
MKJHT
VÉLEMÉNYEK A KATONAI JOG VILÁGÁBÓL
2019/3.

Kelemen Roland

**Különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban III.
Spanyolország különleges jogrendi szabályai az alkotmány és a
különleges jogrendre vonatkozó organikus törvény rendelkezései
alapján**

Budapest
2019
Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság
ISSN 2416-1365

Különleges jogrend az egyes alkotmányokban címmel indított sorozat harmadik tanulmányát tartja kezében a Tisztelt Olvasó, amely egy 2017 ősze óta folyó, a védelmi alkotmány megújításának lehetséges irányait, részterületeit vizsgáló csoportos kutatás¹ egy újabb állomása. A jelen tanulmánysorozat célja, hogy a korábbi megállapításokat, valamint az első alapfogalmi fejtegetések és általános áttekintést nyújtó elemzést követően főként az Európai Unió tagállamainak – ahol ilyennel találkozhatunk – különleges jogrendi szabályanyagát áttekintse és ezzel egyidejűleg egy újszerű magyar szabályozás tudományos megalapozottságú megfogalmazását nemzetközi kitekintéssel is támogassa.

A vizsgálódás fő pontjai, hogy legalább alkotmányos alapvetések szintjén bemutassa, hogy az egyes államok alkotmányai miként szabályozzák a különleges jogrendet, milyen különleges jogrendi tényállásokat határoznak meg, milyen az elrendelés mechanizmusa, ki vagy mely intézmény a feljogosított a különleges jogrend gyakorlására, illetve hogy milyen fékeket építenek az egyes államok a különleges jogrendi rendszereikbe.

A második ilyen – nemzeti megoldásokra fókuszáló – elemző tanulmány Spanyolország különleges jogrendi szabályait mutatja be az alkotmányban meghatározott rendelkezések, valamint az alkotmány felhatalmazása alapján elfogadott organikus törvényben rögzített szabályok mentén. A vizsgálódás a sorozatindító tanulmány alapvetéseit követi, így külön vizsgálja azt, milyen tényállás típusokat szabályoznak Spanyolországban, hogyan lehet azokat elrendelni, ki a feljogosított és milyen egyéb, speciális fékeket és ellensúlyokat tartalmaz a szabályozásrendszer.

¹ A kutatás eredményeiről eddig a következő publikációk adtak számot: Kelemen Roland: Az alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira. In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2017/1-2. szám 37-68. o., Kelemen Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány – Legfelső Honvédelmi Tanács – Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.) In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2018/1. szám 63-94. o., Kelemen Roland: A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében. In. *Közjogi Szemle*, 2018/4. szám, 52-57. o.; Kelemen Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira. In. Bartók Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*, Győr, Gondolat Kiadó, 2019, 9-34. o.; Farkas Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért: Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban. In. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. szám 17-29. o., Farkas Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához. In. *Vélemények a katonai jog világából* 2018/3. szám 1-15. o., Farkas Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.

A kutatás irányaihoz és törekvéseihez kapcsolódik még: Farkas Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól. In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2017/1-2. szám 103-124. o., Farkas Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól. In. *Honvédségi Szemle* 2018/3. szám 20-32. o., Farkas Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

1. SZABÁLYOZOTT KÜLÖNLEGES JOGRENDI TÉNYÁLLÁSOK

Spanyolország alkotmányának 116. cikke rögzíti a különleges jogrendre vonatkozó legáltalánosabb szabályokat. E szakasz megkülönböztet riadókészültséget (el estado de alarma), szükségállapotot (el estado de excepción) és rendkívüli állapotot/ostromállapotot (el estado de sitio).²

1.1 Rendkívüli állapot megjelenése és szabályozása

A rendkívüli állapoti típusú szabályozás egy hibrid típust takar Spanyolország esetében, hiszen magába foglalja a magyarországi szükségállapoti tényállásból azt, amelyek az állam alkotmányos rendjére irányuló belső támadásokat fogja össze, így a nem nemzetközi fegyveres összeütközés típusait, azaz a polgárháborút; az ellenállási mozgalmat; a tömegfelkelést; valamint a felkelést. Emellett viszont külső erőszakos cselekményekre is reagál. Nyilvánvalóan ez a szabályozási mód egyfajta reakció a történelmi tapasztalatokra, vagy épp az elszakadni vágyó, jelenleg autonómiát élvező közösségek esetleges szeparatista radikalizálódására, ami a katalánok vagy a baszkok kapcsán messze nem lehetetlen narratíva. Ebből adódóan szerencsésebb a tényállást ostromállapotnak nevezni.

A fentiekből fakadóan az el estado de sitio elrendelhető minden olyan esetben, amikor Spanyolország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását vagy alkotmányos rendjét veszélyeztető erőszakos cselekmény leküzdése más eszközökkel nem valósítható meg.³

E kettősség visszatükröződik a fegyveres erő rendeltetéséből is, hiszen annak feladata Spanyolország szuverenitásának, függetlenségének, területi integritásának, valamint az alkotmányos rendjének a megóvása, biztosítása. Ez összhangban van a 2. cikk azon rendelkezésével, hogy Spanyolország minden spanyol közös, oszthatatlan és felbonthatatlan hazája, magába foglalja, hogy a haderő alkalmazását minden olyan esetben el lehet rendelni, amikor ez az ostromállapoti tényállásnak megfelelően veszélyeztetve van. A fegyveres erő tehát a belső egység fenntartása érdekében is alkalmazható.⁴

1.2. Szükségállapoti típusú szabályok megjelenése

² The Spanish Constitution (Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978 Ratified by the Spanish people in the referendum of December 7, 1978 Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978) (hivatalos angol nyelvű fordítás: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/ConstitucionINGLES.pdf> letöltve: 2019. február 17.), 116. cikk.

³ Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-12774> letöltve: 2019. február 17.) 32. cikk.

⁴ Lásd The Spanish Constitution 2. és 8. cikkét.

Szükségállapotí típusú szabályozásból két tényállástípus található meg a spanyol alkotmányban: a riadókészültség és a szükségállapot.

A riadókészültség részben hasonlít a magyar veszélyhelyzetre, de emellett válsághelyzet típusú tényállásokat is tartalmaz. Riadókészültség akkor rendelhető el, ha az ország egész területén vagy annak egy részén az állam működését súlyosan zavaró természeti, vagy ipari katasztrófa, illetve egészségügyi válság alakult ki, vagy alapvető közszolgáltatások megbénultak, továbbá elsődleges szükségleti termékek kritikus hiánya alakult ki.⁵

A szükségállapot akkor rendelhető el, ha polgárok alapvető jogainak és szabadságainak gyakorlását, a demokratikus intézmények normális működését, közösségeik számára nélkülözhetetlen közszolgáltatásokat vagy a közrendet oly mértékben veszélyeztetik, hogy normál állapoti eszközökkel a rendes működés nem tartható fenn vagy nem állítható helyre.⁶

Jól látható módon ezzel a kettőséggel az alkotmányozó lehetővé kívánta tenni, hogy a mindenkori kormányzat az állam működését zavaró kisebb súlyú anomáliákat is hatékonyabban kezelje, hogy azok magasabb eskalációs fokra ne juthassanak. Ezt erősíti az alkotmány 55. cikk (2) bekezdésében található felhatalmazás, valamint a kormánynak adott 86. cikk szerinti jogalkotási hatáskör is. Az 55. cikk ugyanis lehetővé teszi, hogy bírói engedéllyel az alkotmány 17. cikk 2-dik bekezdésébe (előzetes letartóztatás), valamint a 18. cikk 2-3-dik bekezdésébe foglalt (magánlakás védelme, magántitok védelme [levél, telefon]) alapjogi garanciákat felfüggeszék organikus törvénybe foglalt keretek között, amennyiben a vizsgálat tárgya fegyveres szervezettel vagy terrorista csoporttal kapcsolatos tevékenység.⁷ A 86. cikk pedig arra biztosít lehetőséget, hogy rendkívüli szükség és sürgősség esetén a kormány törvényerejű rendelet formájában ideiglenesen törvénytípló rendelkezéseket hozhat. Azzal a megszorítással, hogy tiltott tárgykört képez az állam alapvető intézményeire vonatkozó joganyag, az I. cím alatti alapvető jogok és kötelezettségek, autonóm közösségek rendszerére vonatkozó joganyag, valamint az általános választójog. Emellett a rendeletet a kihirdetést követő 30 napon belül a Képviselőház elé kell terjeszteni, amely vagy helybenhagyja és ezzel törvények sorába lépteti, vagy pedig hatályon kívül helyezi.⁸

2. KÜLÖNLEGES JOGRENDI TÉNYÁLLÁSOK ELRENDELÉSÉNEK SZABÁLYAI

⁵ Ley Orgánica 4/1981, 4 cikk.

⁶ Ley Orgánica 4/1981, 13 cikk (1).

⁷ The Spanish Constitution 55. cikk (2) bekezdés.

⁸ The Spanish Constitution 86 cikk.

Az elrendelési szabályok tekintetében is megfigyelhető az a fokozatosság, amit a tényállási szinten a három különleges jogrendi kategória felépítése mutat. Így a riadókészültséget a kormány minisztertanácsi rendelet útján hirdeti ki. A rendeletben meg kell határozni a riadókészültség területi hatályát és időtartamát is, míg az időbeli hatály legfeljebb 15 nap lehet. Erről be kell számolni a Képviselőháznak, amely szükség esetén felhatalmazást adhat a rendelet időbeli hatályának meghosszabbítására.⁹ Ha csak valamely autonóm közösség területére terjed ki, akkor annak elnöke is kezdeményezheti a kormánynál a riadókészültség bevezetését, a meghosszabbításról való döntés ebben az esetben is a Képviselőház jogköre.

A szükségállapotot a kormány rendeletben hirdeti ki, azonban a rendeletet előzetesen jóvá kell hagynia a Képviselőháznak. A kormány kérelemben fordul a Képviselőházhoz, amelyben többek között meg kell határoznia

- az érintett alapjogok körét (amely kizárólag az 55. cikk (1) bekezdésére szorítkozhat),
- a bevezetni tervezett intézkedések körét,
- a szükségállapottal érintett földrajzi területet, valamint
- annak tervezett időtartamára, amely 30 napnál hosszabb nem lehet.

Utóbbi 30 nap a Képviselőháztól kapott felhatalmazás alapján ugyanennyi időre meghosszabbítható.¹⁰ Érdemes itt megjegyezni, hogy a kormány a kérelmében meghatározott intézkedési körhöz a felhatalmazás esetén kötve van, ha az intézkedési kört a helyzet okán bővíteni kívánja, akkor a felhatalmazás módosítását kell kérnie a Képviselőháztól.¹¹

Ostromállapotot a kormány kérelmére a Képviselőház abszolút többséggel rendelheti el. Az elrendelő határozatban meg kell határozni az ostromállapot kereteit, területi és időbeli hatályát.¹²

Tehát a fokozatosság érzékelhető az elrendelésre vonatkozó szabályozásban is, hiszen míg a válsághelyzeti típusú felhatalmazáshoz elég a kormány döntése, a szükségállapoti felhatalmazáshoz már tartalmában kell a Képviselőházi jóváhagyása, míg végül az ostromállapot kizárólag a Képviselőház abszolút többségű döntése alapján rendelhető el.

3. FELHATALMAZÁSI KÉRDÉSEK A KÜLÖNLEGES JOGREND KÖRÉBEN

Mindhárom különleges jogrendi tényállás esetében a felhatalmazott a kormány. Ez szükségszerűen következik a kormány 97. cikk szerinti alaprendeltetéséből, hogy irányítja a

⁹ The Spanish Constitution 116 cikk (2) bekezdés.

¹⁰ The Spanish Constitution 116. cikk, (3) bekezdés.

¹¹ Ley Orgánica 4/1981, 13-15. cikk.

¹² The Spanish Constitution 116. cikk, (4) bekezdés.

bel- és külpolitikát, a polgári és katonai közigazgatást és az állam védelmét. Ezt erősítve az alkotmány rögzíti, hogy árulás és az állam biztonságát veszélyeztető bűncselekmény esetén a kormány tagja felelősségre vonható, amely felelősségre vonás kapcsán a király kegyelmi joga nem érvényesíthető.¹³

A riadókészültség idején a rendelet által érintett terület közigazgatásának valamennyi polgári hatósága, az autonóm közösségek rendőri testületei és a helyi társaságok tagjai, továbbá a szolgálatban lévő egyéb tisztviselők és munkavállalók a kormány irányítása alatt álló illetékes hatóság utasításai szerint kötelesek a személyek, vagyontárgyak és az infrastruktúra biztonságához szükséges, rendkívüli szolgáltatások teljesítésére. Az érintett területi hatóságok kérhetik az állam közbiztonsági szerveinek, a Polgári Gárdának (Guardia Civil) és az állami rendőrségnek (Cuerpo Nacional de Policia) a közreműködését. Ezen időszakokban korlátozható többek között a mozgás szabadsága, a fogyasztás egyes termékekre, de iparirányítási szabályok is kiadhatók.¹⁴

Szükségállapot idejére szintén a kormány a felhatalmazott, amely az organikus törvényben meghatározott módon alapjogokat is korlátozhat. Így módosíthatja a fogvatartás, a házkutatás, a megfigyelés (postai, telefonos kommunikáció) szabályait, korlátozhatja a mozgás szabadságát, korlátozhatja a sajtószabadságot, lefoglalhat kiadványokat, de ezek egyike sem eredményezhet előzetes cenzúrát. Szintén korlátozhatja a gyülekezési jogot, amelyhez társul a feloszlítás jogosítványa is, kivéve az alkotmány 6-7. cikke szerinti párt és szakszervezeti gyűléseket. Betilthatja a kollektív munkaügyi kapcsolatok munkavállalói érdekvédelemezítő eszközeit (például a sztrájkot). Emellett rendelkezhet a fegyver, lőszer robbanóanyag lefoglalásáról, bevezethet ipari korlátozásokat, adhat objektumvédelemre felhatalmazást és amennyiben a riadókészültség esetkörében meghatározott feltételek is fennállnak akkor az ott meghatározottakkal is élhet.¹⁵

Ostromállapot idején szintén a kormány a felhatalmazott, amely mind a riadókészültség, mind a szükségállapot esetére meghatározott eszközparkkal élhet, továbbá az érintett területeken bevezetheti a katonai közigazgatást, amely koordinálja a szükséges intézkedéseket a hatóságok egyidejű tájékoztatása mellett. Ezen túlmenően a polgári hatóságok gyakorolnak minden olyan hatáskört, amelyet a kormány kifejezetten nem ruház a katonai szervekre, de a polgári hatóságokat a szükséges mértékben jelentéstételi kötelezettség terheli a katonai hatóságok irányában. Az érintett területen a Képviselőház által meghatározott bűncselekmények körére

¹³ The Spanish Constitution 97., 102. cikk.

¹⁴ Ley Orgánica 4/1981, 9-12. cikk.

¹⁵ Ley Orgánica 4/1981, 16-31. cikk.

bevezethetik a katonai igazságszolgáltatást is.¹⁶ Ennek jelentősége még ott érhető tetten, hogy az alkotmány 15. cikke kimondja, hogy a halálbüntetés tiltott, kivéve háború idején a katonai büntetőjog hatálya alatt.¹⁷

4. ALKOTMÁNY BIZTOSÍTÉKOK, TILTOTT VAGY KORLÁTOZOTT TÁRGYKÖRÖK KÜLÖNLEGES JOGREND IDEJÉRE

Az operativitást segítő szabályok mellett azonban a garanciák széles tárházát is hozza a spanyol alaptörvény. A Képviselőház különleges jogrend idején nem osztható fel és a fentebb már áttekintett esetekben kötelezően össze kell hívni annak ülését. Ha felosztatás vagy megbízatásának lejárt idején válik szükségessé valamely különleges jogrend elrendelése, akkor állandó küldöttséget kell működtetni a korábbi Cortesből. A kormánynak pedig a riadókészültség idején kiadott rendeletéről tájékoztatnia kell a Képviselőházat.

Az állam többi alkotmányos szervének működése szintén nem szakítható meg, emellett a fentebb már érintett kormányra vonatkozó felelősségi szabályok sem változtathatók meg. Rendkívüli bíróság nem hozható létre és különleges jogrend idején nem kezdeményezhető az alkotmány módosítása sem. Az alkotmány 55. cikk (1) bekezdése pedig felsorolja azokat a jogokat, amelyeket szükségállapot vagy ostromállapot idején fel lehet függeszteni.

ÖSSZEGZÉS

A spanyol alkotmányba foglalt különleges jogrendi tényállások magukon hordozzák Spanyolország történelmi tapasztalatait, valamint a jelenlegi alkotmányos berendezkedésből adódó konfliktusforrásokra (autonóm közösségek esetleges elszakadási törekvései) adható reakciókat. Ebből adódóan a tényállások az állam alkotmánytörténeti hagyományihoz értelemszerűen igazodnak.

Emellett viszont a magyar szabályok koherencia zavarainak orvoslását segítő példát láthatunk a riadókészültség válsághelyzet típusú szabályozásában, amely egyfajta előszobája a tényleges különleges jogrendi tényállásoknak. A riadókészültség ugyanis lehetővé teszi – a veszélyhelyzeti tényálláson túl – hogy az eskaláció alacsonyabb fokán, a kormányzat megtegyen minden olyan szükséges intézkedést, amely a kialakuló válsághelyzetet még korai stádiumban feloldja, lényeges alapjogkorlátozás nélkül, de a katonai karakterű szervek szélesebb körű felhasználhatóságával. Eme előszobátényállás szükség esetén bővíthető is a

¹⁶ Ley Orgánica 4/1981, 32-36. cikk.

¹⁷ The Spanish Constitution 15. cikk

modern kor kihívásaihoz igazítva, így beilleszthető volna – egy megfelelő szükségállapoti és rendkívüli állapotú szabályozás mellett – a magyar szabályozásban külön megjelenő, koherenciazavart okozó váratlan támadás formulája, vagy akár a megelőző védelmi helyzet esetköre, továbbá a terrorveszélyhelyzet (mint az egyik belbiztonsági típusú válsághelyzet) és a honvédelmi veszélyhelyzet (honvédelmi típusú válsághelyzet) tényállása is egy hasonlóan kialakításra kerülő mintába.

© Kelemen Roland

Vélemények a katonai jog világából

Kiadó

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság

Székhely

1055 Budapest, Markó u. 27. III. em. 13-18.

Felelős kiadó

Dr. Kádár Pál PhD elnök

Sorozat szerkesztő

Dr. Farkas Ádám PhD. főhadnagy

Honlap

<http://hadijog.hu/vkj>

Email

dradamfarkas@gmail.com

ISSN

2416-1365