

Szilvásy György Péter

A különleges jogrend és a rendeletalkotás

1. Elméleti előkérdések

Alaptörvényünk önálló fejezetben rendelkezik a *különleges jogrend* szabályairól, habár ennek számozása követi „Az állam” c. rész számozását (48-54. cikk). A különleges jogrend (másként: rendkívüli jogrend, különleges állapotok, minősített helyzetek vagy minősített időszakok) az állam „normál”, békeidőszaki működéséhez képest jelentősen eltérő időszakot jelent, amikor – a legsúlyosabb esetekben – *bekövetkezhet akár jelentős alapjog-korlátozás, sőt a hatalmi ágak megosztásának általánosan irányadó alapelvétől történő eltérés (hatalomkoncentráció) is.*¹ Nem kizárt tehát, hogy ilyenkor a polgári alkotmányosság klasszikus alapelvei csak korlátozottan érvényesüljenek. Ennek elsődleges indoka az *operativitás*, a minél gyorsabb cselekvés: az adott helyzetre adandó válasz, döntés meghozatalához jellemzően nincs elegendő idő a normál jogrend idején megszokott eljárás lefolytatására.

A rendkívüli jogrend bevezetésével kapcsolatban komoly *elméleti dilemmát* jelent, hogy a *gyorsaság és hatékonyság* követelményei – amelyek az alkotmányos kööttségek lazítását megengedik – ne eredményezhessenek e szabályokkal történő *visszaélést* (pl. szükségállapot fenntartását éveken, évtizedeken keresztül). A különleges állapotok jogának alapvető célja elvileg ugyanis az, hogy biztosítsa: az adott

¹ Lásd ennek kapcsán részletesen: KUKORELLI István: A rendkívüli jogrend, In. BALOGH Zsolt, HOLLÓ András, KUKORELLI István, SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2002, 312. o.

állam minél előbb visszatérhessen a „normál” alkotmányos helyzethez, visszakerüljön a „normál” működési rendbe.² Az alkotmányosság minimumát tehat minden kivételes helyzetben is meg kell őrizni. A megoldást az *arányosság* alapelve jelentheti: minél nagyobbak az alkotmányos rendre leselkedő veszélyek vagy az abban beállt zavarok, annál többféle eszköz vehető igénybe ezek elhárítására, megszuntetesere, és annál kisebb garanciák jelennek meg az eszkozokkal kapcsolatban. A jogi erdekerek ilyen jellegű kiegyensúlyozása természetesen csak ott valik indokolttá, ahol az alkotmányosság valódi, védendő érték. Ezért a különleges állapotok szabályozásának csak alkotmányos jogállamban van értelme. Nem csoda, hogy a diktatórikus jellegű rendszerek hasonló szabályokkal nem „terhelték” az alkotmányt: Magyarorsazon is csak 1989-tol jelentek meg a minősített időszakokkal kapcsolatos rendelkezések.³

² A témakör államelméleti kérdéseinek bemutatását jelen keretek közt mellőzöm, az külön tanulmány témája lehet (pl. C. Schmitt, G. Agamben, A. V. Dicey, F. Koja, H. Kelsen elméletei). Ennek kapcsán részletesen lásd pl.: JAKAB András, TILL Szabolcs: *A különleges jogrend*, In. TROCSANYI László, SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. (5. átdolgozott kiadás), Budapest, HVG-ORAC, 2016, 486-492. o.; CSINK Lorant: *Mikor legyen a jogrend különleges?* In. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 8-10. és 13-15. o.; BODI Stefánia: *A különleges jogrend fogalma*, In. TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 287-289. o.

Külön részletesen G. Agamben munkássága kapcsán lásd: KARACSONY András: *Kivételes állapot a jogban és a jagon túl* (Giorgio Agamben), In. ZSIDAI Ágnes, NAGYPÁL Szabolcs (szerk.): *Sapere aude. Unnapi kötet Szilagyi Péter hetvenedik szuletesnapja tiszteletére*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017, 213-219. o.

³ A 20. századi történeti előzmények kapcsán részletesen lásd: FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál: *A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai*, In. Farkas Ádám, Kádár Pál (szerk.): *Magyarorsag*

A rendkívüli jogrend bevezetésénél az Alaptörvény szerint speciális szabályok érvényesülnek. Az erre okot adó esetek – jellegüknél fogva – lényegében bármikor és általában kiszámíthatatlanul következhetnek be, így egy sajátos biztonsági-védelmi jellegű rendszer létrehozására van szükség. Bizonyos esetekben akár az is előfordulhat, hogy a legfőbb népképviselői szerv összehívására sincs idő, vagy annak működése ellehetetlenül. (Történeti példák alapján is előfordult már, hogy ilyen időszakokban egy személy vagy kisebb létszámú testület kezébe került az államhatalom gyakorlásának lehetősége.) Nem véletlen, hogy a különleges jogrend tipikus jogszabálya a *rendelet*, amelynek meghozatala lényegesen egyszerűbb és gyorsabb eljárást jelent, mint a törvényalkotás (ugyanakkor garanciális elemei és átláthatósága természetesen nem éri el a parlamenti jogalkotás szintjét).

Az Alaptörvény – és a kapcsolódó törvények (elsősorban a honvédelmi⁴ és a katasztrófavédelmi törvény⁵) – igen részletes és összetett rendelkezésekkel rendezik a különleges jogrend szabályait. Az Alaptörvény egy lépcsőzetes szabályozást irányoz elő, melyet az alábbiakban mutatunk be.

