

MŰHELYMUNKÁK

Valogatott tanulmányok

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és jogtudományi Karán

2018. október 11-12. között rendezett

Kari Tudományos Diákköri Konferenciára benyújtott pályamunkákból

Szerkesztette:

Balogh Ágnes – Korsósné Delacasse Krisztina

Pécs, 2019

Szerkesztők:

Balogh Ágnes, Korsósné Delacasse Krisztina

MŰHELYMUNKÁK

Válogatott tanulmányok
a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán
2018. október 11–12. között rendezett
Kari Tudományos Diákköri Konferenciára benyújtott pályamunkákból



Kiadja: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
7622 Pécs, 48-as tér 1.
Felelős kiadó: Dr. Fábán Adrián dékán
Nyomdai kivitelezés: Kontraszt Nyomda

ISBN 978-963-429-383-5

Minden jog fenntartva.
© Szerkesztők, szerzők

Készült az Emberi Erőforrások Minisztériuma megbízásából
az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő által
a Nemzeti Tehetség Program keretében meghirdetett,
„A hazai Tudományos Diákköri műhelyek és rendezvényeik támogatása” című pályázati
kifira benyújtott NTP-HHTDK-18-0017 számú
„PTE ÁJK kari diákköri konferencia 2018” című pályázat támogatásával.



Nemzeti
Tehetség Program

EMBERI ERŐFORRÁSOK
MINISZTERIUMA

EMBERI ERŐFORRÁS
TÁMOGATÁSKÉZELŐ

TARTALOMJEGYZÉK

BÁRDOS KATA	7
A 3D nyomtatás technológiája által felvetett felelősségi kérdések	
BÉKÉSI GÁBOR	25
Kormányzósértés, királýsértés a pécsi jogszolgáltató szervek joggyakorlatában 1922–1944 között, különös tekintettel a passzív alany kérdéskörére	
BRESZKOVICS BOTOND	41
Kripto ökoszisztéma: az új megközelítésű tőkepiaci szegmens jogi aspektusai	
BUBORI NÓRA BEÁTA – FEKETE KRISTÓF BENEDEK	59
Az önkormányzati rendeletalkotás néhány kérdése, különös tekintettel azok megismerhetőségére	
GALICZ KAMILLA	77
Diktatúra luzitán módra: Portugália a két világháború között	
HORGAS PÉTER PÁL	93
Közbeszerzési korrupció	
MAYER ANNAMÁRIA	111
A népek önrendelkezési joga a gyakorlatban, különös tekintettel Katalóniára	
MOLNÁR BÁLINT ISTVÁN	129
A weimari köztársaság alkotmánya, különös tekintettel az államfői hatalomra	
NAGY KATALIN	147
Az új eljárástípusok és az ügyfél	

NÉMETH BETTINA Az átláthatóság növekvő jelentősége az Európai Unióban	163
RIBA ESZTER KRISZTINA Túrtól a tiltottig. <i>Szexuális devianciák és megítélésük az ókori Rómában</i>	179
SCHÖBER SOMA Új irányok az informatikai bűnözésben – Az Internet of Things veszélyei	195
SUHAJDA MÁTÉ GÁSPÁR A kivételes hatalom intézményének rövid története és fogalma	213
SZIJÁRTÓ ISTVÁN Van-e lehetőség a Biztonsági Tanács szervezeti reformjára?	227
TORMA ADRIENNE A digitális forradalom hatása a bűnözésre és a büntetőeljárásra	243
VINCZE FANNY ROSE A börtön ablakába soha nem süt be a nap... <i>Kártalanítás az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt</i>	261

A 3D NYOMTATÁS TECHNOLÓGIÁJA ÁLTAL FELVETETT FELELŐSÉGI KÉRDÉSEK

1. Bevezetés

Feltalálása óta a 3D nyomtatás hatalmas fejlődésen ment keresztül: a kezdeti költséges, óriási, a magánszemélyek és kisvállalkozások számára hozzáférhetetlen készülékeket¹ felváltották a megfizethető, az anyagok széles skálájának felhasználásával és gyakorlatilag bármely színben nyomtatni képes eszközök, amelyek akár egy íróasztalon is elférnek.² Nem meglepő tehát, hogy manapság egyre többen ismerik fel a 3D nyomtatás előnyeit és alkalmazzák üzleti vagy akár magánjellegű célra.³

1.1. A technológiáról és előnyeiről

A 3D nyomtatás, vagy más néven additív előállítás előnyei a hagyományos, szubtraktív előállítással összehasonlítva világíthatók meg: míg a szubtraktív kivitelezés során egy nagyobb anyagtömbből a felesleges mennyiség eltávolításával alakítják ki a kívánt formát, addig a 3D nyomtató rétegről rétegre építi fel a tárgyat.⁴ A nyomtató készüléket egy szoftver vezérli, amely egy háromdimenziós tervezőprogram segítségével létrehozott vagy egy internetes fájlmeg-

¹ NISSAN Ariel M.: Regulating the Three-Dimensional Future: How the FDA Should Structure a Regulatory Mechanism for Additive Manufacturing (3D Printing). *Boston University Journal of Science & Technology Law* 22 (2016), 268.

