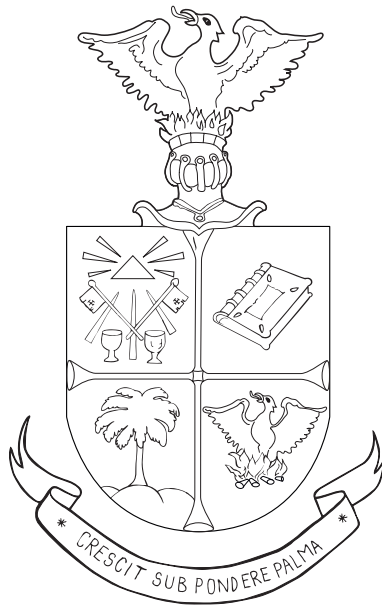


Glossa Iuridica

VII. évfolyam, 3-4. szám

Glossa Iuridica

VII. évfolyam, 3-4. szám



Budapest, 2020

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A RENDÉSZETI ÉS KATONAI FELLÉPÉS EGYES KÉRDÉSEI JÁRVÁNYÜGYI VESZÉLYHELYZET ÉS JÁRVÁNYÜGYI KÉSZÜLTSG IDEJÉN¹

MÓRÉ SÁNDOR
egyetemi docens (KRE ÁJK)

SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER
tanársegéd (NKE RTK)

1. Bevezetés – A különleges jogrend és az alkotmányosság

Mielőtt a tanulmányunk címében foglalt témakört részletesebben megvizsgálánk, úgy véljük, fontos – némiképp távolabbról kezdve a vizsgálatot – elemzés alá vonni néhány, a kérdéskör alapjául szolgáló különleges jogrendi eset, a minősített időszakok egyes szempontjait.

A magyar Alaptörvény szerinti különleges jogrend – más kifejezésekkel: speciális jogrend, rendkívüli jogrend, különleges állapotok, minősített helyzetek vagy minősített időszakok stb. köre – az állam 'normál', úgy is mondhatnánk: 'békeidőszaki' működésétől radikálisan eltérő állapotokat jelöl. Ilyen esetekben jellemzően az alkotmányos/törvényes rend, a közrend és a közbiztonság elleni – külső vagy belső – támadás történik, amelyre az államnak a lehető leggyorsabban reagálnia kell; hasonló a helyzet, ha nem támadás, de az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető esemény (pl. ipari üzem balesete, természeti katasztrófa) következik be, amely ugyancsak azonnali intézkedéseket igényel.

A tudományt hosszú ideje foglalkoztatja az a dilemma, amellyel ilyen helyzetekben az állam vezetése szembesül: az alkotmányos berendezkedés tartópillérei megrázkódnak, és a lehető legrövidebb időn belül megvalósítandó reakció megkérdőjelezi szinte minden más érték jelentőségét. Elsődlegessé válik tehát, hogy a rend, a biztonság minél előbb helyreálljon, és ennek érdekében még a 'normál' időszakokban megszokott, sőt, megkövetelt biztosítékok, garanciák is háttérbe szorul(hat)nak. A kérdés természetesen az:

1 A tanulmány „A személyesség a közigazgatásban” című, a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye által szervezett kutatás keretében készült el. A kutatás hipotéziseire nézve lásd: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/4, 1-16; illetve RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.

milyen mértékben, és mennyi ideig. A következőkben – pusztán jelzésértékűen – összefoglaljuk néhány vonatkozó elmélet legfontosabb elemeit.

Carl Schmitt, a nagy német közjogász e körben a szuverén, az állam hatalmának elsőlegességét vallotta, megítélése szerint szuverénnek az tekinthető, aki kivételes állapot bevezetésére jogosult. Ilyenkor felfüggeszthető a jogrend, és jogi helyett 'tényszerű' rend vezethető be; a jogrend kötőereje megszűnik, a rend alapja a szuverén döntése lesz, a döntés pedig a normák felett áll ('abszolúttá' válik).²

Schmitt elméletének komoly kritikáját adta – mások mellett – Hans Kelsen és Giorgio Agamben. Kelsen a joguralomra hivatkozva állította az állam és a jog dualizmusának látszólagosságát, kimondva, hogy állam csak jogi rend útján létezhet.³ Agamben is arra hivatkozott, hogy a különleges állapotokra vonatkozó eltérő szabályokat végső soron a normál jogrendben alkotott jogi normák határozzák meg, így jogon kívüli helyzetről beszélni nem lehet.⁴ A kivételes állapotok pontos meghatározása ugyanakkor igen nehéz, mert ilyenkor lényegében a jog és a politika határterületére érkezünk.⁵ Ugyanakkor a kivételes állapot nem azonos a diktatúrával, sőt, a modern korban egyre gyakrabban és akár igen hosszú időtartamra is bevezették (pl. a francia forradalom után, a nemzetiszocialista korszakban, de – Agamben megítélése szerint – 2001. szeptember 11. után az Egyesült Államokban is).⁶

Szemben az állam megvédésének elvét minden szempontból előtérbe helyező elméletekkel, számos tudós (pl. Albert Venn Dicey, Friedrich Koja) hangsúlyozta, hogy a kivételes helyzetek kezelése során sem lehet kilépni az alkotmányos keretek közül, az alkotmányosság alapvető követelményeinek ilyenkor is érvényesülniük kell.⁷ Ezek az elméletek tehát a különleges jogrend eseteit *nem* jogon, alkotmányon kívüli helyzetekként kezelik;⁸ nem vitatják

2 SZIGETI Péter: *A decizionizmus két terepe Carl Schmittnél*. In: SZIGETI Péter: *Norma és valóság*. Győr–Budapest, Széchenyi István Egyetem–MTA Politikai Tudományok Intézete, 2006, 29.

3 Hans KELSEN: *Tiszta Jogtan*. Budapest, ELTE, 1988, 70.

4 KARÁCSONY András: *Kivételes állapot a jogban és a jogon túl (Giorgio Agamben)*. In: ZSIDAI Ágnes–NAGYPÁL Szabolcs (szerk.): *Sapere aude*. Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017, 215.

5 Uo.; illetve: BÓDI Stefánia: *A különleges jogrend fogalma*. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 288.

6 KARÁCSONY i. m. 215–217.

7 BÓDI i. m. 288.; JAKAB András–TILL Szabolcs: *A különleges jogrend*. In: TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. 5., átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2016, 491.

8 Hasonlóan ld. pl. FARKAS Ádám: *Bevezetés a különleges jogrend témakörének fontosabb alapkérdéseibe*. In: FARKAS Ádám–KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz kö-*

ugyanakkor a sajátos helyzetekre adható sajátos reakciók lehetőségét.

Az elméleti dilemma lényege tehát az lesz: a rendet, biztonságot veszélyeztető cselekményre, eseményre adandó minél gyorsabb és hatékony reakciók megengedik az alkotmányos kötöttségek enyhítését, ezek azonban nem vezethetnek visszaéléshez, mert a veszély, támadás stb. megszűnésével az államnak a lehető leghamarabb vissza kell térnie a 'normál' alkotmányos működés szabályrendszeréhez (ún. *alkotmányos demobilizáció*). A korlátozásokat indokolt tehát arányosan bevezetni: a veszély vagy működési zavar nagyobb mértékéhez több és kiterjedtebb, kisebb mértékéhez kevesebb és csekélyebb terjedelmű korlátozás vezethető be; ezzel párhuzamosan az előző esetekben az alkotmányos garanciák mértéke is csökkenhet. Alkotmányos államban, jogállamban ugyanakkor a garanciák *teljes mértékben nem mellőzhetők*.

