ŐSZE ÁRON

# ANALÍZIS A MAGYAR KÜLÖNLEGES JOGRENDI SZABÁLYOZÁS HATÉKONYSÁGÁRÓL

*Absztrakt*

*Tanulmányomban az Alaptörvényben szabályozott különleges jogrendi rendelkezéseket vizsgálom. Egy rövid elméleti kitérő után átfogó képet igyekszem adni a hatályos magyar különleges jogrendi szabályokról, kiemelt hangsúlyt fordítva a kihirdetési feltételekre és a hatáskörök címzettjeire, valamint a lehetséges szabályozási problémákra. A tanulmány végén pedig saját javaslataimat foglalom össze, egy hatékonyabb szabályozás kialakítása érdekében.*

*Kulcsszavak: különleges jogrend, minősített időszak, válsághelyzet, kihirdetési feltétel*

## BEVEZETÉS

Egy rövid alkotmánytörténeti kitekintés keretében megállapíthatjuk, hogy Magyarország az írott alkotmány és a demokratikus jogállami forma együttlétezését tekintve kevesebb, mint 30-es múltra tekint vissza. Az 1949. évi XX. törvény hatálybalépésével hazánkban ugyan megalapozták az írott alkotmányos jogrendszert, a totalitárius rendszerekben azonban indokolatlan a különleges jogrenddel kapcsolatos bárminemű vizsgálódás akár alapjogi, akár hatékonysági-hatásköri tekintetben.

A magyar különleges jogrendben azonban sem a rendszerváltás idején módosításra kerülő kommunista alkotmány, sem a 2012. január 1-én hatályba lépő Alaptörvény – mely a különleges jogrend szabályozását tekintve korábbi alkotmánytól csekély mértékben mutat eltérést – nem idézett elő lényeges változást. Ennek egyik alapvető oka, hogy Magyarországon a rendszerváltás óta nem következett be olyan esemény – a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó események kivételével[91] – amely indokolttá tette volna a különleges jogrendben tételezett minősített időszakok valamelyikének kihirdetését. Örvendetes a tény, hogy a súlyosabb események eddig nem alapozták meg Magyarországon a fegyveres konfliktusokra vonatkozó bármely minősített időszak kihirdetését, másrészről ez a ki nem alakult válsághelyzet az, amely megnehezíti a különleges jogrend rendszerével foglalkozó tanulmány megírását.

A fent rögzített gondolatokból kiindulva próbálok meg egy átfogó elemzéssel hozzájárulni a hatályos magyar különleges jogrenddel kapcsolatos kutatásokhoz. Elméleti alapokból kiindulva a tanulmány Magyarország Alaptörvényében külön fejezetben tételezett minősített időszakokra reflektál alkotmányjogi aspektusból, ezen belül is lényeges hangsúlyt helyezve a kihirdetési feltételekre, szükségességi-arányossági, hatékonysági és hatásköri irányvonalakra. Végül a kutatási eredményeket mérlegelve fejtem ki saját álláspontom a hatályos magyar különleges jogrend hatékonyságával kapcsolatban.

## 1. A KÜLÖNLEGES JOGRENDRŐL ÁLTALÁBAN

### 1.1. A különleges jogrend hatályosulásának előfeltétele

Előbb vagy utóbb minden társadalom szembesül olyan helyzettel vagy helyzetekkel, melyekre a jogalkotásnak és jogalkalmazásnak a megszokottól, vagyis a normális jogrendtől eltérő módon kell reagálni. E válsághelyzetek általános jellemzője, hogy az állam életének rendes működését, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát külső vagy belső társadalmi, illetve természeti veszély fenyegeti,[92] és amely az állam működésének normális állapotában nem kezelhető.[93] A különleges jogrend lényege tehát azon a tényen

[91] Magyarországon már több alkalommal került sor a veszélyhelyzet kihirdetésére. Példának lásd: A Kormány 219/2013. (VI. 24.) Korm. rendelete a 2013. június 10-én kihirdetett veszélyhelyzet meghosszabbításáról.
[92] MÓGOR Judit – HORVÁTH László: *Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban.* In: *Bolyai Szemle* 2009/3. szám 37. o.
[93] CSINK Lóránt: *Mikor legyen a jogrend különleges?* In: *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. szám 8. o.

alapul, hogy a társadalom alapvetően kiszolgáltatott, az állam nem tud maximális védelmet nyújtani a lakosságnak.[94] Ez kezelési deficit egyaránt megjelenhet az anyagi- és alaki jogi szabályozás keretén belül is.

A társadalmakat ért válsághelyzeteket – melyeknek a szabályozását tekintve is kiemelt fontossága lesz – a történelmi tapasztalatokra támaszkodva alapvetően csoportosítani tudjuk. Ezt Oren Gross a következők szerint szegregálja három kategóriába:

1. súlyos politikai krízisek, ebbe a csoportba tartoznak:
   a) nemzetközi fegyveres konfliktusok
   b) terrortámadások
   c) zendülések és lázadások
2. gazdasági krízisek
3. természeti katasztrófák[95]

Az Oren Gross féle kategorizálás mellet Pasquale Pasquino és John Ferejohn a válsághelyzetek következő csoportjait állítják fel:

1. Válsághelyzetek, melyek az ember szándékos cselekedeteinek a következményei. Ilyenek például a háborúk, terrortámadások.
2. Válsághelyzetek, melyek az emberi magatartásokból következnek, de nem eltervezett események. Ilyen lehet egy gazdasági krízis.
3. Válsághelyzetek, melyeket a természet idéz elő, mint a földrengések, hurrikánok, stb.[96]

Összehasonlítva Gross valamit Ferejohn és Pasquino válsághelyzet-tipológiáit, az alapvető különbség, hogy Gross a válsághelyzetek természete szerint tesz különbséget, míg az utóbbi elhatárolás a válsághelyzeteket azok előidézője alapján próbálja elhatárolni egymástól. A különleges jogrend szabályozását illetően egyik sem elhanyagolható tétel, hiszen ahogy látni fogjuk, a különböző megoldási javaslatok és minősített időszaki kategóriák a fent kifejtett tipizálásokon alapulnak. Nem elhanyagolható kérdés azonban, hogy az emberiség eddigi tapasztalataiból merítve tudjuk csak a válsághelyzeteket körülírni vagy meghatározni.

