

Bódi Stefánia – Szuhai Ilona

## A civilizációk összecsapása?

### A tömeges bevándorlás által életre hívott migrációs válsághelyzet elemzése és a különleges jogrend

10.17047/HADTUD.2016.26.1-2.41

*Az elmúlt évben rendkívüli migrációs helyzet, soha nem látott mértékű migrációs nyomás alakult ki Magyarországon. A kormányzati intézkedések nyomán jelenleg elkerüli az országot a migrációs áramlás és visszaesett az illegális határátlépők, valamint a menedékkérők száma, azonban az előrejelzések szerint ebben az évben sem fog csökkenni a migráció volume, hanem inkább nagyobb lesz. A tanulmány elemzi az újonnan életre hívott tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kategóriát, illetve ráirányítja a figyelmet a normál időszaki működéstől eltérő különleges helyzetekre.*

A cikk megírásának különös aktualitása van, ugyanis soha nem látott mértékben özönlik el a migránsok Európa országait. Az előrejelzések szerint ez az áradat 2016-ban sem fog mérséklődni, hiszen újabb és újabb válságok alakulnak ki a világban, amelyek egyik következménye a tömeges menekülés.

Az újév új jelenségeket is felszínre hozott az eltérő kultúrák találkozásával kapcsolatban. Szilveszter éjszakáján Európa több városában, csoportosan támadtak meg és raboltak ki migránsok utcán szilveszterezőket.<sup>1</sup> A kölni támadókról kiderült, hogy észak-afrikai országokból, Afganisztánból és Szíriából származó, újonnan érkező menedékkérők voltak.<sup>2</sup> A rendőrségi feljelentések száma folyamatosan növekszik és már meghaladta a nyolcszázat a kölni eset után. Ezzel azonban nem ért véget a történet, hiszen a szexuális támadások óriási felháborodást keltettek Németországban és milliókat sokkoltak Európa szerte. A német kormányzó pártok megállapodtak a menekültügyi szabályok szigorításában, amely alapján gyorsított eljárás keretében

1 Országos botránnyá dagadt a kölni éroszak.

<http://www.hirado.hu/2016/01/05/orszagos-botrannya-dagadt-a-kolni-eroszak/>

2 Egy arab férfi azt kiabálta a rendőröknek: „Én szír vagyok, barátságosan kell velem bánnotok, engem Merkel asszony hívott meg!” <http://www.netextra.hu/a-belső-jelentes-tomeges-eroszak-az-unioban-en-barmit-megtehetek-engem-merkel-hivott-ide/>

kitoloncolják azokat a menedékkérőket, akik súlyosabb bűncselekményt követnek el, illetve a menekült státuszt is visszavonják ilyen esetekben.

Sajnálatos az a tény is, hogy a 2015. november 13-án éjjel több helyszínén történt, 130 áldozatot követelő terrorcselekmény után, a Charlie Hebdo ellen elkövetett terrortámadás első évfordulóján szintén incidens történt Franciaországban.

Az említett esetek mindegyik elkövetője migráns hátterű muszlim volt. Ez késztetett arra, hogy összefoglaljuk és bemutassuk azokat a fontosabb magyar jogszabály-módosításokat, amelyek a cikk megírásáig hatályba léptek, illetve elemezzük a XXI. századi népvándorlás kiváltó okait. A tanulmány célja, hogy elemezze az újonnan életre hívott *tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet* kategóriát, illetve ráirányítsa a figyelmet a normál időszaki működéstől eltérő különleges helyzetekre és elhelyezze azokat a meglévő különleges jogrendi esetek mellett.

