

Simicskó István

## A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével

10.17047/HADTUD.2016.26.3-4.100



*Az Alaptörvény hatodik módosításának okaival foglalkozik a szerző, rámutatva a „terrorveszélyhelyzet” bevezetésének szükségességére. Részletesen elemzi a módosítás okait, tárgyalja a minősített időszakok alkotmányos rendszerét és rámutat az Alaptörvényben szabályozott különleges jogrend szerepére. A tanulmány második felében nemzetközi kitekintésben mutatja be több európai ország alkotmányos szabályozását, kiemelve azok legfontosabb jellemzőit.*

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 veszélyeztettség 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. Az Alaptörvény hatodik módosítása tehát a Kormány ezen időszakra vonatkozó optimális cselekvési lehetőségét rögzítette.

A döntéshozatal alapvetése az volt, hogy terrortámadás közvetlen és jelentős veszélye esetén, vagy a megtörtént terrortámadás miatt, illetve a további támadások megakadályozása céljából, a késedelem nélküli állami védelmi reakció garantálása érdekében szükséges lehet olyan közjogi felhatalmazás biztosítása, amelynek végső esetköre a különleges jogrend bevezetése és annak szabályai szerint bizonyos rendkívüli intézkedések rendeleti úton történő kihirdetése.

Az azonnali reagálás érdekében a Kormány már a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezése után bevezethet rendeleti úton bizonyos intézkedéseket. Ezekről a lépésekről a köztársasági elnököt és az illetékes parlamenti bizottságokat folyamatosan tájékoztatnia kell. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb 15 napig tart.

A terrorizmus elleni fellépés különleges jogrendi kereteinek megadása egyrészt olyan időleges, de a békeidőjű követelményeken túlnyúló felhatalmazást jelent, amely – az Országgyűlés és a köztársasági elnök kontrollja mellett – lehetővé teszi a Kormány számára, hogy a különleges jogrend időszakában a védelem maximalizálása érdekében, a szükségesség és arányosság alapelveinek figyelembevételével rendeleti úton vezessen be olyan fokozott biztonsági intézkedéseket, amelyekre békeidőszakban nincs lehetőség. Másrészt a módosítás a Magyar Honvédség felhasználásának lehetővé tételével hatékonyabb és komplexebb védekezést biztosíthat, egyidejűleg segítve a rendvédelmi erőket szakfeladataik teljesítésében.

Pontosan a terrorizmus elleni fellépés összetett feladatai igénylik a védelem összehangolt, integrált működését, amelyben a résztvevő szervezetek szakmai kompetenciájuknak megfelelően teljesítik feladataikat. Ezen rendszerszemléletű elgondoláson alapult a belügyminiszter által beterjesztett, *a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról* szóló T/10307. számú törvényjavaslat, és a honvédelmi minisztérium által kidolgozott, *az Alaptörvény hatodik módosításáról* szóló T/10416. számú, valamint *az egyes törvényeknek a terrorveszélyhelyzettel kapcsolatos módosításáról* szóló T/10417. számú törvényjavaslat. Némi szkepticizmussal megfogalmazva, a rendszerszemlélet hiányára vezethetők vissza az olyan „kérdés-állítások”, mint:

- Miért nem elegendő a belügyminiszter által benyújtott törvénycsomag?
- Miért kell az Alaptörvényt és a kapcsolódó törvényeket módosítani? A meglévő különleges jogrendi tényállások nem fedik le, és nem adnak elégséges felhatalmazást a terrorizmus elleni védekezéshez?

Miért nem jelentenek duplikátumot a beterjesztett javaslatok? A terrorizmus elleni fellépés rendkívül komplex feladat, és a szabályzók, melyek célja a megelőzés, illetve az elhárítás, jelentős része békeidőszakra vonatkozik. A belügyminisztériumi (továbbiakban: BM) csomagban szereplő módosítások alapvetően erre az időszakra és célra irányultak. Ehhez képest az Alaptörvény hatodik módosításáról szóló T/10416. számú, valamint az egyes törvényeknek a terrorveszélyhelyzettel kapcsolatos módosításáról szóló T/10417. számú törvényjavaslatok a terrorizmus elleni fellépés – a BM-csomag által le nem fedett – különleges jogrendi feladataira fókuszáltak.

Jogtechnikailag a módosításokat külön-külön, három javaslatban kellett kezelni, de a célrendszer szempontjából együttesen alkottak koherens rendszert. Példát jelentenek erre (a teljesség igénye nélkül) az alkalmazott titkos információgyűjtés, adatszolgáltatás és adatkezelés feladataira vonatkozó törvényi rendelkezések módosításai a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (a továbbiakban: NBSZ) és a kommunikációt biztosító szolgáltatók viszonylatában, amit a BM csomag tartalmazott. Eszerint a nemzetbiztonsági szolgáltatókról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 61. § (3) bekezdésének c) pontja helyébe a következő rendelkezés lép: [A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat szolgáltató feladataival kapcsolatosan nyilvántartást vezet, amely tartalmazza:] „c) az adott ügyben alkalmazott titkos információgyűjtés, illetve titkos adatszerezés eszközeinek és módszereinek leírását, valamint a személyes adatnak nem minősülő, műveleti értékkel bíró információkat, technikai adatokat.”<sup>1</sup>

1 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgáltatókról.