### 1.2. A demokratikus jogállam és a különleges jogrend egymáshoz való viszonyulása

A demokratikus jogállam alapvető elveiként felsorolhatjuk az általános, egyenlő és titkos választójogot, amelynek kifejeződése eredményeként létrejönnek az állami képviseleti szervek. Alapvető elv továbbá a szabadságjogok védelme, érvényesülése és érvényesíthetősége, a kormányok leválthatósága, valamint a hatalmi ágak és az államhatalom megosztása.97

Különleges jogrend alkalmazásának egyik legkényesebb pontja az alapvető jogok korlátozásának szélesebb lehetősége. Egy demokratikus jogállam alkotmányában biztosítja az állampolgárok és más személyek alapvető jogait, valamint azok korlátozásának eseteit, illetve mértékét. Vannak azonban nemzetközi jogi kötelezettségek is, melyek megkerülésére következmények nélkül nincs lehetőség. Ilyen például az Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (továbbiakban: PPJNE). A PPJNE kifejezetten elismeri, hogy vannak olyan válsághelyzetek, melyek igazolják a PPJNE által biztosított jogoktól való eltérést, szemben azokkal a nemzetközi jogi alapelvekkel, amelyektől az eltérés semmilyen esetben nem megengedett. Ebben az esetben az állam nem hivatkozhat az alkotmányára, alkotmányos rendjére és belső törvényeire sem.98 Tehát az PPJNE lehetővé teszi, hogy a nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején az PPJNE-ben részes államok az adott helyzet által szigorúan megkövetelt mértékben tehessenek olyan intézkedéseket, amelyek eltérnek a PPJNE-ben vállalt kötelezettségeiktől.99

Az International Commission of Jurists (továbbiakban: ICJ) 1983-ban kelt ajánlásában azt rögzíti, hogy az alkotmányoknak pontosítaniuk kell azokat a válsághelyzet idején bevezethető intézkedéseket,

---

[94] KONDÁS Kornél: *A különleges jogrend elrendelését követő feladatok a Rendőrség helyi szerveinek.* In: *Hadtudományi szemle* 2015. VIII. évfolyam 1. szám 303. o.

[95] GROSS, Oren: *Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always be Constitutional*? 2003. The Yale Law Journual, 1025. o.

[96] ELSTER, John: *Comment on the Paper by Ferejohn and Pasquino.* 2004. Oxford University Press and New York University School of Law, 240-241. o.

[97] BIHARI Mihály: *Politológia – A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. 2013. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, 391. o.

[98] MCGOLDRICK, Dominic: *The interface between public emergency powers and international law.* Oxford University Press and New York University School of Law 2004. Volume 2, Number 2, 385-386. o.

[99] Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 4. cikk 1. pont.

amelyek nem érinthetik nemzetközi jogban is elismert jogokat. Az ICJ kijelenti azt is, hogy az alkotmányoknak definiálnia kell azokat a válsághelyzeteket, amelyek igazolják a rendes jogrendtől való eltérést, és létrehoznak egy eljárást a különleges jogrend kihirdetésére, amely

1. elsődleges felelősséget ad a jogalkotónak,
2. pontosan meghatározza a válsághelyzet időtartamát,
3. és időszakosan felülvizsgálja a válsághelyzet meghosszabbítását.[100]

Láthatjuk, hogy a különleges jogrendi szabályozás nem merül ki állami hatáskörben, hiszen vannak nemzetközi jogi dokumentumok is, melyek kötelezettséget, egyben jogosultságot is rónak az adott államokra.

## 2. RENDKÍVÜLI ÁLLAPOT

### 2.1. Kihirdetési feltétele

*Az Országgyűlés hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.*[101]

A rendkívüli állapot a minősített időszakok közül legsúlyosabb variáció, hiszen egyrészről magában hordozza az elhúzódó jelleget, másrészről az ország tényleges létért való küzdelmével azonosítható, harmadrészt pedig – az előző kettőből értelemszerűen következve – az állami, gazdasági és társadalmi működés teljes körű átalakításával jár együtt, amihez a jogalkotó a honvédelmi törvényben felsorolt összes rendkívüli intézkedést igénybe vehetővé tette.[102]

### 2.2. Háború

A háborúnak nagy szakirodalma van, egészen az ókortól kezdve találunk műveket, melyek igyekeznek meghatározni ezt, az emberiséggel amúgy egyidős jelenséget.[103] Dinstein szerint egy közös elem van, amit minden háború-definícióban megtalálunk, ez pedig az államok közötti harc.[104] Emellett megemlíthetjük Clausewitz elméletét, mely szerint megkülönböztethetünk abszolút és valóságos háborút, ami másként fogalmazva absztrakt és konkrét háborút jelent. Az abszolút háború a háborúnak a legáltalánosabb, ugyanakkor a legsematikusabb modellje, amely a párharctól az atomháborúig a háború minden formájára érvényes, de nem minden háborúban nyilvánul meg. Éppen ezért szükség van a háború specifikáltabb („valóságos") modelljeire is, amelyek az adott háborúk pontosabb leírását adják.[105] Clausewitz szerint a háború tág körben dúló viadal. Ennél fogva csupán két küzdő fél áll előttünk, akiknek mindegyike arra törekszik, hogy a másikat saját akaratának teljesítésére kényszerítse, ellenfelét leverje, s ezáltal további ellenállásra képtelenné tegye.[106] A háborút időtartamát tekintve pedig csakis az erre irányuló szándékkal lehet elkezdeni és a háborús helyzet egészen a békekötésig tart. Ebből következik, hogy sem a határozott ideig tartó tűzszünet, sem a határozatlan ideig tartó fegyverszünet nem fogja megszüntetni a háborút.[107]

### 2.3. Idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye

A rendkívüli állapot másik kihirdetési feltétele az *idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye.* A fegyveres támadással külön pontban foglalkozom. Idegen hatalmon elsősorban más államokat, de érthetünk alatta akár nemzetközi szervezeteket vagy terrorista csoportokat is. Az idegen hatalom tehát minden olyan entitás, amely képes külföldről fegyveres támadást indítani az ország ellen. Közvetlen, ha az idegen hatalom fegyveres támadásának veszélye valószínű és időben közeli. A valószínűségnek nem kell 50

