

SÜTŐ ÁKOS<sup>1</sup>**A rendészet és a honvédelem közös sajátosságai a különleges jogrend talaján*****The common features of Policing and Home Defence in special law*****Absztrakt**

*A szerző a cikkben bemutatja, hogy a kapcsolat miként alakult az idők során a rendészet és a honvédelem területén, külön figyelmet szentelve a normál békeidő állapottól eltérő különleges jogrend idejére.*

*A szerző a cikkben bemutatja az olvasó számára a különleges jogrendet érintően, azok jogtörténetét a kezdetektől napjainkig, illetve kiegészíti azt a honvédelmi és rendészeti sajátosságokkal, ezzel színesebb képet adva mibenlétükről és összevetést ad a két terület kapcsolódási pontjaival.*

*A cikkben a szerző foglalkozni kíván általánosságban a rendvédelem és a honvédelem területeivel külön és összefüggéseiben egyaránt, azok egymást lefedő jogszabályainak áttekintésével és a gyakorlatban megvalósuló tapasztalatok felhasználásával. Megállapításokat kíván tenni a szerző arra irányulóan, hogy a vizsgált két terület közt kapcsolóként jelenik meg a minősített időszakos működés, amivel érzékelteti azok együttműködésének fontosságát.*

*Kulcsszavak: különleges jogrend, rendészet, honvédelem, együttműködés*

**Abstract**

*The author in his article presents the contact how develop over time in theme of policing and home defense, it is paid attention to special law's time, that isn't same with the normal peace conditions.*

*The author in his article presents for the reader contact with a theme of special law, legal history from the beginning to the end, and completes it with specialty of homedefence and policing aspects. It gives colorful image to their exist and comparison with two area's interfaces.*

---

<sup>1</sup> c. r. százados, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság, Email: [suto.akos@freemail.hu](mailto:suto.akos@freemail.hu)  
ORCID: 0000-0002-2764-0767

*In the article the author usually wishes to deal with the area of policing and the home defence, separately and together, with overview both area's law and uses experiences in practice. The author wishes to do statements at examined both area to appear the war time operation, as a bond, with presents the importance of cooperation.*

*The author in his article presents the contact how develop over time in theme of policing and home defense, it is paid attention to special law's time, that isn't same with the normal peace conditions.*

*The author in his article presents for the reader contact with a theme of special law, legal history from the beginning to the end, and completes it with specialty of homedefence and policing aspects. It gives colorful image to their exist and comparison with two area's interfaces.*

*In the article the author usually wishes to deal with the area of policing and the home defence, separately and together, with overview both area's law and uses experiences in practice. The author wishes to do statements at examined both area to appear the war time operation, as a bond, with presents the importance of cooperation.*

**Keywords:** *special rule of law, common features of policing, home defence, cooperation*

## BEVEZETÉS

Napjainkban – ahogyan megelőző időszakokban is már többször – megjelent egyfajta igény a társadalomban a biztonságra, melyet a szakma úgynevezett biztonsági stratégiákban szokott lefektetni és az igénynek ekképpen érvényt szerezni.

Az elmúlt évtizedek tudományos kutatásai minduntalan értekeztek a honvédelmi, valamint a rendészeti szervek fejlesztésének lehetőségeiről és ezáltal a (köz)biztonság hatékonyabb védelmének növeléséről. Ezen túl a közelmúltban – tekintve hogy nemzeti ügy lett mindebből – az új alkotmányozással felülvizsgálatra került ezen szervezetek kormányzati irányítására, a haza, illetve közrend és a közbiztonság védelmében viselt kormányzati felelősségére, valamint az egyes szervek működésére vonatkozó szabályok összessége, melyek részben tartalmazzák ezen igényeket és azok érvényesítésének szabályozása megvalósult.

Ugyanakkor megállapítható az, hogy a védelem és az ahhoz kötődő igazgatás szilárd alkotmányos alapokat és fejlett közjogi szabályozást kíván, mely a honvédelmi szervek számára hatékony eszközöket biztosít az ország függetlenségének, területi épségének és határainak a védelmére, valamint a rendészeti szervek számára a jogellenes magatartások megelőzéséhez, megszakításához és az állami büntetőigény előkészítéséhez. Mindezek együttese megalapozza a rendészeti és honvédelmi intézkedések törvényességét, védelmezik az emberi jogokat, valamint érvényesítik a hatalmi ágak elválasztásának elvét.

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2016. IX. évfolyam 3. szám

Ezen nézőpontból érdekes megvilágítást nyer az, hogy a törvényi szabályozás megszűnésénél, miként jelenik meg az új alkotmány talaján a szakszerű és jogszerű közszolgálatot garanciálisan biztosító rendvédelem és honvédelem és azok hogyan kerülnek elválasztásra, különös tekintettel a háborús és egyéb minősített időszakok idején.