Hasonló ehhez az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ekertv.) új 13/B. § (1) bekezdése, miszerint:

*„(1) Az az alkalmazásszolgáltató, aki titkosított kommunikációt biztosító szolgáltatást nyújt, köteles az ilyen alkalmazás igénybevételével továbbított küldeményekkel, közlésekkel kapcsolatosan keletkező vagy kezelt, (2) bekezdés szerinti adatokat azok keletkezésétől számított 1 évig megőrizni.*

*(2) A külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtésre jogosult szerv megkeresése esetén a titkosított kommunikációt biztosító szolgáltatást nyújtó alkalmazásszolgáltató:*

- a) a szolgáltatás típusát;*
- b) a szolgáltatás előfizetőjének vagy felhasználójának a szolgáltatás igénybevételéhez szükséges azonosító adatait, a szolgáltatás igénybevételének dátumát, kezdő és záró időpontját;*
- c) a regisztrációhoz használt IP címét és portszámát;*
- d) az igénybevételnél használt IP címet és portszámát;*
- e) a felhasználói azonosítót*

*köteles átadni.”*

E módosítások indoka, hogy a technikai fejlődés következtében az internet alapú globális kommunikációs rendszerek, valamint szolgáltatások egyre szélesebb körben terjednek el és megfizethető áron vehetők igénybe. Így reális veszélyt jelent, hogy a hagyományos hírközlési szolgáltatók helyett a bűnözői körök ezen szolgáltatásokat veszik igénybe. Az Ekertv.-t érintő módosítás tehát egyrészt megteremti annak a lehetőségét, hogy a szolgáltató köteles legyen megadni azokat az adatokat és információkat, amelyek a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek alkalmazásához nélkülözhetetlenek; másrészt pedig a szolgáltató részére kötelező jelleggel írja elő az NBSZ-szel a titkos információgyűjtés feltételeit érintő megállapodások megkötését. Mindez még a bűnfelderítés és bűnmegelőzés időszakára vonatkozik, nem pedig a válság szintet elérő, azaz különleges jogrend kihirdetésére (közvetlen és jelentős terrorfenyegetettség, vagy megtörtént terrortámadás miatt) okot adó helyzetre. Ennek megfelelően a BM-csomag nem váltja ki, hanem megelőzi, és jó esetben szükségtelenné teszi az Alaptörvény hatodik módosítása, valamint a T/10417-es javaslat szerinti felhatalmazások igénybevételét. Ha azonban a fenyegetést a megelőzés és elhárítás keretében nem sikerül semlegesíteni, szükségessé válhat az adott helyzet értékelése tükrében az új felhatalmazások igénybevétele, vagyis a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezése.

Az új alaptörvényi cikk szerint az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre terrorveszély-helyzetet hirdet ki, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt rendkívüli intézkedések bevezetésére. Az új esetkör, a terrorveszélyhelyzet a megelőző védelmi helyzet belbiztonsági megfelelője, de annál szűkebb felhatalmazásokat nyit meg a honvédelmi törvény szintjén, valamint lehetőséget teremt a Magyar Honvédség felhasználására, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok erői nem elegendőek. Ennek a helyzetnek a kezelése indokolta az Alaptörvény T/10416 javaslat szerinti, valamint a honvédelemről és a Magyar Honvédségről,

valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.), a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.), továbbá az Nbtv. T/10417 javaslat szerinti módosítását.

Az Rtv. 7/E. § (1). bekezdés c) pontjának módosítás előtti rendelkezése szerint a terrorizmust elhárító szerv: „c) jogszabályban meghatározottak szerint egyes védett személyek tekintetében személyvédelmi feladatokat lát el és egyes kijelölt létesítmények tekintetében létesítményvédelmet gyakorol...” Az Rtv. 7/E. § új (6) bekezdése – ehhez képest – a következőképp rendelkezik: „(6) A terrorizmust elhárító szerv (1) bekezdés f) pontjában meghatározott tevékenységében, a Kormány döntése alapján meghatározott időtartamra – a hatályos nemzetközi normák betartásával – a Magyar Honvédség közreműködhet.”

A módosítás indoka: a személyvédelmi feladatok, továbbá amennyiben több kijelölt létesítmény védelme válik szükségessé, úgy nem valószínű, hogy a Terrorelhárítási Központ (TEK) állománya elegendő, főleg ha valós terrorelhárító feladatokat is el kell látni. Így a rendvédelem – az Alaptörvény T/10416. javaslat szerinti és a Hvt. T/10417. szerinti módosításnak köszönhetően – tehermentesíthetővé válik terrorveszélyhelyzet idején a honvédség által.

### *A különleges jogrend hazai sajátosságai*

A speciális jogi szabályzókat tartalmazó különleges jogrend formáinak közös jellemzője, hogy az államok többsége a legmagasabb szintű jogszabályban rögzíti a minősített időszakokra vonatkozó rendelkezések kereteit. A különleges jogrendre vonatkozó rendelkezések a 2012. január 1-től hatályos Alaptörvényben megújult szabályozási sémában kerültek rögzítésre. Korábban a Magyar Köztársaság Alkotmánya<sup>2</sup> is tartalmazta a nevezett speciális szabályzókat, amelyek részletesen a honvédelmi, illetve más törvényekbe – például a katasztrófavédelemről szóló törvénybe<sup>3</sup> – lettek beépítve. A magyar jogi szabályozás ekkor 4+1 minősített időszakot különböztetett meg: a rendkívüli állapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet, a megelőző védelmi helyzetet, illetve az Alkotmány 19/E. §-a szerinti váratlan fegyveres támadás esetét.