[100] CAMP, Linda – POE, Steven: *Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration.* In: *Human Rigths Quarterly* 2004. 1073-1074. o.
[101] Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pont.
[102] FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: *A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozása*. In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai.* 2016. Zrínyi Kiadó, Budapest, 306. o.
[103] Lásd Szun-ce A háború művészete című művét, mely körülbelül I. e. a VI. században keletkezett. SZUN-CE: *A háború művészete*. 2006. Carthaphilus Kiadó, Budapest.
[104] DINSTEIN, Yoram: *War, Aggression and Self-Defence*. 2001. Cambridge University Press 5. o.
[105] TÓTH I. János: *Clausewitz a háború lényegéről*. In: *Létünk* 2014. évfolyam 3. szám 27. o.
[106] CLAUSEWITZ Károly: A háborúról. 1917. Athenarum Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest, 13. o.
[107] JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja I.* 2009. Századvég Kiadó, Budapest, 611. o.

százaléknál nagyobbnak lennie, hanem csupán érzékelhetőnek és a normális valószínűségnél jelentősen nagyobbnak. Az időbeli közelség követelménye sem szigorúan számszerűsíthető, és a valószínűleg bekövetkező támadás hatékony elhárítására való felkészülési időhöz viszonyítandó.[108] A valószínű támadás megítélése tehát rendkívül nehéz döntési helyzetbe hozhatja a mindenkori Országgyűlést. Ehhez a döntési dilemmát nehezíti majd a fegyveres támadás megítélése is, amit a következő pontban fejtek ki, és kapcsolom hozzá az itt megállapítottakat.

### 2.4. Fegyveres támadás

A fegyveres támadást az Alaptörvény nem határozza meg. Ebben az irányadó a Büntető Törvénykönyv (továbbiakban: Btk.) lehet, melynek rendelkezése szerint fegyveresen követi el a bűncselekményt, aki lőfegyvert, robbanóanyagot, robbantószert, robbanóanyag vagy robbantószer felhasználására szolgáló készüléket tart magánál, vagy a bűncselekményt az *a)-d)* pontban meghatározottak utánzatával fenyegetve követi el.[109] De hivatkozhatunk-e egy törvényi rendelkezésre, ha egy Alaptörvényben szereplő, de meg nem határozott fogalomról beszélünk? Ez alapvetően a jogforrási hierarchia rendszerének tükrében vethet fel ellentmondásokat.[110] A jogforrási hierarchia rendszere szerint, akkor lenne a Btk. fegyveres vagy felfegyverkezve történő elkövetés meghatározása az Alaptörvénnyel ellentétes, ha az Alaptörvény meghatározná a fegyveres vagy felfegyverkezve történő elkövetés fogalmát, ami más értelmezést nyerne, mint a Btk. rendelkezései. Erről azonban nem beszélhetünk, ugyanis az Alaptörvényben nem találunk utalást arra vonatkozóan, hogy mit jelent a fegyveres vagy felfegyverkezve elkövetés. Igaz arra sem, hogy ebben az esetben a Büntető Törvénykönyvben foglaltakat kellene alapul venni. Ilyen esetekben abból kell kiindulni, hogy a jogalkotó olyan értelemben használja a kifejezést, amilyen értelemben a jogrendszer más szabályai használják azt.[111] Sőt, véleményem szerint a különleges jogrend súlyosságát illetően még szélesebb körben használatos a fegyveresen vagy felfegyverkezve történő elkövetés. Továbbá a jogalkotó számos helyen használja még a „fegyver/fegyveres" kifejezést. Ilyen a honvédelmi törvény[112] vagy akár a rendőrségi törvény.[113] Viszont az említett törvények értelmező rendelkezésében sem találunk definíciót sem a „fegyver", sem a „fegyveres" kifejezésre. Ezekben az esetekben is irányadónak lehetnek a Btk. rendelkezései.

Rendkívüli állapot kihirdetési feltételeit vizsgálva azt is megállapíthatjuk, hogy nincs lehetőség a kihirdetésére, ha idegen hatalom felfegyverkezve támadna Magyarországra. Itt megint a Btk.-ra utalunk: felfegyverkezve követi el a bűncselekményt, aki az ellenállás leküzdése vagy megakadályozása érdekében az élet kioltására alkalmas eszközt tart magánál.[114] Ezt a megállapítást azonban nem csak a rendkívüli állapot esetében fedezhetjük fel. Mind a megelőző védelmi helyzet, mind a váratlan támadás kihirdetési feltételeiben csak a fegyveres támadást használja a jogalkotó. Egyedül a szükségállapot lesz az, ahol megjelenik a felfegyverkezve történő elkövetés is. Ezekre majd a dolgozat megfelelő pontjaiban térünk ki részletesen.

### 2.5. Rendkívüli állapotra vonatkozó további szabályok

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 Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat, a köztársasági elnök jogait és a Kormány jogait.[115]

---

[108] JAKAB (2009): *i.m.* 614. o.

[109] 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 459. § (1) bekezdés 5. pont.

[110] A jogforrási hierarchia magasabb szintjén álló állami szerv által kibocsátott jogszabállyal nem lehet ellentétes az alacsonyabb szinten elhelyezkedő állami szerv által kibocsátott jogszabály, azt nem módosíthatja, és nem helyezheti hatályon kívül. SZIGETI Péter: *Jogtani és államtani alapvonalak*. 2011. Rejtjel Kiadó, Budapest, 110. o.

[111] JAKAB (2009): *i.m.* 666. o.

[112] A fegyveres katonai szolgálat célja a nemzeti és szövetségi védelmi feladatok végrehajtása érdekében a hadkötelesek kiképzése, felkészítése a katonai feladatokra és a Honvédség védelmi képességének erősítése. A fegyver nélküli katonai szolgálat célja a Honvédség fegyverhasználat nélküli feladataiban történő közreműködés és az ehhez szükséges felkészítés. 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 4. § (1) bekezdés.

[113] A rendőr szolgálati fegyver viselésére jogosult. A szolgálati fegyver viselésével és tárolásával kapcsolatos szabályokat külön jogszabály állapítja meg. 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 22. §

[114] Btk. 459. § (1) bekezdés 6. pont.

[115] Alaptörvény 49. cikk (1)-(2) bekezdés.