A hatályos magyar szabályozást vizsgálva látható, hogy a különleges jogrendi helyzetek kezeléséről Alaptörvényünk – hasonlóan a korábbi Alkotmányhoz – igen részletesen rendelkezik (48–54. cikk). Ilyenkor lehetővé teszi a hatalomkoncentráció bizonyos mértékét (a hatalommegosztás relativizálódik például a Honvédelmi Tanács létrehozásával, vagy a Kormánynak adott, kiterjedt jogalkotási hatáskörrel),⁹ sőt, akár igen jelentős alapjog-korlátozásokat is. Érthető módon – elsősorban az operativitás érdekében – a különleges jogrendben a jellemző jogszabály a *rendelet*, amelynek megalkotására, és különösen kihirdetésére a 'normál' időszaki – sokszor akár garanciális – szabályrendszer nem, vagy csak korlátozottan alkalmazandó. Lényeges ugyanakkor rámutatni, hogy ezekkel a rendeletekkel – bár törvényi 'erővel bírnak' – hatályos törvények módosítására vagy hatályon kívül helyezésére nincs lehetőség. Az, hogy törvényektől eltérhetnek vagy azok alkalmazását felfüggeszthetik, pusztán annyit jelent, hogy a rendkívüli jogrendi időszak időtartama alatt – ideiglenesen – alkalmazási elsőbbséggel rendelkeznek (azaz ez idő alatt az egyébként hatályban maradó törvényi rendelkezések helyett az 'új' rendeleti rendelkezések alkalmazandók). A rendeletek hatályvesztésével azonban mintegy 'visszaáll' a korábbi jogi rend, és az eddig 'hibernált' törvényi rendelkezések újra alkalmazandóvá válnak.¹⁰

zött – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 28-29.; CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4, 9.; SABJANICS István: Elméleti alapvetések a különleges jogrend vonatkozásában. *Magyar Rendészet*, 2013/2, 76.

9 Ld. ennek kapcsán pl. JAKAB András: A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjogi irodalom tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 2007/2, 41.

10 JAKAB András: *A különleges állapotok idején kiadott rendeletek*. In: TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyaror-

Az alkotmányosság minimuma azonban mindenkor megőrzendő:¹¹ egyes alapvető jogok korlátozhatatlansága nem szűnhet meg,¹² az alkotmány alkalmazása nem függeszthető fel, és az Alkotmánybíróság működése sem korlátozható (hiszen a különleges jogrendben alkotott jogszabályok alap-törvény-konformitásának ez a szerv a végső biztosítéka). A különleges jogrendet az annak bevezetésére jogosult szerv (az Országgyűlés, az államfő, a Kormány) köteles megszüntetni, ha a kihirdetés feltételei már nem állnak fenn.¹³ Ugyancsak biztosítéknak tekinthető, hogy a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat az országgyűlési képviselők minősített többségét igénylő, sarkalatos törvényi szabályokként kell meghatározni.¹⁴

Nem vitás, hogy alkotmányos biztosítékokra csak akkor van szükség, ha az állam azokat valóban komolyan is kívánja venni. Hazánkban például 1989-ig az Alkotmány a kivételes állapotokra vonatkozó szabályokat nem tartalmazott: diktatórikus államrendszerek nem 'terhelik' az alkotmányt hasonló, korlátozó jellegű szabályokkal.¹⁵

szág alkotmányos intézményei. 5., átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2016, 167-168.; MÓGOR Judit – HORVÁTH László: Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban. *Bolyai Szemle*, 2009/3, 38.; VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 150-151.

- 11 KUKORELLI István: *A rendkívüli jogrend*. In: BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2002, 312.; KLEIN Tamás: A veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos alapjai, különös tekintettel a véleménynyilvánítás különleges jogrendi korlátozhatóságára. *Glossa Iuridica*, 2020/ksz., 215.
- 12 BALOGH Zsolt – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az alapvető jogok korlátozása*. In: HALÁSZ Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 235.
- 13 Ez a rendelkezés ugyanakkor a *váratlan támadás* esetében nehezebben értelmezhető, mivel ott „*kihirdetésről*” az Alaptörvény nem szól [ld. az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdését]. Ld. még: ŐSZE Áron: *Analízis a magyar különleges jogrendi szabályozás hatékonyságáról*. *Diskurzus*, 2018/2, 41-42.
- 14 A biztosítékok rendszerét ld. az Alaptörvény 54. cikkében. Témánk szempontjából a két legfontosabb jogszabály: a 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (különösen annak harmadik része); valamint a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (különösen annak V. Fejezete).
- 15 JAKAB – TILL i. m. 487. A 20. századi történeti előzmények kapcsán részletesen lásd: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: *A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai*. In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közbjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 276-290.; valamint FARKAS Ádám – PATYI András: *A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989-2016*. In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 93-95. Részletes nemzetközi

Az Alaptörvény a különleges jogrendi esetek hatféle típusát szabályozza, ezek a következők: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet,¹⁶ váratlan támadás, valamint veszélyhelyzet. Figyelmünket a továbbiakban az utolsó típusra fordítjuk.

2. A veszélyhelyzet

Az Alaptörvény 53. cikkének (1) bekezdése szerint a veszélyhelyzet kihirdetésére a Kormány jogosult, mégpedig az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében.

A veszélyhelyzet több szempontból egyedinek tekinthető a rendkívüli jogrend esetei között. Sajátossága – egyebek közt –, hogy nem honvédelmi-katonai természetű válsághelyzetre kell választ adni, azaz a fegyveres fellépés lehetősége veszélyhelyzet esetén nem vetődik fel, mivel sem konkrét fegyveres támadás, sem annak veszélye ilyenkor nem áll fenn. Nem is véletlen, hogy a honvédelmi törvény a veszélyhelyzet kérdéséről érdemben nem szól, kizárólag annak a Honvédséget érintő bizonyos összefüggéseit tárgyalja.¹⁷

A 2020-ban az egész világot megrengető pandémia folytán a veszélyhelyzet jogi szabályozásának egyes kérdései is a tudomány látókörébe kerültek. Így pl. felvetődött az a kérdés is, hogy vajon egy humánjárvány megfeleltethető-e az 'elemi csapás' fogalmának. A kérdés megválaszolását nehezíti, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésének lehetséges feltételeit a katasztrófavédelmi törvény – példálózó, de viszonylag részletes – felsorolással ekként adja meg:

„44. § A veszélyhelyzet az Alaptörvény 53. Cikkében meghatározott olyan helyzet, amelyet különösen a következő események válthatnak ki:

történeti körkép kapcsán ld. KELEMEN Roland: *A különleges jogrend történeti modelljének kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig*. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 43-79.

16 Az Alaptörvény hatodik módosítása, 2016 óta.

17 Az ún. *honvédelmi veszélyhelyzet* (a törvény 21/A. §-a szerint) nem azonos az Alaptörvény szerinti veszélyhelyzettel, az különleges jogrendi időszaknak nem tekinthető. Az utóbbi időben megjelent sajátos, az alkotmányos szint alatti 'szükséghelyzetek' körébe sorolható (ilyennek tekinthető a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet és az egészségügyi válsághelyzet is).