#### *A rendkívüli állapot*

„Az Országgyűlés hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye – háborús veszély – esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.”<sup>4</sup>

Előzőleg az Alkotmány 19.§ (3) bekezdésének h) pontja értelmében az Országgyűlés hadiállapot, vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot és Honvédelmi Tanácsot hoz létre. Az Alaptörvény ebben az esetben a hadiállapot kinyilvánítása szóösszetélt tartalmazza.

2 1949. évi XX. törvény.

3 1999. évi LXXIV. törvény.

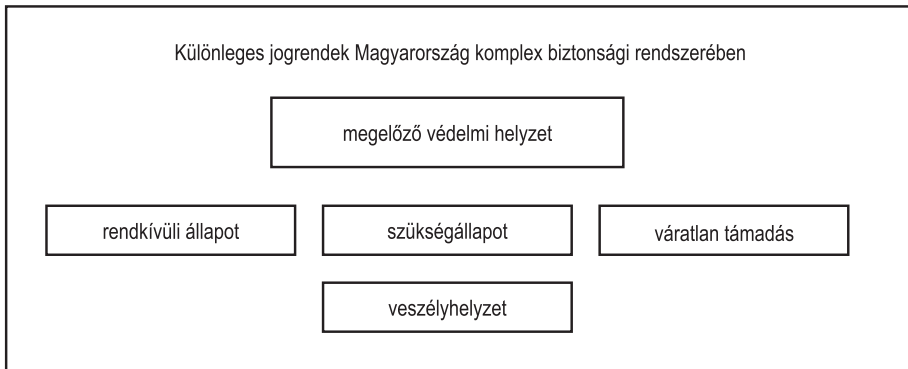
4 Magyarország Alaptörvénye, 48. cikk (1) bekezdés a) pont.

Békeidőszak	Megelőző védelmi helyzet
országvédelmi rendszer felkészítése;	külső fegyveres támadás veszélye;
szövetségi feladatok tervezése, végrehajtása;	szövetségi kötelezettség végrehajtása (Hvt. 201. §);
Veszélyhelyzet	Váratlan támadás
Alkotmány 35. § elemi csapás;	Alkotmány 19/E. §;
a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 2. § veszélyhelyzet;	
Szükségállapot	Rendkívüli állapot
belső társadalmi konfliktus;	hadiállapot;
katasztrófa;	háborús veszély;

1. ábra.

*A minősített időszakok alkotmányos rendszere*

(Forrás: dr. Simicskó István: Az országvédelem és országmozgósítás szervezeti, hatásköri, irányítási rendszere minősített időszakokban. Doktori [PhD] értekezés, 2008. ZMNE)



2. ábra.

*A különleges jogrend Magyarország Alaptörvényében<sup>5</sup> 2012. január 1-jétől*

A Honvédelmi Tanács az Országgyűlés egyes jogait is gyakorolhatja és maga dönt a katonai csapatmozgásokról. 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 rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak

<sup>5</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánya 2011. 12. 31-én hatályát veszítette, helyébe 2012. január 1-jei hatállyal Magyarország Alaptörvénye lépett.

szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

Miért nem alkalmazható a rendkívüli állapot bevezetése a *terrorfenyegetettség* kezelésére? A rendkívüli állapot egyértelműen a közvetlen háborús veszélyre, a hadiállapotra, a hagyományos háborúra irányul, ami nem alkalmas a terrorfenyegetettség kezelésére, és az állampolgárok jogainak korlátozását terrorveszély esetén a biztonsági helyzethez képest túlzott mértékben tenné lehetővé.

### A szükségállapot

A különleges jogrend e formáját „... a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén” hirdeti ki az Országgyűlés.<sup>6</sup> A törvényalkotó az alkotmányos rend megdöntésére vonatkozó megfogalmazás helyett a törvényes rend megdöntésére vonatkozó, tartalmilag szélesebb értelmű szövegrészt alkalmazza.<sup>7</sup>

Az Országgyűlés rendkívüli-, illetve szükségállapot idején nem mondhatja ki feloszlását. A rendeletalkotási jogkört szükségállapot idején a köztársasági elnök gyakorolja: „Szükségállapot idején a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be. A köztársasági elnök rendeletével – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”<sup>8</sup>

A tényállás szövegének mélyebb elemzése nélkül is levonható a következtetés, hogy miért nem alkalmas a szükségállapot bevezetése a *terrorfenyegetettség* kezelésére.

A törvényes rend megdöntése vagy a hatalom kizárólagos megszerzése célcselekmények, melyek nem értelmezhetők a terrorveszélyre, mert a terrortámadások nem puccskísérletek, azokat közvetlenül nem a hatalom átvételének szándékával hajtják végre.