Farkas Ádám a Honvédelmi Tanács öszvérszerűségére utal, mikor a következő problémákat veti fel a jogintézménnyel kapcsolatban: személyi és hatásköri értelemben nagyrészt egyesíti a hatalmi ágakat, ami azonban egyrészt a döntésképességhez szükséges személyi körre, másrészt a végrehajtó hatalmat ellensúlyozni hivatott természetre figyelemmel operativitási kérdéseket vethet fel.[116] Problémát jelent az is, hogy az Alaptörvény nem rendelkezik a Honvédelmi Tanács helyettesítéséről, arra az estre, ha rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács bármely okból nem döntésképes és az Országgyűlés is akadályoztatva van.[117]

A Honvédelmi Tanács összetétele véleményem szerint nem feltétlenül eredményez öszvérszerűségét, hiszen ha alaposan megvizsgáljuk a szerv összetételét, látjuk, hogy a kormányzó oldal leuralja a Honvédelmi Tanácsot. Szintén aggályos, hogy nem találunk utalást arra, hogy a Honvédelmi Tanács mikor határozatképes, és milyen formában hozza meg rendeleteit, továbbá arra sem, hogy mi történik akkor, ha a köztársasági elnök nem írja alá a rendeletet. Szintén érdekes, a köztársasági elnök helyettesítése esetén felmerülő probléma: ugyanis a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén az akadályoztatás megszűnéséig vagy a köztársasági elnök megbízatásának megszűnése esetén az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig az Országgyűlés elnöke gyakorolja a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit. Ebben az esetben, a Honvédelmi Tanácsban az Országgyűlés elnöke helyettesítené a köztársasági elnököt. Kérdés viszont, hogy ki helyettesíti az Országgyűlés elnökét? Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény szerint az Országgyűlés alelnöke,[118] viszont az Országgyűlés alelnöke nem tagja a Honvédelmi Tanácsnak. Látjuk tehát, hogy számos alkotmányossági kérdés merül fel a Honvédelmi Tanácsot illetően.

## 3. SZÜKSÉGÁLLAPOT

### 3.1. Kihirdetési feltétel

*Az Országgyűlés a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén* szükségállapotot *hirdet ki.*[119]

A szükségállapot meghatározása az Alaptörvényben – eltérően a korábbi alkotmányos szabályoktól – homogén, összefoglaló módon belső eredetű, kiterjedt fegyveres-erőszakos cselekményként értékelhető.[120] Ugyanis az Alaptörvénnyel ellentétben az Alkotmány a szükségállapotot *körébe* vonta a katasztrófa okozta válsághelyzetet is.[121] Az Alaptörvényben azonban e két válsághelyzet elkülönül és azzal, hogy a jogalkotó a szükségállapot köréből kivetette a katasztrófa okozta válsághelyzetet, rendészeti típusú állami beavatkozással kezelhető minősített időszakká változtatta a szükségállapotot.[122]

### 3.2. Törvényes rend megdöntése

Bár Jakab András az Alkotmányhoz igazodva[123] az „alkotmányos rend" fogalmat használja, az Alaptörvényt alapul véve dolgozatomban a „törvényes rend" kifejezéssel operálok. Megítélésem szerint a két fogalom

---

[116] FARKAS – KÁDÁR: *i.m.* 306. o.

[117] FARKAS – KÁDÁR: *i.m.* 307. o.

[118] „A házelnököt – az általa meghatározott rendben – alelnökök helyettesítik." 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 3. § (1) bekezdés

[119] Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont

[120] JAKAB András – TILL Szabolcs: *A különleges jogrend.* In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba; Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* 2013. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 478. o.

[121] Az Országgyűlés az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: szükséghelyzet) szükségállapotot hirdet ki. 1989. évi XXXI. törvény 19. § (3) bekezdés i) pont

[122] JAKAB – TILL: *i.m.* 478. o

[123] Az Országgyűlés az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: szükséghelyzet) szükségállapotot hirdet ki. 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról 4. § (2) bekezdés. Itt azt is meg kell említeni, hogy az Alkotmány korábbi szabályozásához képest a szükségállapot

között pusztán alaki eltérések vannak, tekintettel a szabályozás körülményeire, valamint a további kihirdetési feltételekre. Így a törvényes rend alatt az Alaptörvényben foglalt jogi rendet kell érteni. Lényeges elem ebben az esetben is, hogy a rendes jogrendi eszközökkel a törvényes rend megdöntésére irányuló cselekmény ne legyen elhárítható, illetve kezelhető.[124]

### 3.3. Hatalom kizárólagos megszerzése

A jogalkotó ebben az esetben a hatalom megszerzésének és gyakorlása egyes módozatainak, illetve a hatalom kizárólagos birtoklásának próbál gátat szabni. Hatalom alatt az állami főhatalom bármely megnyilvánulását érteni kell, így tehát mind a központi, mind a helyi szintű hatalommal összefüggő, az erőszakos megszerzéssel, gyakorlással vagy kizárólagos birtoklással szemben védelmet kell biztosítani.[125] A központi és helyi szintű elkülönítés mellett azonban hatalom fogalmába beletartoznak mind a klasszikus hatalmi ágak,[126] mind a modern jogtudomány által kialakított hatalmi ági rendszerek is, melyek a montesquieu-i féle klasszikus csoportosítást meghaladták. A hatalom kizárólagos megszerzése tehát az állam legitim és zavartalan működésének ellehetetlenítését jelenti, amely olyan mértékű beavatkozást jelentene, amely a rendes jogrend eszközeivel nem lenne kezelhető.

### 3.4. Élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények

Az Alaptörvény nem ad iránymutatást arra, hogy mit jelent az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztetés. Az élet és vagyonbiztonságot tekintve a Btk. XV.[127] XXXV.[128] XXXVI.[129] fejezeti lehetnek irányadóak, viszont ez sem kimerítő jellegű, hiszen nem a bűncselekmény tényállási elemeinek kell megvalósulni, hanem bármilyen cselekmény megalapozhatja a szükségállapot kihirdetését, ami az élet- és vagyonbiztonságot veszélyezteti. Emellett a jogalkotó az élet- és vagyonbiztonság tekintetében az „és" kötőszóval egy konjunktív feltételt határoz meg. Véleményem szerint ezzel is a válsághelyzet súlyosságára utal, habár nem elképzelhetetlen olyan esemény sem, amely csak az egyiket, vagy csak a másikat veszélyezteti. De a többi kihirdetési feltételt is alapul véve logikusnak tűnik a konjunktív feltétel.

Az Alaptörvény szintén nem határozza meg, hogy mennyit jelent a tömeges mérték. A rendőrségi törvény rendelkezése szerint tömeg alatt 10 főt meghaladó csoportosulást kell érteni.[130] A 11 fő élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető, fegyveresen és felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények azonban aligha alapoznák meg a szükségállapot kihirdetését. Ennek megítélése megint csak a jogalkotó mérlegelési körébe tartozik.

## 4. MEGELŐZŐ VÉDELMI HELYZET

### 4.1. Kihirdetési feltétel

*Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése* érdekében *meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére.*[131]

### 4.2. Előzmények

A megelőző védelmi helyzetet, mint új minősített időszakot a 2005. január 1-től hatályos 2004. évi CIV. törvény vezette be az Alkotmányba.[132] A közvetlen kiváltó oka az a politikai igény volt, hogy a

alapjául szolgáló szükséghelyzet köréből kikerült a természeti katasztrófa. MÉSZÁROS Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban.* 2017. Doktori (PhD) értekezés, Debrecen, 237. o.

[124] JAKAB (2009): *i.m.* 615. o.

[125] JAKAB (2009): *i.m.* 231-232. o.

[126] Értsd ezalatt a Montesquieu-i féle klasszikus hatalommegosztási rendszert, tehát törvényhozó, végrehajtó, illetve bírói hatalmat. STÖRIG, Hans Johaim: *A filozófia világtörténete.* 2005. Helikon Kiadó, Budapest, 291. o.

[127] Az élet, testi épség és az egészség elleni bűncselekmények

[128] Vagyon elleni erőszakos bűncselekmények

[129] Vagyon elleni nem erőszakos bűncselekmények

[130] Rtv. 97. § (1) bekezdés e) pont

[131] Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés

hadkötelezettség ne legyen visszaállítható. A szövetségi kötelezettség teljesítése, mint másik kihirdetési feltétel elképzelhetetlen lenne a kölcsönös védelmi kötelezettséget tartalmazó nemzetközi szerződéshez tartozás nélkül. A különleges jogrend ezen eleme tehát elsődlegesen a katona jellegű állami feladatok ellátásához kapcsolódik, kihatásában ugyanakkor a tág értelemben vett közigazgatás gyorsítását hordozza.[133]

A megelőző védelmi helyzetet úgy is értelmezhetjük, mint a rendkívüli állapot és a békeidőszaki rend közötti átmeneti minősített időszakot. A „külső fegyveres támadás" fogalma azonos az „idegen hatalom fegyveres támadásának" fogalmával, amivel fent már foglalkoztam. A kétfajta veszély pontos elhatárolását a jogalkotó szándékosan nem tette meg, így hagyva nyitva a lehetőséget az ország katonai és külpolitikai érdekeinek legmegfelelőbb opció választására.[134]

A szövetségi kötelezettség a NATO-tagságból fakadó kötelességeket jelenti: amennyiben a szövetség valamely más tagállama kerül fegyveres konfliktusba, vagy annak veszélyébe, akkor a megelőző védelmi helyzet kihirdethető – feltéve, hogy ez szükségesnek látszik a konfliktus vagy annak veszélye szempontjából. Amennyiben pedig tényleges fegyveres konfliktus törne ki a NATO-szerződés 5. cikke értelmében, tehát kollektív védelmi kötelezettség este áll fenn, akkor akár a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot is kihirdethető.[135]

### 4.3. Felvetések

A megelőző védelmi helyzet tehát közvetít a rendkívüli állapot és a rendes jogrend eszközeivel kezelhető időszak között. A rendkívüli állapotnál kihirdetési feltételei között szerepel azonban az idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély), amit az aktuális fejezetben már elemeztünk. Azt is megállapítottuk, hogy a megelőző védelmi helyzet kihirdetését megalapozó fegyveres támadás veszélye, valamit az idegen hatalom fegyveres támadásának a veszélye (háborús veszély) között tartalmi különbség nincs. Ebből következik, hogy a megelőző védelmi helyzet valamint a rendkívüli állapot kihirdetési feltétele konkurál egymással.

A különbség a válsághelyzet elhárítására biztosított jogosítványok mértékében és címzettjében van.[136] Véleményem szerint a megelőző védelmi helyzetet – mint külön nevesített minősített időszakot – ki kellene iktatni az Alaptörvényből. Ehelyett olyan szabályozást kellene kialakítani, ami a rendkívüli állapot keretein belül ruházná fel a Kormányt válsághelyzet kezelésére alkalmas eszközökkel.

A megelőző védelmi helyzet másik kihirdetési feltétele a szövetségi kötelezettség teljesítése. Ez a válsághelyzet szintén beilleszthető akár a rendkívüli állapot, akár a szükségállapot kihirdetési feltételei közé, hiszen egy szövetségi kötelezettség bármilyen formában manifesztálódhat. Képtelenség megjósolni azt, hogy Magyarország határain belül és/vagy kívül lesz szükség a beavatkozásra, mint ahogy az sem állapítható meg, hogy ez a válsághelyzet milyen mértékű beavatkozást igényel. Más aspektusból megközelítve a kérdést: Mi történik akkor, ha olyan formában kell a szövetségi kötelezettségnek eleget tenni, ami Magyarországra fenyegetést nem jelent? Gondoljunk egy távoli országban történő hadműveletre. Ebben az esetben azt kérdőjelezem meg, hogy szükséges-e egyáltalán a szövetségi kötelezettséget minősített időszakként történő meghatározása? Magyarország rendszeresen küld kontingenseket a világ különböző pontjaira, bár alapvetően nem harcászati céllal, de ennek az esélye mindig fennáll. Itt arról van szó tehát, hogy ha külföldön vetünk be magyar csapatokat, az Magyarország határain belül indokolatlanná teszi-e a különleges jogrendi szabályozást, azonban ha ennek következtében érné támadás Magyarországot, lehetőség lenne a meglévő minősített időszakok valamelyikét kihirdetni – gondolunk itt elsősorban a rendkívüli állapotra. Véleményem szerint, tekintettel a fentiekre, indokolatlan a szövetségi kötelezettséget külön minősített időszakként nevesíteni és szabályozni az Alaptörvényben.

---

[132] VARGA Péter – HORVÁTH László: *A minősített időszakok definiálása, alapvető szabályai, valamint szabályozásának főbb indokai.* In: *Bolyai Szemle* 2009. XVIII. évfolyam 3. szám 84. o.
[133] JAKAB – TILL: *i.m.* 472-473. o.
[134] JAKAB (2009): *i.m.* 629. o.
[135] JAKAB (2009): *i.m.* 629. o.
[136] Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, megelőző védelmi helyzet idején a Kormány a hatáskörök gyakorlója.

## 5. TERRORVESZÉLYHELYZET

### 5.1. Kihirdetési feltétel

*Az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható.*[137]

### 5.2. Értelmezés

Az Országgyűlés 2016. június 7-én módosította Magyarország Alaptörvényét, kiegészítve a különleges jogrendre vonatkozó szabályozást a Terrorveszélyhelyzet kategóriájával. A jogalkotói cél az volt, hogy a Kormány megfelelő választ tudjon adni az új típusú biztonsági kihívásokra. Nevezetesen a terrorizmus jelentette veszélyeztetettség egy olyan stádiumára (ti. a jelentős és *közvetlen* támadás veszélye vagy a megtörtént támadást követő időszaka), amikor a fenyegetés már a békeidejű eszköztáron túli fellépést igényel, de – figyelemmel a szükségesség és arányosság mércéire – a különleges jogrend hatályos formái által biztosított jogkorlátozási szintek még nem indokoltak feltétel nélkül.[138]

Az alapvető kérdések tehát: szükséges volt-e új különleges jogrendi esetkör a terrorveszély kezelése érdekében; végső soron a terror veszélye a *békés mindennapok* része, vagy pedig különleges jogrendi időszakot igényel? A terror veszélyével összefüggésben pedig elégséges-e a Magyar *Honvédség* bevonása a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége mellett, vagy pedig további alapjogokat korlátozó intézkedésekre is szükség van? A szabályozás súlypontját alaptörvényi szintre kell-e helyezni, vagy pedig a sarkalatos szabályozási szint a domináns?[139]

A terrorizmussal kapcsolatos vizsgálódások egyik problémája a definíciós nehézségek. Napjainkra a terrorizmus fogalmára rengeteg meghatározás született, (egy angol kézikönyv 109 meghatározást gyűjtött egybe) nemzetközileg elfogadott érvénye azonban egyiknek sincs.[140] Ez nemcsak a különböző érdekekre vezethető vissza, hanem a jelenség természete az, ami ellenáll az egzakt fogalmi meghatározásnak. Az okfejtés teljesen jogosnak tűnik, mivel az államok közötti kulturális törésvonalak, a terrorista szervezetek változatossága és az ellenük való küzdelem sokrétűsége sem engedi egységes fogalom kialakítását.[141] Egyesek szerint azokat a jelenségeket kell a terrorizmus körébe sorolni, amelyek elsősorban az államrend vagy a nemzetközi politikai társadalom hatalmi rendje ellen irányulnak.[142] Másik meghatározásban a terrorizmus lényege egyértelműen a nyílt ütközet tagadása. Célpontjait úgy választja meg, hogy kizárja az önvédelem lehetőségét.[143]

### 5.3. Felvetések

A terrorveszélyhelyzet Alaptörvénybe iktatásával már részletesen foglalkoztam.[144] Itt csak röviden utalnék arra, hogy a dolgozatban tett megállapítások alapján szükségtelennek éreztem az Alaptörvény hatodik módosítását ebben a formában. Mind a kihirdetési feltételek, mind a hatáskörök tekintetében azt a következtetést vontam le, hogy a bizonyos módosításokkal a terrorveszélyhelyzet Alaptörvénybe emelése

---

[137] Alaptörvény 51/A. cikk (1) bekezdés.

[138] SIMICSKÓ István: *A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével* In: *Hadtudomány* 2016/3-4. szám 100. o.

[139] TILL Szabolcs: *Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra.* In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2016. IV. évfolyam 1-2. szám 32. o.

[140] KANCSAL Kitti: *Terrorizmus egykor és ma – avagy a büntetőjog eszközei a terrorizmus elleni harcban.* In: *Büntetőjogi szemle* 2012/3. szám 19. o.

[141] BARTHA-RIGÓ Márta: *A terrorizmus definíciójának hiánya és a felmerülő emberi jogi kérdések.* In: *Hadtudományi Szemle* 2017. X. évfolyam 4. szám 159 – 160. o.

[142] HASKÓ Katalin: *A terrorizmus történeti fejlődése.* In: FELKAI Gábor – MOLNÁR Attila Károly – PÁL Eszter (szerk.): *Forrásvidékek Társadalmi tanulmányok Némedi Dénes 60. születésnapjára.* 2002. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 293. o.

[143] TOWNSHEND, Charles: *A Terrorizmus*. 2003. Magyar Világ Kiadó, Budapest, 14. o

[144] Lásd: ŐSZE Áron: *A terrorveszélyhelyzet Alaptörvénybe iktatásának problematikája.* 2017. TMDK dolgozat, Győr.

helyett elegendő lett volna a szükségállapotra vonatkozó szabályozást módosítani a szükségesség-arányosság[145] követelményének szem előtt tartása mellett.

A terrorveszélyhelyzet – akár a megelőző védelmi helyzet, akár a váratlan támadás esetén – kihirdetését követően – sőt még az előtt is – a Kormány jogosult rendeleti kormányzásra. Pusztán a hatáskörök tekintetében mutat különbséget a megelőző védelmi helyzethez és váratlan támadáshoz képest.

## 6. VÁRATLAN TÁMADÁS

### 6.1. Kihirdetési feltétel

*A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő* készültségi *erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében - szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.*[146]

A váratlan támadást az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény 1. §-a iktatta be az Alkotmányba.[147] Indoka az volt, hogy az Alkotmány addig nem rendelkezett „idegen hatalom fegyveres támadásának nem minősülő külső fegyveres csoportok váratlan betörése, vagy az ország légterének szándékos megsértése, illetve váratlan légitámadás esetén a támadás elhárítása érdekében a fegyveres erők korlátozott mérvű és gyors bevetéséről."[148] Tehát a váratlan támadás más típusú specialitásokkal rendelkezik, mivel itt nem felkészülési időszakról van szó, hanem valamilyen azonosítási hiátusokkal terhelt, de megvalósult támadásról.[149]

### 6.2. Értelmezés

A „külső" betörés a külföldről megindított támadást jelenti, ami nem csak államtól származhat, hanem akár magyar állampolgárok is elkövethetik. A Magyarország területére történő betörés szintén a földrajzi értelmezést hivatott elősegíteni. A „csoport" kifejezést tágan kell értelmezni, hiszen a modern technológia segítségével akár egy ember is képes komoly gépesített támadást intézni.[150] Ebben az esetben azonban tágan értelmezés sem oldja fel ezt a problémát, hiszen csoporton semmiképpen sem érthetünk egy embert. Tehát ez a kihirdetési feltétel mondhatni „elavult", így szükség lenne a kihirdetési feltétel újradefiniálásra.