- a) elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, különösen:
 - aa) árvízvédekezés során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget,
 - ab) belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipar-telepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit,
 - ac) több napon keresztül tartó kiterjedő, folyamatos, intenzív, megmaradó hóesés vagy hófúvás,
 - ad) más szélsőséges időjárás következtében az emberek életét, anyagi javait a lakosság alapvető ellátását veszélyeztető helyzet következik be,
 - ae) földtani veszélyforrások,
- b) ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek, különösen:
 - ba) a veszélyes anyagokkal és hulladékokkal történő tevékenység során a szabadba kerülő anyag az emberi életet, egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti,
 - bb) nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja és a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő,
- c) egyéb eredetű veszélyek, különösen:
 - ca) tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány,
 - cb) ivóvíz célú vízkivétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezése,
 - cc) bármely okból létrejövő olyan mértékű légszennyezettség, amely a külön jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja,
 - cd) a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, melynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül, vagy több megyét érintően akadályozott.”

Mint az világosan látható, a törvény tulajdonképpen bővíti az alkotmányos felsorolást, amikor „egyéb eredetű veszélyek” körében olyan eseteket is em-

lít, amelyeket nem sorol sem az elemi csapás, sem az ipari szerencsétlenség körébe. Itt szerepel a tömeges megbetegedést okozó humánjárvány is. Itt és most nem tekintjük feladatunknak a vitakérdés eldöntését, de utalunk rá, hogy a szakirodalomban e kérdéskör megítélése vegyes.¹⁸

A vilá járvány kapcsán Magyarországon a veszélyhelyzet kihirdetésére 2020. március 11-én került sor, a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet útján. Ezt követően viszonylag nagy mennyiségű további rendelet kibocsátása vált szükségessé, elsősorban nem azért, mert – mint a közhiedelem tartotta – Magyarországon a rendszerváltás óta ne hirdettek volna még ki veszélyhelyzetet,¹⁹ hanem azért, mert *ilyen természetű* válsággal sem hazánk, sem a világ nem szembesült talán még soha.²⁰

3. Katonai és rendészeti fellépés alkotmányos lehetősége a különleges jogrendben

3.1. A katonai és a rendészeti fellépés hasonló és eltérő vonásai

Mielőtt a magyar jogi szabályozást e körben közelebbről szemügyre vennénk, mindenképpen érdemes a kérdést kissé távolabbról is megvizsgálni. A hétköznapi ember – és sajnos olykor a témában kevésbé jártas szakemberek – számára a rendészeti és a katonai tevékenység szinte azonosnak tűnik: az érintettek egyenruhát hordanak, parancsot teljesítenek, védelmi, veszélyelhárítási feladatokat látnak el, szükség esetén fizikai erőszakot alkalmaznak, akár lőfegyvert is használhatnak, mely az élet kioltásának jogszerű lehetőségét

18 A lehető legszigorúbb álláspontot Sente Zoltán fejtette ki, aki szerint a törvény által elvégzett „fogalmi bővítés” egyértelműen alaptörvény-ellenes. Ld. SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 2020/3, 133. Ősze Áron – igaz, még a pandémia előtt megfogalmazott – véleménye szerint a veszélyhelyzet jogi szabályozása kielégítő. Ld. ŐSZE i. m. 42. A korábbi Alkotmány hatálya alatti törvényi szabályokhoz ld. pl. HAJAS Barnabás: *A minősített időszakok*. In: KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet*. 4., átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Szent István Társulat, 2010, 306-308.

19 Veszélyhelyzet kihirdetésére már több esetben sor került 1989 óta. Ezek oka elsősorban árvízveszély volt (pl. 2000-ben, 2002-ben, 2006-ban, 2010-ben, 2011-ben, 2013-ban), illetve 2010 októberében a több emberéletet is követelő vörösiszap-katasztrófa.

20 Talán a mintegy 100 éve a világon végigsöpört spanyolnáhájárványt lehet indokolt itt megemlíteni – jelen korunkban azonban a technika és a medicina magas fejlettségi szintjén vélhetőleg kevesen gondolhatták, hogy ennyire védtelenek leszünk egy vírussal szemben.

teremti meg. Jóllehet ezek az állítások általában véve igazak, természetesen a kétféle hivatás, tevékenység és szervezeti rendszer egymásnak korántsem feleltethető meg, és távolról sem 'csereszabatos'. Mindez nem jelenti azt, hogy – *ultima ratio* jelleggel – a két tevékenység ne kapcsolódhatna össze; ez azonban jórészt kivételes és ritka lehetőség.

Az alábbiakban – Finszter Géza gondolatmenetét követve,²¹ összefoglaló jelleggel – néhány szempont szerint teszünk összehasonlító megjegyzéseket.

A fellépés *helyszíne* tekintetében az állapítható meg, hogy a rendészetnek általában olyan környezetben kell reagálnia, ahol a törvényisztelet, a rend és a biztonság támogatása a jellemző, az ezek ellen irányuló magatartás elszigetelt, kivételes. Katonai konfliktus esetén a helyszín egyértelműen felosztható két részre, ahol a bajtárs és az ellenség világosan elkülönül.

Az *idődimenzió* kapcsán kiemelendő, hogy a katonai típusú konfliktusok általában hosszabb időtartamúak, elhúzódóak, ezzel szemben a rendészeti fellépés lehetőség szerint gyors, gyakran azonnali reakciót igényel.

Az alkalmazott *fegyverek* szempontjából megállapítható, hogy a hadseregnél alkalmazott fegyver gyakran nagy tűzerőt vet be, pusztító hatást vált ki, ezzel szemben a rendészeti műveletek végrehajtása során ez nem engedhető meg. A katona képes akár többféle jellegű, intenzitású, célú tűzfegyver koncentrált, gyors bevetésére; a rendészeti szerv tagja esetében a lőfegyverhasználat erősen korlátozott és kivételes.

Gyakori eset, hogy a fellépés ellenséges (szándékú) *csoportok ellen* irányul. Nem mindegy azonban ilyenkor sem, hogy az adott konfliktus katonai vagy rendészeti jellegű-e, tehát, hogy ellenséges haderők találkoznak vagy pl. egy városban egy rendező csoport szétesztése a cél. Így például a katonai akció célja lehet a visszavonulási útvonalak elvágása, míg a rendészeti esetén a helyszín elhagyását kell lehetővé tenni. Katonailag indokolt és megengedett lehet az ellenség infrastruktúrájának lerombolása, a fizikai megsemmisítés (sőt, előfordulhat akár 'vértlen' civil személyek, intézmények elpusztítása); rendészeti fellépésnél az élet- és vagyónbiztonság, a 'környezet' lehetőség szerinti minél teljesebb megóvása fontos követelmény. Háborús helyzetben az ellenséges katonák üldözése, fogságba vetése elfogadott lehet; rendészeti akció esetén a helyszínt elhagyókkal szemben további fellépés nem indokolt.

A katonai fellépés irányulhat az *élet közvetlen kioltására* (ellenséges katonával, de bizonyos esetekben akár civil személlyel szemben is), a rendészeti sohasem,

21 FINSZTER Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 31-33. A szerző több olyan nemzetközi kutatásra is utal, melyek valós, lezajlott akciók következményeit elemezték.

ilyenkor az élet kioltása kizárólag egy – az adott esetben – el nem kerülhető, de *nem célzatos* cselekmény következménye lehet. Ehhez képest a katona köteles az önfeláldozást is vállalni, a rendészeti szerv tagja legfeljebb élete kockáztatását.

Megállapítható mindazonáltal az is: a modern korban számos olyan – határokat nem ismerő – fenyegetés létezik, amelyeknél a 'hagyományos' katonai vagy rendészeti fellépés nehézségekbe ütközik és nem is feltétlenül elegendő (hibrid hadviselés, terrorizmus, kibertámadások stb.). Indokolt lehet tehát fokozni a kétféle hivatás közti együttműködés lehetséges mértékét – de a professzionális, szakmai elkülönülés még nem vehető le a napirendről.