Az élet- és vagyónbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények kritériuma ugyan alkalmazhatóvá teszi a szükségállapotot terrortámadás esetén, de egyrészt itt hiányzik a közvetlen fenyegetés megelőzésének különleges jogrendi lehetősége, vagyis a terror veszélyének kezelése, másrészt csak a tömeges méretű – tehát megtörtént és jelentős áldozatokat követelő – eseményekre vonatkozik.

A köztársasági elnök rendeletalkotási jogkörével potenciálisan az államműködés békeidejű rendszere teljes mértékben átalakulhatna, mert az Alaptörvény ugyan nem rendelkezik a Kormány helyzetéről, de az ésszerűség azt diktálja, hogy ha a rendkívüli intézkedések bevezetésének felelőssége a köztársasági elnökre hárul, akkor azok végrehajtása felett is – az első rendelettel – átveszi az irányítást,

6 Magyarország Alaptörvénye, 48.cikk (1) bekezdés b) pont.

7 Szabó Csaba–Horváth László: Magyarország Alaptörvényének és a Magyar Köztársaság Alkotmányának összevetése a Különleges jogrend vonatkozásában. Hadmérnök, VII. évf. 2. szám, 2012.

8 Magyarország Alaptörvénye, 50.cikk (3) bekezdés.

különösen akkor, ha a szükségállapotot kiváltó krízis a Kormány ellen irányul. Kvázi a szükségállapot tényállás esetén a demokratikus deficit vádja merülhetne fel, amennyiben a köztársasági elnök egyszemélyi rendeleti államirányítása jönne létre a terrortámadás elhárítása okán.

Összességében tehát a szükségállapot törvényi protokollja egyrészt nem alkalmas a közvetlen terrortámadás megelőzésére, főként a gyors reagálásra, másrészt az állampolgárok jogainak korlátozását a biztonsági helyzethez képest túlzott mértékben tenné lehetővé, az államműködés indokolatlan hangsúlyeltolódásai mellett.

### *A megelőző védelmi helyzet*

*„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.”<sup>9</sup>*

A megelőző védelmi helyzet a békeidőszaki rendhez képest magasabb fokú védelmi készséget jelent, a rendkívüli intézkedések magasabb szintre emelik a közigazgatási hatóságok, a rendvédelmi szervek és a honvédség egységeinek készenléti működését. Elsődleges cél az állam demokratikus jogrendjének és közigazgatási, valamint kormányzati egységének a megvédése külső fegyveres támadás esetén.

Az Alaptörvény – az Alkotmánnyal ellentétben – egységesen, rendszerként szabályozza a megelőző védelmi helyzetre vonatkozó rendelkezéseket, valamint egyértelmű utasításokat és előzetes végrehajtási utasításokat fogalmaz meg a végrehajtandó feladatok és hatáskörök tekintetében. Ezekről a főszabályoktól azonban elkülönítve, a XXXI. cikkben jeleníti meg az Alaptörvény, hogy megelőző védelmi helyzet esetén a hadkötelezettségen alapuló katonai szolgálat az Országgyűlés külön döntése alapján visszaállítható, melynek időtartama a Hvt. szerint legfeljebb 12 hónap lehet. A megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő szabályokat és intézkedéseket a 2016. évi LVII. törvény 6.§ a) által módosított 2011. évi CXIII. törvény<sup>10</sup> részletesen tartalmazza.

A szabályok és intézkedések mind arra irányulnak, hogy egyrészt megelőzhető legyen az előre jelzett – háborús jellegű – eseménynek a bekövetkezése, másrészt rendelkezésre álljanak azok a képességek, amelyek bázisán az előre jelzett esemény bekövetkezésekor az országvédelem, a honvédelem rendszerszintű működése biztosított.

A megelőző védelmi helyzet során alkalmazandó szabályok és intézkedések az adott külső fegyveres támadás súlyosságának veszélyessége és a szövetségi kötelezettség teljesítésének, fontosságának függvényében együttesen vagy külön-külön is alkalmazásra kerülhetnek.

<sup>9</sup> Magyarország Alaptörvénye, 51. cikk (1) bekezdés.

<sup>10</sup> 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezetendő intézkedésekről, IX. fejezet.

Miért nem megoldás a megelőző védelmi helyzet bevezetése a terrorfenyegettség kezelésére? A megelőző védelmi helyzet tényállás bevezetése az alkotmányos szintű különleges jogrendi körbe 2004-ben történt, melynek célja az általános hadkötelezettség megszüntetése okán előállt mozgósítási és nyilvántartási hiányosságok részleges orvoslása volt.

E tényállás nem értelmezhető terrortámadás vagy terrorveszély esetén; a megelőző védelmi helyzet gyakorlatilag a rendkívüli állapot, egy háború „előszobája.” Terrortámadás esetén a támadó nem okvetlenül beazonosítható, és a támadás maga nem feltétlenül külső határon át következik be. Ennek megfelelően a „külső fegyveres támadás veszélye” nem fedi le a terrortámadások közvetlen veszélyének vagy bekövetkezésének esetkörét.