### 6.3. Felvetések

Ahogy látjuk, a váratlan támadás vagy a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot – nem szükségszerűen – megelőző válsághelyzet. Ugyanis egyáltalában nem biztos, hogy a váratlan támadás kihirdetésre kerül a szükségállapot vagy rendkívüli állapot alkalmazását megelőzően. Ennek a fordítottja is igaz: egyáltalán nem biztos, hogy a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésre kerül a váratlan támadás kihirdetését követően. Tehát a jogalkotó egy kvázi átmentet hivatott létrehozni a váratlan támadással. Érdekes az is, hogy a váratlan támadás esetén nincs szükség kihirdetésre, ami a Kormánynak korlátlan mérlegelési lehetőséget biztosít a váratlan támadás elrendelésére.

Véleményem szerint ezt az átmeneti időszakot indokolatlan egy újabb minősített időszakkal – ugyan úgy, mint a megelőző védelmi helyzet esetében – szabályozni, helyette a rendkívüli állapot, illetve a szükségállapot szabályozásán kellene módosítani az Alaptörvényt, és ezzel együtt a vonatkozó jogszabályokat is. Ezt úgy lehetne megoldani, hogy a Kormányt, vagy más megjelölt szervet/személyt a

---

[145] A szükségesség-arányosság lényege a különleges jogrend alkalmazásánál az, hogy minél nagyobb a fenyegetettség, annál súlyosabb beavatkozási lehetőséget kell biztosítani a minősített helyzet kezelésére feljogosított szervnek/személynek. TÁLAS Péter: *A terrorveszélyhelyzet-diskurzus margójára.* In: *Nemzet és Biztonság* 2016/1. szám 45. o.

[146] Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés.

[147] 1993. évi CVII. törvény az Alkotmány módosításáról.

[148] JAKAB (2009): *i.m.* 665. o.

[149] TILL (*Katonai Jogi és Hadijogi szemle* 2016. IV. évfolyam): *i.m.* 34. o.

[150] JAKAB (2009): *i.m.* 665-666. o.

rendkívüli állapot vagy szükségállapot kihirdetését megelőzően, a veszély fennállásakor a válsághelyzet megelőzésére, kezelésére szolgáló jogosítványokkal ruházzuk fel.

## 7. VESZÉLYHELYZET

### 7.1. Kihirdetési feltétel

*A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari* szerencsétlenség *esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.*[151]

### 7.2. Értelmezés

Annak ellenére, hogy a veszélyhelyzet a különleges jogrend intézményén belül került meghatározásra, mégsem tekinthető honvédelmi természetű kihívásnak. Erre a jogalkotó is utal azzal, hogy a honvédelmi törvény különleges jogrendi részében csak a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályokat nem helyezte el – az többi minősített időszakkal ellentétben –, mivel azok a katasztrófavédelmi törvényben[152] kerültek szabályozásra.[153] A veszélyhelyzet a különleges jogrend egyetlen olyan eleme, amely nem az állam fegyveres védelmére irányul. Különösen igaz ez a dominó-effektusra épített szabályozási formára,[154] amely a katasztrófaveszélyének kialakulásától a folyamatot egészében szemlélve, annak mielőbbi megszakításra törekszik a következmények minimalizálása érdekében.[155]

A válsághelyzetek közül a természeti katasztrófák azok, melyek minősített időszaki szabályozása alapozza meg legkevésbé a különleges jogrend jogintézményével kapcsolatos hatalommal való visszaélési lehetőségeket – vagy legalább is az attól való félelmet. Ezt a gyakorlat, valamint a szakirodalom is alátámasztja, hiszen a forrásokból az az általános következtetés vonható le, hogy a különböző fegyveres konfliktusok okozta válsághelyzetek azok, melyek előfeltételei lehetnek a hatalom koncentrációjának, a jogállami keretek megdöntésének.

### 7.3. Felvetések

A veszélyhelyzettel kapcsolatos szabályozás véleményem szerint kielégítő. A rendkívüli állapot és szükségállapot mellett a természeti katasztrófák okozta válsághelyzet az, ami klasszikusan szabályozási tárgy lehet a különleges jogrend rendszerében. Habár a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályok a katasztrófavédelmi törvényben kerültek szabályozásra, ami okszerű, hiszen a veszélyhelyzet intézménye alapvetően a katasztrófavédelmi ágazathoz tartozik, ahhoz a Magyar Honvédségnek csak közreműködői kapcsolódása van.[156] Ennek ellenére szükséges a természeti katasztrófák okozta válsághelyzeteket is minősített időszak keretein belül szabályozni, hiszen ezeknek a súlyossága is elérheti azt a fokozatot, amit rendes jogrend eszközeivel képtelenség lenne kezelni.

## 8. KONZEKVENCIÁK

A különböző minősített időszakokat vizsgálva a rendkívüli állapot és a szükségállapot tekintetében a kihirdetési feltételeket viszonylag jól körülírtnak találtam, amelyek a klasszikus válsághelyzetekre igyekeznek megoldást nyújtani. Ez rendkívüli állapot idején a háború, míg szükségállapot esetén alapvetően a forradalom, de lényeges kihangsúlyozni, hogy a szükségállapot kihirdetését nem csak forradalom jellegű események alapozhatják meg. Ebből következik tehát a tény, hogy e két minősített időszak a klasszikus

[151] Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés.
[152] A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 44-51. §
[153] FARKAS – KÁDÁR: *i.m.* 303. o.
[154] Katasztrófavédelmi törvény 3. § 4. *Dominóhatás:* a veszélyes anyagokkal foglalkozó létesítményben bekövetkező olyan baleset, amely a közelben lévő más, veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemre átterjedve a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek valószínűségét és lehetőségét megnöveli vagy a bekövetkezett veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleset következményeit súlyosbítja.
[155] JAKAB – TILL: *i.m.* 486-487. o.
[156] FARKAS – KÁDÁR: *i.m.* 303. o.

válsághelyzetek megelőzésére, kezelésére lett létrehozva, viszont egyáltalán nincs kizárva, hogy egyéb válsághelyzetek esetén ne lenne alkalmazható.

Ehhez a gondolathoz kapcsolódnak a megelőző védelmi helyzetről, a terrorveszélyhelyzetről, valamint a váratlan támadásról szóló fejezetben tett megállapításaim. Javaslataim között szerepel, hogy az Alaptörvényben tételezett minősített időszakok számát csökkenteni kell. Ezt olyan formában lehetne megvalósítani, hogy a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet és a váratlan támadás kihirdetési feltételeit a rendkívüli állapot és/vagy szükségállapot kihirdetési feltételi közé kellene beilleszteni. Ez megfelelő módosításokkal lehetséges lenne, hiszen mind a három „felesleges" minősített időszak – a fent megállapítottak alapján – kapcsolódik valamilyen formában a rendkívüli állapothoz és/vagy a szükségállapothoz. Ebből logikusan levezethető, hogy a hatályos szabályozás bonyolult, ami problémás, hiszen fenn áll a veszélye, hogy egy agyonszabályozott különleges jogrend elveszíti különleges jellegét, kvázi létrehozva egy különleges jogrendi törvényt az Alaptörvényen belül.

Ezzel párhuzamosan szükséges a hatásköri szabályozás újragondolása is. Ebbe egyaránt beletartozik a minősített időszak idején feléledő jogosítványok felülvizsgálata, a jogosítványok címzettjeinek pontos meghatározása, a címzettek esetleges helyettesítésére jogosult más szerv/személy kijelölése, a minősített időszak hatályának meghatározása, valamint ennek a megállapítására jogosult szerv/személy. Gondolok itt különösen a Honvédelmi Tanácsra vagy a köztársasági elnökre.

Sokszor kiemeltük már, hogy a különleges jogrenddel kapcsolatos alapvető problematika a hatalommal való visszaélés lehetősége és veszélye. Viszont a túlzott félelem rányomhatja a bélyegét a különleges jogrend céljára is, vagyis a válsághelyzet leghatékonyabb kezelésére, elhárításra. Kutatásaim eredményeként arra a következtetésre jutottam, hogy elegendő lenne a három minősített időszakot tételezni az Alaptörvényben, melyek a következők lennének:

1. rendkívüli állapot
2. szükségállapot
3. veszélyhelyzet

Úgy gondolom, hogy e minősített időszakok megfelelő újraszabályozásával, kihirdetési feltételeinek megfelelő meghatározásával, a hatáskörök címzettjeinek újragondolásával, valamint a megfelelő garanciák beépítésével ki lehetne alakítani azt a szabályozási optimumot, ami hatékonyan, a szükségesség és arányosság követelményének megfelelően tudná teljesíteni azt a célt, amelyre a különleges jogrend intézményét létrehozták.

## FELHASZNÁLT IRODALOM


[1.] BARTHA-RIGÓ Márta: *A terrorizmus definíciójának hiánya és a felmerülő emberi jogi kérdések.* In: *Hadtudományi Szemle* 2017. X. évfolyam 4. szám 159-160. o.

[2.] BIHARI Mihály: *Politológia – A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. 2013. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, 391. o.

[3.] CAMP, Linda – POE, Steven: *Are Constitutional State of Emergency Clauses Effective? An Empirical Exploration.* In: *Human Rigths Quarterly* 2004. 1073-1074. o.

[4.] CLAUSEWITZ Károly: A háborúról. 1917. Athenarum Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest, 13. o.

[5.] CSINK Lóránt: *Mikor legyen a jogrend különleges?* In: *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. szám 8. o.

[6.] DINSTEIN, Yoram: *War, Aggression and Self-Defence*. 2001. Cambridge University Press 5. o.

[7.] ELSTER, John: *Comment on the Paper by Ferejohn and Pasquino*. 2004. Oxford University Press and New York University School of Law, 240-241. o.

[8.] FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: *A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozása*. In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. 2016. Zrínyi Kiadó, Budapest 303-307. o.

[9.] GROSS, Oren: *Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always be Constitutional*? 2003. The Yale Law Journal, 1025. o.

[10.] HASKÓ Katalin: *A terrorizmus történeti fejlődése.* In: FELKAI Gábor – MOLNÁR Attila Károly – PÁL Eszter (szerk.): *Forrásvidékek Társadalmi tanulmányok Némedi Dénes 60. születésnapjára.* 2002. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 293. o.

[11.] JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja I.* 2009. Századvég Kiadó, Budapest, 231-666. o.

[12.] JAKAB András – TILL Szabolcs: *A különleges jogrend.* In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba; Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* 2013. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 472-487. o.

[13.] KANCSAL Kitti: *Terrorizmus egykor és ma – avagy a büntetőjog eszközei a terrorizmus elleni harcban.* In: *Büntetőjogi szemle* 2012/3. szám 19. o.
[14.] KONDÁS Kornél: *A különleges jogrend elrendelését követő feladatok a Rendőrség helyi szerveinek.* In: *Hadtudományi szemle* 2015. VIII. évfolyam 1. szám 303. o.
[15.] MCGOLDRICK, Dominic: *The interface between public emergency powers and international law.* Oxford University Press and New York University School of Law 2004. Volume 2, Number 2, 385-386. o.
[16.] MÉSZÁROS Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban.* 2017. Doktori (PhD) értekezés, Debrecen, 237. o.
[17.] MÓGOR Judit – HORVÁTH László: *Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban.* In: *Bolyai Szemle* 2009/3. szám 37. o.
[18.] SIMICSKÓ István: *A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével* In: *Hadtudomány* 2016/3-4. szám 100. o.
[19.] STÖRIG, Hans Johaim: *A filozófia világtörténete.* 2005. Helikon Kiadó, Budapest, 291. o.
[20.] SZIGETI Péter: *Jogtani és államtani alapvonalak*. 2011. Rejtjel Kiadó, Budapest, 110. o.
[21.] SZUN-CE: *A háború művészete*. 2006. Carthaphilus Kiadó, Budapest
[22.] TÁLAS Péter: *A terrorveszélyhelyzet-diskurzus margójára.* In: *Nemzet és Biztonság* 2016/1. szám 45. o.
[23.] TILL Szabolcs: *Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra.* In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2016. IV. évfolyam 1-2. szám 32-34. o.
[24.] TÓTH I. János: *Clausewitz a háború lényegéről*. In: *Létünk* 2014. évfolyam 3. szám 27. o.
[25.] TOWNSHEND, Charles: *A Terrorizmus*. 2003. Magyar Világ Kiadó, Budapest, 14. o
[26.] VARGA Péter – HORVÁTH László: *A minősített időszakok definiálása, alapvető szabályai, valamint szabályozásának főbb indokai.* In: *Bolyai Szemle* 2009. XVIII. évfolyam 3. szám 84. o.

**JOGFORRÁSOK**

[1.] Magyarország Alaptörvénye.
[2.] Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.
[3.] 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról.
[4.] 1993. évi CVII. törvény az Alkotmány módosításáról.
[5.] 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.
[6.] 2004. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.
[7.] 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.
[8.] 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.
[9.] 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.
[10.] 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.
[11.] 219/2013. (VI. 24.) Korm. rendelet a 2013. június 10-én kihirdetett veszélyhelyzet meghosszabbításáról.