## A KÜLÖNLEGES JOGREND HAZAI ALKALMAZÁSÁNAK JOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEI

A magyar történelem korai és a késő-középkori időszakaiban az uralkodók gyakran nyúltak (még a magyar országgyűléssel szemben is) a kivételes hatalom intézményéhez, gondoljunk csak a hazánk független létét veszélyeztető külső háborúk időszakára. A háborús veszély mellett az ország belső rendjének fenntartásában is ugyanez volt elmondható, ugyanis a nemesi kiváltságokat veszélyeztető rendzavarások megszüntetésére különleges intézkedések bevezetése volt jellemző. Ezen időszakra jellemző, mint közigazgatási egység, a vármegyerendszer. Ennek keretében a rendfenntartói, biztonsági-katonai feladatokat az ispán vezette, aki mint parancsnok jelent meg ezen igazgatási hierarchia élén. Az igazgatás középső szintjén a nemesi vármegyék jelentették, élükön a főispánnal, aki a rendőri feladatok irányításáért is felelt.

A feudális korban a különleges jogrend kihirdetésére elegendő volt a „véres kard” körbehordozásának intézménye, majd ezt fokozatosan felváltotta az uralkodó, vagy az uralkodó által kijelölt vezető (hadvezér, nádor, kormányzó) kivételes hatalommal való felruházásának jogintézménye.

Az 1848-1849. évi forradalom és szabadságharc során, majd az 1867. évi kiegyezést követő időszakban a magyar kormánynak széleskörű jogalkotási lehetőségeket teremtett a szükségrendelet útján történő rendkívüli hatalomgyakorlás. Ennek keretein belül a mindenkorai kormány a törvények módosítását kezdeményezhette vagy azok alkalmazását függeszthette fel, valamint ami lényeges mozgásteret biztosított számára, hogy ilyen esetekben olyan ügyekben is rendelkezhetett, melyeket csak törvény szabályozhatott.

Ez a fajta kivételes hatalom a kornak megfelelő sajátosságának is tekinthető, melyben nyilván közrejátszott az Osztrák-Magyar Monarchia akkori helyzete is. Itt ezen időszakra vonatkozóan érdekességként megemlíthető, hogy a korra jellemzően a rendőr szó a XIX. század elejétől gyökeresedett meg, ugyanis a rendőri hivatásnak a kialakulása egyfajta városi szükségletből fakadt. Ennek magyarázata az, hogy a városokban alakultak ki azok a fajta személytelen jegyek, melyek alapot adhattak a bűnözői tevékenység térnyerésének.<sup>2</sup>

A különleges jogrend tartalmi és formai szabályozásának első, a mai értelemben vett átfogó törvényi kereteit az I. világháború előtt megszületett 1912. évi LXIII. törvénycikk (kivételes hatalomról szóló törvény) jelentette, amely jogot biztosított a rendeleti úton való kormányzásra, feljogosította a kormányt a kivételes hatalom gyakorlására.

<sup>2</sup> Ernyes Mihály: A magyar rendőrség története, XI-XII. Budapest, 2002.

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2016. IX. évfolyam 3. szám

Ez a törvény tette lehetővé az állam normál működésének időszakában nem létező kormánybiztosok kinevezését, a vármegyék és törvényhatósági jogállású városok önkormányzati autonómiájának felfüggesztését, a rögtönítelő (statáriális) bíraskodást, az előzetes sajtócenzúrát, a gyülekezési szabadság korlátozását, a hadsereg, a rendőrség és a csendőrség széles körű igénybevételét a belső rend és biztonság, továbbá a külső katonai támadás elhárítása érdekében szükséges intézkedések megtétele érdekében.

A jogszabály a kivételes hatalom jogintézményét keretek közt határozta meg, vagyis nem mindenfelettinek tartotta azt. Alkalmazását a normál békeidőszakot követő háborús időszakra korlátozta azzal a kitételrel, hogy a háborús időszakot megelőző felkészülési időszakban is alkalmazható, de ezt országgyűlési felelősséggel csakis a méltányolhatóság és arányosság követelményeinek betartásával engedte. A hatalom effajta megnyilvánulását a harci cselekmények végeztével megszünteti, vagyis a háború okozta károk helyrehozatala időszakában már nem alkalmazhatónak tartja ezt a kivételes hatalmat.

A kivételes hatalomról szóló törvényt többször ki is egészítették, folyamatosan bővítve abban a kormány különleges jogkörét, nyilván ezt az intézkedések szélesebb körűvé válásával érték el, de szélsőséges esetekben elment ez addig, hogy a kivételes hatalom által rögzített törvények be nem tartásáért akár szabadságelvonással járó büntetések kiszabása is elrendelhető volt.

A II. világháborút megelőzően született, a honvédelemről szóló első, átfogó törvény hozta létre az elveiben a ma hatályos Alaptörvényben is szereplő Honvédelmi Tanács intézményrendszerét, mint a kivételes hatalmat a háború időszakában különleges jogrend eszközeivel gyakorló államhatalmi intézményt. A különleges jogrendet is szabályozó honvédelmi törvény negyedik, ötödik, hatodik és hetedik része a háború esetén alkalmazható kivételes hatalom anyagi és eljárásjogi szabályait tartalmazta, amelynek szabályozási koncepcióját az Alaptörvénnyel egyidejűleg 2012. január 1-én hatályba lépett mai honvédelmi törvény is átvette.