3.2. A katonai és rendészeti fellépés az Alaptörvény alapján

Az Alaptörvény szövegét szemügyre véve, témánkat érintően azt láthatjuk, hogy három szerv az, amelyet – részletesnek igazán nem mondható módon – szabályoz. Ezek a Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok.²² Az nyilvánvaló, hogy mindhárom szervnek jelentős feladatai lehetnek különleges jogrend idején, kiemelten is a Honvédségnek, amely katonai jellegű támadások esetén köteles reagálni.

Rendkívüli állapot idején a Honvédség alkalmazási szükségszerűsége nyilvánvaló, mivel ez esetben egy már bekövetkezett külső fegyveres támadás elhárítása, illetve annak közeli veszélye áll fenn. Mivel a fegyveres erő alapvető alkotmányos feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme,²³ ilyenkor – szükség esetén az általános hadkötelezettség visszaállításával – akár azonnali és hatékony katonai fellépést kell megvalósítani.

Megelőző védelmi helyzet és váratlan támadás időszakában ugyancsak felmerül a Honvédség alkalmazásának szükségessége, hiszen általában ezekben az esetekben is fogalmi elem a fegyveres jellegű támadás veszélye, illetve bekövetkezése. A megelőző védelmi helyzet ugyanakkor szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében is kihirdethető, de ez is alapvetően a Honvédséget érintheti (külföldön végzendő harcászati cselekmények, illetve legalább békefenntartó, béketeremtő stb. tevékenységek).

A szükségállapot időszakában az alkotmányos/törvényes rend helyreállításának elsődleges letéteményesei a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok. Szükségállapot idején a Honvédség csak akkor használható fel, ha a

22 A fentiekén kívül még említést nyer az országgyűlési őrség is, de e körben a szabályozás csak az alapvető feladatra és az irányításra korlátozódik [5. cikk (9) bekezdés].

23 Alaptörvény, 45. cikk (1) bek.

másik két szerv alkalmazása a rend helyreállítása érdekében nem elegendő (hiszen ilyenkor a katonai fellépés belföldön, akár magyar állampolgárok ellen merülne fel). Ugyanez a szabály a terrorveszélyhelyzet időszakára vonatkozóan is megjelenik. A terrortámadás fogalmát az Alaptörvény nem határozza meg, e körben a Büntető Törvénykönyv *terrorcselekményre* vonatkozó szabályozását kell irányadónak tekinteni.²⁴ Ennek kapcsán megállapítható, hogy számos olyan cselekmény is a fogalom alá vonható, ahol konkrét fegyveres támadás nincsen, illetve katonai fellépéssel a támadás elhárítása nem lenne megvalósítható (pl. kibertámadás közlekedési, kormányzati, egészségügyi stb. informatikai rendszerek ellen, sugárzó anyag felrobbantása stb.).

Természetesen a különleges jogrend időszakában nem kizárólag a Honvédség és a két alkotmányos rendvédelmi szerv, de az állam valamennyi más szerve (kiemelten egyéb rendvédelmi szervek és a civil közigazgatás) aktívan köteles részt venni a kialakult válsághelyzet kezelésében, a közrend és közbiztonság lehetőség szerinti fenntartásában, helyreállításában, az állampolgári kötelezettségek (különösen a szükség szerint elrendelt honvédelmi kötelezettségek) érvényre juttatásában.

A veszélyhelyzet, ahogyan korábban erre utaltunk, a különleges jogrendi időszakok között sajátos helyet foglal el, mivel itt fegyveres cselekmény, a törvényes rend, a közrend és közbiztonság ellen intézett közvetlen emberi támadás nem vetődik fel. Ebből következően ilyenkor a veszély elhárítása elsődlegesen a rendészeti és a civil közigazgatás szerveinek a feladata, különös tekintettel a hivatásos katasztrófavédelmi szerv (korábban: tűzoltóság és polgári védelem) szervezeti rendszerére és személyi állományára. Mindez nem jelenti azonban azt, hogy ez esetben a Honvédség feladat nélkül maradna, különös tekintettel arra, hogy a fegyveres erő alkotmányos feladatai közé tartozik az is, hogy a katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában és felszámolásában közreműködjen.²⁵ Értelemszerűen azonban ekkor a 'hagyományos' katonai fegyverhasználat lehetősége nem merül fel.

4. Konkrét szabályok a járvánnyal összefüggésben kihirdetett veszélyhelyzetben

A következőkben összefoglalunk néhány jelentősebb szabályt, amelyeket a Kormány a pandémiával összefüggő veszélyhelyzet kihirdetését követően a katonai és rendészeti szervekkel összefüggésben elrendelt.

²⁴ Ld. az Alaptörvény hatodik módosításának indokolását.

²⁵ Alaptörvény, 45. cikk (3) bek.

4.1. Kiutazási korlátozás

Már a veszélyhelyzet kihirdetésének napján a Kormány *kiutazási korlátozást* vezetett be. Ennek megfelelően:

- a hivatásos, szerződéses állományú katonák,
- a tényleges katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katonák,
- a honvédelmi alkalmazottak,
- a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény hatálya alatt álló hivatásosok és rendvédelmi igazgatási alkalmazottak, valamint
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal foglalkoztatottjai kizárólag az ágazati irányító miniszter külön engedélyével hagyhatták el az ország területét.²⁶

Az érintettek vonatkozásában rögzíthető, hogy – tekintettel az általuk ellátandó különleges feladatokra – jellemzően sajátos közszolgálati jogviszonyban állnak. E jogviszonyokra külön törvények vonatkoznak, amelyek más ('civil') közszolgálati jogviszonyokhoz képest sokkal jelentősebb jogkorlátozásokat – köztük komoly alapjogi korlátozásokat is – előírnak. Ilyennek tekinthető például a politikai tevékenység tilalma, a gyülekezési jog szolgálati helyen történő gyakorlásának engedélyhez kötése, bizonyos szervezetekhez történő csatlakozás tilalma stb.

Az alapjogi korlátozások – érthető módon – sok szempontból kiterjednek a mozgásszabadságra is. Általában véve ugyanakkor a külföldre utazás lehetséges. A honvédek és honvédelmi alkalmazottak esetében annyi törvényi kötelezettség áll fenn, hogy a külföldre utazás tényét a munkáltatói jogkör gyakorlója részére *be kell jelenteni*.²⁷ A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állománya tekintetében a törvény csak annyit mond, hogy a hivatásos állomány tagja *kötelezhető* arra, hogy a külföldre utazás szolgálati előljárójának bejelentse – ez nyilvánvalóan külön munkáltatói intézkedést feltételez.²⁸ A külföldre utazás csak a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai tekintetében korlátozható vagy tiltható meg.²⁹

26 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről, 6. §.

27 Hjt. 25. § (4) bek., Hatv. 87. § (3) bek.

28 Hszt. 19. § (2) bek.

29 Hjt. 192. § (4) bek., Hszt. 19. § (3) bek.

A fenti, általában irányadó törvényi szabályokhoz képest tehát a kormányrendelet külön, egyedi miniszteri engedélyhez kötötte az érintettek külföldre utazását.

4.2. Együttműködési kötelezettség

Ugyancsak a fenti kormányrendelet írta elő azt, hogy a Magyar Honvédség – jogszabályban meghatározottakra figyelemmel – köteles közreműködni a veszélyhelyzettel összefüggő rendvédelmi intézkedések végrehajtása során, támogatni a rendőrséget és a hivatásos katasztrófavédelmi szervet szakfeladatainak ellátása során.³⁰ Ennek kapcsán – mint ezt korábban bemutattuk – részben alkotmányos feladatának tesz eleget (a katasztrófavédelmi tevékenység tekintetében), részben külön jogszabályokban meghatározottak szerint lát el további feladatokat.