² NAGY Zoltán András: A 3D nyomtatás mint a jogrendszer érintő új kihívás, *Magyar Jog* 10 (2017), 613.

³ Az EU is számos, a technológiát felhasználó vállalkozás számára nyújt támogatást, pl.: Unique partnership for 3D printing in Tampere, Finland.

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/finland/unique-partnership-for-3d-printing-in-tampere-finland (2019. 02. 19.)

⁴ Additive Manufacturing vs. Subtractive Manufacturing,

www.creativemechanisms.com/blog/additive-manufacturing-vs-subtractive-manufacturing (2018. 09. 29.)

A KIVÉTELES HATALOM INTÉZMÉNYÉNEK RÖVID TÖRTÉNETE ÉS FOGALMA

A kivételes állapotok szabályozása állandóan foglalkoztatja a jogtudományt, méltán, hiszen a technika fejlődése és a társadalom változása új élethelyzeteket teremt, amelyre a jognak reagálnia kell. A múlt megismerése pedig segíthet abban, hogy a már bevált módszereket felhasználjuk, a kudarccokat pedig ne ismételjük meg.¹

A cikk rövid áttekintést kíván adni a kivételes hatalom jogintézményének történetéről, sajátosságairól, valamint fogalmáról. E tanulmány – reményeim szerint – további megfontolásra érdemes gondolatokat vethet fel az egyébként gazdag szakirodalom mellett, valamint olyan hasznos megállapításokat tartalmazhat, amelyek hozzásegíthetnek az egyébként összetett, és több évszázadnyi történelemmel rendelkező jogintézmény mibenlétének meghatározásához, illetve akár egy hatékony szabályozás megalkotásához is.

1. A kivételes hatalom jogintézményének rövid története

Az állam létezése óta gyakran előfordult, hogy különféle rendkívüli események, háborúk, forradalmak, természeti katasztrófák létében fenyegették. A mindenkori hatalom e helyzetekben értelemszerűen törekedett arra, hogy olyan sajátos (különleges) eszközöket alkalmazzon, amelyek megfelelőnek tűntek a felmerült rendkívüli helyzetek megoldására.

Az ókori Görögországban például a sztratégoszok jelentősége nőtt meg háborús időszakban, Rómában pedig elsősorban a diktátori intézmény volt hivatott az államra nehezedő rendkívüli veszélyek

¹ Vö. MÉSZÁROS Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*, PhD értekezés, Debrecen 2017, 11.; TRIBE, Laurence H. –GUDRIDGE, Patrick O.: *The Anti-Emergency Constitution*, *The Yale Law Journal*, 113/8 (2004), 1852.

hatalmat hirdető feudális abszolutizmus körülményei mutatják szemléletesen.”⁵

A XIX. század második felére azonban az államról alkotott kép jelentősen megváltozott. Ez köszönhető részint annak, hogy egyre szélesebb körben ismerték el az egyének és közösségeik alapvető jogait, melyeket az állam köteles volt tiszteletben tartani, hovatovább, bizonyos jogok biztosításához már intézményi kereteket is meg kellett alkotnia. Emellett pedig az ipari forradalom is jelentős társadalmi, gazdasági, valamint geopolitikai változásokhoz, többek között a tömegtermelés kialakulásához, valamint az ebből fakadó óriási nyersanyagigény miatt a nagyhatalmak gyarmataik felé fordulásához, illetőleg új gyarmatok iránti igényhez vezetett. Egyetlen nagyhatalom sem szeretett volna ugyanis kimaradni az új területek megszerzéséből, a megvengült gyarmatbirodalmak területeinek újraelosztásából. A már említett tömegtermelést pedig jelentős mennyiségű árufelesleg követte, s mivel ez új piacokat követelt, a harmadik világban kifejtett erőszak révén igyekeztek ezekhez hozzájutni.

Ezek a tényezők a század végére teljesen globálissá tették a gazdasági kapcsolatokat, „a nagyhatalmak politikai játszmáinak saktáblája pedig immár kiterjedt a teljes glóbuszra, mely a vesztfalai – multipoláris – világrend ethosának, vagyis a nagyhatalmi egyensúly elvének köszönhetően állandóan forrongott”.⁶

E törekvések eredményeként megjelent az elnyomott népek önrendelkezési törekvése, majd a terrorizmus. Harmadsorban a gyárak kitermelték a munkásosztályt – saját társadalmi osztályukat – is, ez pedig új életviszonyok szabályozását kívánta meg, valamint életre hívta a tömegmozgalmakat. A totális állam megjelenése szintén e változásokból eredeztethető. Ezek együttese gyökeresen átalakította a hadviselést, valamint az állam védelmével kapcsolatos kihívásokat is. A hadászat területén megjelenő modern eszközök révén az egyes hadseregek akciórádiusza jelentősen megnőtt, a mozgósítási idő ezzel párhuzamosan töredékére csökkent, az utasítási lánc lerövidült, a tájékoztatás felgyorsult, valamint az új típusú harcmodorok révén az államot és polgárait bárhol és bármikor potenciális veszélyforrások fenyegették. Az abszolút uralkodók hatalmának erőteljes korlátok közé

⁵ TÓTH Árpád: *A kivételes állapot intézménye néhány burzsoá állam jogrendszerében kialakulásától az első világháború végéig*, Acta Iuridica et Politica, Tomus XXVIII Fasciculus 5., Szeged 1981, 3.