Az 1949-ben elfogadott alkotmány (1949. évi XX. törvény) és az annak alapján hatályba lépett honvédelmi törvények (az 1960. évi IV. törvény a honvédelemről, illetve az 1976. évi I. törvény a honvédelemről) a különleges jogrend alkalmazásának vonatkozásában 1989-ig csak a béke és a háború időszakát különböztették meg, a mai értelemben vett különleges jogrendi időszakokat (minősített helyzeteket) tételesen nem rögzítették. Ugyanakkor a kivételes hatalom gyakorlásának korábbi, 1912. évi és 1939. évi törvényi szabályozásától eltérően a különleges jogrend háborús időszaki alkalmazásának lehetőségét – alapvetően az egypárti hatalomgyakorlási rendszer és pártirányítás alatt álló államszervezet sérthetetlenységnek védelmére – kiterjesztették a belbiztonsági veszélyek kezelésére is.

A különleges jogrend alkalmazásával, a kivételes hatalom gyakorlásával kapcsolatos legfontosabb hatáskörök az Elnöki Tanács jogkörébe tartoztak. Az alkotmány nem rendelkezett a minősített időszakokról és az Elnöki Tanácsot hatalmazta fel – más államhatalmi szerv által nem korlátozva, vagy ellenőrizve – mindazon jogkörökkel, amely az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély megállapítására, kihirdetésére és a háborús helyzetben az ország vezetését biztosító Honvédelmi Tanács létrehozására irányult. A Honvédel-

mi Tanács ugyanis háborús időszakban átruházott jogkörben gyakorolhatta az Elnöki Tanács, valamint a Minisztertanács jogkörét. Az Országgyűlés a különleges jogrenddel kapcsolatban – a normál (béke-) időszaki törvényhozáson kívül – kizárólag a hadiállapot kinyilvánításának és a békekötés jogát gyakorolta.

Ugyanezen, a különleges jogrenddel kapcsolatos alaptételeket tartalmazta az 1976. évi I. törvény is a honvédelemről. Az Országgyűlés – mint legfelsőbb néphatalmi szerv – helyett továbbra is az Elnöki Tanács hatáskörébe utalta a különleges jogrenddel kapcsolatos alapvető döntéshozatali jogköröket.

A demokratikus jogállamot létrehozó 1989. évi alkotmányozási folyamatban az alkotmány 1989. október 23-án történt módosításával a különleges jogrend II. világháborút követően kialakított rendszere jelentős módosuláson ment keresztül.

Bevezetésre kerültek a ma is hatályos különleges jogrendi időszakok egyes elemei (rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet). Az 1989. évi XXXI. törvény szabályozta a hatalmi ágak és a közjogi méltóságok hatáskörét a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet idejére, továbbá a fegyveres erők alkalmazásának eseteit, módjait. Az Országgyűlés hatáskörébe került a rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetésének, a Honvédelmi Tanács létrehozásának és a fegyveres erők országon kívüli, illetve azon belüli alkalmazása engedélyezésének joga. Ugyanakkor az alkotmányos szabályozás – éppen a rendszerváltást követő évek többszöri alkotmány-módosítási folyamata miatt – nem adott lehetőséget a különleges jogrend koherens szabályozási környezetének kialakítására.

E tekintetben alapvető változást, egységes szabályozási környezetet, a különleges jogrenddel kapcsolatos egységes alanyi jogi és eljárásjogi tartalmat a 2012. január 1-vel hatályba lépett Alaptörvény biztosított.

## A HONVÉDELEM HELYE, SZEREPE ÉS FELADATAI

*A háború tág körben dúló párviadal. S ha ennél fogva a háborút alkotó párharcok nagy számát egységnek tekintjük: csupán két küzdő fél áll előttünk, akiknek mindegyike arra törekszik, hogy a másikat saját akaratának teljesítésére kényszerítse, ellenfelét leverje s ezáltal további ellenállásra képtelenné tegye.<sup>3</sup>*

A fenti idézettel arra próbál a szerző rávilágítani, hogy a katonaság, mint szervezet eljárása már a válságidőszak bekövetkezésekor oly módon érvényesül, hogy abban szereplő felek

<sup>3</sup> Clausewitz Károly: Első könyv. A háború természetéről. Első fejezet: Mi a háború? 2. Meghatározás. Magyarra fordította, észrevételekkel és magyarázattal ellátta Báró Hazai Samu cs. és kir. vezérezerdes. Második Kiadás. Az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T. Budapest, 1917. 13.

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2016. IX. évfolyam 3. szám

arra törekednek, hogy a másikat harcképtelenné tegyék, ezzel a fizikai erőszakot alkalmazzák az ellenség akarátának letörésére.

A katonaság létezése a rendészettől lényegesebben idősebb, ugyanis mióta ember létezik azóta háborúk dúlnak, a belső rendfenntartás pedig inkább az emberiség fejlődésével – azok városba településével – egy időben alakultak ki.

A honvédelem tekintetében kiemelendő, hogy a korábban is ismert – az állam létét és biztonságát fenyegető – veszélyek és kihívások megjelenésére a XX. század utolsó évétől a NATO tagság volt a megfelelő válasz. Ennek keretében vezetett támogató műveletekben való hazai részvétel, valamint a szövetség által támogatott elvek, követelmények garanciái voltak a honi szervezet haderőképesség-fejlesztéséhez és feladatrendszerének hatékonyabb ellátásához.