A „szövetséges kötelezettség teljesítése” adott esetben alapot jelenthetne a terrorcselekmény miatti bevezetésre, azonban maga a tényállás eredetileg a kollektív védelemre irányuló szövetséges kötelezettségek körére irányult, ami hagyományos katonai fenyegetések kezelésére hivatott. A jogalkotó ehhez a Hvt. szintjén a háborús felkészülés szabályait alkotta meg, vagyis a tényállás szövetségi kötelezettség miatti felhívása a céltól eltérő felhatalmazásokat nyitna meg. Megelőző védelmi helyzet idején a hadkötelezettség bevezetésre kerülhet – igaz csak az Országgyűlés külön döntése alapján – ami a társadalomban az indokoltnál nagyobb aggodalmat is keltethet, így a félelem enyhítése helyett a félelem fokozása valósulhatna meg.

A Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően 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. A bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart. Politikai konszenzus alakult ki abban, hogy a terror elleni fellépést segítő tényállásnál ez az időtartam túl hosszú lenne.

A megelőző védelmi helyzet intézkedései mind a polgárok jogainak korlátozása, mind az állami szerepvállalás tekintetében súlyosabb intézkedési kört ölelnek fel, mint amire az új típusú biztonsági kihívások kezelése tekintetében szükség van. A tényállás az eredeti jogalkotói szándéktól messze eltérne, mivel a megelőző védelmi helyzet egy háborús felkészülési tényállás, mondhatjuk úgy is, hogy a rendkívüli állapot „előszobája”.

### *A váratlan támadás*

*„A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására [...] – 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.”<sup>11</sup>*

---

11 Magyarország Alaptörvénye, 52.cikk (1) bekezdés.



E tényállás konkrétan a fegyveres csoportoknak Magyarország határain kívülről indított olyan támadásáról szól, amely rendőri erőkkel nem hárítható el.

Miért nem alkalmazható a váratlan támadás tényállás a terrorfenyegetettség kezelésére? A váratlan támadás tényállása nem teremt megfelelő legitím alapot a terrorveszély kezelésére, annak átírása olyan mértékű változást tett volna szükségessé, mely a valóságban ugyancsak egy új tényállást hozott volna be az Alaptörvény rendszerébe. Tehát hiába biztosít ez az esetkör gyors reagálási képességet a Kormány részére, de maga a tényállás – azaz a kiindulópont – jogtechnikailag nem helyettesíthető be a terrorveszély-helyzetre. Eredeti oka ugyanis a '90-es években Magyarország közvetlen szomszédságában dúló háborúk során az esetlegesen hazánk területére betörni szándékozó fegyveres csoportokkal szembeni gyors fellépés lehetőségének a megteremtése volt, ami nem vonható össze a terrorizmus elleni fellépéssel.

### *A veszélyhelyzet*

Ez a különleges jogrendi esetkör „*az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség, valamint ezek következményeinek az elhárítása*”<sup>12</sup> céljából kerül kihirdetésre.

A tényállás egyértelműen a katasztrófavédelmi feladatok különleges jogrendi esetkörét öleli fel, vagyis nem hozható összefüggésbe a terrorizmus elleni fellépéssel. A tényállás rendkívüli intézkedései nem is a honvédelmi törvényben szerepelnek, a másik négy tényálláshoz rendelt felhatalmazások mellett, hanem a katasztrófavédelmi törvényben.

\*

A felsorolt indokok alapján is levonható következtetés, hogy az Alaptörvényben 2012. január 1-től hatályba léptetett különleges jogrendi esetek a megváltozott biztonsági környezet miatt önmagukban nem voltak alkalmasak a terrorveszély és terrortámadás kezelésére, tehát új szabályozás kialakítása vált szükségessé. A Kormány a módosító törvényjavaslatok kidolgozásával ennek a köteletségének tett eleget.

### *A különleges jogrend nemzetközi kitekintésben*

#### *Belgium*

Nyilvánvalóan az adott ország politikai-közjogi berendezése befolyásolja a veszélyhelyzetek kezelésének módját, a hatásköröket, köztük a haderő alkalmazását. Belgiumban a Király „vezérli” a fegyveres erőket, és ő állapítja meg a hadiállapotot.

A hadsereg létszámát, kontingensét az Országgyűlés évente szavazza meg. A minősített időszakokban történő eljárások szabályozottak, és már korábban felkészültek egy esetleges terrortámadás kezelésére, amely során a haderő felhasználható a rendőri erők mellett.

---

12 Magyarország Alaptörvénye, 53. cikk (1) bekezdés.

### Észt Köztársaság

Az Alkotmány 128.§ (1) bekezdése alapján a Parlament jelenti be – a köztársasági elnök javaslatára – a hadiállapotot, és rendeli el a mozgósítást, a leszerelést, valamint dönt a véderők felhasználásáról a nemzetközi kötelezettségek teljesítése érdekében. Ha az országot katonai támadás, agresszió éri, a köztársasági elnök bejelenti a hadiállapotot, a mozgósítást, és kinevezi a véderők főparancsnokát, nem várva meg a Parlament határozathozatalát.

Az Alkotmány 129.§-a alapján, ha az alkotmányos rendet veszély fenyegeti, a köztársasági elnök vagy a Kormány javaslatára a Parlament (többségi szavazattal) hozzájárulását adja – legfeljebb 3 hónapra – a rendkívüli állapot bevezetéséhez.