⁶ KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, *Parlamentári Szemle* 1 (2016) 70–71.

kezelésére. Ezekben az államokban a korabeli teoretikusok által megalkotott hatalomelméletek az adott korszak általános erkölcsi és jogelméleti követelményeinek megfelelően foglalkoztak a kivételes hatalomgyakorlással járó ún. különleges jogrenddel.² Arisztotelész államformákról kifejtett tanítása is ezt a szemléletet tükrözte – „a főhatalmat a közjó érdekében kell gyakorolni”. Az ő elmélete azonban csak a hatalomgyakorlás céljával, és nem annak módjával foglalkozott, így nem különítette el az egy személy által gyakorolt kivételes hatalom intézményét a testületi úton történő hatalomgyakorlástól. Arisztotelész azonban kétségkívül a hatalomgyakorlás döntési aspektusait vizsgálva rögzítette, hogy az államot veszélyeztető, a korszakban alapvetően katonai jellegű veszélyek elhárítása esetén előnyösebb az egyszemélyi hatalomgyakorlás, hiszen így könnyebb a szükséges, a normál időszak működéséhez képest kivételes, gyakran jogkorlátozással járó döntéseket meghozni.³ Az ókori Rómában, a köztársaság időszakában a katonai veszélyhelyzet képezte a kivételes hatalom igénybevételének esetköreit, így a szenátus ilyen veszélyhelyzetek elhárítására a két konzul egyikét – vagy ha ők erre magukat alkalmatlannak tartották, akkor más személyt – diktátori hatalommal ruházta fel. A diktátor személye sérthetetlenül nyert, tetteiért nem volt felelősségre vonható, hatalma azonban egyszerre volt korlátlan, ám egyúttal időben korlátozott is, hiszen a szenátus legfeljebb hat hónapra választotta meg, emellett megillette a lemondás joga is.

A hatalomelmélettel is foglalkozó középkori filozófusok szerint a háborúk a társadalmak természetes fejlődéséhez tartoztak. Ezekben az időkben pedig az állam célja független létének megőrzése, vagy pedig a belső béke biztosítása volt. Ennélfogva indokolt, hogy életre hívjanak egy olyan korlátlan főhatalmat, amely bármit jogosan megtehet, mindaddig, amíg szükséges: tehát kivételes hatalommal élhet alattvalóival szemben.⁴

E korszakot követően, „a feudalizmus korában, amikor általában is a nyílt jogegyenlőtlenség uralkodott, szintén nem volt nehéz megtalálni a rendkívüli esetekre alkalmazott különleges intézkedések jogalapját, ha ilyet egyáltalán kerestek. Ezt különösen a majdnem korlátlan uralkodói

² Ez a fogalom természetesen akkor más jelentéstartalommal bírt, mint ma. Lakatos László a jogrendszer azon állapotát jelöli meg a korban különleges jogrendként, ami rendkívüli helyzetekben biztosította a kivételes hatalomgyakorlás lehetőségét. LAKATOS László: A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása, *MTA Law Working Papers* 49 (2014), 1–2.

³ ARISTOTELÉSZ: *Politika*, Fordította Szabó Miklós, Budapest 1984.

⁴ LAKATOS i. m. 2.

hogy az ezzel szemben való védekezés, a biztonság érdekében a rendes, alkotmányos jogrend által nem biztosított rendkívüli, jogkorlátozó intézkedések is szükségessé válhatnak. A különleges helyzetek így olyan előre nem látható, az állam, a társadalom és a jogrend alapjait fenyegető változások, amelyek kezelése a hagyományos alkotmányos eszközökkel nem, vagy csak jelentős késedelemmel lehetséges (így azonnali reakciót igényelnek), és bár temporálisak, a helyzetek végének pontos meghatározása rendkívül nehéz.¹⁰

A kivételes hatalom, mint arra fentebb utaltam, nem volt ismeretlen a 19–20. század fordulójának Európájában. Kivételes mivolta valójában a polgári forradalmakat követő alkotmányos berendezkedések, különösen a kiépülő jogállam viszonylatában értelmezhető. A korábban ismert rendi-feudális jellegű megoldások, főként büntetőjogi, törvénykezési jellegű intézményekként (statárium, cirklás, ostromállapot, hadiállapot), a fennálló rend természetes részeként léteztek, nem voltak kivételesek tekinthetők, betagozódtak a feudális-rendi társadalom általános rendjébe, szerves részét képezték a büntető praxisnak.¹¹