Leonard Doyle, a Nemzetközi Migrációs Szervezet (International Organization for Migration - IOM) szóvivője úgy jellemezte a 2015-ben kialakult helyzetet, hogy a számok példanélküliek. *„A menekültek és a migránsok áramlása tekintetében ilyen nem láthatunk a II. világháború óta, jóllehet, akkor az ellenkező irányú volt.”* Az IOM becslése szerint 1 049 716 migráns és menekült érkezett Európába 2015-ben szárazföldi és vízi utakon. Németország már tavaly októberben másfélmillió migránusra számított.<sup>3</sup>

### *A tömeges migrációt kiváltó okok*

2015 augusztusa óta soha nem látott mértékben érkeznek migránsok<sup>4</sup> Európa országaiba, ami napi 7–10 000 embert is jelent. Franciaország és Németország követelésének ellenére sem született összeurópai megoldás a migrációs válság kezelésére. Magyarország ezért jogi és gyakorlati lépések megtételébe kezdett, határozatot emelt az Európai Unió és Magyarország védelmében. A kormányzati intézkedések (ti. a megváltoztatott jogszabályok, az ideiglenes műszaki határzár, a zöldhatár lezárása, a tranzitónák kialakítása és a menedékjogi szabályok módosítása) nyomán átmenetileg megoldódott a migrációs problémahalmaz, átalakult a migrációs útvonal, jelenleg elkerüli az országot a migrációs áramlás.

Ma már elmondható valamennyi, elsődleges vagy másodlagos migrációval érintett országgal kapcsolatban, hogy szigorították a korábbi menekültügyi szabályokat. Jellemző a gyorsított eljárások bevezetése, valamint a menekültek formális regisztrációja, ami a tömeges érkezések miatt olykor fizikailag lehetetlenné vált. Ennek hiányában a menekültügyi hatóságok számára gyakorlatilag lehetetlen pontos információt szerezni arról, hogy ki, milyen szándékkal érkezett Európa országaiba. Ezek

3 Germany expects up to 1.5 million asylum seekers in 2015. (says report) <http://www.theguardian.com/world/2015/oct/05/germany-now-expects-up-to-15-mln-migrants-in-2015-report>

4 A migránsok különféle kategóriáival kapcsolatban lásd a szerzők korábbi írásait:  
– Bódi Stefánia – Szuhai Ilona: Szuverenitás és a migráció - a migránsok egyes csoportjainak jogi helyzete. Polgári Szemle: Gazdasági és Társadalmi Folyóirat, 2015. 169–188. o.  
– Szuhai Ilona: Idegenrendészet 1. Egyetemi jegyzet. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2014.  
– Szuhai Ilona: Idegenrendészet 2. Egyetemi jegyzet. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2014.

mellett több ország is technikai határzárakat létesített, illetve ideiglenesen visszaállította a határforgalom ellenőrzését a schengeni belső határokon.

A magyar jogszabály-változások bemutatása előtt röviden felvázoljuk, hogy milyen körülmények idézték elő azt a tömeges vándorlást, amely rendkívüli módon megterhelte a szerb–magyar határszakaszt. A Magyar Tudományos Akadémia Migrációs Munkacsoportja szerint a menekültek beáramlása várhatóan nem áll le, sőt talán nem is mérséklődik a 2010-es évtized második felében. *„A szíriai, iraki és afgán (sőt már növekvő mértékben pakisztáni és fekete-afrikai) menekülttömeg egyfajta »puffer forrása« a törökországi és libanoni menekülttáborok többmilliós populációja, amelynek a mozgása nem látható előre. Onnan tehát bármikor megindulhatnak újabb százezrek akár akkor is, ha a helyzet stabilizálódik Szíriában, Irakban vagy Afganisztánban.”*<sup>5</sup> *„A balkáni útvonalon keresztül Magyarországra érkező migránsok túlnyomó részben a Közel- és Közép-Kelet háború sújtotta országaiból, Szíriából, Afganisztánból és Irakból menekültek el. Nagy részük köztes országok (Irán, Törökország, Jordánia) menekülttáboraiiban töltött hosszabb-rövidebb időt, majd onnan vándorolt tovább Európa felé.”*<sup>6</sup>

A tömeges migrációt kiváltó okok sokszínűek: idetartoznak a válsághelyzetek, a szegénység, a munkanélküliség, valamint az éghajlati változások. A migránsok között nagyszámban találhatóak gazdasági bevándorlók, akik Németországot tekintik elsődleges célországnak. Magyarországot elsősorban tranzit-országnak tekintik.