4.3. Beutazási korlátozások

A beutazási korlátozások a kezdetektől fogva kiemelkedő jelentőséggel bírtak. A külföldi állampolgárok beutazásának megtiltása, magyar állampolgároknál pedig egészségügyi vizsgálat és szükség szerinti karanténkötelezettség előírása vonatkozásában a rendőrség határrendészeti feladatterhe jelentősen megnövekedett. A fenti rendelet 2020. március 15-től ugyanakkor hatáskört adott az országos rendőrfőkapitány rendészeti helyettesének (a rendészeti főigazgatónak) arra, hogy különös méltánylást érdemlő esetben a korlátozások alól felmentést adjon, vagy egyedi magatartási szabályt állapítson meg.³¹ Ez a feladat – akár igen rövid idő alatt is – alkalmanként nagy tömegű, akár napi több száz kérelem gyors elbírálását követelte meg.³²

4.4. A veszélyhelyzet első 15 napját követő szabályozás

A 41/2020. Korm. rendelet március 12-én lépett hatályba, és az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében foglalt főszabály folytán március 27-én hatályát

³⁰ 41/2020. Korm. rendelet, 7. § (1) bek.

³¹ 41/2020. Korm. rendelet, 3/A. §.

³² Ez különös nehézséget jelentett az első időszakban azért is, mert eljárási szabályok megalkotására csak május közepén került sor, már a 81/2020. Korm. rendelet szabályai alapján. Ld. a különös méltányossági jog gyakorlásának rendjéről szóló 194/2020. (V. 11.) Korm. rendelet szabályait, valamint az országos rendőrfőkapitány által közhírré tett közleményt a Hivatalos Értesítő 2020. évi 26. számában.

vesztette. Mivel a járványveszély és az ezzel összefüggésben szükséges veszélyhelyzet lehetséges időtartama előre nem volt látható, az Országgyűlés a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdésében felhatalmazta a Kormányt arra, hogy a veszélyhelyzetben alkotott rendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa. A Kormány a törvény hatálybalépését (március 31-ét) követően valamennyi, a veszélyhelyzet kapcsán (annak időtartama alatt) megalkotott rendeletbe ezt a felhatalmazást belefoglalta, így azok hatálya automatikusan fennmaradt a veszélyhelyzet végéig.

A fent felsorolt szabályokat egy rövid időn belül kihirdetett újabb kormányrendelet egészében fenntartotta, sőt, azokat részben kibővítette. Így például a beutazás kapcsán a szomszédos államok polgárai és humanitárius célú tranzitáthaladások vonatkozásában az országos rendőrfőkapitánynak külön határozathozatali hatáskört is biztosított. E határozatot a Hivatalos Értesítőben kellett közzétenni,³³ és ellene (sem közigazgatási, sem bírói) jogorvoslat nem volt igénybe vehető.³⁴

Ugyancsak bővült a honvédségi feladatellátás egy vonatkozása is, melynek megfelelően a Honvédség a veszélyhelyzetben a közreműködői feladatokat külön meghatározott személyi kör iránymutatása alatt *önállóan vagy a rendőrséggel együtt* látja el. Az adott személyi kört a rendelet a létesítmények őrzésére-védelmére vonatkozó feladat kapcsán határozta meg (a Kormány egyes tagjai, illetve az Operatív Törzs). A katonák számára a rendelet a veszélyhelyzet alatti tevékenység kapcsán rendőri intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazását is lehetővé tette. Külön érdekesség ennek kapcsán, hogy ha a katona ilyen cselekményt hajtott végre vagy rendőri intézkedésben közreműködött, eljárására a rendőrségi törvényben meghatározott szabályok voltak az irányadóak, ugyanakkor intézkedésének jogszerűségét már a honvédelmi törvényben meghatározottak szerint kellett vizsgálni.³⁵

A fentiekben bemutatott szabályozás sok szempontból – érthető módon – az átmenetiség jegyeit hordozta magán. A veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény felhívása alapján a Kormány a 282/2020. (VI. 17.)

33 Az Ákr. szóhasználatával ez valójában *közhírré tétel* (Ákr. 89. §). Ld. a közleményt a Hivatalos Értesítő 2020. évi 17. számában.

34 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről, 4. § (2)–(4) bek. Május 7-től az érintett személyi kör kiegészült a szomszédos országból érkező, agrárágazatban dolgozó személyekkel.

35 81/2020. Korm. rendelet 9. §.

Korm. rendelettel a veszélyhelyzetet a kihirdetést követő nappal megszüntette, ezáltal – az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdésének megfelelően – valamilyen, a veszélyhelyzet időtartama alatt és azzal összefüggésben megalkotott kormányrendelet június 18-án hatályát veszítette. Sajnálatos módon – mint ez közismert – a veszélyhelyzet megszűnésének napján a pandémia, az azt okozó vírus korántsem tűnt el, így a védekezés és a járványhelyzet következményeinek elhárítása további kiterjedt szabályozást igényelt. Ennek alapját a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény teremtette meg, amely – mint 2. §-ában kimondja – a veszélyhelyzet következtében az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében szükséges, a veszélyhelyzet megszűnését követően alkalmazandó – így különösen egyes, veszélyhelyzet idején hozott rendkívüli intézkedésekkel összefüggő átmeneti – szabályokat állapítja meg. Az *átmeneti* jelleg tehát e törvényben is tetten érhető – de azt sajnos jelen tanulmány írásakor nem tudjuk megmondani, ez az átmenetiség mennyire lesz tartós. A törvény – immár a 'normál' jogrendnek megfelelően, nem rendeleti szinten – számos olyan társadalmi-jogi intézményt fenntart vagy megújít, amelyeket a Kormány a veszélyhelyzet időtartama alatt vezetett be elsőként. Hogy ez a szabályozási kör mennyire kiterjedt, jól mutatja, hogy a törvény 410 §-ból áll. A jogszabály tanulmányunk lezárásakor is hatályban van, sőt, egyes rendelkezései csak 2021-ben, 2022-ben, mi több, 2026-ban fognak hatályba lépni.³⁶

5. A 2020. évi LVIII. törvény katonai és rendészeti szférát érintő szabályai

A veszélyhelyzet megszűnését követően – sajnos még ismeretlen ideig – számos átmeneti szabály keletkezett és marad hatályban, amelyek a vizsgálódási körünkbe vont szervek tevékenységi körét, az ott dolgozók jogviszonyait érintik. Az alábbiakban ezeket foglaljuk össze alapvetően a 2020. évi LVIII. törvény alapján.

A törvény több ponton módosította a honvédelmi törvényt. Előírta, hogy a Kormány döntése alapján a Honvédség köteles – a honvédelmi törvény szerinti fegyverhasználati joggal – közreműködni a különleges jogrend szerinti

³⁶ Természetesen a veszélyhelyzet megszűnését követő, átmeneti jellegű szabályozás alacsonyabb szinteken is megjelenik. Erre lehet példa a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti kormányrendeleti szabályokról szóló 284/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet közel 100 §-t tartalmazó szabálytömege.

veszélyhelyzettel és az egészségügyről szóló törvény szerinti egészségügyi válsághelyzettel kapcsolatos feladatokban.³⁷ E közreműködés során a katona segítheti a veszélyhelyzettel és az egészségügyi válsághelyzettel érintett területen a veszélyhelyzet és az egészségügyi válsághelyzet felszámolásához szükséges feladatok ellátását.³⁸ Hasonlóan a veszélyhelyzet idején megalkotott szabályokhoz, e körben a törvény a katonát felruházza bizonyos rendőri intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására is, amelyek a következők:

- igazoltatás (és ezzel összefüggésben – szükség esetén – feltartóztatás, fényképfelvétel készítése, ujjnyomatvétel, előállítás, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása),
- dolog helyszíni elvétele,
- fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása,
- felvilágosítás kérése,
- elfogás és előállítás,
- idegenrendészeti intézkedés,
- a biztonsági intézkedés bizonyos esetei (pl. területlezárás),
- intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen,
- kép-, hangfelvétel készítése, valamint
- helyszín biztosítása.