A kivételes hatalom jogintézményét Tóth Árpád szerint el kell határolnunk az ún. szükségjogtól. Utóbbi az az – egyébként igen sokféleképpen értelmezett, s ezáltal egységes, egzaktt módon nem leírható – intézmény, amelyet egyes szerzők szerint az államot fenyegető rendkívüli helyzet, végszükség tesz megalapozottá és menthetővé, olykor akár jogszerűvé is. A szükségjog intézménye adott esetben kiegészítheti, pótolhatja is a kivételes állapot szabályozását. A vizsgált korszakban több állam alkotmányos szinten biztosított felhatalmazást ún. szükségrendeletek kibocsátására – így például Ausztria, Poroszország, vagy a cári Oroszország –, hazánkban ilyen felhatalmazás nem létezett. Lényeges eltérés van tehát az alkotmányos felhatalmazáson nyugvó szükségrendeletek és a kivételes állapotra vonatkozó rendeletek között, mert míg az utóbbiak hatálya általában akkor áll be, amikor a kivételes állapot – törvényben rögzített –

¹⁰ Mészáros Gábor: *Urallhatja-e a jog a kivételes állapotot?* A kivételes állapot elmélete két rivális álláspont alapján, *Iustum Aequum Salutare* XIII/4 (2017), 31–32. A definíció, bár nem a kivételes hatalomról szóló törvény megalkotásának idején keletkezett, mégis alkalmas arra, hogy a kivételes állapotot leírja úgy, hogy az magában foglalja azokat az élethelyzeteket, amelyek a Monarchia időszakában – és egyébként később is – e fogalomhoz tartoztak.

¹¹ MEZEY Barna: Az első világháború jogi törvényhozói előkészítése: a kivételes hatalomról szóló 1912. évi 63. törvénycikk, In: KÖNYV PÉTER (szerk.): *Első világháború a Kárpátokban*, Prešov 2016, 12.

szorításával, továbbá az alapjogok biztosításával jelentősen csökkent az állam mozgásteret, amely korlátok vészidőszakokban már-már az állam létét fenyegették, mivel az új, megváltozott viszonyokra való reflexiós képessége jelentősen csökkent. A megoldást a kiforrott vagy kialakulóban lévő jogállamok vonatkozásában kizárólag alkotmányos keretek között lehetett és kellett megtalálni, kialakítani. Ez pedig nem lett más, mint a végrehajtott hatalom számára biztosított kivételes felhatalmazás, amely alkotmányos keretek között lehetővé tette számára többek között az alapjogok – akár törvény ellenében történő – korlátozását, továbbá a közigazgatás hatékonyságának fokozását, militarizálását, az egyes döntések meghozatalának gyorsítását.⁷

A polgári alkotmányosság kialakulásával tehát, azzal szinte egyidejűleg, számos országban létrejött egy intézmény, amely az államot fenyegető válsághelyzetekben (például háború vagy belső zavarok idején) lehetőséget adott a szabadságjogok korlátozására vagy felfüggesztésére, rendkívüli bíraskodás és közigazgatás bevezetésére, illetve a katonai szervek jogainak kiterjesztésére. Ezt az intézményt többféle elnevezéssel is jelölték (ostrom-, rendkívüli-, hadiállapot stb.), hazánkban rendszerint kivételes hatalomként hivatkoztak rá.⁸

Az intézmény hazai jogtörténeti gyökerei egészen a 16. századig nyúlnak vissza, jöllehet a „rendkívüli felhatalmazás” mint olyan ez idő tájt s egészen a 19. századig „nem valamiféle általános jogosítás formájában és nem, mint a kormányt megillető általános jogkör jelent meg”.⁹

2. A kivételes hatalom fogalma, tartalma

A fogalom definiálása előtt a kivételes állapot fogalmát tisztázom, hiszen a kivételes állapot fennállása előfeltétele a kivételes hatalom alkalmazásának. A kivételes állapot fogalma a különleges helyzeteket öleli fel. Különleges helyzetek alatt pedig azokat az emberi ráhatással bíró, vagy e nélküli eseményeket értjük, amelyek potenciálisan veszélyt jelentenek a társadalom működésére, a lakosság egészére vagy jelentős részére, illetőleg az államra, hatásuk pedig ezeket jelentős mértékben befolyásolja. Feltétele egy helyzet „különlegessé” minősítésének még,

⁷ KELEMEN I. M. 71.

⁸ TÓTH ÁRPÁD: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*, *Acta Juridica et Politica*, Tomus L. Fasciculus 13., Szeged 1996, 3.

⁹ MEZEY Barna: A kivételes hatalom jogi természete, *Jogtörténeti Szemle* 4 (2015), 25.

Az intézmény jellegéből következik azonban, hogy a parlamenti többséget élvező kormányzatnak ettől aligha kell tartania, a szükségrendelet kibocsátására okot adó helyzet megszűnése pedig rendszerint büntetlenséget biztosít számára, hiszen az esetleges törvény- vagy alkotmányserőtt rendelkezések is az állam védelmét szolgálták.¹⁴ Ennél a megállapításánál azonban figyelmen kívül marad az az eshetőség, ha időközben (mondjuk egy országgyűlési választás következtében) a parlament összetétele megváltozik. Itt érdemesnek tartom megjegyezni, hogy hazánkban az 1915. évi IV. tc. rendelkezett az országgyűlés tartamának kivételes meghosszabbításáról, így a képviselőházi összetétele nem változott meg. A törvény szövege hivatkozott ugyan a fennálló kivételes állapotra, így a világháború okozta kényszerhelyzetre, az azonban már külön vizsgálat tárgyát képezné, hogy ez a megoldás történeti alkotmányunkkal mennyire egyeztethető össze; egyes szerzők szerint egyáltalán nem.¹⁵

A következőkben áttekintem, hogyan definiálta a kivételes hatalom fogalmát a magyar jogtudomány a XX. század elejétől napjainkig.

