napjainkban a demokratikus államokban intézményesedett a hatalmi ágak megosztása, de az egyéni adottságoknak megfelelően, azaz kölcsönös kapcsolat és átmenet jelentkezik [3]. Ezen elméleteket tükrözi az Amerikai Egyesült Államok alkotmányfejlődéséből megismert „fékek és ellensúlyok” elve.

Az 1787-ben lefolytatott alkotmányozó gyűlés egyik felszólalása (Madison) szerint „...*legyen megosztva a bizalom az emberek különböző testületei között, akik képesek ellenőrizni és fékezni egymást...*” [4]. Az Egyesült Államok második elnöke, John Adams fejtette ki a kormányzás védelméről szóló munkájában<sup>1</sup> lényegi mondanivalóját, a fékek és egyensúlyok (*checks and balances*) rendszerének szükségességét [5].

A demokratikus berendezkedésű államokban mára általánosan elfogadottak a fenti tételek, amelyek a magyar jogrendszerben is alapját képezik az állami hatalommal való visszaélés, a hatalmi koncentráció és az önkény megakadályozásának.

A békeidőszaki jogállami működés során mindez általánosan érvényesül, azonban előfordulnak olyan rendkívüli helyzetek, amikor az azonnali intézkedést úgy kell meghozni, hogy egyes alapvető jogok védelme érdekében korlátozásra kerül másik alapjog, illetve olyan testület vagy személy hoz meg bizonyos döntéseket, amely más alkalommal nem, vagy nem ilyen módon működik.

Ezek a rendkívüli helyzetek a minősített időszakok, amelyek részletes szabályairól — éppen az említett veszélyek miatt — a jogalkotó nagyon magas szintű jogszabályokban rendelkezik, az Alkotmányban, illetve kétharmados törvényekben. Már ez a szabályozási mód is egyfajta garanciát jelent, de még több féket és ellensúlyt találunk a szabályozás vizsgálatakor, amelyek mind a jogszerű alkalmazás biztosítékai.

---

<sup>1</sup> John Adams: *Defense of the Constitutions of Government of the United States of America*, az Egyesült Államok elnöke 1797-1801 között

## A minősített időszakok jellemzői

A minősített időszakok általános jellemzője, hogy az állam életének rendes működését, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát külső vagy belső társadalmi illetve természeti veszély fenyegeti, és ezen veszélyek elhárítására, következményeinek felszámolására a rendkívüli jogrend eszközei vehetők igénybe [6]. A minősített időszakok meghatározása, a rendkívüli jogrend idején bevezethető intézkedések, a jogok és kötelezettségek rendszere a következő magas szintű jogszabályokban kerültek részletezésre:

- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról (Alkotmány),
- 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (Htv.),
- 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről (Kat.),
- 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről (Pvtv.).

A hatályos jogszabályok szerint minősített időszak a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, az Alkotmány 19/E. §-a szerinti helyzet és a veszélyhelyzet. A minősített időszakok kihirdetésére jogosult szervezet, valamint a kihirdethetőség tényállásait az Alkotmány rögzíti — ezeket foglalja össze a következő táblázat:

MINŐSÍTETT IDŐSZAK MEGNEVEZÉSE	KIHIRDETÉSÉRE JOGOSULT SZERV	MINŐSÍTETT IDŐSZAKI HELYZET, TÉNYÁLLÁS
a) rendkívüli állapot Alkotmány 19. § (3) bek. h) pont	Országgyűlés	hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély);
b) szükségállapot Alkotmány 19. § (3) bek. i) pont	Országgyűlés	szükséghelyzet: ba) az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, bb) az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, - fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, - elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség;

MINŐSÍTETT IDŐSZAK MEGNEVEZÉSE	KIHIRDETÉSÉRE JOGOSULT SZERV	MINŐSÍTETT IDŐSZAKI HELYZET, TÉNYÁLLÁS
c) megelőző védelmi helyzet Alkotmány 19. § (3) bek. n) pont	Országgyűlés	ca) külső fegyveres támadás veszélye cb) szövetségi kötelezettség teljesítése;
d) Alkotmány 19/E. §-a szerinti helyzet	Kormány azonnali intézkedése	külső fegyveres csoportok Magyarország területére történő váratlan betörése;
e) veszélyhelyzet Alkotmány 35. § (1) bek. i) pont	Kormány	veszélyhelyzet: az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményei.

1. ábra. A minősített időszakok

A minősített időszakok kihirdetését követően rendeleti kormányzás valósul meg, ami azt jelenti, hogy a pontosan meghatározott rendkívüli intézkedéseket a törvényi vagy országgyűlési felhatalmazás alapján az arra jogosult rendelettel vezeti be. Ezek a rendeletek egyes alapvető jogok gyakorlását felfüggeszthetik vagy korlátozhatják, egyes törvényektől eltérő intézkedéseket tartalmazhatnak. Rendkívüli állapot idején az Országgyűlés által létrehozott Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején a köztársasági elnök, megelőző védelmi helyzetben, a 19/E. § szerinti helyzetben és veszélyhelyzetben a Kormány hozza meg a rendeleteket, melyekkel ellentétes jogszabály nem alkalmazható. A következő lépcső a speciális területi szabályozás, melyről a Htv. így rendelkezik: a minősített időszakok idején bevezetett rendkívüli intézkedések végrehajtásának területi követelményeit és feladatait illetékességi területén a megyei közgyűlés elnöke (fővárosban a főpolgármester) rendeletben állapítja meg. A Htv. kimondja azt is, hogy a minősített időszakokban bevezetett egyedi rendkívüli intézkedéssel ellentétes jogszabály nem alkalmazható.

## Alkotmányos korlátok és garanciák

### Legmagasabb szintű szabályozás

Ahogy az említésre került, a minősített időszakokra vonatkozó szabályozás alkotmányossági garanciái közül első helyre tehetjük magát a

jogszabályi hierarchia csúcsán álló szabályozást (Alkotmány), illetve azon kikötéseket, amelyek előírják, hogy az egyes döntéseket vagy kapcsolódó szabályozást kétharmados többséggel kell megalkotni. Az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges:

- a hadiállapot, a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetéséről szóló döntéshez;
- ezen állapotok kihirdetésének indokoltságáról és az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről szóló döntéshez, amennyiben az Országgyűlés akadályoztatása miatt a Köztársasági Elnök gyakorolta a jogosítványokat.

A jelenlévő képviselők kétharmados döntése szükséges:

- a megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez vagy meghosszabbításához,
- rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokról, valamint a veszélyhelyzetben és a megelőző védelmi helyzetben alkalmazható szabályokról szóló törvény elfogadásához,
- a 19/E. § szerinti helyzetben a Kormány azonnali intézkedésére alkalmazandó szabályokról szóló törvény elfogadásához,
- a honvédelmi kötelezettségről szóló törvény elfogadásához.

### Alapvető jogok és kötelezettségek

Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó fő szabály, hogy törvényben kell rendelkezni róluk, azonban alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja. A kivételes szabály tételesen felsorolja, mely alapvető jogok gyakorlása nem függeszthető fel vagy korlátozható rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején. Mindenek előtt védendő alapjog az élethez és emberi méltósághoz való jog – ennek védelme minden körülményben elsőbbséget élvez, hiszen a rendkívüli intézkedések éppen ennek érdekében kerülnek bevezetésre (pl. a szabad mozgás, a gyülekezési jog korlátozásával kijárási tilalom vagy kitelepítés esetén). Nem korlátozható az önkényes szabadságmegvonással szembeni védelem és a jogképesség joga.

A büntetőeljárások tekintetében rendkívüli intézkedések idején is meg kell tartani az igazságszolgáltatás klasszikus alapelveit [7], így az ártatlanság vélelmét, a védelemhez való jogot és a bűncselekmények esetében a visszaható hatály tilalmát — ugyanakkor a Htv. lehetőséget ad rendeletben új bíróságok és ügyészségek létesítésére, katonai bíróságok felállítására egyes nagyobb helyőrségekben, új bűncselekmények megállapítá-

sára, büntetési tételek és a büntetőeljárás, a büntetés-végrehajtás szabályainak módosítására, valamint rögtönbíráskodás elrendelésére a katonai büntetőbíráskodás hatálya alá tartozó területen. Nem korlátozható a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága; a nemek egyenjogúsága; a gyermek jogai; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai; a magyar állampolgársághoz való jog és a szociális biztonsághoz való jog.

Felfüggeszthető, vagy korlátozható például a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga a kijárási tilalom, az egyes útvonalak közforgalom előtt történő lezárása, illetve a kitelepítés, vagy az egyes területeken tartózkodás engedélyhez kötése rendkívüli intézkedések elrendelésével. A szabad vélemény-nyilvánítás jogát és a sajtószabadságot a katonai cenzúra azon jogosítványa korlátozhatja, mely szerint elrendelhető a sajtótermékek és a tömegtájékoztatót szolgáló más közlemények előzetes ellenőrzése és a megjelenésük közzétételi engedélyhez kötése, vagy nyomdák és más sokszorosításra alkalmas eszközök üzemeltetői szigorított biztonsági rendszabályok bevezetésére és megtartására kötelezhetőek. A tulajdonhoz való jog felfüggesztése realizálódhat a gazdasági-anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezés, mint állampolgári kötelezettség tekintetében. E szabály biztosítja, hogy az élet- és vagyonmentés érdekében elrendelhető legyen a mentésre alkalmas bármely jármű, műszaki és földmunkagép igénybevétele, továbbá egyes ingatlanok, ingó dolgok használatra vagy hasznosításra átengedése honvédelmi érdekből.

Az állampolgári kötelezettségek rendszerében az Alkotmány fekteti le a honvédelmi kötelezettség alapjait, a Htv. és a Ptv., valamint a kapcsolódó rendeleteik részletezik annak tartalmát. A hadkötelezettség „feléled” rendkívüli állapot idején, valamint ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával határoz. A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára törvény polgári védelmi kötelezettséget és rendkívüli állapot idejére honvédelmi munkakötelezettséget írhat elő. A természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhetőek.

### A döntéshozatal korlátai

A rendkívüli intézkedésekről szóló döntések nagyon pontosan körülírt keretek között hozhatók. A keretek egy részét maga a minősített időszak kihirdetésére vonatkozó szabályozásban találjuk, másik része utaló szabá-

lyozással valósul meg. Ez utóbbi azt jelenti, hogy az Alkotmány előírja, valamely szabályozási tárgykörrel külön törvényben kell rendelkezni — ezt hajtja végre a Htv. harmadik része, ahol kifejezetten a minősített időszakok idején alkalmazható szabályok kerülnek felsorolásra, továbbá a Kat. és a Pvtv.

A rendkívüli állapot idején létrehozandó Honvédelmi Tanács döntéseinek körét az Alkotmány így határozza meg:

*„19/B. § (1) Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács dönt*

- a) a Magyar Honvédség országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról,*
- b) a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy az ország területéről kiinduló alkalmazásáról, illetve magyarországi állomásozásáról,*
- c) a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről.”*

A Honvédelmi Tanács döntéseinek tartalmi korlátait jelenti, hogy

- a) rendeleteiben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetőleg törvényi rendelkezésektől eltérhet, továbbá egyéb különleges intézkedéseket hozhat, az Alkotmány alkalmazását azonban nem függesztheti fel;
- b) az Alkotmánybíróság működése rendkívüli állapot idején sem korlátozható.

Hasonló kereteket állít az Alkotmány a Kormány 19/E. § szerinti helyzetben megteendő azonnali intézkedéseivel kapcsolatban.

A vonatkozó szakasz meghatározza

- 1) az intézkedések célját:
  - a) a támadás elhárítására,
  - b) az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazására,
  - c) az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében;
- 2) az intézkedéseket tartalmazó dokumentumot és annak jóváhagyásra jogosult szervét: a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv;
- 3) az intézkedés mértékét és azokat végrehajtó eszközeit: a támadással arányos és erre felkészített erők;

- 4) az intézkedés idejét: azonnal;  
 5) az intézkedés hatályát: a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig.

Fentiek teljesülése érdekében a rendkívüli intézkedések tervezeteit a Kormány az Országgyűlés Honvédelmi bizottságának évente bemutatja. A bizottság javaslatot tehet az Országgyűlésnek arra, hogy a Kormány számára a rendkívüli intézkedések kidolgozásával kapcsolatos feladatot állapítson meg. Ezen „normakontroll” különösen fontos szerepet kap például a megyei és helyi védelmi bizottságok, a megyei közgyűlés elnöke és a polgármester feladatai-intézkedései során. A kihirdetésre előkészített tervezetek tartalmazzák az adott helyzetre jellemző, ténylegesen bevezethető rendkívüli intézkedéseket, amelyeket illetékességi területére a közgyűlési elnök, a polgármester alkalmazhat.

### Felelősség a döntésekért

Nagyon erős féket jelent a minősített időszakokban hozott döntésekért való felelősség, amely úgy testesül meg, hogy a döntéshozók beszámolási kötelezettséggel tartoznak. Szoros kapcsolatban áll mindez a szigorú „helyettesítési rend” szabályával. Rendkívüli körülmények között előfordulhat, hogy a döntéshozó szerv akadályoztatva van, így a helyettesítésére pontos forgatókönyvet ír elő az Alkotmány. A beszámolási kötelezettség során az arra jogosult szerv felülvizsgálja a döntés jogszerűségét, annak tartalmát, majd elfogadásáról határoz. Ezen szabályok a következő módon jelennek meg:

- az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult az adott minősített időszak kihirdetésére;
- a köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét;
- a szükségállapot idején az Országgyűlés — akadályoztatása esetén az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága — folyamatosan ülészik;
- az Országgyűlés, illetőleg az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti;
- a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén a jogkört az Országgyűlés elnöke gyakorolja;
- a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően bevezetett intézkedésekről a Kormány a köztársasági

elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságait folyamatosan tájékoztatja;

- a 19/E. § szerinti helyzetben a Kormány a megtett intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést, a köztársasági elnököt a további intézkedések megtétele érdekében;
- működéséért a Kormány az Országgyűlésnek felelős, munkájáról rendszeresen köteles beszámolni.

Nemcsak a helyettesítési rend, de az akadályoztatásnak magának is szigorú szabályai vannak, így ellensúlyozza az Alkotmány a hatalomkoncentráció kialakulásának lehetőségét. A szabályozás kimondja, hogy az Országgyűlés akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik. Ekkor a helyettesítési rendnek megfelelően a köztársasági elnök lép a döntési jogkörbe, az akadályoztatás tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát pedig az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök együttesen állapítja meg. A beszámolási kötelezettségnek megfelelően az Országgyűlés az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja a hadiállapot, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről.

#### A rendkívüli intézkedések időbeli hatálya

A jogalkotók nagyon egyszerűen alkalmazható féket építettek be a rendkívüli jogrend idején hozott döntésekkel kapcsolatban: mindig meghatározott ideig maradnak hatályban, meghosszabbításukhoz külön döntés szükséges. Az időbeli hatály meghatározása történhet napokban (pl. harminc nap), vagy feltétel bekövetkezéséhez kapcsolható (pl. a minősített időszak megszűnése). A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja. A szükségállapot idején a köztársasági elnök rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedései harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha azt az Országgyűlés — akadályoztatása esetén az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága — meghosszabbítja. Az Alkotmány 19/E. §-a szerinti helyzetben a Kormány intézkedései a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig hatályosak.

A megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a Kormány által bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés döntéséig, de legfeljebb 60 napig tart.

## **Összegzés**

Magyarországon jelenkorunk minősített időszakai szabályainak jogi korlátai nem előzmény nélküliek. Már a második világháború előtti törvények is úgy rendelkeztek, hogy a háborús védelmi igazgatás területén a kivételes hatalmat gyakorló kormányzati és területi szervek tevékenysége feletti kontrollt az Országgyűlés által létrehozott Országos Bizottság végezze. Hatásköre a kormányzati szervek rendeleti jogszerűségének és célszerűségének vizsgálatára, az egyes minisztériumok felé történő javaslattételre terjedt ki [8].

A demokratikus berendezkedés biztosítékai a mai szabályozásban összefüggő rendszert alkotnak, amely érvényesül a kivételes hatalomgyakorlás, a rendkívüli jogrend bevezetése idején is. Fontos, hogy az alkotmánytörvény kellően szilárd alapot adjon a társadalmi berendezkedés és a demokratikus hatalomgyakorlás vonatkozásában, ugyanakkor bizonyos rugalmassággal biztosítsa a változó élet-viszonyokban szükséges jogszerű döntések meghozatalát. Ezen funkciókat látják el a minősített időszakai szabályozás alkotmányos garanciái.

## Felhasznált irodalom

### Hivatkozások

1. Általános jogtörténet I. (szerk.: Horváth P.-Révész T. M.), egységes egyetemi tankönyv. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1994, 251–252. oldal
2. Horváth László: Az országvédelem szervezeti rendszere. Egyetemi jegyzet. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2005. 87. oldal
3. Horváth László: Változások a védelmi igazgatás területén. Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények, 2005. évi 2. szám, 139. oldal
4. Samu Mihály: Államelmélet. Püski Kiadó, Budapest, 1992. 29–30. oldal.
5. Kukorelli István: Alkotmánytan. Osiris Kiadó. Budapest, 1998. 146. oldal
6. Uo. 47. és 49–50. oldal
7. Uo. 210-211. oldal
8. Uo. 261. old.

### Jogforrások

1. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
2. 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről
3. 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről
4. 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