A fentiek mellett a jogszabályban meghatározott feladatának ellátása során a katona jogosult a közúti forgalom irányítására, korlátozására, szüneteltetésére is. A veszélyhelyzeti szabályozáshoz hasonlóan, a katona intézkedésének jogszerűségét nem a rendőrségi, hanem a honvédelmi törvényben meghatározottak szerint kell vizsgálni. Értelemszerűen, hasonlóan a rendőröktől megkövetelt jogszerűségi követelményekhez, a katona is köteles az intézkedés során a szükségesség és az arányosság követelményeit megtartani.

Mint fentebb említettük, a fentiek szerint módosított honvédelmi törvény a közreműködés feladatát a fegyverhasználati joggal ellátandó feladatok között sorolja fel. Ehhez képest a módosító törvény a fegyverhasználat kapcsán értelmező rendelkezéseket is meghatározott, amelyek a fegyverhasználat jogát relativizálják. A fenti feladat:

- végrehajtására vezényelt katonát nem terheli a honvédelmi törvény szerinti fegyverhasználati kötelezettség,
- végrehajtására vezényelt katona – ha más kényszerítő eszköz nem áll rendelkezésre vagy a használatára nincs lehetőség – bárkivel szemben

37 2020. évi LVIII. törvény, 348. §.

38 2020. évi LVIII. törvény, 349. §.

testi sérülés okozására alkalmas, a honvédelmi törvényben meghatározottaktól eltérő, más kényszerítő eszközt is használhat, azonban annak használata nem irányulhat az emberi élet kioltására, és

- végrehajtása során nem minősül lőfegyverhasználatnak a gumilövedék, a pirotechnikai eszköz, a könnygázgránát, az elfogó háló lőfegyverrel vagy az e célra szolgáló egyéb kilövő eszközzel történő célba juttatása.³⁹

Világosan látható tehát, hogy a különleges jogrendi helyzet megszűnését követő időszak (jelen esetben egészségügyi válsághelyzet időtartama alatti) kiterjedt, a közrend és a közbiztonság fenntartására irányuló feladattömeg ellátása kapcsán a Honvédség tagjainak kifejezetten rendészeti feladatokat is el kell látniuk.

A honvédek jogállásával összefüggő több módosítás is bekerült a törvénybe. Lényeges, a jogviszony megszüntetését érintő korlát, hogy különleges jogrend ideje alatt a szerződéses katona egyoldalú szerződésbontással nem szüntetheti meg szolgálati viszonyát, a hivatásos állomány tagja nem mondhat le a szolgálati viszonyáról,⁴⁰ az önkéntes tartalékos katona pedig a szolgálati viszonyát egyoldalú nyilatkozattal nem szüntetheti meg.⁴¹ A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állománya tagjaira is több, az egészségügyi válsághelyzet idején irányadó korlátozás került a törvénybe, melyek elsősorban a szolgálatteljesítése vonatkozó időbeosztást érintik.⁴²

A személyi állomány utánpótlását érintő kérdés, hogy a hazai tisztképzés felsőfokú intézménye, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tekintetében a 2020. évi felvételi eljárást érintő számos könnyítés lépett hatályba. Így többek között:

- katonai alapképzési szakok esetében a nyelvvizsgára vonatkozó követelmény,
- katonai mesterképzési szakok esetében a közigazgatási alapvizsgára vonatkozó követelmény alól felmentés volt adható. Emellett a honvéd tisztjelöltek esetében a fizikai alkalmassági vizsgálatot sem kellett elvégezni, de azt a veszélyhelyzet megszűnését követő 6 hónapon belül pótolni kell.⁴³

A fentiekhez hasonlóan a törvény azt is előírta, hogy a rendészeti felsőoktatás nappali munkarendű alapképzései esetében az egészségi, a pszichikai és a fizikai

39 2020. évi LVIII. törvény, 350. §.

40 2020. évi LVIII. törvény, 368–369. §.

41 2020. évi LVIII. törvény, 372. §.

42 2020. évi LVIII. törvény, 381. §.

43 2020. évi LVIII. törvény, 80. §.

alkalmassági vizsgálatot nem kell végrehajtani, pusztán egy előszűrést kellett alkalmazni. Az előszűrés középiskolai eredmények megadásából és alkalmassági kérdőívek kitöltéséből állt. Ugyanakkor a felvett hallgatók alkalmasságát a veszélyhelyzet megszűnését követő 6 hónapon belül, de legkésőbb tisztjelölti jogviszonyuk véglegesítése előtt vizsgálni kellett, és meg nem felelés esetén a hallgatói jogviszony megszüntethetővé vált abban az esetben, ha az Egyetemen belül más képzésre nem voltak átvethetőek vagy az átvételt nem vállalták.⁴⁴

A magyar hatóságok által kiállított hivatalos okmányokra vonatkozóan a törvény a lejárat határidőket jelentősen, a veszélyhelyzet utáni 180 nappal meghosszabbította. Ha azonban a katonai légügyi hatóság adott ki – a veszélyhelyzet ideje alatt lejárt – légialkalmassági bizonyítványt, ez csak a veszélyhelyzet utáni 30. napig volt alkalmazható.⁴⁵

A veszélyhelyzet időtartama alatt és azt követően is megállapítható, hogy az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv feladatterhe radikálisan megnövekedett. Részben új szabálysértési tényállások statuálása, a karanténra vonatkozó szabályok ellenőrzése, határellenőrzési, menekültügyi stb. eljárások lefolytatása mind a rendőrség feladatai közé került, ill. ha korábban is azok közt szerepelt, az ügyszámok jelentősen megemelkedtek. Ez komoly feladat elé állította különösen a közrendvédelmi, a határrendészeti, az idegenrendészeti és az igazgatásrendészeti területen dolgozó rendőröket.

A törvény e körben különösen részletesen tárgyalja a rendőrség feladatait a *távoltartás* szabályainak betartatása kapcsán. Idetartozik például a bántalmazó vagy bántalmazott személyek járványügyi intézkedéssel érintettségének helyszíni vizsgálata, szálláshely felajánlása, a járványügyi hatóság és a települési önkormányzat értesítése stb. Ezek az átmeneti szabályok 2020. december 31-éig alkalmazandók.⁴⁶

A törvény új, a *hatósági házi karanténnal* összefüggő alcímmel egészítette ki az egészségügyi törvényt is. Kimondja, hogy a járványügyi hatóság meghatározott országokból történő beutazás esetén előírhatja, hogy a járványügyi intézkedés alá vont személy a számára meghatározott lakást, ahhoz tartozó bekerített helyet vagy egyéb, egészségügyi intézménynek nem minősülő helyet a határozatban meghatározott ideig ne hagyja el. Az erre vonatkozó döntést a rendőr is közölheti az érintettel.⁴⁷

44 2020. évi LVIII. törvény, 81. §.