Choncha Győző meghatározása értelmében a kivételes állapot esetén a jogrend azon szabályai, amelyek „a közhatalóságok működési körét, eljárási módját, az egyéni szabadság biztosításait meghatározzák, időleg mellőzhetnek avégből, hogy a közrend elleni támadások elnyomathassanak.”¹⁶

Erekly István művében kiállt a felhatalmazáson nyugvó rendeletalkotás mellett, állítván, hogy a „népképviselői elv győzelmével, majd meggyökeresedésével veszélytelenné vált a parlament számára a rendeletalkotó (törvénytörő), illetve törvénykiegészítő) jogkörök átadása akár az államfő, akár a kormány számára.”¹⁷ Fontos megjegyezni, hogy itt nem az ún. szükségrendelet kibocsátásáról van szó, hiszen a szükségjog intézménye – mint azt fentebb kifejtettem – nem azonos a kivételes állapotban történő felhatalmazással, és az e felhatalmazás által lehetővé tett rendeletalkotással.

Tomcsányi Móric szerint a kivételes hatalomra vonatkozó felhatalmazás azt jelenti, hogy a kormány a kivételes hatalomból következő rendelkezések körét, az alkalmazható eszközöket és

¹⁴ TÓTH (1981) i. m. 4.

¹⁵ Vö. TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közigazgatási és bővített kiadás*, Budapest 1940, 361.

¹⁶ CHONCHA GYŐZŐ: *Politika, Második kötet első fele, Közigazgatástan*, Budapest 1905, 386.

¹⁷ EREKLY ISTVÁN: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok*, Eperjes 1917, 221.

bevezetésének feltételei (például háború, belső zavargások) bekövetkeznek, addig a szükségrendeletek kibocsátására csak a „törvényhozás jogi együtt nem léte esetén kerülhet sor”.¹² Meg kell azonban jegyezni, hogy például az 1919-es weimari alkotmány 48. cikkében szabályozott intézmény – ami jellemzőit tekintve leginkább hasonlít a szükségjoghoz – a szükségrendelet kibocsátása feltételül nem írta elő a törvényhozás „jogi együtt nem létét”. Ehelyett a közrend és a közbiztonság jelentős mértékű megzavarását vagy veszélyeztetését rögzítette kritériumként, és nemcsak a szükségrendelet alkotási jogot biztosította az államfő számára, hanem lehetőséget biztosított különleges intézkedések alkalmazására, ideértve többek között a fegyveres erők bevetését, illetve egyes alapjogok felfüggesztését is.¹³ Tóth Árpád elmulasztotta megvizsgálni a weimari megoldást, amely egyébként a jogirodalomban igen sokat vizsgált témakör, így a szükségrendelet kibocsátása tekintetében tett általános megállapításában véleményem szerint tévedett.

Az összehasonlításra visszatérve: különbség van ezen felül a tekintetben is, hogy a kivételes állapot olyan meghatározott esetekre vonatkozik, melynek hatásait a törvényhozás – alapvetően legalábbis – előre képes körvonalazni, tehát többé-kevésbé taxatív felsorolással élhet a teendő intézkedéseket illetően. A szükséghelyzetek körét azonban még hozzávetőlegesen sem lehetséges előre rögzíteni, ezért az e helyzetekben kibocsátható rendeletek körére a felhatalmazás rendszerint általános, illetőleg csak azokat a kivételeket nevesíti, amely tárgyköröket még a szükségrendeletek sem érinthetnek. Ennek okából tehát a kivételes hatalmon nyugvó rendeletek, bár rendkívüli viszonyok közepette, de a törvényben foglaltak végrehajtására szólnak, a szükségrendeletek – még ha ideiglenesen is – de a törvény helyébe lépnek. Így a szükségrendeletek sokkal szélesebb körben érvényesülhetnek a kivételes rendeleteknél, sőt, a kivételes állapot szabályozását is pótolhatják, kiegészítik. A szükségrendeletek jogalapja pedig csak addig nem vonható kétségbe, amíg az alkotmány szabta keretek között maradnak. E keretek túllépése esetén, vagy felhatalmazás hiányában a törvényhozás jogosult dönteni afelől, hogy a felelősségre vonást, vagy más eljárási módot választja a regnáló kabinettel szemben.

¹² TÓTH (1981) i. m. 4.

¹³ Vö. SZABÓ ISTVÁN: *Különleges jogrend a weimari alkotmányban, a fogalmak pontossága – a jogalkalmazó mérlegelési lehetősége, Iustum Aequum Salutare XIII/4 (2017), 129.*

hatalom jogkörének a törvényhozás rovására történő kiterjesztésével, ami legfőképp a kormány és szervei rendelet-kibocsátási hatáskörének bővülésében öltött testet. Jogforrási eredetét tekintve gyökerezhetett magában az alkotmányban, de törvényi szintű jogforrásban is, illetőleg az e normákban rögzített felhatalmazás alapján kibocsátott kivételes- és szükségrendeletekben. E felhatalmazás híján pedig az uralkodó hatalmából származó, avagy a végzettség indokolta szükségrendeletekben, sőt, még a szokásjogban is, mint Angliában.²³

Mezey Barna szerint a kivételes hatalom a demokratikusan szerveződő, a népképviselői szuverenitás, és a közjogi biztosítékok által meghatározott modern állam alkotmányos határainak áthágása, az emberi jogok katalógusának félre tétele, a garanciák (le)rombolása. A kivételes hatalom polgári demokratikus rendszerben azonban nem létezhet alkotmányos garanciák nélkül.²⁴

A polgári alkotmányosságnak pedig szerves részét képezte, mint azt fentebb említettem, az emberi jogok alkotmányi elismerése is, egyébként alkotmányosság nélkül nem beszélhetünk kivételes hatalomról sem, hiszen előbbi előfeltétele az utóbbinak. A kivételes hatalom lényegét tekintve erről az oldalról nem más ugyanis, mint megszorítások sorozata: az alapvető jogok közvetlen vagy közvetett korlátozása. Ezek pedig csak akkor nyernek értelmet, ha a másik póluson léteznek emberi jogok, amelyeket a rendkívüli időszakokban a kivételes felhatalmazással bíró végrehajtó hatalom korlátozni kényszerül.

A kivételes hatalom – ahogy Mezey fogalmaz – „egyfajta kivételt, rendkívüliséget jelent, amely csak az emberi jogok garantálásának tükrében lehetséges”.²⁵ Természetesen a korábban is voltak rendkívüli helyzetek és erre vonatkozó eljárások, melyek ugyanakkor a polgári társadalmak létrejöttét megelőzően semmi rendkívülit nem jelentettek. A polgári átalakulások bekövetkeztével, és az ezzel együtt járó alkotmányos változásokkal: az emberi jogok katalógusának, a jogegyenlőségnek, a politikai jogok törvényes garanciáinak elismerésével és érvényesítésének igényével párhuzamosan kénytelenek voltak számolni ezek megsértésével is. Ezzel összefüggésben született meg a kivételes hatalom fogalma, mely

²³ Tóth Árpád: *A státárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig*, Acta Juridica et Politica Tomus XXIX. Fasciculus 5, Szeged 1982, 3.

²⁴ MEZEY (2016) i. m. 12.

²⁵ MEZEY Barna: *A kivételes hatalom, Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Preasidii Ordinis) IV/5 (1994), 4.*

eljárásokat maga állapítja meg. A törvény csak e hatalom igénybe vételének célját, érdekét jelöli meg, a többit a minisztériumra bízta. Lényegében tehát a törvényhozó hatalom részleges átruházása történik a végrehajtó hatalomra, ebben áll Tomcsányi szerint az intézmény súlya, és kényes mivolta alkotmányos szempontból.¹⁸

Magyar Zoltán szerint a „kivételes állapot elrendelése” egyenlő annak beismerésével, hogy „a parlamentáris rendszer saját magát csak az egyszerűbb és kevésbé kritikus békés viszonyok közötti használatra tartja alkalmasnak, s azt belátja, hogy háborúban a kormánynak a parlament alá való rendelése az ország érdekének felel meg.”¹⁹ A parlamentáris törvényhozás képtelen a végrehajtó hatalom teljes terrénumát átfogni és jogalkotó hatáskörével élve lefedni, így – főként a 20. században – a végrehajtó hatalom túlsúlya, valamint a feladatok átengedése természetes jelenség.²⁰ Amennyiben ez olyan esetben válik szükségessé, amikor a veszély elhárítására a rendes, békeidei államszervezeti struktúra sem szervezetenleg, sem funkciójában nem elégséges, aligha kérdéses a végrehajtó hatalom felhatalmazása e feladatra – teszi hozzá Lakatos napjainkban.²¹

Tóth Árpád szerint a kivételes hatalom intézménye rendszerint háború, vagy annak veszélye, illetőleg súlyos belső zavargások esetén volt hivatott az állam- és jogrend különleges védelmére, oly módon, hogy korlátozta avagy felfüggesztette a szabadságjogokat, rendkívüli bíraskodást és közigazgatást vezetett be, mely gyakran járt együtt a katonai hatóságok jogkörének kiterjesztésével.²² A szerző a következő ismérvekkel jellemzi ezt – az egyébként különböző néven emlegetett és a különböző államokban eltérő módon szabályozott, ámde főbb jellemzőit tekintve azonos – jogintézményt. Alkalmazására rendszerint külső háborúk vagy belső válságok, rendszerint forradalmak okán került sor. E célok érdekében mindenütt együtt járt a szabadságjogok különböző mértékű korlátozásával, felfüggesztésével, olykor a tulajdon jelentős megszorításával, különösen háborús időszakokban. Igénybevétele voltaképpen egyet jelentett a katonai szervek jelentős jogkiterjesztésével – különösen a közigazgatás, a rendészet, és a bíraskodás területén. Bevezetése igen gyakran együtt járt a végrehajtó

¹⁸ TOMCSÁNYI i. m. 259.