### *A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet*

*„Az Európai Unió országaiba irányuló migrációs folyamat csak 2015-ben került a magyarországi közfigyelem homlokterébe. Akkor, amikor a Görögországon, Macedónián és Szerbián átvonuló menekülthullám tömegessé vált, és az emberáradat létszámát tekintve megközelítette, majd elérte az olasz partokra már évek óta áthajózó észak-afrikai menekültét. Magyarországot meglepetésként érte, hogy a napi legföljebb néhány százról néhány hét alatt több ezerre nőtt a Dél felől érkező illegális határátlépők száma, és világossá vált, hogy a határellenőrzésnek a schengeni rendszer által előírt, egyben lehetővé tett eszközei csak kisebb létszámú csoportok ügyeinek kezelésére alkalmasak. Azt is látni kellett, hogy a menekülési útvonalon délebbre fekvő európai országok képtelenek a tömeges regisztrációs és befogadási teendők elvégzésére, és terheik nagy részét Magyarországnak kell átvennié.”*<sup>7</sup>

Az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló törvényjavaslat<sup>8</sup> indokolása szerint azért indokolt a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fogalmának bevezetése, mert a külföldiek tömeges bevándorlására adott kormányzati válasz a hatályos magyar jogi környezetben nem, vagy csak jelentős késedelemmel adható meg. A szabályozásba beépítésre került a szükségesség és az arányosság alkotmányos követelménye, amely az alapjog korlátozásának

5 Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, irányjai és kilátásai. A Magyar Tudományos Akadémia Migrációs Munkacsoportjának elemzése, 2015. 6. o.

6 MTA: i. m. 36. o.

7 MTA: i. m. 66. o.

8 T/5983. számú törvényjavaslat. 2015. augusztus, 28. o.

nélkülözhetetlen kelléke, és amely biztosítja a rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangját. A rendelkezés továbbá azt a célt szolgálja, hogy a járványügyi hatóság emberei egy esetleges járványügyi veszélyhelyzet kialakulását megelőzve, a szükséges intézkedéseket haladéktalanul megtehessek.

A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény több ponton is módosult, ezek közül az egyik legfontosabbat emeljük ki,<sup>9</sup> vagyis a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet meghatározását. Ennek értelmében tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet rendelhető el, ha:

- a) a Magyarországra érkező elismerést kérők száma
  - aa) egy hónap átlagában a napi ötszáz főt,
  - ab) két egymást követő hét átlagában a napi hétszázötven főt vagy
  - ac) egy hét átlagában a napi nyolcszáz főt meghaladja.
- b) A Magyarországon a tranzitónában tartózkodók száma – a külföldiek ellátásában közreműködő személyeket nem számítva –
  - ba) egy hónap átlagában a napi ezer főt,
  - bb) két egymást követő hét átlagában a napi ezerötyszáz főt vagy
  - bc) egy hét átlagában a napi ezerhatszáz főt meghaladja.

A válsághelyzet akkor is elrendelhető, ha az imént meghatározott eseteken kívül bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény alakul ki, amely valamely település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti, különösen, ha az adott településen vagy annak külterületén található befogadó állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesítményben zavarzás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el.

*„A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetője kezdeményezésére, a miniszter javaslatára a Kormány rendeletben rendelheti el. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész, illetve annak meghatározott területére rendelhető el. A kormányrendelet legfeljebb hat hónapig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány annak hatályát meghosszabbítja.”*<sup>10</sup> A törvény tartalmazza, hogy a Kormány a rendelet hatályát akkor hosszabbíthatja meg, ha a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelésének a feltételei a meghosszabbítás időpontjában fennállnak. A kormányrendelet hatályának meghosszabbításáról a Kormány az Országgyűlés rendészettel foglalkozó állandó bizottságának beszámol.