Megállapítható, tehát hogy a NATO-val való együttműködés volt a katalizátora a honvédelem, mint rendszer, illetve a Magyar Honvédség, mint szervezet fejlődésének.

A tanulmány megírása során idevágó olvasásélményként az NKE HHK szerzői közösgének „A 21. század komplex műveleti környezete és hatása a katonai képességekre” című cikke idézhető be. A cikk a NATO együttműködés következő pontjait említi:

- 1990-es évek elején ENSZ vezette fegyvernélküli katonai megfigyelő missziókban való részvétel;
- külföldi hadseregek iskoláiban, tanfolyamain bilaterális alapon való részvétel;
- 1995-ben telepített első fegyveres békefenntartó misszió magyar alakulatai (ENSZ-Ciprus - UNFICYP, HFO-Sínai félsziget);
- 1999-ben Magyarország a NATO teljes jogú tagjává vált, melynek keretén belül a belépést követő hónapokban már aktív részvételre volt köteles a koszovói válság rendezésére indított KFOR műveletekben;
- 2001-i terrortámadást követően indított iraki és afganisztáni háborúk során különféle műveletekben való részvétel;
- 2003-tól Afganisztáni ISAF missziókban való részvétel.

A fentiek szerint műveleti részvétel mellett a Magyar Honvédség struktúrája is átalakult, ugyanis 2004-ben a sorkatonai szolgálat megszűnt és a megmaradt kisebb létszámú haderő a professzionalitás útján egyre jobban igazodott a NATO-val, EU-val való együttműködési struktúrákhoz. A valós műveletek tapasztalatai, külföldi tanulmányok során szerzett tudás lehetővé tette a NATO és az új nemzeti összhaderőnemi doktrinák kialakulását, melyek alapjai voltak a feladatok hatékony elvégzésére.<sup>4</sup>

A Magyar Honvédséghez kötődő rendelkezések köre Magyarország Alaptörvényében a 45. cikkben a „Magyar Honvédség” címet viseli.

<sup>4</sup> Bakos Csaba Attila – Boldizsár Gábor – Bolgár Judit – Csengeri János – Holndonner Hermann – Lattmann Tamás – Resperger István – Krajnc Zoltán: A katonai vezetői-parancsnoki (harcászati vezetői) kompetenciák fejlesztésének lehetséges stratégiája (tanulmánykötet). Nemzeti Közszerzési Egyetem. Budapest, 2014. 18-21.

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2016. IX. évfolyam 3. szám

„(1) Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.

(2) A Magyar Honvédség irányítására – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben meghatározott keretek között az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter jogosult. A Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja.

(3) A Magyar Honvédség közreműködik a katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában és felszámolásában.

(4) A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

(5) A Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Magyarország Alaptörvénye megteremti a legmagasabb jogforrásként a honvédelem ügyének és ezen belül a szervezet jogalanyiságát egyaránt. Megteremti a honvédelemről szóló törvénykezés össznemzeti jellegét.

Megállapítható ezen szabályozás alapján az is, hogy a Magyar Honvédség alaptörvény szerinti feladatait különböző földrajzi térben láthatja el, melyek honi és nemzetközi területen mehetnek végbe.

Honi területen az ország védelme, hazai válságkezelés és katasztrófakezelés során valószínűleg meg a feladatok ellátása, a hazai térségen kívül pedig (attól függően, hogy milyen szövetségi kötelekben) a műveletek végrehajtása során. Ez lehet kollektív védelmi feladatok ellátása, illetve válság-, és katasztrófakezelés a NATO tagországok területén, továbbá azon kívüli térségben egyéb béketámogató műveletek és a nemzetközi kötelezettségek teljesítése érdekében.

Az Alaptörvényt követően pedig sarkalatos törvény keretein belül a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény szabályozza a honvédelem alapjait, a honvédség szervezetét és működését, valamint a honvédelmi típusú különleges jogrendi helyzetekre alkalmazható szabályokat.

A fenti törvényhelyekre támaszkodva pedig, kormányzati szinten ágazati stratégiába foglalva, a Kormány 1656/2012. (XII. 20.) sz. határozata Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájának elfogadásáról szóló dokumentum keretein belül mutatnak egyértelmű irányt, célt, eszközöket és forrásokat a szervezet számára, amit a stratégia a következők szerint összegez:

„A honvédelem nemzeti ügy, amelynek két alappilléret a nemzeti önerő és a szövetséges együttműködés alkotják. Ahhoz, hogy a Magyar Honvédség eleget tudjon tenni alkot-

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2016. IX. évfolyam 3. szám

mányos, valamint hazánk NATO szövetségi és európai uniós tagságából fakadó kötelezettségeinek, elengedhetetlen a nemzeti önerő fejlesztése.”<sup>5</sup>

A fentiekben leírtak alapján összességében következtetésként levonható, hogy a Magyar Honvédség feladatait és működését meghatározó szabályok egy jól átlátható, szintjeiben markánsan elkülönülő, mind a nemzetközi, mind pedig a hazai jogrendbe illeszkedő rendszert alkotnak.