45 2020. évi LVIII. törvény, 91. §.

46 2020. évi LVIII. törvény, 220–224. §.

47 2020. évi LVIII. törvény, 309. §.

Ugyancsak az egészségügyi törvény bővült ki új, a rendőrséget jelentősen érintő szabályokkal, melyek lényege, hogy a járványügyi hatóság a járványok elleni küzdelemben – különösen a fertőzött személyek felkutatása, ellenőrzése érdekében – az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet is bevonhatja. Az ellenőrzési feladatok eredményes ellátása érdekében a járványügyi hatóság a hatósági házi karantén elrendeléséről, illetve a járványügyi elkülönítésről, járványügyi megfigyelésről, járványügyi zárlatról, valamint járványügyi korlátozásról szóló határozatot soron kívül köteles továbbítani a rendőrség részére.⁴⁸

A járványügyi hatóság részére egy új, sajátos technikai eszköz alkalmazására is lehetőséget nyújt a törvény. Az új szabályok szerint a járványügyi hatóság elrendeli a hatósági házi karantén szabályai betartásának az érintett nagykorú cselekvőképes személy mozgását nyomon követő, valamint az arcképmásának és általa megadott egészségügyi adatainak továbbítására alkalmas elektronikus szoftver (ún. *karanténszoftver*) alkalmazásával történő ellenőrzését, ha nyilatkozik, hogy

- a karanténszoftver telepítésének feltételei rendelkezésre állnak, ahhoz megfelelő eszközzel rendelkezik, és
- a karanténszoftver telepítését és használatát önként vállalja.

A szoftverrel kapcsolatban a rendőrséget ugyancsak számos feladat terheli. A fenti nyilatkozat beszerzése érdekében a járványügyi hatóság a rendőrség közreműködését kérheti. Mindkét szerv jogosult a hatósági házi karantén szabályai megtartásának ellenőrzése érdekében az érintett személynek a karanténszoftver által küldött mozgási adatainak kezelésére. A karanténszoftver telepítésére és használatára vonatkozó kötelezettség teljesítését a rendőrség – elsősorban elektronikus úton – ellenőrzi, amely során a nyilatkozatot tevő személy köteles együttműködni, és a karanténszoftverrel a rendőrség által előírt műveletet elvégezni. A rendőrség a karanténszoftver útján megadott mozgási adatokat elektronikus úton is összevetheti a hatósági házi karanténra kijelölt hely adataival. Az ellenőrzés nem járhat az érintett személy magánéletének szükségtelen zavarásával, 22.00 és 6.00 óra között az érintett személy pihenése indokolatlanul nem zavarható meg. A személyes ellenőrzésre akkor kerülhet sor, ha a karanténszoftver által biztosított ellenőrzés kijátszásának gyanúja merül fel, vagy ha az érintett személy a karanténszoftver használatát elmulasztja. A hatósági házi karantén megszűnésével az érintett személy a

48 2020. évi LVIII. törvény, 310. §.

karanténszoftvert törli, a rendőrség pedig az érintett személy szerinti ellenőrzését megszünteti.

Ha a hatósági házi karanténra kötelezett személy nem teszi meg a fent körülírt nyilatkozatot, a hatósági házi karantén szabályainak megtartását a rendőrség ezt követően is személyes jelenlét útján ellenőrzi.⁴⁹

6. A kórházparancsnoki rendszer

Egyediségük miatt külön pontban kívánunk foglalkozni az egészségügyi készletek védelmét, és ezzel összefüggésben a kórházparancsnoki rendszer létrehozását előíró szabályokkal. Az teljesen nyilvánvaló, hogy járványhelyzetben a betegellátást (esetleg bizonyos körben szociális ellátást) nyújtó intézményekre nemcsak radikális munkateher-növekedés, de fokozott felelősség is hárul. Annak érdekében, hogy e kérdéskörben a lehetőség szerint szigorú ellenőrzés, felügyelet valósuljon meg, a Kormány – még a veszélyhelyzet időszakában – megalkotta a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről szóló 72/2020. (III. 28.) Korm. rendeletet.

Ebben mindenekelőtt előírta, hogy a fekvőbeteg szakellátást, illetve a fekvőbeteg szakellátáshoz kapcsolódó járóbeteg szakellátást nyújtó egészségügyi intézmények fenntartója – a *fenntartó személyétől függetlenül* – köteles valamennyi telephelyén fokozott figyelemmel gondoskodni a koronavírus-járvány elleni védekezés érdekében a szükséges egészségügyi felszerelések, berendezések, gyógyszerkészletek és fertőtlenítőszer (röviden: az *egészségügyi készlet*) megóvásáról. A kötelezettség – a fentiek alapján – tehát korántsem csak az állami fenntartású intézményekre vonatkozott, az kiterjedt az alapítványi, egyházi stb. fenntartás alatt álló intézményekre is.

A rendelet kimondta továbbá, hogy a költségvetési forrásból beszerzett egészségügyi készletek felhasználásának ellenőrzésére a rendészetért felelős miniszter⁵⁰ javaslatot tesz – szükség esetén a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs véleményének kikérését követően – az egészségügyi intézményhez *kórházparancsnok* kirendelésére. A kórházparancsnokok legitimációját magas szintre emelte, hogy megbízólevelüket a miniszter javaslatára a *miniszterelnök* állította ki. A megbízólevelét kiállítását követően a kórházparancsnokot konkrét egészségügyi intézményhez a miniszter rendelte ki.⁵¹

49 2020. évi LVIII. törvény, 310–311. §.

50 A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 40. § (1) bekezdés 20. pontja szerint a belügyminiszter.

51 A teljesség kedvéért megemlítjük, hogy a kórházparancsnokok munkájának segítésére,

Kiemelést érdemel az a szabály, mely – konkrét tárgykör vonatkozásában – a kórházparancsnokot *kvázi utasítási joggal* ruházta fel. A rendelet ugyanis kimondta, hogy a kórházparancsnoknak a járványveszéllyel összefüggő szabályok betartására, és az egészségügyi készlet megóvására vonatkozó javaslatát az egészségügyi intézmény vezetője *köteles végrehajtani*. Értelmszerűen ez a 'javaslat' dogmatikai értelemben konkrét utasításnak tekinthető. A kórházparancsnok hatásköre ugyanakkor nem terjedhetett ki az egészségügyi tevékenységgel legszorosabban összefüggő, alapvetően a gyógyító ellátásokkal vonatkozó kérdésekre, mivel orvosszakmai kérdésekben nem tehetett javaslatot, és nem hozhatott döntést.

A rendelet szerint a kórházparancsnokok tevékenységét a miniszter irányította. Ennek módja *közvetett irányítás* volt; a miniszter az irányítási jogkörét az országos kórház-főparancsnok⁵² útján gyakorolta, aki meghatározta a kórházparancsnokok tevékenységi körét, és koordinálta tevékenységüket.⁵³ Az országos kórház-főparancsnok helyettese egészségügyi intézmény vezetésében jártassággal rendelkező orvos volt.⁵⁴ Mindkét vezetőt a miniszter javaslatára a miniszterelnök bízta meg.

Az országos kórházfőparancsnok az egészségügyi készlet biztonságával kapcsolatos adatokról a minisztert köteles volt folyamatosan tájékoztatni.