A válsághelyzet fennállását egyébként a menekültügyi hatóság vezetője és az országos rendőrfőkapitány folyamatosan figyelemmel kísérik, és ha már nem indokolt a fennállása, akkor kezdeményezik a miniszternél, hogy tegyen javaslatot a kormányrendelet hatályon kívül helyezésére. A Kormány ezt a javaslatot soron kívül köteles megtárgyalni, és ha szükséges, a kormányrendeletet hatályon kívül helyezi. Meg kell említenünk ezzel kapcsolatban, hogy megszületett a 270/2015. (IX. 18.) Korm. rendelet, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Baranya megye, Somogy megye, Zala megye és Vas megye területére történő kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő

<sup>9</sup> 2007. évi LXXX. törvény 80/A.§ (1)–(4), 80/B.§, 80/E.§

<sup>10</sup> 2007. évi LXXX. tv. 80/A.§(2) (4) bek.

szabályokról. A rendeletről a tájékoztatást a közszolgálati műsorszolgáltatók, valamint lehetőség szerint a körzeti, helyi műsorszolgáltatók és legalább egy országos napilap közreműködésével a lehető legrövidebb időn belül közzé kell tenni.

Tartalmazza a kormányrendelet azt is, hogy az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetője a válsághelyzet elrendelését követően legalább 15 naponként közösen tájékoztatja az idegenrendészetért és menekültügyért felelős minisztert a válsághelyzet elrendelését megalapozó feltételek fennállásáról.

Már korábban megszületett a 269/2015. (IX. 15.) Korm. rendelet a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetéséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról. Ez a kormányrendelet Bács-Kiskun megye és Csongrád megye területén rendelte el a válsághelyzetet, amit kiegészített a később megjelenő fent említett rendelet. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet célszerű lenne beilleszteni a különleges jogrend esetei közé (rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, veszélyhelyzet, váratlan támadás) az Alaptörvénybe.

Megjegyezzük, hogy az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában illetve vagyonkezelésében lévő (vagy többségi állami tulajdonban vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok tulajdonában lévő) ingó és ingatlan vagyontárgyak válsághelyzetben a szükséges mértékben kártalanítás ellenében igénybe vehetők, a kártalanítási eljárás lefolytatására ezúttal is a kormányhivatal jogosult. A menedékjogi törvény utalást tartalmaz arra, hogy a tömeges bevándorlás kapcsán is előállhatna járványügyi helyzet, így az egészségügyi államigazgatási szerv megvizsgálja, hogy szükség van-e járványügyi intézkedések megtételére.

### *A különleges jogrend fogalma*

A *különleges jogrend* az Alaptörvény Ötödik Részében olvasható, és azon szabályok összességét jelenti, amikor az ország rendkívüli helyzetben van külső vagy belső fenyegetettség okán. Korábban a jogalkotó *rendkívüli jogrendnek* nevezte, de szokás minősített időszak néven is emlegetni. A korábbi alkotmány több fejezetben és címszó alatt tartalmazta az ide vonatkozó szabályokat, az Alaptörvényben külön részben összefoglaló jelleggel és részletesebben olvashatóak a normál időszaki működéstől eltérő alkotmányos keretek. „Az Alaptörvény a sarkalatos törvényekkel együttvéve, egy komplex biztonság- és védelempolitikai stratégiai koncepciót alkot a különleges jogrend vonatkozásában.”<sup>11</sup> A következő esetek sorolhatók ide: a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a veszélyhelyzet és a váratlan támadás esete. Ebbe a felsorolásba célszerű lenne beilleszteni a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet is, amely jelenleg a menekültügyi törvényben található.

Vegyük sorra ezeket az eseteket és látni fogjuk, hogy a tömeges migrációt valójában egyik eset sem fedte le, ezért szükséges volt az új kategória megalkotása.

11 Szabó Csaba – Horváth László: Magyarország Alaptörvényének és a Magyar Köztársaság Alkotmányának összevetése a Különleges jogrend vonatkozásában. Hadmérnök, VII. évf. 2. szám, 2012. június [http://hadmernok.hu/2012\\_2\\_szabo\\_horvath.pdf](http://hadmernok.hu/2012_2_szabo_horvath.pdf), 9. o.