¹⁹ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Budapest 1942, 206.

²⁰ MAGYARY i. m. 73.

²¹ LAKATOS i. m. 2.

²² TÓTH (1981) i. m. 4.

utalása, az esküdtbíráskodás bevezetése, a statáriális eljárás bevezetése.²⁸

Az alapvető jogok szempontjából az, hogy a kivételes hatalomgyakorlás jogállami keretek között valósul-e meg, azaz hogy nem „semmisíti-e meg” azt, amit oly nagyon védeni kíván: garanciák kérdése. A jog feladata e körben a kivételes állapotban alkalmazható eljárások, azok terjedelmének, kereteinek lefektetése, melyek – az alkotmányosság fennmaradása végett – nem hághatóak át. E körben nem fordulhat elő tehát, hogy a kivételes hatalom gyakorlására feljogosított szerv maga döntson az állapot fennállásáról, ez a legfőbb korlátozás: a felhatalmazás csak a törvényhozó hatalom által adatik, ellenőrzése mellett gyakorolható, és ennek tartozik felelősséggel.

A kivételes felhatalmazás időbeli korlátozása, a kezdetének és végének lehető pontos meghatározása épp így elengedhetetlen. Rögzítendő, hogy mikor lehet megállapítani, bejelentésére milyen szabályok érvényesek, befejezésére hogyan és mikor köteles a végrehajtó hatalom. A magyar törvényben ez a háború, illetőleg a háború fenyegető veszélyének esete volt.

Nélkülözhetetlen továbbá a kivételes hatalom tartalmi korlátainak pontos körülírása, vagyis, hogy alkalmazása esetén mit lehet korlátozni, milyen eljárásban, mekkora terjedelemben. A felelősség rögzítése is igen fontos, melyet utólag a parlament realizál.

Végül pedig lényeges garancia a kivételes hatalom terjedelmének előzetes törvényi korlátozása, hogy például nem terjedhet ki a jogrendnek valamennyi területére, nem érintheti az országgyűlés összehívását, működését, nem változtathatja meg saját eljárásainak a jog által szabályozott részét.²⁹

Farkas Ádám a kivételes hatalmat az állam kezében lévő közjogi *ultima ratio* eszközként, illetőleg mint jogos védelmi intézmény írja le.³⁰ Mezey mellett ő is hangsúlyozza, hogy a kivételes hatalom csak a jogállamiság és a hatalommegosztás rendszerében értelmezhető.³¹ A kivételes hatalom intézményét az alkotmányos állam fejlődése szükség szerű vívmányának nevezi, másrésztől – gyakorlatilag Magyar nézetével egyetértve – rögzíti, hogy „a polgári jogállam felismeri, hogy

²⁸ MEZEY (1994) i. m. 4.

²⁹ Uo. 5.

³⁰ FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban, *Iustum Aequum Salutare* XIII/4 (2017), 19.

³¹ Uo. 20.

szükségessé tette a hatalmat gyakorlók számára a garanciák áttörését, úgy azonban, hogy az „áttöréseket” is igyekeztek garanciális, alkotmányos keretek közé szorítani. A kivételes hatalom intézményének lényege tehát a rendkívüli helyzetekben, azaz a társadalom és az állam rendjét súlyosan veszélyeztető körülmények fennforgása idején a végrehajtó hatalomnak a „működőképesség fenntartását, az erősszpontosítást célzó feljogosítása rendkívüli intézkedések megtételére. E kényszerű (de alkotmányosan jogosult szerv által hozott) intézkedések során a szabadság biztosítékait átmenetileg félreteszik, a közrend elleni támadás »biztosabb visszatartása okán határozottan lépnek föl a központi erőfeszítések realizálása« érdekében.”²⁶

Az intézkedések így az egyszerű korlátozás és a teljes jogmegvonás skáláján mozoghattak. Lényegüket tekintve a végrehajtó hatalom hatáskörét szélesítették, a bíróságok hatalmát növelték, vagy e kettőt együttesen alkalmazták. Mezey egyébként ebben az írásában nem határozza el élesen a kivételes hatalmat az ún. szükségjogtól, hiszen az előbbi intézményt úgy írja le, hogy „a [ti. kivételes hatalom] a végrehajtó hatalomnak ad felhatalmazást a törvényhozás hatáskörébe eső tárgyak rendeleti kezelésére.”²⁷ Ez a megállapítás pedig azt sugallja, hogy a kivételes hatalom – tágabb értelemben véve – magában foglalhatja a szükségjog intézményét is, jóllehet a felhatalmazás szabályozásának mikéntje tekintetében a Tóth-féle elhatárolás véleményem szerint helytálló lehet.