A rendelet előírta azt is, hogy ha az egészségügyi készlet állagának megóvása ezt indokolja, az egészségügyi intézmény vezetője köteles intézkedni az egészségügyi készlet állagának fenntartására és megőrzésére. Ennek kapcsán az egészségügyi intézménnyel személy- és vagyonvédelmi tevékenységre kötött hatályos szerződés – több szolgáltatás nyújtására irányuló szerződés esetén az ilyen szolgáltatás nyújtására vonatkozó részében – megszüntethetővé vált, szükség esetén új szerződést kellett kötni e célra. A rendelet kifejezetten az egészségügyi készlet megóvása érdekében a rendelet alapján kirendelt

szükség esetén helyettesítésére minden kórházhoz megbízást kapott egy ún. *logisztikus* is.

52 Az országos kórház-főparancsnoki tisztséget *dr. Halmosi Zsolt* rendőr vezérőrnagy, az országos rendőrfőkapitány rendészeti helyettese töltötte be.<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/zsaru-magazin/korhazparancsnokok-segitenek> (2020. 11. 02.)

53 A kórház-főparancsnok e tevékenységét a Rendészeti Igazgatási Központban működő támogató törzs segítette. A törzsben a rendőrség, a katasztrófavédelem és a Honvédség hivatásos állományú tagjai is dolgoztak, figyelemmel arra is, hogy a kórházparancsnokok ugyancsak e három körből kerültek ki.

54 Ezt a tisztséget *dr. Bedros Jonathán Róbert*, a Szent Imre Kórház főigazgatója töltötte be.http://medicalonline.hu/eu_gazdasag/cikk/matol_dolgoznak_a_korhazparancsnokok (2020. 11. 02.)

vagyonőrökre vonatkozóan a rájuk vonatkozó törvényben foglaltaknál szélesebb intézkedési jogkört is lehetővé tett, az emberi méltóság tiszteletben tartásával jogosultak voltak – az érintett beleegyezése nélkül is – ruházat, csomag és jármű átvizsgálására.⁵⁵

A fent megjelölt állagmegóvási cél érdekében, illetve az említett új szerződés megkötése helyett vagy mellett a rendelet azt is lehetővé tette, hogy a miniszter az egészségügyi készlet megóvása céljából a készlet biztosításába a rendőrséget vagy – a honvédelmi miniszter egyetértésével – a Honvédséget bevonja. Külön kimondta azt is, hogy a Honvédség a kijelölt egészségügyi intézmények vonatkozásában őrzés-védelmi feladatot lát el.

A fenti rendelet március 29-én lépett hatályba. Hatályát a 73/2020. (III. 31.) Korm. rendelet meghosszabbította, így csak a veszélyhelyzet megszűnésével veszttette hatályát.

A kórházparancsnoki rendszer működésének tapasztalatai alapján a Kormány úgy döntött, hogy április 30-ai hatállyal kibővíti a rendszert. Ezen a napon lépett hatályba a rendelet módosítása, mely előírta, hogy a legalább 200 férőhellyel működtetett, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény szerinti *idősek tartós vagy átmeneti ellátását* nyújtó engedélyes fenntartója – a fenntartó személyétől függetlenül – ugyancsak köteles fokozott figyelemmel gondoskodni az egészségügyi készlet megóvásáról.

Ezeknél az intézményeknél a költségvetési forrásból beszerzett egészségügyi készletek felhasználásának, valamint a járványügyi intézkedések betartásának ellenőrzésére az egészségügyért felelős miniszter⁵⁶ javaslatára az Operatív Törzs vezetőjének döntése alapján a kórházparancsnokok további, ún. *intézményparancsnoki* feladatokat láttak el.⁵⁷

Az intézményparancsnokok jogállása lényegében megegyezett a kórházparancsnokokéval. 'Javaslatuk' az intézményvezetőre nézve itt is kötelező erejű volt. Ápolási, gondozási és orvosszakmai kérdésekben itt sem tehettek javaslatot, és nem hozhattak döntést.

Mint fentebb említettük, a kórházparancsnoki rendszerről szóló rendelet a veszélyhelyzet megszüntetésével hatályát veszttette. A 'múlt idő' azonban

55 A veszélyhelyzet megszűnését követően ez a szabály a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvénybe épült be (28/A. §).

56 A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 92. § (1) bekezdés 3. pontja szerint az emberi erőforrások minisztere.

57 Tehát lényegében egyes, kijelölt kórházparancsnokok 'többletfeladatként', a belügyminiszter döntése alapján az 'idősotthonokban' is hasonló feladatokat láttak el.

mégsem indokolt e tekintetben: a rendszer működésének kedvező tapasztalatai folytán a Kormány úgy döntött, a kórház- és intézményparancsnoki rendszert a továbbiakban, a járványügyi készülség időtartamára is működteti. A 'normál jogrendi' rendeleti szintű szabályozhatóság érdekében az egészségügyi törvénybe bekerült felhatalmazó rendelkezés alapján így megalkotást nyert az egészségügyi készlet állagának megóvása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet, amely lényegében a korábbi szabályozással megegyezően, június 18-ától a fent körülírt normatív környezetet fenntartotta.

Ha közigazgatási-dogmatikai szempontból szeretnénk elemezni a kórházparancsnoki rendszert, nem vagyunk egyszerű helyzetben (ez talán egy későbbi tanulmány témája lehet). Mindazonáltal az vélhetőleg kijelenthető, hogy ez a sajátos jogintézmény a végrehajtó hatalmon belül foglal helyet, és tulajdonképpen a közintézetek feletti kormányzati felügyelet egy sajátos megvalósulásának tekinthető. A *kvázi utasítási jog* és a kizárólag kormányzati szintű alárendeltség ugyanakkor viszonylag erős pozíciót biztosít a kórházparancsnokok részére.⁵⁸

7. Összegzés

A jelenlegi koronavírus, a járványhelyzet, a tömeges megbetegedések és emelkedő halálozási számok eddig nem tapasztalt kihívások elé állították a magyar államszervezetet. Komoly válságokat él át a társadalom is – sokan elveszítik megélhetésüket, biztos egzisztenciájukat, és ami még rosszabb, egészségük, életük is veszélybe kerülhet. Ilyen típusú jelenségekre a világnak talán soha nem kellett reagálnia.

A magyar állami szervek számára is elsődleges lett az *operativitás*. A dogmatikai természetű viták – pl. a veszélyhelyzetre vonatkozó alkotmányos megfogalmazás, a 'felhatalmazási törvény' kérdései – lefolytatására egyelőre kellő idő nem állt rendelkezésre, és talán akkor lesz ezekre igazi lehetőség, amikor a vírus elleni védekezés már egy másik korszakba lép. Remélhető, hogy ez minél hamarabb bekövetkezik.

58 Olyan, gyakorlati szemszögből felvethető vitakérdéseket most részletesen nem is vizsgálva, mint hogy pl. egy gyógyszerkészlet-utánpótlás megrendelése vajon orvosszakmai kérdés-e; hová kell sorolni azt, ha egy kórházba pl. új takarítót, ápolót, orvost kívánnak felvenni; vagy milyen pozíciót biztosítana a kórházparancsnoknak az, ha bizonyos megrendelések teljesítéséhez kötelezően előírják az ellenjegyzését (úgy, hogy egyébként orvosi-egészségügyi végzettsége nem feltétlenül van).

Addig is indokolt leszögezni: az alkotmányosság minimumát minden különleges jogrendi időszakban, így veszélyhelyzet idején is meg kell őrizni; sőt, természetesen akkor is, ha más, minősített időszaknak nem tekinthető, de sajátos 'válsághelyzetek' kihirdetésére kerül sor. Minden ilyen időszakban igaz az is: a demokratikusan működő jogállam sem nélkülözheti a rendészeti, adott esetben katonai fellépéseket az állam, a társadalom, a rend és biztonság védelmében.