Az észt Alkotmány kimondja, hogy a rendkívüli állapot és a hadiállapot idején az emberek jogai és kötelezettségei korlátozhatóak nemzetbiztonsági szempontból és a közrend érdekében.

### Franciaország

Az Alkotmány 16. cikkelye szerint, ha a Köztársaság intézményei, a nemzet függetlensége, a területi integritás és a nemzetközi kötelezettségek teljesítése súlyos és azonnali veszélyben van a köztársasági elnöknek meg kell tennie a körülmények által diktált intézkedéseket, miután formálisan konzultált a miniszterelnökkel, a Nemzetgyűlés elnökével, és az Alkotmányozó Bizottság elnökével. Az intézkedésekről a nemzetet üzenetben tájékoztatni kell. A Parlamentnek az első adandó alkalommal össze kell ülnie. A Nemzetgyűlés nem osztható fel, ameddig a veszélyhelyzet életben van.

1955. évi III. törvény szerint a szükségállapotot a minisztertanács hirdeti ki 12 napra, ebben az esetben a végrehajtó hatalom működése nem áll le, szemben az Alkotmány 16. cikkében foglaltakkal. A párizsi novemberi terrortámadást követően, 2015. december 23-án a Minisztertanács ülésén tett bejelentés alapján, az Alkotmány reformja nyomán a szükségállapot időtartamát felemelik 12 napról 90 napra és a köztársasági elnök jogköre is bővülne ilyen helyzetben, a terrorizmussal szembeni fellépés eredményessége érdekében.

A haderőre vonatkozó törvény (Code de la Défense) vonatkozó cikkelye szerint katonai erőt Franciaország területén tilos alkalmazni az erre irányuló törvényes felkérés nélkül. Ugyanakkor a felhatalmazott hatóságok kezdeményezésére (például a szenátus, a polgármesterek, a megyei rendőrfőnökök stb.) a haderő igénybe vehető különleges jogrenden kívül is, például a közrend fenntartására.

A francia törvény a szükségesség-arányosság elv alapján 3 kategóriára osztja fel a fegyveres beavatkozást. Ebből az első kettő a csendőrségre telepít feladatokat, s csak a harmadik, legsúlyosabb esetben engedélyezi a 3 haderőnem közreműködését. Hatósági igény esetén a katonai erők a rendőrséggel és a csendőrséggel együttműködve részt vesznek a belső biztonság helyreállításában.

Jelenleg Franciaország területén, a SENTINELLE-műveletben<sup>13</sup> részt vevő katonák csak a kiemelt helyeken történő járőrözési feladatokat látnak el, ahol törvény-

13 A Charlie Hebdo elleni támadás után, 2015 januárjában elrendelt művelet, amelyet novemberben megerősítettek.

sértés észlelése esetén arányos módon közbeléphetnek. A haderő hazai területen történő igénybeviteléről és az egész országra kiterjedő hazai alkalmazásáról – különleges jogrend bevezetése nélkül – a haderőre vonatkozó törvényi felhatalmazással, a kormánydöntést követően a miniszterelnök dönt. A vezérkari főnök a védelmi miniszter jóváhagyása után dönt az alkalmazandó technikai és humánerőforrás mértékéről és a feladat időtartamáról.

A különleges jogrend kihirdetésével a katonák kompetenciái, jogai nem bővülnek, továbbra is a hivatkozott jogszabályok és irányelvek alapján látják el tevékenységüket.

### Írország

Írországban a rendőrség alapvetően fegyver nélkül látja el feladatait, ezért az ír hadsereg több területen is támogatja a Garda Síochána-t fegyveres szolgálattal. A rendőrség és a hadsereg együttműködését a két szervezet által elfogadott Egyetértési Nyilatkozat (Memorandum of Understanding), valamint Szolgáltató Megállapodás (Service Level Agreement) teszi lehetővé. Az eljárási rend tekintetében a rendőrség kéri fel a védelmi minisztert a feladatok végrehajtására. A veszélyhelyzetekre vonatkozó mozgósítási tervet és az eljárási rendet, – amelyekben rögzítve van a hadsereg alkalmazásának módja, illetve menete – a rendőrség dolgozza ki. A veszélyhelyzetekre vonatkozó eljárás rendet – köztük a hadsereg igénybevitelének rendjét – a vészhelyzetek kezeléséről szóló keretszabály, illetve annak függelékei tartalmazzák. Ezért nincs szükség a különleges jogrend bevezetésére. Terrortámadás esetén a Kormány vagy egy kijelölt miniszter rendeli el a katonai erő alkalmazását, a védelmi miniszter pedig ezen felhatalmazás birtokában utasítja a vezérkari főnököt a kijelölt katonai szervezetek alkalmazására.

### Lengyelország

A lengyel Alkotmány gyökerei Európában a legrégebbi időkre nyúlnak vissza, hiszen a kontinens első alkotmánya 1791. május 3-án Lengyelországban született. A jelenlegi alkotmányuk XI. fejezete foglalkozik a rendkívüli intézkedésekkel. A 228. cikkely felsorolja a minősített időszakokat: *rendkívüli állapot (hadiállapot)*, *szükségállapot* és *veszélyhelyzet (természeti katasztrófa)*.