## A RENDÉSZETI IGAZGATÁS TARTALMI ELEMEI, JOGSZABÁLYI KÖRNYEZETE

*A rendészeti igazgatás jellegét tekintve a szándékos és a gondatlan jogsértésekből keletkező veszélyek megelőzésére, megszakítására és elhárítására alkalmas hatósági intézkedéseket magába foglaló – a rendészeti közjog által szabályozott – végrehajtó –, rendelkező tevékenység.<sup>6</sup>*

A fentiek alapján megállapítható, hogy a rendészeti igazgatás a közigazgatás azon ága, amelyik a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket a legitím fizikai erőszak birtokában hárítja el.

A fenti fogalmi meghatározásokból következik, hogy a rendészet, mint igazgatás, a legitím fizikai erőszak monopóliumának birtokában, annak eszközeivel és a jogszabályban meghatározott hatósági intézkedései által különböző emberi viszonyokat rendez.

A rendészet közigazgatási jellegéből adódóan hatósági eszközökkel rendelkezik, melyek a jogellenes emberi magatartások nyomán kialakult veszélyhelyzetek elhárítását hivatott véghezvinni, amit különböző hatóságai tevékenységei útján gyakorol.

Az emberi viszonyokat különféle szolgáltató jellegű hatósági tevékenység útján igazgatja, melyekhez központi adattárak és nyilvántartások állnak a rendelkezésére, ilyenek például az okmányok és engedélyek kiadása és hatósági nyilvántartások kezelése. A szolgáltató jellegű tevékenységek mellett hatósági végrehajtó-, rendelkező jellegű tevékenységet is végez, melyhez nagyszámú embertömeg is párosul, ami rendezvények vagy fokozott ellenőrzés keretein belül megy végbe.

A fentiekben túl tiltó jellegű magatartási szabályalkotást és ahhoz kötődő szankcionálási tevékenysége is van, mely már a büntető igazságszolgáltatás előkészítő feladatainak ellátásával rokon, hiszen a szabálysértési-, nyomozó hatósági eljárások során ezen tevékenységek vannak előtérben.

Kiemelendő megállapításnak kell tekinteni, miszerint a már kialakult veszélyhelyzetek felszámolására, a közrendet ért sérelmek helyreállítására a fizikai erőszak szolgálhat eszközül, mely állami monopóliumként értendő. Fontos követelmény ezzel kapcsolatban,

<sup>5</sup> Magyar Nemzeti Katonai Stratégia, Honvédelmi Közlöny, 2013/1, 22.

<sup>6</sup> Finszter Géza: A rendészeti szervek működésének jogi alapjai. Rendőrtisztai Főiskola. Budapest, 2008. 15.



# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2016. IX. évfolyam 3. szám

hogy a fizikai erőszak monopóliuma legitim módon kerüljön alkalmazásra, mely követelmények a következők: törvényesség, eszközjelleg, szükségesség és arányosság, minimális erőszak alkalmazása, a reaktivitás és a professzionalizmus.

A rendészeti igazgatás területén megfigyelhető, hogy a jogszabályban meghatározott feladataik ellátása érdekében annak kettőssége tapasztalható. A rendészeti igazgatás a közrendvédelmi, közbiztonsági feladatait közigazgatási hatóságként végzi, ezen túl a bűnügyi szolgálat által végzett bűnüldözési, bűnfelderítési feladatokat a büntető igazságszolgáltatás előkészítéseként is végzi.

A hatályos joganyag a rendészeti igazgatás meghatározása mellett érdekes jelenségként az ezzel foglalkozó szerveket, szervezeteket nem annak nevéen (rendészeti szervek), hanem rendvédelmi szervként rögzíti.

A rendvédelmi szervhez kötődő rendelkezések Magyarország Alaptörvényében a 46. cikkben „A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok” címet viseli, és az alábbiakat tartalmazza:

*(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.*

*(2) A rendőrség működését a Kormány irányítja.*

*(3) A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.*

*(4) A nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja.*

*(5) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.*

*(6) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.*

A rendvédelmi szervek körét a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény I. fejezetének 1. § (5) bekezdése határozza meg:

*Rendvédelmi szerv*

- a) a rendőrség,
- b) a büntetés-végrehajtási szervezet,
- c) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv,
- d) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

A rendészeti igazgatás békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, amelynek rendeltetése, hogy a rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében, intézkedéseivel jogokat biztosítson és kötelezettségeket írjon elő. Mindezt úgy teszi meg, hogy az emberi önkéntes jogkövetés hiányában a saját intézkedéseinek és más hatóság határozatainak – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magában foglaló – hatósági kényszer alkalmazá-

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2016. IX. évfolyam 3. szám

sával szerezzen érvényt. A jogállamiság követelménye ez által a rendészeti igazgatásban érvényesül, a jog uralma alapján, a hatalmi ágak megosztásának elve szerint, az emberi jogok tiszteletben tartásával.<sup>7</sup>

A fentiekben leírtak alapján következtetésként levonható, hogy a normál (béke) időszakban a rendészeti igazgatás a közigazgatással azonos módon működő egység, melynek specifikussága a hatósági kikényszeríthetőség talaján a legitim erőszak alkalmazásban jelenik meg. Ezt kiválóan leírja a fentiekben hivatkozott tanulmány is, mellyel teljes egészében egyet lehet érteni.