2. A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok az Alaptörvényben

katonai védelmének közjogi alapjai, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016. 276-290. o.; valamint Farkas Ádám, Patyi András: A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989-2016, In Farkas Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 93-95. o.

⁴ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény.

⁵ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 2011. évi CXXVIII. törvény.

Alaptörvényünk szerint hatféle minősített időszak fordulhat elő:

- rendkívüli állapot,
- suzsegallapot,
- megelőző védelmi helyzet,
- terrorveszélyhelyzet,
- váratlan támadás, valamint
- veszélyhelyzet.

Valamennyi esetre igaz, amit fent is említettünk: az alkotmányosság minimumának megőrzése nélkülözhetetlen minden körülmények között. Ezt a minimumot, illetve az ezzel összefüggő feltételeket határozza meg az Alaptörvény 54. cikke.

a) Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása felfüggeszthető, vagy az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.⁶ Azonban ez a lehetőség bizonyos alapjogokra nem irányadó, mert ezeknél a felfüggesztés vagy a fenti mértéken túli korlátozás *semmilyen esetben* nem képzelhető el. A kivételt képző alapjogok a következik:

- élet és méltóság, illetve az ezzel összefüggő tilalmak (pl. kínzás, emberkereskedelem, emberen végzett tudományos kísérlet, fajnemesıtes, egyedmásolás tilalmai – II-III. cikk),
- a tisztességes eljaras buntetoeljarasokhoz kapcsolódó elemei [pl. ártatlanság véelme, védelemhez való jog, *nullum crimen*

⁶ Az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése szerint:

„Az alapvető jogokra és kotelesztessegekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltetlenul suzsekes mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

sine lege, nulla poena sine lege, kétszeres büntetés tilalma – XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdései].⁷

b) Még különleges jogrendben sem függeszthető fel az Alaptörvény alkalmazása, és nem korlátozható az Alkotmánybíróság működése.

c) A különleges jogrendet az annak bevezetésére jogosult szerv köteles megszüntetni, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.

d) Garanciális jelentőségük miatt a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat az Országgyűlés *sarkalatos törvényben* határozza meg.

3. A rendkívüli állapot

Az Alaptörvény a „legsúlyosabb” minősített időszakot *rendkívüli állapot*nak nevezi. Súlyosságát mutatja az is, hogy a honvédelmi törvény szerint rendkívüli állapot idején van helye a legkiterjedtebb alapjog-korlátozásoknak is.⁸

A rendkívüli állapot lényege egy nemzetközi jellegű konfliktus, háborús természetű szituáció. Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés:

- hadiállapot kinyilvánítása vagy
- idegen hatalom fegyveres támadásának *közvetlen* veszélye (háborús veszély)

esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.

⁷ Lásd még: BALOGH Zsolt, GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Korlátozhatatlan jogok, In Halász Iván (szerk.): *Alkotmányjog*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 235. o.; SZABÓ Csaba, Horváth László: Magyarország Alaptörvényének és a Magyar Köztársaság Alkotmányának összevetése a különleges jogrend vonatkozásában, In. *Hadmérnök*, 2012/2. szám, 402. o.

⁸ Lásd a törvény 64. § (2) bekezdését.

A hadiállapot kinyilvánításához, a bekekoteshez, valamint a rendkívüli állapot kihirdetesehoz *az összes országgyulesi képviselő kétharmadának* szavazata szükséges.

A legsúlyosabb minősített időszak kihirdetesehoz tehat *foszaaly szerint* – érthető módon – a legfőbb nepkepviseleti szerv döntése szükséges. Azonban vitán felül áll, hogy számos olyan eset képzelhető el, amikor az Orszaggyules e döntést már nem tudná meghozni (pl. támadás éri az Országház epuletet, az ország fővárosát megszállják stb.). Annak erdekeben, hogy a legfontosabb döntések ilyenkor sem maradhassanak el, az Alaptörvény egy „biztonsági” szabályt is tartalmaz, és ekkor a köztársasági elnök kerül döntési helyzetbe.

A *köztársasági elnök* jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, ha az Orszaggyules e döntések meghozatalában akadályoztatva van.

Termeszletesen, mivel ebben az esetben az államfő mintegy „átveszi” a legfőbb nepkepviseleti szerv jogkörét, e döntésnek a hatalmi egyensúly lehetőség szerinti megtartása erdekeben fontos alkotmányos korlátai vannak:

a) Az Alaptörvény szerint az Orszaggyules a döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ulesezik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a hadiállapotot vagy a rendkívüli állapotot kiváltó események miatt *elháríthatatlan akadályba ütközik*.

b) Az akadályoztatás tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot kihirdetésének indokoltságát *az Orszaggyules elnöke, az Alkotmanybırosag elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg*. Vagyis egy háromtagú „bizottság” egyhangú döntése nélkülözhetetlen előfeltételt jelent a különleges államfői hatalomgyakorlashoz.

c) Az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni *első ülésén felülvizsgálja*, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről. E döntéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Tehát a törvényhozó hatalom utólagos „jóváhagyó” döntése is nélkülözhetetlen ebben az esetben.

Itt kell utalni rá, hogy az Alaptörvény nem a hadiállapot vagy rendkívüli állapot megszűnése utáni első ülésről, hanem az *akadályoztatás megszűnését követő első ülésről* szól. Tehát az sem kizárt, hogy a háborús helyzet még fennálljon, ám valamilyen okból már lehetségessé válik az Országgyűlés ülésének megtartása (pl. más épületbe hívják össze a képviselőket, megszűnik a főváros megszállása stb.).

A fenti korlátok mellett az Országgyűlésre vonatkozó további korlátozó szabályok is találhatóak az Alaptörvényben. Ennek megfelelően rendkívüli állapot idején az Országgyűlés *nem mondhatja ki feloszlását, és nem is osztható fel*. Az országgyűlési képviselők általános választását rendkívüli állapot idején nem lehet kitűzni és megtartani, ilyen esetben a rendkívüli állapot megszűnésétől számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani. Ha az országgyűlési képviselők általános választását már megtartották, de az új Országgyűlés még nem alakult meg, a köztársasági elnök az alakuló ülést a rendkívüli állapot megszűnésétől számított harminc napon belüli időpontra hívja össze. A feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést rendkívüli állapot idején *a Honvédelmi Tanács is összehívhatja*.

Mint fentebb láthattuk, rendkívüli állapot kihirdetésekor az Országgyűlés (vagy a köztársasági elnök) létrehozza a Honvédelmi Tanácsot. A Honvédelmi Tanács olyan szerv,

mely bekaidoszakban nem működik, tehát kifejezetten a minősített időszak idejére jön létre és látja el feladatait. Tekintettel a minél gyorsabb döntéshozatal lehetőségére, a Tanács lényegében „koncentrál” bizonyos hatalmi ágakat.

A Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai pedig:

- az Országgyűlés elnöke,
- az országgyűlési képviselőcsoportok (frakciók) vezetői,
- a miniszterelnök,
- a miniszterek,
- valamint – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke.

Felvethető a kérdés: a Tanács egyetlen katona tagja miért csak tanácskozási joggal rendelkezik. Ennek okát egyebek közt az iranyıtasi hatáskörökben kereshetjük: mivel a Honvéd Vezérkar főnöke által vezetett Magyar Honvedseg⁹ ilyenkor – a Kormány helyett – a Tanács irányítja, a Vezérkar főnöke esetében igen sajátos lenne, hogy saját tevekenysege felett iranyıtasi jogkorokkal kapcsolatos dontések meghozatalában vegyen részt. Emellett a Honvédségnek bekaidoben és háborúban egyaránt civil kontroll alatt kell állnia. Végül pedig el kell kerülni, hogy a Vezérkar főnöke esetleg olyan dontések végrehajtását legyen kénytelen teljesíteni, amelyek kapcsán egyébként ellenszavazatot adott volna le a Tanácsban.¹⁰

A Tanács, mint említettük, erőteljes hatalomkoncentrációt valósít meg, amennyiben gyakorolja:

⁹ A honvédelmi törvény 46. § (5) bekezdése szerint a Honvéd Vezérkar főnöki beosztását a Magyar Honvédség parancsnoka tölti be.

¹⁰ Lásd még: FARKAS Ádám, TILL Szabolcs Péter: A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarorsagon, In. FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarorsag katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 64. o.

- az Országgyűlés által rá átruházott jogokat,
- a köztársasági elnök jogait, valamint
- a Kormány jogait.

Az Alaptörvény alapján a Tanács dönt:

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

A Tanácsnak különleges jogalkotási hatásköre is van: *rendeletet alkothat*, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Természetesen az alkotmányosság minimumától ekkor sem lehet eltérni (54. cikk). A Tanács által alkotott rendelet a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.

Mint látható, a Tanács esetében lényegében „egy kézben” összpontosul a törvényhozó, a végrehajtó és az államfői hatalom. (A törvényhozó hatalom különösen és egészében akkor, ha az Országgyűlés nem ülészik.) Az alkotmányossági minimumszabályok értelmében azonban marad egy ellensúly: az Alkotmánybíróság, melynek

működése még rendkívüli állapot idején sem korlátozható.¹¹ A Tanács feladat- és hatásköreit, működésének rendjét részletesen a honvédelmi törvény szabályozza.

4. A szükségállapot

A szükségállapot ugyancsak súlyos és erőszakos, fegyveres cselekmények esetén hirdethető ki, de ekkor már az *országon belüli* szükséghelyzet áll fenn (pl. lázadás, felkelés, államcsíny, polgárháború stb.). A szükségállapot súlyosságára utal ugyanakkor az is, hogy az Alaptörvény számos szabályát a rendkívüli állapottal együtt rendezi.

Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés:

- a torvenyos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények,¹² továbbá
- az élet- és vagyonsbiztonsagot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkovetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki.

¹¹ Lásd még: HAJAS Barnabás: A minősitett időszakok, In. KILÉNYI Géza, HAJAS Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog korebol – a magyar államszervezet* (4. átdolgozott és bővített kiadás), Budapest, Szent István Társulat, 2010, 303. o.; LAKATOS László: A különleges jogrend és a honvédelem szabályzása, In. *MTA Law Working Papers*, 2014/49. szám, 3. o.

¹² Az Alaptörvény ezen megfogalmazása lényegében visszautal a C) cikk (2) bekezdésére:

„Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben torvenyos úton mindenki jogosult és köteles fellépni.”

A szükségállapot kihirdetéséhez ugyancsak az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges.

A rendkívüli állapothoz hasonlóan, ha az Országgyűlés a döntés meghozatalában akadályoztatva van, a fenti korlátok mellett a szükségállapot kihirdetésére a *köztársasági elnök* jogosult.

A szükségállapot idején is irányadók az Országgyűlés feloszlásának és felosztatásának tilalmával összefüggő korábban említett szabályok. A korábban már feloszlott vagy felosztatott Országgyűlést szükségállapot idején a köztársasági elnök is összehívhatja.

Figyelemmel arra, hogy a szükségállapot országon belüli konfliktust jelent, az Alaptörvény garanciális szabályként mondja ki, hogy *a Magyar Honvédséget szükségállapot idején csak akkor lehet felhasználni,¹³ ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.* Ha a szükségállapot idején az Országgyűlés akadályoztatva van, ezt a döntést az államfő hozhatja meg.

Eltérően a rendkívüli állapottól, szükségállapot idején új szerv nem jön létre, azonban egy békeidőszakban is működő szerv/személy többletjogosultságokat kap (jogalkotási téren is). Nevezetesen, szükségállapot idején sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be – *rendeletalkotás útján* – a *köztársasági elnök*. Az államfő e rendelettel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint,

¹³ A „felhasználás” fogalmát a honvédelmi törvény 80. § 5. pontja határozza meg:

„5. *felhasználás*: a Honvédség részvétele az erőszakos cselekmények és a kibertérből érkező, valamint egyéb elektronikai támadások és fenyegetések elhárításában szükségállapot és terrorveszélyhelyzet idején, valamint a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig terjedő időszakban”.

hasonlóan a rendkívüli állapotban hozott honvédelmi tanácsi rendeletekhez – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.

Szükségállapot idején – szemben a rendkívüli állapottal – az Alaptörvény szerint az Országgyűlés, illetve szervei működése *teljes mértékben nem szünetelhet*. Ilyenkor az Országgyűlés, akadályoztatása eseten pedig legalább a honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága folyamatosan ulesezik. Ennek egyik oka, hogy az Országgyűlés vagy a bizottság az államfő által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti.

A köztársasági elnök által rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések *harminc napig* maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés (vagy a honvédelmi ügyekért felelős bizottság) meghosszabbítja. *A köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti.*

5. A megelőző védelmi helyzet

A megelőző védelmi helyzet mint sajátos minősített időszak, 2004-ben került be a korábbi Alkotmányba. Oka az volt, hogy a korábbi alkotmányos szabályok nem adtak megfelelő lehetőségét a rendkívüli állapot szintjét el nem erő, de adott esetben jelentős biztonsági kockázatok kezelésére.

Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés:

- külső fegyveres támadás veszélye eseten vagy
 - szövetségi kotelesztettség teljesitese erdekeben
- meghatározott időre* kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg *felhatalmazza a Kormányt* sarkalatos

törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet *időtartama meghosszabbítható*.

Mint látható, szemben a rendkívüli állapottal, a megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez az Alaptörvény nem várja el a külső fegyveres támadás *közvetlen veszélyét*, tehát egyfajta „távoli”, hipotetikus veszély is elegendő. A másik esetkör alapvetően Magyarország nemzetközi katonai szövetségekben fennálló feladataihoz kötődhet (pl. NATO-tagságunk kapcsán).

A megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez, meghosszabbításához már nem az összes, hanem csak a *jelen lévő* országgyűlési képviselők *kétharmadának szavazata* szükséges. E minősített időszak időtartamát az Országgyűlés szabadon állapítja meg, azonban a „*meghatározott időre*” kifejezés arra utal, hogy konkrét időtartamot kötelező meghatározni.

A megelőző védelmi helyzethez kötődően a Kormány rendelkezik többletjogosultságokkal. Az Alaptörvény a megelőző védelmi helyzet kapcsán markánsan elkülönít *két időszakot* (első vagy előkészületi/előkészítő, és azt követő második fázis).

Az előkészítő fázisban a Kormány *rendeletben* már a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően (*de még a kihirdetést megelőzően*, tehát egy átmeneti időszakban) a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Ezen átmeneti intézkedések lehetséges meghozatalának oka lényegében az, hogy (amint az a „*megelőző*” szóból is látható)

adott esetben a rendkívüli állapot és/vagy a hadkotelesztettség visszaállításának majdani eshetőségére fel lehessen megfelelo módon készülni (pl. magasabb védelmi szint elerese, sorozások megkezdese stb.).

Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de *legfeljebb hatvan napig tarthat*.

A Kormány a megelőző védelmi helyzet idején (tehát már a kihirdetését követően, a második fázisban) ugyancsak *rendeletet alkothat*, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. E rendelet *a megelőző védelmi helyzet megszűnésével hatályát veszti, hatályának meghosszabbítására nincs mód*.

6. A terrorveszélyhelyzet

Ez a minősített időszak az Alaptörvénybe 2016-ban, az Alaptörvény hatodik módosításával került be. Oka a terrorizmus által előidézett, Európát is egyre jobban érő fokozódó fenyegetettség, a nemzetkozsi biztonsági környezet radikális átalakulása volt.¹⁴

A terrorveszélyhelyzet szabályozási modellje alapvetően a megelőző védelmi helyzetét képezi le, bizonyos

¹⁴ A kérdés elméleti alapjai kapcsán lásd pl.: VAJKAI Edina: A migracio kérdésének ternyerese a biztonságpolitikában, In. *Pécsi Határőr Tudomanos Közlemények* (XV. kötet), Pécs, 2014, 251-257. o.; HAUTZINGER Zoltán: A terrorizmus elleni küzdelem idegenjogi eszközei, In. *Pécsi Határőr Tudomanos Közlemények* (XVI. kötet), Pécs, 2015, 203-212. o.; HAUTZINGER Zoltán: *Szemelvények a migracio szabályozásáról*, Pécs, AndAnn, 2016, 16-18. o.

változtatásokkal. Az egyik legfontosabb ilyen – értelemszerűen – a kihirdetésére okot adó körülmény; a másik pedig, hogy terrorveszélyhelyzetben – a szükségállapot szabályozásához hasonlóan – mód nyílhat a Honvédség belföldi felhasználására.

Az Alaptörvény szerint 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*.

Mint látható, ez az egyetlen olyan minősített időszak, amelynek a törvényhozó hatalom általi kihirdetéséhez *nélkülözhetetlen előfeltétel* a végrehajtó hatalom részéről érkező kezdeményezés.

Hasonlóan a megelőző védelmi helyzethez, a terrorveszélyhelyzet kihirdetéséhez, meghosszabbításához ugyancsak a *jelen lévő* országgyűlési képviselők *kétharmadának szavazata* szükséges. E minősített időszakra is igaz, hogy időtartamát az Országgyűlés szabadon állapítja meg, azonban a „*meghatározott időre*” kifejezés itt is arra utal, hogy konkrét időtartamot kötelező meghatározni.

A terrorveszélyhelyzethez kötődően ugyancsak a Kormány rendelkezik különleges rendeletalkotási jogosultsággal. A rendeletalkotási lehetőség – hasonlóan a megelőző védelmi helyzethez – a különleges jogrend kihirdetését követően, illetve azt megelőzően is fennállhat.

A Kormány *rendeletben* a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően (tehát az első fázisban) a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi

szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevekenysege ellátását érintő törveynyeketol eltero, valamint sarkalatos törveynben meghatározott intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkezo allando bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb tizenöt napig tart.

Már kihirdetett terrorveszélyhelyzet idején a Kormány olyan *rendeletet alkothat*, amellyel – sarkalatos törveynben meghatározottak szerint – egyes törveynyek alkalmazását felfuggesztheti, törveyni rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete *a terrorveszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti, hatálya nem hosszabbithato meg*.

Mint erre fentebb már utaltunk, a terrorveszelyhelyzethez kapcsolodo szabályozás – hasonlóan a szuksegallapotnal látottakhoz – lehetoseget teremt, egyfajta *ultima ratio*-ként, akár a Magyar Honvedseg felhasználásához is. Az Alaptörveyn szerint a terrorveszelyhelyzethez kapcsolodo *mindkét fázis* időtartama alatt helye van a Honvedseg felhasználásának, de kizárolag akkor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

7. A váratlan támadás

Ez a minősitett időszak a korábbi Alkotmányba 1993-ban, a délszláv válság idején került be, amikor esetenként kisebb méretű idegen csapattestek sodródtak át a magyar országhatáron, és ennek kezelésére nem volt megfelelo jogi

eszköztár.¹⁵ A váratlan támadás mint minősített időszak lényegében egy átmeneti helyzetre utal, hiszen a Kormány kötelezettségeit határozza meg mindaddig, amíg a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntés megszületik.

A váratlan támadás mint a különleges jogrend egyik esete, az operativitás elsődlegességének jellegzetes bizonyítéka. A rendkívüli vagy a szükségállapot kihirdetésével összefüggő garanciális szabályok nyilvánvalóan lassítják a döntéshozatal lehetőségét, míg azonban egy váratlan külső (szárazföldi vagy akár légi) támadás elhárítására rendelkezésre álló cselekvési időtartam rendkívül rövid lehet, és a lehető leggyorsabb válaszlépéseket igényli.

A fentieknek megfelelően az Alaptörvény szerint a Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén:

- a támadás elhárítására,
- Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi 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.*

¹⁵ Lásd Jakab, Till: i. m. 506. o.;

Till Szabolcs: Különleges jogrend, In Jakab András, Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2.4. (Letöltve: 2019.06.18. <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>); Keszely László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből, In: *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 84. o.

Látható tehat, hogy az azonnali döntéshozatal és cselekvés érdekében a Kormány kapott felhatalmazást és egyben koteleszttseget a szükséges intézkedések megtételére, adott esetben a honvédség és/vagy a rendőrség (hatarrendeszlet) igénybevételének elrendelésére. A Kormány a megtett intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Orszaggyulest és a köztársasági elnököt. Megítélésem szerint – természeténél fogva – a váratlan támadás esetében nem lehet szó valamilyen állapot „kihirdetéséről”, ugyanakkor az Alaptörvény fent már idézett szabálya minden különleges jogrendi esetre vonatkozóan kimondja, hogy meg kell szüntetni, ha „kihirdetésének feltételi már nem állnak fenn”.¹⁶ Ilyen szempontból is érdekes, hogy az Alaptörvény minden különleges jogrendi helyzetnél külön kimondja a kihirdetés szükségességét – kivéve a váratlan támadást.

A Kormány váratlan támadás esetén is jogosult a „normál” időszakhoz képest eltérő rendeletalkotásra. Az Alaptörvény szerint sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti, hatályának meghosszabbítására nincs mód.

Váratlan támadás esetén elvileg alapjog-korlátozó intézkedések viszonylag szűk körben fordulhatnak elő, hiszen a kormányzati iranyításal végzett cselekmények alapvetően a támadások elhárítására, a támadók ország területéről történő eltávolítására vonatkozhatnak. Ugyanakkor nem kizárt, hogy

¹⁶ Lásd az 54. cikk (3) bekezdését.

az érintett civil lakosság védelme érdekében mégis szükséges hasonló intézkedések igénybevétele (pl. a lehetséges fegyverhasználattal érintett területek kiürítése).

8. A veszélyhelyzet

A veszélyhelyzet az egyetlen olyan minősített időszak, amikor nem az állam (külső vagy belső) fegyveres védelmét kell megvalósítani, hanem valamilyen természeti vagy ipari katasztrófa következményeit kell kezelni. Habár a veszélyhelyzetet ki kell hirdetni, az operativitás érdekében itt is a Kormány kapta meg a megfelelő hatásköröket, ideértve a rendeletalkotásban megjelenő sajátosságokat is.

Az Alaptörvény szerint a Kormány:

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

A veszélyhelyzetet tehát – szemben más minősített időszakokkal – nem az Országgyűlés, hanem a Kormány hirdetheti ki. Mint a fenti megfogalmazásból látható, az sem kizárt, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésére már csak a bekövetkezett katasztrófa (pl. egy atomreaktort ért robbanás) után, annak következményei elhárítása érdekében kerüljön sor.

A veszélyhelyzetet kiváltó konkrét természeti spontán folyamatok vagy emberi magatartások mibenlétét a katasztrófavédelmi törvény határozza meg részletesen. Idetartoznak:

- elemi csapások, természeti eredetű veszélyek (pl. jelentős mértékű árvíz, belvíz, hóesés vagy hófúvás, földrengés);*

- ipari szerencsétlenségek, civilizációs eredetű veszélyek (pl. veszélyes anyagok és hulladékok szabadba kerülése, radioaktív kiszóródás és sugárterhelés);
- egyéb eredetű veszélyek (pl. járvány, ivóvizek jelentős mértékű szennyeződése, jelentős mértékű légszennyezettség, a kritikus infrastruktúrák¹⁷ jelentős mértékű működési zavara – pl. áramellátási hiány).¹⁸

A Kormány ebben az esetben is rendelkezik különleges rendeletalkotási joggal: veszélyhelyzet idején alkotható rendeletével – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. E rendelet főszabály szerint 15 napig marad hatályban, ám a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbíthatja. Az Alaptörvény azonban ennek is határt szab: a rendelet a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti, ezt követően a hatály már nem hosszabbítható meg.

A veszélyhelyzet az egyetlen olyan minősített időszak, melynek kihirdetésére a gyakorlatban már (többször is) sor került (elsősorban az árvízi védekezések minél hatékonyabb megvalósítása érdekében). Figyelemmel arra, hogy a veszélyhelyzet általában nem érinti az ország egészét, a Kormány rendelete ilyen esetben az ország meghatározott területére (pl. konkrétan meghatározott megyékre, járásokra, fővárosi kerületekre) is kiterjedhet.¹⁹

¹⁷ Az újabb jogszabályokban a „létfontosságú rendszerek, létesítmények” elnevezés vált jellemzővé.

¹⁸ Lásd részletesen a törvény 44. §-át.

¹⁹ Lásd pl.: 177/2013. (VI. 4.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről (árvíz); 245/2010. (X. 6.) Korm.

9. A rendeletalkotás további sajátos szabályai

a) *Vitán felül áll, hogy a különleges jogrendi esetekben alkotható rendeletek a jogszabályok közé tartoznak. Erről az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése egyértelműen rendelkezik, mely említi a kormányrendeletet, és külön a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök rendeletét is. Egyértelmű ugyanakkor az is, hogy – elsősorban az operativitás érdekében – e rendeletek előkészítésére, megalkotására a jogalkotás általános szabályait nem, vagy csak szűkebb mértékben indokolt alkalmazni. Természetesen itt is hangsúlyozni kell, hogy az alkotmányosság minimuma semelyik rendelet vonatkozásában sem hagyható figyelmen kívül.*

b) *A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény úgy fogalmaz, hogy a törvény rendelkezéseit a különleges jogrendben alkotható jogszabályra a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.²⁰ A jogalkotás általános rendjét szabályozó törvény tehát lényegében – jelenleg – a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényre „bízta” az eltérések meghatározását. Indokolt ugyanakkor felhívni a figyelmet arra: a jogalkotási törvény a hatálya alól – általában véve – nem vette ki a különleges jogrend rendeleteit sem, így biztosítható, hogy bizonyos alapvető (akár jogállami) jelentőségű szabályok a különleges jogrend kapcsán is érvényre jussanak (pl. a visszamenőleges jogalkotás tilalma). Habár ezektől – elméletileg – a külön törvények eltérhetnének, azonban az alkotmányosság alapvető (minimális) kritériumainak meglétét az Alkotmánybíróság ilyenkor is ellenőrizheti.*

rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről (vörösiszap-katasztrófa).

²⁰ A törvény 1. § (2) bekezdés b) pontja.

A jogalkotás általános rendjére vonatkozó rendeleti szintű szabályozás kapcsán annyit indokolt megemlíteni, hogy a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a különleges jogrendben alkotható jogszabályokat a hatálya alól teljes mértékben kiveszi²¹ – ami természetesen nem jelenti azt, hogy megfelelő rendelkezésre álló idő esetén e rendelet szabályait ne lehetne alkalmazni. Itt azonban a jogállamiság, az alkotmányosság alapvető kérdéseinek szintjét elérő szabályozási kérdések általában nem merülhetnek fel.

c) Ha a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvény releváns rendelkezéseit megvizsgáljuk, ezekből az tűnik ki, hogy alapvetően kizárólag tartalmi kérdéseket rendeznek. Lényegében azokat a tárgyköröket – rendkívüli, legtöbbször alapjog-korlátozó intézkedéseket – sorolják fel, amelyeket bár az Alaptörvény szerint törvényben kellene szabályozni, a különleges jogrendben ezek rendeleti szabályozásának van helye. Természetesen erre maga az alkotmány ad lehetőséget, amikor – minden egyes különleges jogrendi esetről – ezeket a rendeleteket lényegében törvényi szintre emeli fel. A releváns tárgykörök felsorolásától jelen tanulmányban eltekintünk – részben nagy terjedelmük miatt,²² részben azért, mert ezeknek a jogalkotás formai szabályaihoz igen kevés kapcsolatuk van.

Ha ezek után azt vizsgáljuk meg, hogy a jogalkotó a jogalkotási törvényben olvasható eltérési lehetőséget mennyire vett igénybe, azt látjuk, hogy meglehetősen szűkszavúan. Lényegében szinte kizárólag a kihirdetési szabályok kapcsán találunk eltérő rendelkezéseket.

i) A katasztrófavédelmi törvény egyértelműen utal arra, hogy a Kormány rendeleteinek kihirdetésére főszabály szerint

²¹ Lásd a rendelet 1. § (1) bekezdését.

²² A katasztrófavédelmi törvényben a 45-51. §, a honvédelmi törvényben pedig a 64-79. § rendezi a kérdést.

veszélyhelyzetben is a jogalkotási törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Halasztást nem tűrő esetben ugyanakkor a Kormány rendelete közszolgálati műsorszóró útján is kihirdethető (ún. *rendkívüli kihirdetés*). A rendkívüli kihirdetés a rendelet szövegének szó szerinti beolvasásával szóban történik, ennek során a rendelet sorszámára nem kell utalni.

Az így kihirdetett rendeletet a *Magyar Közlöny* legközelebbi számában is meg kell jelentetni (ez lényegében egy kötelező *közzététel*, és fontos garanciális szabály, hiszen a jogszabály írott formátumú szövege innen válik megismerhetővé). A rendkívüli kihirdetésről a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszternek kell gondoskodnia.²³

ii) A honvédelmi törvény harmadik része ennél valamivel „bőbeszédűbb” a tárgykör kapcsán. Kimondja, hogy ahol ez a rész rendeletet említ, azon rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács rendeletét, szükségállapot idején a köztársasági elnök rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedését, terrorveszélyhelyzetben, megelőző védelmi helyzetben és váratlan támadás esetén a Kormány rendeletét kell érteni.

Nagy jelentőségű szabály, hogy a fentiekkel ellentétes jogszabály a törvény szerint nem alkalmazható. Ez is egyértelművé teszi, hogy e rendeletek – időbeli hatályuk fennállása alatt – alkalmazási elsőbbséggel rendelkeznek minden más jogszabály, így a törvények felett is (nem jelenti azonban azt, hogy jogszabályok módosítására vagy hatályon kívül helyezésére is vonatkozna ez a rendelkezés).²⁴

²³ A kihirdetési szabályokra a törvény 45. § (3)-(5) bekezdése vonatkozik.

²⁴ Amint az Alaptörvény is kizárólag törvények alkalmazásának felfüggesztéséről és törvényi rendelkezésektől való eltérésről szól. Lásd JAKAB András: A különleges állapotok idején kiadott rendeletek, In.

A kihirdetés kapcsán a törvény szerint a rendeletet – *a Honvédelmi Tanács, a köztársasági elnök és a Kormány döntése esetén* – az országban működő rádiók és televíziók adásaiban, a napilapokban, valamint hirdetmény útján térítésmentesen, az aláírás napján ki lehet hirdetni. Itt elmarad a Magyar Közlönyre vonatkozó utalás, ugyanakkor az írásbeli formát a törvény biztosítja.

A honvédelmi törvény a fentiekén túl még a *jogszabályok előkészítése* kapcsán tartalmaz kötelező rendelkezéseket. Ezek szerint a Kormány a jogalkotás rendjére előírt szabályok megfelelő alkalmazásával, kihirdetésre alkalmas állapotba előkészíti a Honvédelmi Tanács, illetve a köztársasági elnök rendeletének tervezeteit. A tervezeteket a döntésre jogosult, illetve a végrehajtásért felelős személyek, szervek részére meg kell küldeni, ami bizonyos mértékű előzetes észrevételezést tesz lehetővé.

A fentiekén túl a törvény szerint a hadköteles katona jogállását, illetve a honvédelmi munkakötelezettség részletes szabályait tartalmazó törvényjavaslatot, vagy honvédelmi tanácsi rendelet tervezetét, már a béke időszakában elő kell készíteni és rendszeresen felül kell vizsgálni.

d) Az áttekintett szabályokat összegezve az látható, hogy a jogalkotási törvény szerinti követelmények túlnyomó többségét a különleges jogrend idején is alkalmazni kell. Ez összességében előnyösnek tekinthető, hiszen a jogállamiság, az alkotmányosság bizonyos alapvető elvárásait, garanciáit (különösen a jogbiztonság követelményrendszerét) ebből következően különleges jogrend idején sem lehet mellőzni.

Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (5. átdolgozott kiadás), Budapest, HVG-ORAC, 2016, 167-168. o.

Annnyiban ugyanakkor elképzelhető lenne egy, a mostaninál valamivel részletesebb szabályozás, hogy a jogalkotási törvénytől való eltérések konkrétabb szabályozása megjelenjen – ahol ez szükséges. Abban ugyanis korántsem lennének biztos, hogy pl. az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat követelményrendszerének érvényre juttatása különleges jogrendben is feltétlenül érvényesítendő – sőt, adott esetben egyáltalán értelmezhető – lenne.²⁵

10. Új „helyzet” -ek

A tanulmány zárásaként röviden jelezni kívánom: az utóbbi évek törvényalkotásában megjelent több olyan, a különleges jogrendi helyzetek szintjét el nem érő, de a megszokott, „normál” állami működési keretektől mégis bizonyos mértékig eltérő (lehetséges) helyzetekre vonatkozó szabály, melyeknek nincs közvetlen alkotmányos meghatározottságuk,²⁶ és alapvetően a Kormányt jogosítják fel bizonyos intézkedések megtételére. Ilyen helyzet az ún. tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, valamint a honvédelmi veszélyhelyzet.

a) A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet²⁷ a Kormány rendelheti el rendeletben, főszabályként legfeljebb hat hónap időtartamra, Magyarország egész, vagy meghatározott területére. Az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök irányában ennek kapcsán fennálló tájékoztatási

²⁵ Ezzel – sajnálatos módon – nem állítva azt, hogy normál jogrend idején is mindig megfelelően érvényesülnek a vonatkozó szabályok.

²⁶ Lásd ennek kapcsán: MÉSZÁROS Gábor: Egy „menekültcsomag” veszélyei – mit is jelent valójában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet? In: *Fundamentum*, 2015/2-3. szám, 110-111. o.

²⁷ A részletes szabályokat lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény IX/A. Fejezetében.

kötelezettséget a törvény nem tartalmaz. Ha azonban a Kormány a rendelet hatályát meghosszabbítja, erről az Országgyűlés rendészettel foglalkozó állandó bizottsága részére be kell számolnia. E válsághelyzetben a törvény elsősorban a tulajdonjog gyakorlásának bizonyos korlátozását engedi meg (pl. ideiglenes igénybevétel útján), valamint több, a közigazgatási hatósági és a közbeszerzési eljárásokkal összefüggő egyszerűsítő szabályt tartalmaz.²⁸

Említést érdemel, hogy míg a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet eleinte (2015-ben) a Kormány az ország egyes területeire rendelte el, addig mára már az az állam teljes területére vonatkozik (2016 márciusa óta, ezt követően a Kormány mindmáig folyamatosan meghosszabbította a rendelet hatályát – a kézirat lezárásakor 2019. szeptember 7-ig).²⁹

b) A honvédelmi veszélyhelyzetet a honvédelmi törvény szerint³⁰ – a 2019. év elején hatályba lépett módosítás alapján – a Kormány hirdetheti ki rendeletben, főszabály szerint legfeljebb hat hónapra. A törvény úgy fogalmaz, hogy nem hirdethető ki, vagy haladéktalanul meg kell szüntetni akkor, ha rendkívüli állapotot, megelőző védelmi helyzetet, szükségállapotot, váratlan támadást és terrorveszélyhelyzetet

²⁸ A témakör jogi szabályozása kapcsán lásd pl.: MERKL Zoltán: A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, In: *Belügyi Szemle*, 2016/6. szám, 108-119. o.; HAUTZINGER Zoltán: *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése*, Pécs, AndAnn, 2018, 48-49. o.

²⁹ Lásd a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdését.

³⁰ Lásd a törvény 21/A. §-át.

hirdetnek ki.³¹ A honvédelmi veszélyhelyzet ugyancsak meghosszabbítható.

Szemben a fenti válsághelyzettel, a honvédelmi veszélyhelyzet kihirdetéséről és annak okairól a köztársasági elnököt és az Országgyűlés honvédelemmel foglalkozó állandó bizottságát tájékoztatni kell. Sőt, a bizottság a honvédelmi veszélyhelyzet meghosszabbítását meg is akadályozhatja.

Honvédelmi veszélyhelyzet idején a törvény szerint elsősorban a védelmi feladatok ellátásának rendje szigorítható, alapvetően a felkészüléssel összefüggésben (pl. készenlét fokozása, államhatár ellenőrzésének szigorítása, létesítményőrzés, felderítő és elhárító tevékenységek fokozása).

Végül megjegyezzük, hogy honvédelmi veszélyhelyzet kihirdetésére – a kézirat lezárásáig – még nem került sor.

³¹ Ugyanakkor a váratlan támadás esetében kérdésesnek látom a *kihirdetés* lehetőségét – lásd feljebb.

FÓRUM