A 229. cikkely szerint az államot érintő külső fenyegetés, a Lengyel Köztársaság területe elleni fegyveres agresszió esetén, vagy ha nemzetközi szerződés alapján a közös védelem szükségessége merül fel valamilyen támadás elhárítására, a Lengyel Köztársaság elnöke – a Minisztertanács javaslatára – *rendkívüli állapotot* hirdethet ki az állam egészére vagy egy részére.

A 230. cikkely szerint: ha az állam alkotmányos rendjét, a lakosság biztonságát vagy a közbiztonságot veszély fenyegeti, a köztársasági elnök – a Minisztertanács javaslatára – legfeljebb 90 napra bevezetheti a *szükségállapotot*, az állam egészére vagy egy részére. Ezt a Szejm egyetértésével egyszer meg lehet hosszabbítani legfeljebb 60 napra.

A 231. cikkely szerint: ha a köztársasági elnök rendkívüli állapotot vagy szükségállapotot hirdet ki, az erről szóló rendeletet 48 órán belül be kell nyújtania a

Szejmnek aláírásra. A képviselők felének jelenléte mellett – a szavazatok abszolút többségével – a Szejm az elnök rendelkezését érvénytelenítheti.

A 232. cikkely szerint természeti katasztrófa vagy a természeti katasztrófa jeleit mutató technológiai baleset esetén a Miniszterek Tanácsa legfeljebb 30 napra veszélyhelyzetet (természeti katasztrófa helyzetet) rendelhet el az ország egészére vagy egy részére. Ezt csak a Szejm jóváhagyásával lehet meghosszabbítani.

Az Alkotmány értelmében a haderő általános vagy részleges alkalmazására közvetlen külső fenyegetés esetén a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök döntése alapján kerülhet sor háborús állapot vagy rendkívüli állapot bevezetése esetén. Különleges jogrend bevezetésével a lengyel haderő bevonható terrortámadás vagy hibrid háborús fenyegetés esetén a megelőzésbe, elhárításba vagy ezek támogatásába. A fegyveres erők rendkívüli állapotban történő alkalmazása során a kijelölt erők katonai vezetés alatt maradnak, feladataikat a védelmi miniszter határozza meg, konzultálva a belügyminiszterrel. A feladatokba bevonásra kerülő erők jogosultak a rendőroket megillető intézkedési jogkörök szükséges mértékű alkalmazására, amelyet a Rendőrségről szóló 1990. évi törvény tartalmaz.

A minősített időszakok alatt meghozott rendkívüli intézkedéseknek arányosnak kell lenniük a veszély mértékével. Célja az állam rendes (békeidőszaki) működésének mielőbbi helyreállítása.

### *Szlovákia*

Szlovákia terrorellenes jogszabály-módosító csomagot fogadott el, mely az Alkotmány és a büntető törvénykönyvüknek a módosítását is tartalmazta. A módosítás a haderőt is érintette, lehetőség nyílik arra, hogy katonák is részt vegyenek rendvédelmi feladatokban.

### *Egyesült Királyság*

A Polgári Vészhelyzetekről szóló 2004. évi törvény alapján (Civil Contingencies Act 2004) a haderőt igénybe lehet venni a rend és a jog fenntartása, valamint az állampolgárok biztonságának megóvása érdekében. Amennyiben a civil hatóságok erőikkel nem képesek biztosítani a rendet, illetve az állampolgárok és a vagyoni elemek biztonságát, akkor kérhetik a haderő segítségét. Erről a Védelmi Tanács dönt, mely a Védelmi Minisztérium civil és katonai vezetőiből áll. A hadsereg közreműködéséről való döntés a törvényi keretek között alapvetően a védelmi miniszter döntési kompetenciája. A Kormány először deklarálja a vészhelyzetet és a védelmi miniszter ezen felhatalmazás birtokában dönt a hadsereg alkalmazásáról. Vészhelyzetre vonatkozó rendszabályok akkor alkalmazhatók, ha egy adott esemény súlyosan veszélyezteti:

- az emberek jóllétét;
- a környezetet; illetve
- az Egyesült Királyság biztonságát, ami háborús vagy terrorista cselekmény következménye.

Ha azonnali reagálásra van szükség, akkor a szükséges erők alkalmazására a „normál” jogszabályok alapján kerül sor. A Kormány a médián keresztül tájékoztatja a

lakosságot a szükséges intézkedések érvénybelépéséről. Ezen esetekben a hadsereg alkalmazása a vészhelyzetre kidolgozott tervek alapján történik.

### Törökország

Az Alkotmány 92. cikkelye szerint a Török Nemzeti Nagygyűlést illeti az a jog, hogy a háborús helyzetet kihirdesse és a fegyveres erők alkalmazására megadja a felhatalmazást. Az ülésezés akadályoztatása esetén az országot ért támadás (terrortámadás) elhárítására irányuló azonnali döntés a köztársasági elnök hatásköre.