## A HONVÉDELEM ÉS A RENDVÉDELEM ELKÜLÖNÍTÉSE

Ezen témában végzett olvasmányai közül a szerző számára a 2013-ban kiadott Finszter Géza professzor úr által „A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer” írásában rögzített elkülönítés áll a legközelebb, melyben a következő lényegi megállapítások állnak.

A katonának és a rendőrnek egyaránt feladata a veszélyelhárítás. Mindkét szakma gyakorlójának speciális tudása, hogy képes felismerni a mestersége hatókörébe tartozó fenyegetéseket és uralja a fizikai erőhatalomnak azon eszközeit, amelyekkel a veszély csökkenthető vagy teljesen megszüntethető.

A honvédelem és rendfenntartás egyaránt a modernitásban vált elfogadott szakmává, amihez a következő feltételekre volt szükség: a polgári nemzetállam megszületésére, a köz- és magánjog elkülönülésére és a közigazgatásnak a kialakulására és végül az emberi és az állampolgári szabadságjogok elismerésére.

A kétféle veszélyelhárítás szakmai rangra emelkedése együtt járt a két szolgálati tevékenység egymástól való eltávolodásával. A nemzetállami lét világossá tette a belső és külső veszélyek közötti minőségi különbséget.

A modern közigazgatás a rendészet civilizálásával született meg. Az emberi jogok új felfogása a katonai képességek és a rendőri legitim erőszak alkalmazásának merőben eltérő módszereit hozta el mind a hatósági kényszerek jogi szabályozásában, mind a felhasznált eszközökben, mind pedig az erő bevetésének mértékében és annak céljában.<sup>8</sup>

Magyarországi viszonylatban a 1990-es évek rendszerváltozását tette a szerző érdekessé arra, hogy a korábbi korok által megcsúfolt két hivatást visszatérítse a polgári demokráciák hagyományaihoz, ahol a diktatórikus korokat megelőzően már alapjaiban jellemző jegyeik voltak. A hadsereg esetén könnyebb helyzetbe hozta annak szervezeti és működésbeli kultúráját a NATO tagság, azonban a rendvédelem ilyen volumenű egység hiányában, önálló nemzet állami fejlődésre volt kényszerítve.

<sup>7</sup> Finszter Géza: A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszerzői Egyetem. Budapest, 2013. 26

<sup>8</sup> Finszter Géza: A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó. Budapest, 2013. 20.

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2016. IX. évfolyam 3. szám

Ficzere Lajos professzor a rendészetet a szerző közigazgatás-tudomány álláspontjára hivatkozva a következőként említi: „A rendészet a közigazgatás egyik legrégebbi tevékenysége.”<sup>9</sup>

A Baraczka-Szikinger szerzőpáros ezen túlmenően a következő megállapítást is megteszi: „Rendészetten azt a közigazgatási tevékenységet értjük, amelynek feladata a közbiztonság és a közrend, valamint az állampolgárok személyes biztonságának megóvása, továbbá közreműködés a megsértett rend helyreállításában.”<sup>10</sup>

A fentiekben megállapítottak szerinti a rendészet a közigazgatásból fakadó egységnek mond ellent a közelmúlt jogalkotási tevékenysége, melynek középpontjában a rendészet és a honvédelem közeledése, egymással történő rokonítása áll, állapítja meg a szerző.

Több hivatkozott jogszabály mellett kiemelik ennek alátámasztásaként a honvédelemről és Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény I. fejezetének 11. pontja (a honvédelemben közreműködő szervek) 18. § (1) pontját, amely szerint:

*A rendvédelmi szervek a jogszabályban meghatározott hatáskörükben, illetékességi területükön:*

- a) *ellátják a honvédelem érdekében meghatározott feladataikat,*
- b) *ellátják a részükre kijelölt személyek és létesítmények védelmét,*
- c) *támogatják a Honvédséget egyes feladatainak végrehajtásában,*
- d) *részt vesznek a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátásában,*
- e) *közreműködnek a rendkívüli intézkedések végrehajtásában,*
- f) *együttműködnek a helyi védelmi igazgatás szerveivel a honvédelmi feladatok ellátásában.*<sup>11</sup>

Az említett jogszabályi hely alapján a szerző megvilágítja számunkra, hogy a civil és a honvédelmi igazgatás kapcsolata rendkívüli helyzetekben átalakul, minthogy olyankor az állam egész működése az aktuális veszélyek elhárítására rendelődik át.<sup>12</sup>

Ezzel teljes egészében vállalható ténymegállapítás azonban teljességgel hiányzik belőle – azaz, hogy a honvédelmi igazgatás része rendkívüli helyzetben – így különleges jogrend esetén – a civil szféra mellett a rendvédelmi szervek teljes gépezete is.

<sup>9</sup> Ficzere Lajos – Forgács Imre: Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel. Osiris Kiadó, Budapest, 2004. 401.

<sup>10</sup> Baracka Róbertné – Szikinger István: A rendészeti igazgatás. Magyar Közigazgatási Jog, Különös rész európai kitekintéssel. Budapest, 1999. 383.

<sup>11</sup> Gazdag Ferenc: Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok 1990-2012. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó. Budapest, 2013. 232.

<sup>12</sup> Finszter Géza: A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó. Budapest, 2013. 23.

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2016. IX. évfolyam 3. szám

Az a szerzői gondolat, miszerint a honvédelmi igazgatás a civil közigazgatás szerves része, alátámasztást nyer abban a logikai rendben, melyet Lakatos László: Honvédelmi igazgatás című egyetemi jegyzetében ír, azonban ezt más - a jelen cikk gondolatmenetébe illő – szempontból idézném a következők szerint:

„A Magyar Honvédség belbiztonsági feladatok keretében történő alkalmazására az alkotmányos szabályozás szerint kizárólag akkor kerülhet sor, ha az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megdöntésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények esetén a rendőrség és a nemzetbiztonsági szervezetek erői nem elegendők és a csak az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet azt felhasználni.”<sup>13</sup>

(A fenti hivatkozás természetesen még nem tartalmazhatta az Országgyűlés által 2016 júniusában elfogadott, a terror-veszély tényállását tartalmazó és a Magyar Honvédség ezen időszakban való felhasználását is a fentiekhez hasonlóan lehetővé tevő alaptörvényi rendelkezéseket).

A fentiekből az tűnik ki, hogy melyik esetben kerülhet sor a Magyar Honvédség felhasználására, azonban ez felveti azt az ezzel szembenő nézőpontot is, hogy az alapot adó ok bekövetkeztéig viszont a rendvédelmi szervek együttese hivatott a szükségállapot kezelésére, azon kívül más nem. Amennyiben ez mégis bekövetkezne, az ha nem is teljesen egyértelműen, de jogszabályi hely hiányában történő beavatkozásnak minősülne, ami alapot adhat jogellenes rendfenntartói tevékenységek bekövetkezésére, s ez a jogállam keretei közt megengedhetetlen.

Ezen gondolatmenet mentén kétséget kizáróan megállapítható, hogy a rendvédelem és a honvédelem gyakorlatilag egy ágról való tövis-kezdemény, ugyanis az egyik nélkül a másik nem létezik, és azok csakis együttes fennállása esetén valósítható meg a jogszabály által megvédeni kívánt joguralmi állapot, mely végső soron békeidőszakban teljeseedik ki teljesen.

## A KÜLÖNLEGES JOGRENDI RENDKÍVÜLI INTÉZKEDÉSEK JELLEMZŐI, AZ ALAPJOGOK TERMÉSZETE ÉS TÖRVÉNYI GARANCIÁI

Az Alaptörvény a különleges jogrend egyes időszakaiban alkalmazható, rendeleti úton bevezethető rendkívüli intézkedések részletszabályait két sarkalatos törvény – a honvédelmi törvény és a katasztrófavédelmi törvény – tételes szabályozási körébe utalta. A különleges jogrend időszakában alkalmazható ezen rendkívüli intézkedések törvényben történő megjelenítése alkotmányos garanciákat biztosít a mindenkori főhatalmat gyakorló államhatalmi szervek különleges jogrendbeli jogszabályi keretek közötti rendeletalkotásához.

<sup>13</sup> Lakatos László: Honvédelmi igazgatás. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszerzői Egyetem. Budapest, 2012. 44.

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2016. IX. évfolyam 3. szám

A különleges jogrend alkalmazásával, így a terrorveszély-helyzet, a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a váratlan támadás, a megelőző védelmi helyzet és a veszélyhelyzet időszakában bevezethető rendkívüli intézkedések az alábbi területek szerint csoportosíthatók:

- honvédelmi igazgatás körében alkalmazható rendkívüli intézkedések (például a hadkötelezettséggel, a honvédség állományának különleges jogrendbeli szolgálati viszonyával kapcsolatos rendkívüli intézkedések);
- közigazgatásra, közrendre és közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedések (például az alapvető jogokat korlátozó – a közlekedés-korlátozási, a tartózkodási hely szabad megválasztásának korlátozását érintő, sajtócenzúrával kapcsolatos -, a hatásköri, a közigazgatási eljárási rendkívüli intézkedések);
- igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések (például az igazságszolgáltatásra vonatkozó eljárásjogi, rögtönbíráskodási rendkívüli intézkedések);
- gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések (például gazdasági, a vagyoni szolgáltatás-kötelezettségi, ellátás-biztosítási rendkívüli intézkedések);
- egyéb célú (gazdaságbiztonsági, terror-elhárítási, külföldi állampolgárok magyarországi tartózkodásával kapcsolatos) rendkívüli intézkedések.

A felsorolt rendkívüli intézkedés-csoportok egy része érinti az Alaptörvényben rögzített alapvető jogok gyakorlásának korlátozhatóságát is, amelyeknek egyetlen célja az állami szuverenitást, az államszervezet működését, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát fenyegető veszélyek elhárítása.

Alaptörvény „Szabadság és Felelősség” fejezete tartalmazza és rögzíti az állam és az egyén alapvető, legfontosabb viszonyait szabályozó alapjogokat. Ezen fogalomkörbe azon jogokat soroljuk, amelyek az egyén szabadságának, autonómiájának védelme érdekében korlátokat állítanak az állami hatalomgyakorlással szemben, másfelől pedig igényeket alapoznak meg az állam felé bizonyos szolgáltatások kielégítésére. Az alapjogok fogalomkörébe tartozó jogok részben az egyénhez (az általános emberi léthez), részben az egyén állampolgárságához (állampolgári jogok) kapcsolódnak.

Az alapjogok egy része oszthatatlan és korlátozhatatlan, ami kiterjed az állam életének normál és rendkívüli időszakára és a különleges jogrend alkalmazására is, ilyen az élethez és a méltósághoz való jog. Az ártatlanság vélelmének alapján, a különleges jogrend kihirdetésekor sem tekinthető senki bűnösnek mindaddig, ameddig a büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata meg nem állapította. A különleges jogrend alkalmazásának időszakaiban büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. Ezen jogok egyike sem korlátozható semmilyen formában.

Az alapjogok másik része szintén oszthatatlan, de a veszélyek elhárítása érdekében időlegesen korlátozható – a teljesség igénye nélkül ilyenek például az egyesülési és gyülekezési jog, a sajtószabadság, azonban az alapjog-korlátozásnak minden esetben meg kell felelnie a szükségességi-arányossági tesztnek. A korlátozás szükségessége azt jelenti, hogy az alapjog védelme más módon nem érhető el, az arányosság pedig azt, hogy az

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2016. IX. évfolyam 3. szám

elérni kívánt cél fontossága (honvédelmi, katasztrófavédelmi stb. feladatok teljesítése) és az okozott alapjogsérelem súlya (tartózkodási hely szabad megválasztása) megfelelő arányban van egymással.

Az alapjogok időleges felfüggesztésének és korlátozásának lehetőségét mind a nemzetközi jog, mind az egyes államok alkotmányai bizonyos helyzetekben, meghatározott körülményekre való tekintettel – ilyen a különleges jogrend időszaka is – elismeri. Mind a nemzetközi, mind a hazai szabályozásban azonos, hogy az alapvető jogok korlátozására valamely alkotmányos érték védelme érdekében az elérni kívánt céllal arányosan van lehetőség.

Az Alaptörvény „A különleges jogrend” részében az 54. cikk (A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok) (1) bekezdése erről az alábbiak szerint rendelkezik:

*„Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása felfüggeszhető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl is korlátozható („Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”).*

Mindezek alapján megállapítható, hogy a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok értelmében az alapvető jogok gyakorlása felfüggeszhető, vagy az alkotmányos értékek védelme érdekében az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, melynek garanciáit az Alaptörvény és a különleges jogrendben alkalmazható részletszabályokat tételesen megjelölő sarkalatos törvények szabályozási területei biztosítják.

## ÖSSZEGZÉS

A szerző a cikkben bemutatta a különleges jogrend fejlődésének jogtörténetét, melyben kihangsúlyozta annak sajátosságait. A tanulmány során elemzésre került a rendészet és a honvédelem esetében, azok - különleges jogrend időszakában betöltött - szerepe, illetve bemutatásra került mindezt megalapozó jogszabályi háttérük.

Megállapítható, hogy a biztonságért felelős szervezetek, így a rendőrség és a honvédség mindegyike kiemelt szerepet töltenek be a különleges jogrend időszakában. Legyen az külső fenyegetéssel járó honvédő háború vagy belső országos rendet veszélyeztető állapot, minden esetben ezen szervezeteknek - a maguk protokollja alapján - intézkedési kötelezettségeik vannak, melyek legitimitását jogszabályok adják meg.

Az intézkedéseik határmezsgyéjének is tekinthető különleges jogrendi állapot kihirdetése esetén válik láthatóvá, hogy a kettő közt éles elhatárolódás nincs, hanem azoknak egyszerre, egymással párhuzamosan történő működésük az elfogadott, melynek alapkövét a szoros együttműködés teszi lehetővé.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája, Honvédelmi Közlöny. 2013/1.
2. Bakos Csaba Attila – Boldizsár Gábor – Bolgár Judit – Csengeri János – Holdonner Hermann – Lattmann Tamás – Resperger István – Krajnc Zoltán: A katonai vezetői-parancsnoki (harcászati vezetői) kompetenciák fejlesztésének lehetséges stratégiája (tanulmánykötet). Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2014.
3. Baracka Róbertné – Szikinger István: A rendészeti igazgatás. Magyar Közigazgatási Jog, Különös rész európai kitekintéssel. Budapest, 1999.
4. Clausewitz Károly: Első könyv. A háború természetéről. Első fejezet: Mi a háború? 2. Meghatározás. Magyarra fordította, észrevételekkel és magyarázattal ellátta Báró Hazai Samu cs. és kir. vezérezredes. Második Kiadás. Az Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T. Budapest, 1917.
5. Ernyes Mihály: A magyar rendőrség története, XI-XII. Budapest, 2002.
6. Ficzer Lajos – Forgács Imre: Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel. Osiris Kiadó, Budapest, 2004.
7. Finszter Géza: A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. Budapest, 2013.
8. Finszter Géza: A rendészeti szervek működésének jogi alapjai. Rendőrtisztí Főiskola. Budapest, 2008.
9. Gazdag Ferenc: Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok 1990-2012. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. Budapest, 2013.
10. Lakatos László: Honvédelmi igazgatás. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2012.