Mezey Barna – az 1912. évi LXIII. törvénycikk nyomán – alapvetően három kategóriába sorolja a kivételes hatalom intézményének jellemzőit. Az első csoport a végrehajtó hatalom hatáskörének kiterjesztése, ideértve a rendkívüli jogalkotói hatáskört, a jogfüggesztő hatáskört, és a centralizációt. A második csoportba a polgári szabadságjogok korlátozása tartozik, például a lakosság mozgásának korlátozása, az áruforgalom szabályozása, a postaforgalom ellenőrzése, az egyesülési- és a gyülekezési jog, valamint a sajtószabadság korlátozása stb. A harmadikba pedig a bíráskodás törvényes kereteinek áttörésével kapcsolatos intézkedések sorolhatók, például a polgári bíróságok elé tartozó ügyek katonai bíróságok elé

²⁶ Uo. 4.

²⁷ MEZEY (2016) i. m. 12.

törvényben vagy alkotmányban még a béke időszakában, előre rögzített tartalmú, szabályozott hatalom, amelynek gyakorlására a végrehajtó hatalom válik jogosulttá, amely az előre rögzített felhatalmazás keretei között változatos többletjogosítványokkal felruházva, politikai és jogi felelőssége mellett veheti azt igénybe, az állam létének, közrendjének védelme illetve helyreállítása érdekében.

Megjegyzendő, hogy a kivételes hatalom fogalma gyakran összekeveredik a kivételes állapot fogalmával. Az egyes, XIX. századbeli európai szabályozási megoldások és a jogtudósok alapvetően két módon közelítenek e kérdéshez. Az egyik opció szerint bizonyos események bekövetkezése esetén (pl. háború, zendülés) az erre jogosult szerv vagy személy kivételes állapotot hirdethet ki, illetőleg vezethet be, mely lehetőséget teremt kivételes intézkedések megtételére. A másik megoldás értelmében meghatározott rendkívüli, ún. különleges helyzetek kivételes állapotot eredményeznek az állam életében, amely állapot alapul szolgál arra, hogy az arra jogosult szerv (esetleg személy) kivételes hatalmat vegyen igénybe – mindkét esetben az adott veszélyhelyzet kezelése érdekében.

A bemutatott definíciók alapján látható tehát, hogy nincs egy egységes, a jogtudomány által elfogadott fogalommeghatározás a kivételes hatalom kapcsán. A cikk az egyes szerzők megközelítéseinek összegzésével és azok összevetésével, valamint esetenként kritikájával remélhetőleg értékes adalékul szolgál a dogmatikai kérdések – és így a fogalom – tisztázásához.

egyes kivételes biztonsági kihívásokkal szemben a béke jogállami hatalommegosztásos rendszere nem mutatkozik sem hatékonynak, sem kellően operatívnak és biztonságosnak”.³² Ugyanakkor hangsúlyozza, hogy e felismerés következményeként a kivételes hatalom vagy különleges jogrend³³ szabályozásával még békeidőben képes biztosítani azokat a kereteket, amelyek meghatározzák a felhatalmazás terjedelmét, hogy így az „erre hivatott” végrehajtó hatalom képes legyen akár a legnagyobb veszélyben is a haza védelmére.³⁴

Kádár Pál szerint a kivételes hatalom lényege abban áll, hogy a békeidőszak működéséhez képest egyes állami szervek, vagy személyek többletjogosítványokat kapnak, míg más személyek vagy szervek jogait korlátozzák a válsághelyzet megoldása érdekében. Ezek a kiegészítő- vagy többletjogosítványok tipikusan olyan jellegűek, amelyek béke idején vagy eleve más szerv hatáskörébe tartoznak, vagy az alkalmazásuk eltérő körülményei folytán a feljogosított szerv más eljárásban szerezhetne érvényt célkitűzéseinek.³⁵

Lakatos László szerint a hatalomkoncentráció, ezen belül a kivételes hatalom – vagy mai szóhasználattal élve, jogállami keretek között a különleges jogrend – alapvető célja valamely veszély elhárításához olyan jogtechnikai és joggyakorlási módszerek kialakítása, ami a közjó érdekében a normál időszaki államműködési rendtől való eltérést legitimálja. Másként: az állam rendkívüli helyzetekben való funkcionálásának, az állami szuverenitás, az alkotmányos rend, a polgárok élet- és vagyonbiztonságának fenntartását biztosító jogi szabályozási keret létrehozása.³⁶

3. Összegzés

A kivételes hatalom fogalmával kapcsolatos korabeli és mai nézetek alapján a kivételes hatalom az alkotmányos állam fejlődésének természetes velejárója, csak különleges helyzetekben igénybe vehető,

³² Uo. 25.

³³ A két terminológia említése itt a két intézményt jelöli: az 1912. évi LXIII. tc. által szabályozott kivételes hatalomét, valamint hazánk Alaptörvényében szabályozott különleges jogrendét. Megállapításai mindkét intézményre igazak.

³⁴ FARKAS (2017) i. m. 25.

³⁵ KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető rendelkezésekig, *Katonai Szemle* 1 (2014), 6.

³⁶ LAKATOS i. m. 1–2., 9.