A 104. cikkely alapján a köztársasági elnök kötelessége és hatásköre a következőkre terjed ki:

- a Török Nemzeti Nagygyűlés nevében képviseli a török fegyveres erők legfelsőbb katonai parancsnokságát;
- dönt a török fegyveres erők mobilizálásáról;
- kinevezi a vezérkari főnököt;
- összehívja a *Nemzeti Biztonsági Tanácsot*;
- elnököl a Nemzeti Biztonsági Tanács ülésén;
- bejelenti a rendkívüli állapotot vagy a veszélyhelyzetet, és ebben a helyzetben a törvény erejével bíró (a minisztertanács döntéseivel összhangban álló) rendeleteket bocsát ki.

A 118. cikkely a Nemzeti Biztonsági Tanács összetételét, feladatkörét és működési mechanizmusát írja le, azonban nem tesz utalást a rendkívüli helyzetben történő feladataira.

A 119. cikkely szerint természeti katasztrófa, veszélyes járványos betegség vagy súlyos gazdasági válság esetén a köztársasági elnök elnökletével ülésező Miniszterek Tanácsa veszélyhelyzet sújtotta övezetnek nyilváníthatja az egész országot vagy egyes térségeit 6 hónapnál nem hosszabb időszakra.

A 120. cikkely szerint az Alkotmány által létrehozott szabad, demokratikus rend, illetve az alapvető jogok és szabadságok lerombolására vagy a közrend súlyos rombolására végrehajtott erőszakos cselekmények esetén a köztársasági elnök elnökletével ülésező Miniszterek Tanácsa – a Nemzetbiztonsági Tanáccsal történt konzultáció után – veszélyhelyzet sújtotta övezetnek nyilváníthatja az egész országot vagy egyes térségeit 6 hónapnál nem hosszabb időszakra.

\* \* \*

Összegzésképpen megállapítható: a hazai gyakorlattal összehasonlítva a nemzetközi példák alapján a minősített időszakok szabályozására szolgáló különleges jogrendben hasonlóságok és különbségek egyaránt fellelhetők. Nyilvánvaló, hogy az adott ország politikai berendezkedése, sőt az adott ország történelme, politikai, kulturális, biztonsági környezete is befolyásolja a veszélyhelyzetek kezelésének módját, eszköztárát, köztük a bevezethető rendkívüli intézkedések körét.

A biztonságpolitika és a biztonsági struktúrák célja a valós biztonság megteremtése, ami az emberek biztonságérzetén keresztül igazolódik vissza. Nagy a felelőssége azoknak, akik döntenek az *elégséges és szükséges biztonság* mértékéről, mert bűnös felelőtlenség a társadalom biztonságérzetét elaltatni, alacsony szinten tartani – például jó közhangulati megfontolásból – különösen, ha az nincs kellően alátámasztva a

beavatkozás eszközeivel. Természetesen ennek ellenkezője is gondot okozhat: felboríthatja a társadalom normális működését, ha a biztonsági kockázatokat meghaladó intézkedésekkel az embereket hétköznapjaik során indokolatlanul arra figyelmeztetik, hogy veszély leselkedik rájuk.

Magyarország Alaptörvényének hatodik módosításával a különleges jogrend eseteinek terrorveszélyhelyzet kategóriával történő bővítésével a cél az volt, hogy az elégséges és szükséges biztonság követelményét szem előtt tartva, az optimális arányok betartásával Magyarország biztonsági garanciarendszere megfeleljen a mindenkori kihívásoknak, mert a múlt és a jelen történései egyaránt arra intenek bennünket, hogy késznek kell lennünk az ember-ember általi, valamint a természet okozta bajok megelőzésére vagy elhárítására egyaránt.

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

Magyarország Alaptörvénye.

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

1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról  
A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről

A terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/10307. számú törvényjavaslat

Alaptörvény hatodik módosításáról szóló T/10416. számú, valamint Az egyes törvényeknek a terrorveszély-helyzettel kapcsolatos módosításáról szóló T/10417. számú törvényjavaslatok

Szabó Csaba–Horváth László: Magyarország Alaptörvényének és a Magyar Köztársaság Alkotmányának összevetése a Különleges jogrend vonatkozásában. Hadmérnök, VII. évf. 2. szám, 2012.

Belgium Alaptörvénye (hatályos 2014 május)

[http://www.const-court.be/en/basic\\_text/belgian\\_constitution.pdf](http://www.const-court.be/en/basic_text/belgian_constitution.pdf)

Észtország Alaptörvénye (hatályos 2015. augusztus 13.)

<https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>

Franciaország Alaptörvénye (hatályos 1958. október 4.)

[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/anglais/constitution\\_anglais.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais.pdf)

Írország Alaptörvénye (hatályos 2015 október)

[http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical\\_Information/The\\_Constitution/Bunreacht\\_na\\_h%C3%89ireann\\_October\\_2015\\_Edition.pdf](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/Bunreacht_na_h%C3%89ireann_October_2015_Edition.pdf)

Lengyelország Alaptörvénye (hatályos 1997. április 2.)

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

Szlovákia Alaptörvénye (utolsó alkotmányjogi módosítás 2014. október 21.)

<https://www.prezident.sk/upload-files/20522.pdf>

Polgári Vészhelyzetekről szóló 2004. évi törvény

[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/pdfs/ukpga\\_20040036\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/pdfs/ukpga_20040036_en.pdf)

Törökország Alaptörvénye (hatályos 2011. március 17.)

[https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution\\_en.pdf](https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf)