

**LÁSZLÓ VIKTÓRIA<sup>1</sup>****Az Alaptörvény hatályba lépését követő és közvetlenül azt megelőző időszaki különleges jogrend hazai szabályozásának összehasonlító elemzése****Comparative Analysis of the National Regulation of Special Legal Order just before and after the Hungarian Constitution Came into Force****Absztrakt**

*A rendszerváltozást követően a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos, törvényi szabályrendszerek, valamint az időközben bekövetkezett változások bizonyítják, hogy egyes esetekben szükség volt a jogforrási hierarchia csúcsán álló szabályozás módosítására. A szerző ebben a cikkben megvizsgálja, hogy milyen okok, tényezők vezettek a szükségessé váló egyes módosításokhoz. Összehasonlító elemzéssel vizsgálja a jelenlegi és az azt megelőző időszak hazai szabályrendszerének hasonlóságait, eltéréseit, azok indokoltóságát.*

*Kulcsszavak: minősített időszakok, rendkívüli intézkedések, különleges jogrend, alkotmányos garanciák*

**Abstract**

*Following the change of the regime, the constitutional, statutory rules of the special legal order and the changes that have occurred in the meantime prove that in some cases it was necessary to amend the rules of the supreme legal hierarchy. In this article, the author examines the reasons and factors that led to some of the necessary changes. By comparative analysis, she examines the similarities, differences and the justifications of the domestic rules of the current and the previous period.*

*Keywords: Qualified Periods, Special Measures, Special Legal Order, Constitutional Guarantees*

---

<sup>1</sup>Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, doktorandusz hallgató – National University of Public Service, Doctoral School of Military Sciences, PhD. student, E-mail: [laszlo.vik@freemail.hu](mailto:laszlo.vik@freemail.hu) ORCID-kód: [orcid.org/0000-0002-2895-1719](https://orcid.org/0000-0002-2895-1719)

## HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

## BEVEZETÉS

A különleges jogrend – korábbi szóhasználatnál élve rendkívüli jogrend, minősített időszakok, kivételes állapot, kivételes hatalom, stb. – kérdésköre már a XX. század elején megjelent a hazai tudományos irodalomban. A magyar tudományos közélet számos képviselője<sup>2</sup> a különleges jogrendi időszakokat a polgári demokratikus jogállam hatalommegosztásos rendszerében az államiság szükségszerű, természetes, magától értetődő velejárójának tekintette.<sup>3</sup> A vizsgált témakör a világszerte elszaporodó és Európában is gyakorivá váló terrortámadások, valamint ezen támadások hatására az Alaptörvény hatodik módosítása – amely egy új, „terrorveszélyhelyzet” megnevezésű esetkörrel bővítette a különleges jogrendi esetkörök számát – kapcsán került Magyarországon ismét a figyelem középpontjába.

Az elmúlt években a hazai tudományos irodalom számos jeles képviselője – a teljesség igénye nélkül Lakatos László, Petrétei József, Kiss Barnabás, Mógor Judit, Horváth László, Varga Péter, Jakab András, Till Szabolcs, Farkas Ádám – különböző megközelítésekben vizsgálta a különleges jogrendre vagy – a korábbi szóhasználatnál élve – a minősített időszakokra vonatkozó alkotmányi, törvényi szabályozás sajátosságait. A szerzők írásaikban eltérő tényezőkre fektették a hangsúlyt, és ennek megfelelően más-más megvilágításban mutatták be a vizsgált terület sajátosságait, jellemzőit. A kutatások és a vizsgálatok palettája rendkívül széles volt, kiterjedt a hatékonyság/rugalmasság és a normativitás közötti egyensúlykeresés vizsgálatától, a szabályozás főbb indokainak számbavételétől, a szabályozás alkotmányos korlátjainak, az alapjogok korlátozhatóságának vizsgálatán keresztül, a különleges jogrend történeti megközelítésén át, az állam fegyveres védelmi rendszerének részintézményeként történő értelmezéséig.

A terület kutatása során abból a feltételezésből indultam ki, hogy a biztonsági környezet változásai, az új típusú kihívások, a NATO tagságunkból következő szövetségi kötelezettségek, valamint a katasztrófavédelem egységes rendszerének időközben történt kialakítása tették szükségessé a különleges jogrendi szabályrendszer módosításait. Feltételezem továbbá, hogy a vonatkozó szabályozás – a terrorveszélyhelyzet, mint önálló hatodik esetkör kivételével – az elmúlt évtizedben tartalmát tekintve csekély mértékben változott. Ugyanakkor az Alaptörvény hatályba lépését követően a szabályoknak az egy helyen, egy fejezet alá történt rendezésével, az egyes fogalmaknak, azok határainak letisztításával, pontosításával a szabályozás világosabbá, egységesebbé vált.

<sup>2</sup>Concha Győző a *Politika II. Közigazgatástan* című, míg Tomcsányi Móric a *Magyarország közigazgatás* című művében fejti ki erre vonatkozó nézeteit. Magyary Zoltánnak a *Magyar közigazgatás* című munkájában a kivételes hatalom kérdése a közigazgatás vizsgálata során ugyan nem központi, de magától értetődő tényező.

<sup>3</sup>Farkas Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért: Avagy gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban, *Iustum Aequum Salutare*, 22-24. (2017/13/4) 17-29. Forrás: [http://ias.jak.ppk.hu/hir/ias/20174sz/02\\_FarkasA\\_IAS\\_2017\\_4.pdf](http://ias.jak.ppk.hu/hir/ias/20174sz/02_FarkasA_IAS_2017_4.pdf) (2018. 04.13.)

## 1. A KÜLÖNLEGES JOGREND ALAPRENDELTEZÉSE, SAJÁTOSÁGAI

Általános elvként elmondható, hogy a különleges jogrend esetköreinek alaprendeltetése, hogy az állam életének normál működésétől eltérő rendkívüli helyzetekben, különleges állapotokban, amikor az államot, annak területi épségét, függetlenségét, az alkotmányos rendet, az állampolgárok életét, biztonságát valamilyen veszély fenyegeti vagy sérelem éri, a jogállamiság keretei között biztosítsák az állam működőképességét, az ország határainak védelmét, valamint a lakosság és a nélkülözhetetlen anyagi javak védelmét.<sup>4</sup> A veszélyek lehetnek országhatáron kívülről érkezők vagy belülről jövőek, természeti vagy társadalmi eredetűek. Ezekben a különleges helyzetekben gyors, hatékony, célzott fellépésre van szükség, amely az állam rendes, mindennapi működésének keretei között egyáltalán nem vagy csak nagy nehézségek árán kivitelezhető. Ezen időszakok általánosságban az alábbiak szerint jellemezhetők:

*„A minősített időszakok általános jellemzője, hogy az állam életének rendes működését, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát külső vagy belső társadalmi illetve természeti veszély fenyegeti, és ezen veszélyek elhárítására, következményeinek felszámolására a rendkívüli jogrend eszközei vehetők igénybe.”<sup>5</sup>*

A demokratikus jogállamban az állam működésének alapvető feltétele a hatalommegosztás, a hatalmi ágak - törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás - egymástól való szétválasztása és egymásra gyakorolt kontrollszerepe a „fékek és ellensúlyok” elvének megfelelően. Rendkívüli helyzetekben azonban a gyors és hatékony döntések meghozatalához és a megfelelő intézkedések végrehajtásához elkerülhetetlen a fentebb említett alkotmányos kötöttségeken lazítani.<sup>6</sup> Ezt az eltérést a szükségesség és arányosság követelményét<sup>7</sup> szem előtt tartva olyan módon és mértékben kell alkalmazni, amely egyben garanciákat biztosít a lazítások nyújtotta lehetőségekkel való visszaélésekkel, a hatalmi koncentráció és az önkény kialakításával szemben. Fontos kiemelni, hogy a hatalomkoncentráció és az ezt ellensúlyozandó garanciák mértéke a különböző fokozatú és típusú rendkívüli helyzetekhez igazodik. Ebből következik az a fontos sajátosság, hogy *„minél nagyobb a veszély, annál nagyobbak a rendkívüli hatáskörök”,* és annál sokfélebbek a rendelkezésre álló eszközök. Ez viszont azt jelenti, hogy arányaiban csökkennek a megnövekedett hatásköröket és eszközöket ellensúlyozandó biztosítékok. Az egyik legfontosabb kritérium (kihívás) az alapvető értékek, érdekek védelme és a védelemhez szükséges eszközök között, azok mértékében és időbeliségében a legmegfelelőbb egyensúly megta-

<sup>4</sup>Prohászka Petra - Hornyacsek Júlia: Die aktuelle Fragen der Modernisierung der Landesverteidigungsverwaltung, *Hadtudományi Szemle*, 98-102. (2014/7/1) 98-112.

<sup>5</sup>Kukorelli István: Alkotmánytan, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 47., 49-50.

<sup>6</sup>Mógor Judit - Horváth László: Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban. 35-36. Forrás: [http://archiv.uni-nke.hu/downloads/bsz/bszemle2009/3/03\\_mogorjudit.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/downloads/bsz/bszemle2009/3/03_mogorjudit.pdf) (2018. 03.17.)

<sup>7</sup>Petrétei József: A minősített időszakokra vonatkozó alkotmányi (törvényi) szabályozás sajátosságai, in: Ádám Antal, Cseresnyés Ferenc, Kajtár István (szerk.), Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára, Pécs, 2006, 308.

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

lálása. Csak a veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértékű hatalomkoncentráció jöhet létre – amennyiben a konkrét veszély bekövetkezése egy bizonyos valószínűségi fokot elért –, és csupán átmenetileg, a veszélyek okozta rendkívüli helyzet megszűnéséig, a következmények felszámolásáig tartható fenn. A fenti sajátosságokon túlmenően, a szükségesség és az arányosság követelményeiből adódóan fontos kiemelni, hogy a különleges jogrend az ország egész területén, illetve a konkrét helyzet függvényében annak egy részén is bevezethető.

A különleges jogrend intézménye kizárólag demokratikus jogállamban értelmezhető. A korlátlan hatalommal bíró diktatúrákban a további felhatalmazások, rendkívüli hatáskörök kérdése fel sem merülhet, fogalmilag kizárt.<sup>8</sup>

*„A különleges jogrend a béke idején meghatározott alkotmányos és törvényi keretek között teszi „csak” lehetővé a békeidejű jogállamiság időszakos és részleges felfüggesztését és ezzel a hatalomkoncentrációt és az azonnali reagálás biztosítását. E felfüggesztettség fő iránya a hatalommegosztásra és a jogforrás hierarchia szabályaira, illetve ezek útján a jogkorlátozó döntések végrehajtó hatalmi meghozatalára irányul, azonban ez az alkotmányosan meghatározott kivételes felhatalmazás (1) célhoz kötött, (2) alkotmányos garanciák szerint és (3) a fegyveres védelem rendszerének egészében értelmezve csak akkor alkalmazható, ha a békeidejű védelmi szabályozás nem mutatkozik elégségesnek a kialakult válság kezelésére.”<sup>9</sup>*

A fentiek alapján fontos hangsúlyozni, hogy valamely különleges jogrendi esetkör vonatkozásában a rendkívüli döntések meghozatalához és intézkedések foganatosításához szükséges, Alaptörvényben rögzített kivételes felhatalmazás alapvető követelménye, hogy annak keretei előre meghatározott, „normál” időszakban megalkotott alkotmányi és törvényi keretek legyenek. A kivételes felhatalmazás alkalmazhatóságának másik fontos előfeltétele a különleges állapot kezelésére vonatkozóan a normál idejű védelmi szabályozás eszköztárának elégtelen volta.

## 2. A KÜLÖNLEGES JOGREND VÁLTOZÁSAINAK SZÜKSÉGESSÉGÉT BEFOLYÁSOLÓ OKOK ÉS TÉNYEZŐK

Magyarországon a különleges jogrendre vonatkozó szabályozás szükségessége elsőként az 1867-es kiegyezést követően merült fel, de csak 1912. óta létezik jogilag szabályozott védelmi kategóriaként.<sup>10</sup> A szocialista alkotmány (1949. évi XX. törvény) 1972. évi I. tör-

<sup>8</sup>Jakab András - Till Szabolcs: A különleges jogrend, in: Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.), Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 486-487.

<sup>9</sup>Farkas Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért: Avagy gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban, *Iustum Aequum Salutare*, 28-29. (2017/13/4) 17-29. Forrás: [http://ias.jak.ppk.hu/hir/ias/20174sz/02\\_FarkasA\\_IAS\\_2017\\_4.pdf](http://ias.jak.ppk.hu/hir/ias/20174sz/02_FarkasA_IAS_2017_4.pdf) (2018. 04.13.)

<sup>10</sup>Farkas Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről, *Szakmai Szemle*, 176., 180. (2016/3) 174-189. Forrás: [http://knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2016\\_3\\_szam.pdf](http://knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2016_3_szam.pdf) (2018. 03.21.)

## HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

vénnyel módosított szövege két különleges állapotot határozott meg: a *háború* és az *állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély* esetét. Ebben a két esetkörben az Elnöki Tanács egy új hatalmi centrum, a rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanács létrehozására volt feljogosítva. A rendszerváltozást követően az 1989. évi XXXI. törvény, mint alkotmánymódosító törvény tartalmazta a *rendkívüli állapot*, a *szükségállapot*, valamint a *veszélyhelyzet* alapvető szabályait.<sup>11</sup>

A következő bővülés az Alkotmány 1994. január 01-én hatályba lépett módosításához köthető, amely a *váratlan fegyveres támadás* esetére a 19/E. §-al újabb esetkört épített be a szabályozásba. Az új rendelkezések Alkotmányba történő beemelését a délszláv háború eseményei indokolták. A szabályozott különleges jogrendi alakzatok száma 2004-ben ötre bővült a *megelőző védelmi helyzet* esetkörének Alkotmányban történt szabályozásával. A bővítés indokai között szerepeltek az Alkotmánybíróság 50/2001. (XI.29.) AB határozatában megfogalmazottak,<sup>12</sup> a hadkötelezettség békeidőszaki megszüntetésével egy esetlegesen kialakuló közvetlen háborús veszélyt vagy hadiállapotot megelőző felkészülési időszak szabályozásának szükségessége, valamint a NATO tagságunkból adódó szövetségi kötelezettségek teljesítésének követelménye. A következő és egyben az utolsó bővítést 2016-ban szintén a biztonsági környezet negatív irányú változásai, a terrorcselekmények világszerte – így Európában is – történő elszaporodása indokolta. Ekkor került a különleges jogrendi szabályozás rendszerébe az Alaptörvény hatodik módosításával a „*terrorveszélyhelyzet*” önálló, hatodik esetkörként.<sup>13</sup>

A téma tárgyalása során említést érdemel még a katasztrófavédelmi törvényben szabályozott katasztrófaveszély<sup>14</sup>, valamint az egészségügyi törvényben rögzített egészségügyi válsághelyzet fogalma.<sup>15</sup> A két esetkör törvényi szinten került szabályozásra, nem tartozik a különleges jogrendi esetkörök közé. Mindkét esetben - az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető katasztrófa bekövetkezésének reális esélye, a lakosság egészségügyi ellátását súlyosan és közvetlenül akadályozó körülmények bekövetkezése esetén - kiemelten fontos védendő értékek kerülnek, kerülhetnek veszélybe. Figyelemmel ezen értékek jelentőségére, az emberek életét, egészségét tömeges méretekben veszélyeztető egészségügyi válsághelyzet felszámolása, a katasztrófaveszély elhárítása, a katasztrófa bekövetkezése esetén a következmények minimalizálása érdeké-

<sup>11</sup>Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozhatósága különleges jogrendben, különös tekintettel a (büntető-) igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre, in: Homoki-Nagy Mária, Karsai Krisztina, Fantoly Zsanett, Juhász Zsuzsanna, Szomora Zsolt, Gál Andor (szerk.), Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára, Szeged, 2018, 562.

<sup>12</sup>Az Alkotmánybíróság alkotmányellenes mulasztásként értékelte a hadkötelezettség békeidőszaki megszüntetése folytán a védelmi felkészülés vonatkozásában az állami eszköztár hiányát egy esetleges eszkalálódó konfliktus esetén.

<sup>13</sup>Farkas Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről, *Szakmai Szemle*, 181-182. (2016/3) 174-189. Forrás: [http://knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2016\\_3\\_szam.pdf](http://knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2016_3_szam.pdf) (2018. 03.21.)

<sup>14</sup>A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 43. §

<sup>15</sup>Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228-232. §

ben az érintett ágazatban normál békeidőszaki működés mellett bizonyos rendkívüli intézkedések vezethetők be, azonban alapvető jogok csak az Alaptörvényben rögzített szükségesség-arányosság követelményei szerint korlátozhatók.<sup>16</sup>

A vonatkozó szabályozás változásainak rendszerváltozást követő főbb állomásait vizsgálva megállapítható, hogy a különleges jogrend szabályrendszerében bekövetkezett változásokat, az újabb esetkörök megjelenését a biztonsági környezet változásai, a NATO tagságunkból adódó kötelezettségeknek való megfelelés indokolta. Meg kell említeni a katasztrófavédelem rendszerének az Alaptörvény hatályba lépésével párhuzamosan zajló átalakítását is, mely szintén az indokok közé sorolható.

### 3. A KÜLÖNLEGES JOGREND ALKOTMÁNYBAN ÉS ALAPTÖRVÉNYBEN MEGHATÁROZOTT ESETKÖREINEK ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

A hazai hatályos szabályozás szerint a különleges jogrendre vonatkozó alapvető rendelkezéseket az Alaptörvény rögzíti önálló fejezetben, 6 esetkört megkülönböztetve, míg a részletes szabályozást a honvédelmi törvény<sup>17</sup> és a katasztrófavédelmi törvény<sup>18</sup> tartalmazza.

Az Alaptörvényben szabályozott 6 esetkör és azok alkalmazhatóságának esetei a következők:

- *rendkívüli állapot* (hadiállapot vagy háborús veszély esetén);
- *szükségállapot* (lázadás vagy polgárháború esetén);
- *megelőző védelmi helyzet* (rendkívüli állapot kihirdetése előtti háborús veszély esetén);
- *terrorveszélyhelyzet* (terrortámadás esetén vagy annak jelentős és közvetlen veszélye esetén);
- *váratlan külső támadás* (külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén);
- *veszélyhelyzet* (élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén).

Az 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya a terrorveszélyhelyzet esetkörét kivéve – amely 2016-ban az Alaptörvény hatodik módosításaként került alkotmányos szinten szabályozásra – ugyanazt az öt esetkört tartalmazta. Az Alaptörvény a közös szabályok között rögzíti, hogy különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása felfüggeszhető vagy az ún. szükségességi – arányossági tesztben meghatározott mértéken túl korlátozható. Ettől eltérően az Alkotmány ezt a lehetőséget nem biztosította valamennyi különleges jogrendi alakzat esetén. Az Alkotmány 8. § (4) bekezdése alapján az alapvető

<sup>16</sup>Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

<sup>17</sup>2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

<sup>18</sup>2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

jogok gyakorlásának felfüggesztésére, korlátozására csak rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején volt lehetőség.

Továbbá, az Alaptörvény meghatározza azoknak az alapjogoknak a körét is – ún. abszolút, korlátozhatatlan jogok –, amelyek semmilyen körülmények között nem függeszthetők fel. Ezek azok az alapjogok, melyeket az ország nemzetközi kötelezettségei is meghatároznak. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján abszolút jogok az alábbiak:

- az élethez és az emberi méltósághoz való jog,
- kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma,
- szolgaság, emberkereskedelem tilalma,
- önkéntes hozzájárulás nélküli orvosi vagy tudományos kísérlet tilalma,
- emberi fajnemesítés, az emberi test és testrészek haszonszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás tilalma,
- az ártatlanság véelme,
- a védelemhez való jog,
- a nullum crimen sine lege,
- a többszöri elítélés tilalma.

A fenti korlátozhatatlan jogokat az Alaptörvény II. és III. cikke, valamint ezen belül az egyes büntetőjogi alapelveket a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdései tartalmazzák. Az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően az Alkotmányban az abszolút jogok köre túlzó mértékben tág volt. (Például háború idején sem lehetett felfüggeszteni a szociális biztonsághoz való jogot.)<sup>19</sup> A különleges jogrend kihirdetését követően a hatályos rendelkezések szerint rendeleti kormányzás valósul meg. A kivételes hatalom gyakorlására jogosult szerv – a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök, a Kormány – rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.<sup>20</sup> Az Alaptörvény az Alkotmányhoz hasonló szabályozást tartalmaz.

### 3.1. A RENDKÍVÜLI ÁLLAPOT ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

Az országot, az alkotmányos rendet, az állampolgárok biztonságát fenyegető veszély fokát és intenzitását tekintve a különleges jogrendi esetkörök közül a legsúlyosabb a „rendkívüli állapot”, melynek különböző szempontok szerinti összehasonlítását az 1. számú táblázat tartalmazza.

<sup>19</sup>Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011, 301.

<sup>20</sup>Mógor Judit - Horváth László: Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban. 38. Forrás: [http://archiv.uni-nke.hu/downloads/bsz/bszemle2009/3/03\\_mogorjudit.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/downloads/bsz/bszemle2009/3/03_mogorjudit.pdf) (2018. 03.17.)

## HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

Az összehasonlító elemzés szempontjai	Magyar Köztársaság Alkotmánya	Magyarország Alaptörvénye
A szabályozás hatálya és helye	<u>hatály</u> : 2011. december 31-ig. <u>helye</u> : 19. § (3) bek. h) pont, 19/A. §, 19/B. §, 19/D. §	<u>hatály</u> : 2012. január 01-től <u>helye</u> : 48. cikk, 49. cikk, 54. cikk
Típusa, kihirdetésének előfeltételei	<u>hadiállapot</u> <u>háborús veszély</u> (idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén)	<u>hadiállapot</u> (kinyilvánítása) <u>háborús veszély</u> (idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén)
Kihirdetésre jogosult hatalmi centrum	Országgyűlés	Országgyűlés
A kivételes felhatalmazásra jogosult hatalmi centrum	Honvédelmi Tanács	Honvédelmi Tanács
A kivételes hatalom mértéke	- az Alkotmányban nevesített jogkörök, - külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések, - az Országgyűlés által rá átruházott jogok, - a köztársasági elnök jogai, - a Kormány jogai	- az Alkotmányban nevesített jogkörök, - sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések, - az Országgyűlés által rá átruházott jogok, - a köztársasági elnök jogai, - a Kormány jogai
Alkotmányos garanciák	Általános és speciális alkotmányos garanciák	Általános és speciális alkotmányos garanciák

1. számú táblázat: A rendkívüli állapot Alkotmány és Alaptörvény szerinti összehasonlító elemzése.

Forrás: saját készítés

A rendkívüli állapotot az Országgyűlés jogosult kihirdetni akkor, ha az országot idegen hatalom fegyveres támadása éri, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn. A kihirdetéshez az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazata szükséges. A rendkívüli állapot kihirdetésével egyidejűleg alkotmányos kötelezettsége az Országgyűlésnek egy centralizált vezetési, irányítási rendszert megvalósító önálló hatalmi centrum, a Honvédelmi

## HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

Tanács létrehozása.<sup>21</sup> A Honvédelmi Tanács létrehozása nélkül nincs alkotmányos lehetőség a rendkívüli állapot kihirdetésére. A testület összetételét tekintve a Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke. A testület létszáma pontosan, szám szerint az országgyűlési képviselőcsoportok és a kormánytagok eltérő számának következtében nem határozható meg. Integrált hatalmi centrumként rendkívül széleskörű jogkörökkel rendelkezik, hiszen gyakorolja a köztársasági elnök, a Kormány, valamint az Országgyűlés által rá átruházott jogokat.<sup>22</sup> Továbbá, megilletik az Alaptörvényben rögzített jogkörök, mely alapján dönt:

- a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről,
- a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről,
- külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről,
- külföldi állomásozásáról, a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint magyarországi állomásozásáról.<sup>23</sup>

Az Alaptörvény szerint a csapatmozgásokkal kapcsolatos jogosultság normál, békeidőszaki működés esetén a Kormány és az Országgyűlés között megosztott jogkör. A rendkívül széleskörű kivételes felhatalmazással szemben, annak ellensúlyozására a jogalkotó számos alkotmányos garanciát biztosít. Az általános garanciális korlátokon túl – tilos az Alaptörvény alkalmazásának felfüggesztése, az Alkotmánybíróság működésének korlátozása; a tárgykör részletes sarkalatos törvényi szabályozása; a különleges jogrend bevezetésére jogosultak kötelesek annak megszüntetésére, ha a különleges jogrend kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn – további speciális szabályok is megjelennek alkotmányos biztosítékként. A háborús viszonyok vagy veszély idején a folyamatos parlamenti működés biztosítása érdekében kimondja az Alaptörvény az Országgyűlés felosztatásának tilalmát, valamint a már felosztatott parlament összehívhatóságát. Ez utóbbira az Alaptörvény szerint a Honvédelmi Tanács jogosult, míg korábban az Alkotmány rendelkezése szerint ez a jogosultság a köztársasági elnököt illette meg. Az Alaptörvény rögzíti továbbá az országgyűlési képviselői általános választások kitűzésének, megtartásának tilalmát, valamint egyértelműsíti a megtartott és meg nem tartott választások esetkörét, időkorlátokat meghatározva. Egyértelműsíti a korábbi Alkotmány 28/A. § (2) bekezdésében található „ha az Országgyűlés megbízatása rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején jár le, a megbíza-

<sup>21</sup>Petrétei József: A minősített időszakokra vonatkozó alkotmányi (törvényi) szabályozás sajátosságai, in: Ádám Antal, Cseresnyés Ferenc, Kajtár István (szerk.), Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára, Pécs, 2006, 314.

<sup>22</sup>Jakab András - Till Szabolcs: A különleges jogrend, in: Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.), Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 492-497.

<sup>23</sup>Magyarország Alaptörvénye 49. cikk (3) bekezdése

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

tás a rendkívüli állapot, illetőleg a szükségállapot megszűnéséig meghosszabbodik” megfogalmazást.

Tartalmát tekintve az Alaptörvény szabályozása néhány kisebb dogmatikai pontosítástól, elhatárolástól eltekintve megegyezik az Alkotmány rendelkezéseivel, viszont a szabályozás egységesebbé vált jogtechnikailag azért, hogy a jogalkotó a korábban az Alkotmányban több helyen található szabályozást egy helyen külön fejezetben és külön cím alatt logikus rendszerben rögzítette.

### 3.2. A SZÜKSÉGÁLLAPOT ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

Az országot, az alkotmányos rendet, az állampolgárok biztonságát fenyegető veszélyek mértékét tekintve a második legsúlyosabb különleges jogrendi esetként a „szükségállapot”, melynek különböző szempontok szerinti összehasonlítását az 2. számú táblázat tartalmazza.

Az összehasonlító elemzés szempontjai	Magyar Köztársaság Alkotmánya	Magyarország Alaptörvénye
<i>A szabályozás hatálya és helye</i>	<u>hatály:</u> 2011. december 31-ig <u>helye:</u> 19.§ (3) bek. i) pont, 19/A. §, 19/C. §, 19/D. §	<u>hatály:</u> 2012. január 01-től <u>helye:</u> 48. cikk, 50. cikk, 54. cikk
<i>Típusa, kihirdetésének előfeltételei</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények,</li> <li>- az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények,</li> <li>- elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség_ esetén (szükséghelyzet)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények,</li> <li>- az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén</li> </ul>
<i>Kihirdetésre jogosult hatalmi centrum</i>	Országgyűlés	Országgyűlés
<i>A kivételes felhatalmazásra jogosult hatalmi centrum</i>	köztársasági elnök	köztársasági elnök

## HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

Az összehasonlító elemzés szempontjai	Magyar Köztársaság Alkotmánya	Magyarország Alaptörvénye
<i>A kivételes hatalom mértéke</i>	Külön törvényben megállapított rendkívüli intézkedések	Sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések
<i>Alkotmányos garanciák</i>	Általános és speciális alkotmányos garanciák	Általános és speciális alkotmányos garanciák

2. számú táblázat: A szükségállapot Alkotmány és Alaptörvény szerinti összehasonlító elemzése.

Forrás: saját készítés

Az Alaptörvényben foglaltak szerint belső eredetű, súlyos, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett, erőszakos cselekmények – polgárháborús viszonyok, lázadások – esetén az Országgyűlés szükségállapotot hirdethet ki az országgyűlési képviselők 2/3-ának szavazatával. A korábbi alkotmányos szabályozástól eltérően az Alaptörvény háromról kettőre szűkítette a szükségállapot kihirdetésének előfeltételeként megjelölt eseteket, így a katasztrófákra vonatkozó „*elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség*” kitétel kikerült a lehetséges előfeltételek közül. A logikus elhatárolás következtében megszűnt a korábbi kettőség, hiszen az említett „*elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség*” részben átfedésben volt a veszélyhelyzet esetköreinek korábbi szabályozásával. Ezzel az elhatárolással a szabályozás egyértelműbbé és a szükségállapot elsődlegesen rendészeti típusú állami beavatkozással kezelhető esetcsoporttá vált.<sup>24</sup>

Szükségállapot idején nem jön létre új, elkülönült hatalmi centrum, az Országgyűlés, a Kormány valamennyi vonatkozó jogkörét gyakorolva változatlanul működik. A kivételes felhatalmazás jogosultja a köztársasági elnök, jogkörei nagymértékben bővülnek. Ezzel párhuzamosan az általános alkotmányos garanciákon (az Alaptörvény alkalmazása felfüggesztésének, az alkotmánybírói működés korlátozhatóságának tilalma, megszüntetési kötelezettség, a korlátozhatatlan alapjogok érvényesülése) kívül egyéb speciális, az Országgyűlés megnövekedett kontrollszerepéhez kapcsolódó biztosítékok is szerepelnek az Alaptörvényben. Így az általa rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedésekről köteles haladéktalanul tájékoztatni az Országgyűlés elnökét. Az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti. A rendkívüli intézkedések időbeli hatálya is korlátozott, harminc napig maradnak hatályban, ezt követően csak akkor, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – meghosszabbítja.

<sup>24</sup>Jakab András - Till Szabolcs: A különleges jogrend, in: Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.), Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 498.

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

Az Alkotmányban és az Alaptörvényben foglalt rendelkezéseket elemezve megállapítható, hogy a szükségállapot bevezethetőségének szűkítésével és ezáltal a veszélyhelyzet esetkörétől való tiszta elhatárolással, egyes fogalmak tisztázásával, pontosításával, valamint a vonatkozó rendelkezések egy helyen, egy fejezetben, valamint egy külön cím alatt való tárgyalásával a jogalkotó egységesebb, átláthatóbb szabályozást hozott létre.

### 3.3. A MEGELŐZŐ VÉDELMI HELYZET ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

A harmadik különleges jogrendi esetkör a „megelőző védelmi helyzet”, melynek különböző szempontok szerinti összehasonlítását az 3. számú táblázat tartalmazza.

Az összehasonlító elemzés szempontjai	Magyar Köztársaság Alkotmánya	Magyarország Alaptörvénye
<i>A szabályozás hatálya és helye</i>	<u>hatály:</u> 2011. december 31-ig <u>helye:</u> 19.§ (3) bek. n), 19.§ (6) bek., 35.§ (1) bek. m), 35.§ (3) bek.)	<u>hatály:</u> 2012. január 01-től <u>helye:</u> 51. cikk, 54. cikk
<i>Típusa, kihirdetésének előfeltételei</i>	- külső fegyveres támadás veszélye esetén, - szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében	- külső fegyveres támadás veszélye esetén, - szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében
<i>Kihirdetésre jogosult hatalmi centrum</i>	Országgyűlés	Országgyűlés
<i>A kivételes felhatalmazásra jogosult hatalmi centrum</i>	Kormány	Kormány
<i>A kivételes hatalom mértéke</i>	Szükséges intézkedések	Rendkívüli intézkedések
<i>Alkotmányos garanciák</i>	Általános és speciális alkotmányos garanciák	Általános és speciális alkotmányos garanciák

3. számú táblázat: A megelőző védelmi helyzet Alkotmány és Alaptörvény szerinti összehasonlító elemzése. Forrás: saját készítés

Megelőző védelmi helyzetet az Országgyűlés két esetben hirdethet ki, külső fegyveres támadás veszélye vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében. Mindkét esetben a veszély külső eredetű, és a veszélyeztetettség foka mérlegelést igényel. A kihirdetés és a meghosszabbítás csak meghatározott időre szólhat, viszont időbeli korlát, maximális felső határ megadása nélkül. Az Országgyűlés felhatalmazása alapján a kihirdetést követően a Kormány jogosult a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések beveze-

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

tésére. Fontos kiemelni, hogy ennek az esetkörnek az Alaptörvény két önálló, a kihirdetés előtti és a kihirdetés utáni szakaszát különbözteti meg.

A *kihirdetést megelőző szakaszban*, miután a veszélyeztetettség fokát mérlegelve a Kormány döntött, és a megelőző védelmi helyzet kihirdetését kezdeményezi az Országgyűlésnél, lehetősége nyílik a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedések bevezetésére. Erről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan köteles tájékoztatni. A bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart. A hatalomgyakorlás korlátját ebben az esetben a tájékoztatási kötelezettség, az időbeli hatály, valamint az Országgyűlés kihirdetésre vonatkozó döntése jelenti. A *második szakaszban* a hatalmi centrum szintén a Kormány, azonban a hatalomgyakorlás előfeltétele a különleges jogrend kihirdetése, amely az Országgyűlés döntésének függvénye. A második szakaszban a kivételes hatalom ellensúlyaként szintén megjelenik az időbeli korlát, hiszen a különleges jogrend kihirdetése és meghosszabbítása - amely az Országgyűlés döntésétől függ - meghatározott időre szól, valamint a Kormány rendelete a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti. A megelőző védelmi helyzet két szakasza *„elsődlegesen a katonai jellegű állami feladatok ellátásához kapcsolódik, ugyanakkor a tág értelemben vett közigazgatás „fokozott sebességbe kapcsolását” eredményezi... a kiváltó okok rugalmas kezelhetőségét szolgálja, biztosítva az alkotmányos alaphelyzet szabályaitól való fokozatos távolodás lehetőségét. Ennek során a kormány jogkörei fokozatosan terjeszthetők ki a sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörökben, valamint egyre szélesedő személyi kör kötelezettségei terjeszthetők ki.”*<sup>25</sup>

A fenyegető veszély mértékét alapul véve a rendkívüli állapot, a szükségállapot, valamint a megelőző védelmi helyzet összehasonlítása alapján megállapítható, hogy az utóbbi kihirdetéséhez „csupán” a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A veszélyeztetettség mértéke a szabályozásban nemcsak a kihirdetéshez szükséges kevésbé szigorú feltétel követelményében mutatkozik meg, hanem a rendkívüli állapottól való elhatárolásban is. Míg a rendkívüli állapot kihirdetéséhez a fegyveres támadás közvetlen veszélyének fennállása szükséges, addig a megelőző védelmi helyzet megítélése szempontjából elégséges a veszély távolabbi volta.

Az Alkotmány és az Alaptörvény szabályozásának összehasonlító elemzése folytán megállapítható, hogy az Alaptörvény tartalmilag átvette az Alkotmány korábbi rendelkezéseit. Az eltérések között kiemelendő egy korábbi hiányosság pótlása annak egyértelmű rögzítésével, hogy *„a Kormány rendelete a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti.”*<sup>26</sup>

<sup>25</sup>Jakab András - Till Szabolcs: A különleges jogrend, in: Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.), Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 501.

<sup>26</sup>Magyarország Alaptörvénye 51. cikk (5) bekezdése

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

## 3.4. A VÁRATLAN TÁMADÁS ÖSSZEHALONLÍTÓ ELEMZÉSE

A negyedik különleges jogrendi esetkör a „váratlan támadás”, melynek különböző szempontok szerinti összehasonlítását az 4. számú táblázat tartalmazza.

Az összehasonlító elemzés szempontjai	Magyar Köztársaság Alkotmánya	Magyarország Alaptörvénye
A szabályozás hatálya és helye	<u>hatály:</u> 2011. december 31-ig <u>helye:</u> 19/E.§) <i>nincs nevesítve</i>	<u>hatály:</u> 2012. január 01-től <u>helye:</u> 52. cikk, 54. cikk
Típusa, kihirdetésének előfeltételei	Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén	Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén
Kihirdetésre jogosult hatalmi centrum	Nincs kihirdetés	Nincs kihirdetés
A kivételes felhatalmazásra jogosult hatalmi centrum	Kormány (A köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint.)	Kormány (Szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint.)
A kivételes hatalom mértéke	Azonnali intézkedések	Azonnali intézkedések
Alkotmányos garanciák	Általános és speciális alkotmányos garanciák	Általános és speciális alkotmányos garanciák

4. számú táblázat: A váratlan támadás Alkotmány és Alaptörvény szerinti összehasonlító elemzése.

*Forrás: saját készítés*

Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén éppen a váratlanság okán nem áll rendelkezésre elegendő idő a különleges jogendi esetkör Országgyűlés általi kihirdetésére, ezért a Kormány azonnal köteles intézkedni. Ez a különleges felhatalmazás az ország szempontjából leginkább védett értékekhez kapcsolódik, az ország területének védelme, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében kerülhet rá sor. A szabályozás alkalmazhatóságának feltétele a váratlanságon kívül a külső fegyveres jelleg, a támadó beazonosítását viszont az alkotmányozó nem követeli meg. NATO tagságunkból adódóan az ország területének védelmével összefüggésben az Alaptörvény a szövetséges légvédelmi és repülő készségi erők alkalmazhatóságát is rögzíti, figyelemmel arra, hogy a NATO tagállamok esetében a légtér védelme elsődlegesen szövetségi kötelezettség. A Kormány hatalom-

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

gyakorlásának egyik korlátja szerint ezek az intézkedések a támadás elhárítására felkészített (katonai és rendőri) erők alkalmazását jelentik, a támadással arányos mértékben. A kivételes hatalom másik korlátja az időbeliség, hiszen a Kormány intézkedési kötelezettsége a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig áll fenn. Az alkotmányos biztosítékok között meg kell említeni a Kormányt terhelő tájékoztatási kötelezettséget is, hiszen a megtett intézkedéseiről haladéktalanul köteles tájékoztatni az Országgyűlést, valamint a köztársasági elnököt. A korábbi, Alkotmányban foglalt szabályozás nem nevesítette ezt a különleges jogrendi esetkört, az Alaptörvény megalkotásával került „váratlan támadás” elnevezés alatt rögzítésre.

A másik lényeges szabályozási különbség, hogy az Alkotmány a Kormány azonnali intézkedéseinek megtételéhez követelményként állította, hogy azokat a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint kell foganatosítani. Ettől eltérően az Alaptörvény a „szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv” alapján történő intézkedést rögzíti, rugalmasabb reagálási lehetőséget biztosítva ezáltal.<sup>27</sup>

Összességében az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek vizsgálata alapján megállapítható, hogy a különleges jogrend ezen esetkörének érdemi szabályozása tartalmilag megegyezik. A korábbiakhoz hasonlóan ebben az esetben is elmondható, hogy az Alaptörvény szabályozása egységesebb rendszert teremt, az egy fejezetben belül, egy cím alatti - váratlan támadásként nevesített - szabályozással. Az Alkotmány rendelkezéseivel szemben a Kormány által gyakorolt kivételes hatalom körében a törvényektől való eltérés lehetőségét az alkotmányozó az Alaptörvény szintjén, annak 52. cikk (3) bekezdésében rögzíti. Az Alaptörvény 52. cikk (4) bekezdésében foglaltak szerint a váratlan támadás megszűnésével a Kormány rendelete hatályát veszti. Ez utóbbi rendelkezés ugyan csak új, az Alkotmányból hiányzó rendelkezés, amely szintén a szabályozás átláthatóbbá, egyértelműbbé válását szolgálja.

### 3.5. A VESZÉLYHELYZET ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

Az ötödik különleges jogrendi esetkör a „veszélyhelyzet”, melynek különböző szempontok szerinti összehasonlítását az 5. számú táblázat tartalmazza.

<sup>27</sup>Jakab András - Till Szabolcs: A különleges jogrend, in: Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.), Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 506-508.

## HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

Az összehasonlító elemzés szempontjai	Magyar Köztársaság Alkotmánya	Magyarország Alaptörvénye
<i>A szabályozás hatálya és helye</i>	<u>hatály:</u> 2011. december 31-ig <u>helye:</u> 35.§ (1) bek. i), 35.§ (3) bek.	<u>hatály:</u> 2012. január 01-től <u>helye:</u> 53. cikk, 54. cikk
<i>Típusa, kihirdetésének előfeltételei</i>	- elemi csapás (élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető), illetőleg következményeinek az elhárítása, - a közrend és a közbiztonság védelme	- elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség (élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető), valamint ezek következményeinek az elhárítása
<i>Kihirdetésre jogosult hatalmi centrum</i>	Kormány	Kormány
<i>A kivételes felhatalmazásra jogosult hatalmi centrum</i>	Kormány	Kormány
<i>A kivételes hatalom mértéke</i>	Szükséges intézkedések	Rendkívüli intézkedések
<i>Alkotmányos garanciák</i>	Általános és speciális alkotmányos garanciák	Általános és speciális alkotmányos garanciák

5. számú táblázat: A veszélyhelyzet Alkotmány és Alaptörvény szerinti összehasonlító elemzése.

Forrás: saját készítés

A veszélyhelyzet kihirdetésére az Alaptörvény szerint a Kormány jogosult az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében.

A kivételes hatalomgyakorlás jogosultja a Kormány: rendeleti úton rendkívüli intézkedéseket vezethet be, azonban alkotmányos garanciaként az időbeliség kettős korlátként is megjelenik. Egyrészt a Kormány rendeletei 15 napig maradhatnak hatályban. Kivételt jelent a korlátozás alól a rendelet hatályának Kormány általi meghosszabbítási lehetősége, de ez csak az Országgyűlés felhatalmazása alapján történhet. A másik időbeli korlát alapján a Kormány rendeletei a veszélyhelyzet megszűnésével hatályukat veszítik. Az Alkotmányban rögzített vonatkozó rendelkezésekhez viszonyítottn kiemelendő, hogy a korábbi szabályozás szerinti szükségállapot meghatározásából kikerült az ipari szerencsétlenség és elemi csapás, mint kihirdethetőségi feltétel, ezáltal megszüntetve a kiemelt katasztrófák besorolását a szükségállapot esetkörébe. A profiltisztítás folytán a szükségállapot a polgárháborús eseményekre és a lázadás eseteire, míg az ipari szerencsétlenségnek a veszélyhelyzetbe történő beemelésével és a „közrend és közbiztonság” kitétel elhagyásával a veszély-

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

helyzet esetkőre a katasztrófa típusú helyzetekre korlátozódik. A szabályozás ennek folytán logikusabbá vált.<sup>28</sup>

Az Alaptörvény 53. cikk (3), (4) bekezdéseiben foglaltak - a Kormány rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány - az Országgyűlés felhatalmazása alapján - a rendelet hatályát meghosszabbítja; a Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti - a korábbi szabályozásban alkotmányos szinten nem szerepeltek.

Összességében kijelenthető, hogy az Alaptörvény rendelkezéseivel a veszélyhelyzet esetkőre vonatkozó szabályozás világosabbá és logikusabbá vált.

### 3.6. A TERRORVESZÉLYHELYZET ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

A hatodik különleges jogrendi esetkőr a „terrorveszélyhelyzet”, melynek különböző szempontok szerinti összehasonlítását az 6. számú táblázat tartalmazza.

Az összehasonlító elemzés szempontjai	Magyar Köztársaság Alkotmánya	Magyarország Alaptörvénye
<i>A szabályozás hatálya és helye</i>	<u>hatály</u> : 2011. december 31-ig <u>helye</u> :-	<u>hatály</u> : 2012. január 01-től <u>helye</u> : 51/A. cikk, 54. cikk
<i>Típusa, kihirdetésének előfeltételei</i>	-	- terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye, vagy - terrortámadás
<i>Kihirdetésre jogosult hatalmi centrum</i>	-	Országgyűlés
<i>A kivételes felhatalmazásra jogosult hatalmi centrum</i>	-	Kormány
<i>A kivételes hatalom mértéke</i>	-	Rendkívüli intézkedések
<i>Alkotmányos garanciák</i>	-	Általános és speciális alkotmányos garanciák

6. számú táblázat: A terrorveszélyhelyzet Alkotmány és Alaptörvény szerinti összehasonlító elemzése.

*Forrás: saját készítés*

A biztonsági környezet utóbbi évtizedben bekövetkezett változásai, a világszerte, így Európában is egyre gyakoribbá váló terrortámadások folytán 2016. júniusában sor került az

<sup>28</sup>Jakab András - Till Szabolcs: A különleges jogrend, in: Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.), Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 509.

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

Alaptörvény 6. módosítására, amely a különleges jogrendre vonatkozó szabályrendszert egy új esetkörrel egészítette ki „terrorveszélyhelyzet” megnevezéssel.

*„A terrorveszélyhelyzet elfogadott struktúrája és eszközrendszere alapvetően emlékeztet a megelőző védelmi helyzet szabályozására, jelentős eltérés ugyanakkor a kiváltó okok közötti különbség, valamint a hadkötelezettség kérdésétől való függetlensége. A kialakított új különleges jogrendi alakzat voltaképpen a szükségállapot kétfokozatú előszobátényállása. A különleges jogrendnek ez az eleme tehát elsődlegesen a rendészeti jellegű állami feladatok ellátásához kapcsolódik, de kihat a tág értelemben vett közigazgatás intenzitásának fokozására. A terrorveszélyhelyzet szabályrendszere a kiváltó okok viszonylag rugalmas kezelhetőségét szolgálja, biztosítva az alkotmányos alaphelyzet szabályaitól való távolodás lehetőségét. Ennek során a Kormány jogkörei egyre inkább kiterjeszthetők a honvédelmi törvényben meghatározott feladatkörökben, továbbá egyre tágabb személyi körre érvényesíthető a kötelezettségek bővítése és a jogok korlátozása.”<sup>29</sup>*

Az Alaptörvény 51/A. cikk (1) bekezdése alapján a terrorveszélyhelyzet kihirdetésére a terrortámadás bekövetkezése vagy annak jelentős és közvetlen veszélye esetén van lehetőség. A vonatkozó szabályozás alapján az esetkör két szakasza figyelhető meg. Az első ún. „előkészületi szakasz”, amikor a Kormány a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően korlátozott területen és ideig jogosult a kivételes hatalom gyakorlására. E hatalom gyakorlásának ellensúlyaként számos biztosíték mutatkozik meg a szabályozásban. Az egyik biztosíték, hogy a Kormány csak a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be. A másik alkotmányos garancia a Kormányt terhelő tájékoztatási kötelezettség: bevezetett intézkedéseiről köteles a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatni. A harmadik alkotmányos biztosíték az időtényező: a Kormány által bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb tizenöt napig tart. További biztosíték a Kormány hatalomgyakorlásával szemben az, hogy a második szakaszba történő átlépés, a terrorveszélyhelyzet kihirdetése az Országgyűlés döntésétől függ.

A második szakasz, a *terrorveszélyhelyzet* Országgyűlés általi kihirdetésével kezdődik, amelyhez a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A különleges jogrend meghatározott időre hirdethető ki és hosszabbítható meg, ennek felső korlátját nem határozza meg az alkotmányozó. A terrorveszélyhelyzet kihirdetésével egyidejűleg az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézke-

<sup>29</sup>Jakab András - Till Szabolcs: A különleges jogrend, in: Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.), Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 504.

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

dések a terrorveszélyhelyzet megszűnésével hatályukat veszítik. A Magyar Honvédség terrorveszélyhelyzet idején történő felhasználhatóságának feltétele, hogy erre csak abban az esetben kerülhet sor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. Ez utóbbi feltétel alkotmányos korlátként való megjelenése mellett ebben a szakaszban is biztosítékként jelentkezik az időtényező. A Kormány kivételes hatalmát határozatlan ideig nem, csak az Országgyűlés - minősített többséghez kötött - döntésétől függően, meghatározott ideig gyakorolhatja, továbbá rendeletei időbeli hatályának korlátja, hogy azok a terrorveszélyhelyzet megszűnésével hatályukat veszítik.<sup>30</sup>

## ÖSSZEGZÉS

A különleges jogrend intézménye a magyar jogrendben és a hazai tudományos kutatás területén jelentős múlttal rendelkezik. Az utóbbi években megjelenő új biztonsági kihívások, valamint a hazai rendszerváltozást követő közigazgatási, védelmi és jogszabályi harmonizációs folyamatok okozta változások hatással voltak az ország védelmi stratégiájára is, amelyek együttesen a különleges jogrendi időszakok számának bővülését eredményezték, megtartva a szabályozási elv hasonlóságát. A különleges jogrendi alakzatokat vizsgálva megállapítható, hogy a rendszerváltozás óta eltelt csaknem három évtizedben a különböző külső és belső körülmények hatására - a biztonsági környezet változásai, a NATO tagságunkból adódó kötelezettségeknek való megfelelés, a katasztrófavédelem egységes rendszerének kialakítása - az esetkörök száma háromról hatra bővült.

Az elmúlt évtizedben a különleges jogrendre vonatkozó szabályozás a Magyar Köztársaság Alkotmányának a megelőző védelmi helyzet esetkörével való 2004. évi bővítését követően tartalmát tekintve jelentősen nem változott. A leglényegesebb tartalmi változások között külön kiemelését érdemel a szükségállapot és a veszélyhelyzet esetkörének egyértelmű elhatárolása, ezáltal a szabályozás egyértelműbbé válása, valamint az új esetkör, a terrorveszélyhelyzet Alaptörvénybe történt beemelése. Az Alaptörvény szabályrendszere ezen túlmenően érdemi újdonságot nem nyújtott, tartalmát tekintve lényegében megegyezett a korábbi szabályozás rendelkezéseivel. Ennek ellenére kijelenthető, hogy a szabályozás a vonatkozó rendelkezések egy fejezet alá rendezésével, egyes különleges jogrendi alakzatok fogalmainak egyértelműbb elhatárolásával, kisebb dogmatikai és stilisztikai pontosságokkal egységesebbé, logikusabbá, letisztultabbá, valamint átláthatóbbá vált.

A rendszerváltozás óta eltelt időszak szabályozási sajátosságait vizsgálva megfigyelhető, hogy egy-egy, az ország biztonságát érintő tényező, fenyegetettség megjelenése a szabályozás egy-egy újabb esetkörrel történt bővítését eredményezte. Napjaink felgyorsult világában, amikor a biztonságot veszélyeztető tényezők gyors ütemben változnak, ezen tényezők egymásra épülő, országhatárokat nem ismerő, kiszámíthatatlan, előre nem látha-

<sup>30</sup>Jakab András - Till Szabolcs: A különleges jogrend, in: Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.), Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 503-506.

# HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 4. szám

tó következményekkel járnak, felmerül az a vitára okot adó kérdés, hogy hosszabb távon megfelelő válaszlépésnek tekinthető-e, ha az újabb és újabb fenyegetések egy-egy újabb esetkörként alaptörvényi szinten kerülnek szabályozásra. Erre a kérdésre - megítélésem szerint - további kutatások elvégzése után adható körültekintő, megalapozott válasz.

## FORRÁS- ÉS IRODALOMJEGYZÉK

1. Farkas Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért: Avagy gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban, *Iustum Aequum Salutare*, (2017/13/4) 17-29. Forrás: [http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20174sz/02\\_FarkasA\\_IAS\\_2017\\_4.pdf](http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20174sz/02_FarkasA_IAS_2017_4.pdf) (2018.04.13.)
2. Kukorelli István: Alkotmánytan, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
3. Mógor Judit - Horváth László: Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban. Forrás: [http://archiv.uni-nke.hu/downloads/bsz/bszemle2009/3/03\\_mogorjudit.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/downloads/bsz/bszemle2009/3/03_mogorjudit.pdf) (2018.03.17.)
4. Petrétei József: A minősített időszakokra vonatkozó alkotmányi (törvényi) szabályozás sajátosságai, in: Ádám Antal, Cseresy Ferenc, Kajtár István (szerk.), *Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára*, Pécs, 2006, 307-319.
5. Jakab András - Till Szabolcs: A különleges jogrend, in: Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.), *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 485-513.
6. Farkas Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről, *Szakmai Szemle*, (2016/3) 174-189. Forrás: [http://knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2016\\_3\\_szam.pdf](http://knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2016_3_szam.pdf) (2018.03.21.)
7. Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozhatósága különleges jogrendben, különös tekintettel a (büntető-) igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre, in: Homoki-Nagy Mária, Karsai Krisztina, Fantoly Zsanett, Juhász Zsuzsanna, Szomora Zsolt, Gál Andor (szerk.), *Ünnepi kötet Dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Szeged, 2018, 555-565.
8. 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
9. 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
10. 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
11. Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011.
12. Magyarország Alaptörvénye
13. Prohászka Petra - Hornyacsek Júlia: Die aktuelle Fragen der Modernisierung der Landesverteidigungsverwaltung, *Hadtudományi Szemle*, (2014/7/1) 98-112.