A különleges jogrend egyes eseteit (rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, szükségállapot) az Országgyűlés hirdeti ki, akadályoztatása esetén – a rendkívüli állapot és a szükségállapot vonatkozásában – a köztársasági elnök. Az Országgyűlés e döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik. Az akadályoztatás tényét, továbbá a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítják meg.

Amennyiben a köztársasági elnök hirdette ki a különleges jogrendet, az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről. Ehhez a döntéshez is az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Országgyűlés tehát az összes képviselő 2/3-ának szavazatával hirdeti ki a különleges jogrend eseteit, (rendkívüli állapotot és szükségállapotot) a megelőző védelmi helyzetet az egyetlen, amit a jelenlévő országgyűlési képviselők 2/3-ának szavazatával hirdet ki. A veszélyhelyzet pedig az egyetlen kategória, amit a Kormány hirdethet ki Magyarországon.

A *rendkívüli állapot* hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén hirdethető ki. Az Országgyűlés ekkor létrehozza a Honvédelmi Tanácsot, amely a hatalom legfőbb birtokosa. Látható, hogy talán ebben a helyzetben a legnagyobb a probléma egy állam életében.

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 tagok a Honvédelmi Tanács ülésein helyettesíthetők. A Honvédelmi Tanács gyakorolja a Kormány és a köztársasági elnök jogait, illetve az Országgyűlés által átruházott egyes jogokat. Ebben a helyzetben a Honvédelmi Tanács dönt a Magyar Honvédség belföldi és külföldi alkalmazásáról, külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarországról kiinduló alkalmazásáról, valamint rendeleti úton dönthet rendkívüli intézkedések bevezetéséről.

A Honvédelmi Tanács rendeleti úton egyes törvények felfüggesztésére is jogosult, kivéve az Alaptörvényt. Az Alaptörvénynek tehát egyetlenegy rendelkezése sem függeszthető fel különleges jogrendben. A rendeletek hatályukat veszítik a rendkívüli állapot megszűnésével, kivéve, ha az Országgyűlés azokat meghosszabbítja. A rendkívüli állapot részletes szabályairól rendelkezéseket tartalmaz a 2011. évi CXIII. Honvédelmi törvény.

A *szükségállapot* a következő különleges jogrendi helyzet, amely belső fenyegetettséget takar, polgárháborút, forradalmat, lázadást. Az Alaptörvény azonban nem nevezi nevén ezeket a helyzeteket, hanem egy definíciószerű körülírást alkalmaz a szükségállapot meghatározásával kapcsolatban: az „...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” hirdethető ki.

A szükségállapot fogalma módosuláson ment keresztül a korábbi Alkotmányhoz képest, mert korábban az ipari katasztrófát is értették alatta, valamint a nagyobb

természeti katasztrófákat, elemi csapásokat. Az Alaptörvény hatályba lépésével mind a természeti, mind az ipari katasztrófa kikerült a szükségállapot fogalmából. Szükségállapot idején a köztársasági elnök alkothat rendeletet, aki rendeleti úton 30 napra rendkívüli intézkedéseket vezethet be. Azok hatályát az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – meghosszabbítja.

Az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását fel is függesztheti. A köztársasági elnök tehát a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. A köztársasági elnök rendelete azonban a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti. A Magyar Honvédséget szükségállapot idején fel lehet használni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

A megelőző védelmi helyzet<sup>12</sup> a következő kategóriánk, amely kissé hasonlít a rendkívüli állapothoz. Megelőző védelmi helyzet ugyanis kihirdethető külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre. Hazánk a NATO érdekszövetségének tagja, magyar katonák jelen voltak Irakban és Afganisztánban, ezzel összefüggésben is lehetne Magyarország veszélyben. Megelőző védelmi helyzetben a Kormánynak különleges jogrendet érintő rendeletalkotási joga van és az Országgyűlés felhatalmazása alapján jogosult sarkalatos törvényben (honvédelmi törvényben) meghatározott rendkívüli intézkedések – kormányrendelet útján történő – bevezetésére.

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. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart. A Kormány a rendeletekben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet.

A veszélyhelyzetet a Kormány hirdetheti ki és a Kormány alkot ekkor rendeletet. Ipari vagy természeti katasztrófát egyaránt jelenthet, mely az élet- és vagyonbiztonságot veszélyezteti. A Kormány rendeleti úton rendkívüli intézkedéseket vezethet be, egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet. Az Alaptörvény megfogalmazása szerint a Kormány – az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető természeti csapás, ipari szerencsétlenség – elhárítása, azok következményeinek felszámolása érdekében a katasztrófavédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A Kormány rendelete 15 napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. A Kormány rendelete azonban a veszélyhelyzet megszűnésével mindenhogy hatályát veszti.

12 A megelőző védelmi helyzetet Lakatos László a háború előszobájának nevezi. Lakatos László: A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása. MTA Working Law Papers, 2014. (1. évf.) 49. sz. 1–10. old. Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences, Budapest, ISSN 2064-4515 [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_49\\_Lakatos.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_49_Lakatos.pdf), 7. o.

Korábban, az Alaptörvényt megelőzően csak elemi csapást jelentett a veszélyhelyzet, abból is az enyhébbet, mert a súlyos elemi csapás és az ipari katasztrófa is szükségállapotnak minősült. Magyarországon hagyományosan árvíz miatt szokás veszélyhelyzetet hirdetni, valamint volt hazánkban egy vörösiszap-katasztrófa, mely mérhetetlen károkat okozott emberéletben és anyagi javakban egyaránt.

Veszélyhelyzeti intézkedések megtételére van lehetőség különleges jogrend kihirdetése nélkül is, a *„veszélyhelyzet bekövetkezésére való felkészülés érdekében a katasztrófavédelmi törvény – a különleges jogrend alkalmazása nélkül – a katasztrófaveszély körébe tartozó, az alapvető jogokat, az államszervezeti jog- és hatásköröket nem érintő szigorító intézkedések meghozatalát teszi lehetővé.”* Veszélyhelyzet kihirdetésére csak területileg korlátozottan van lehetőség.<sup>13</sup>

Végül a váratlan támadás az utolsó kategóriánk, mely némileg eltér az eddigiektől. Korábban az Alkotmány 19/E.§ tartalmazta, így is emlegették, az Alaptörvényben azonban a jogalkotó nevesítette és már nem szerepel értelemszerűen a 19/E.§-ban. Eszerint a Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányosan azonnal intézkedni köteles. A megtett intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést és a köztársasági elnököt. A rendkívüli intézkedések (kijárási tilalom, beléptetési rendszer szigorítása középületekbe, az ország elhagyásának tilalma, polgári lőfegyverek beszolgáltatása stb.) természetesen igen sokszínűek lehetnek annak fényében, hogy például rendkívüli állapot vagy szükségállapot került-e bevezetésre. A hadkötelezettség rendkívüli állapotban a törvény erejénél fogva rendkívüli állapot idejére automatikusan visszaáll, megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés döntésétől függő ideig, de maximum 12 hónapra az Országgyűlés döntésétől függően visszaállítható.

A következő oldalon lévő táblázat szemlélteti a különbségeket a különleges jogrend egyes esetei között. A táblázatban a veszély iránya, a kihirdető személy vagy szervezet illetve a legfőbb döntéshozó (rendeletalkotásra jogosult) szerv olvasható.

Azt mondhatjuk, hogy minden állam életében vannak olyan időszakok, amikor rendkívüli szabályok bevezetése szükséges társadalmi vagy természeti eredetű veszélyek elhárítása érdekében, így ezekben az esetekben indokolható egyes emberi jogok korlátozása vagy a honvédség, illetve a rendőrség alkalmazása. *„Ezek az intézkedések biztosítják az ország egész területén az állami irányítás folyamatosságát, a közrend és közbiztonság fenntartását, valamint a lakosság védelmét és alapvető életszükségleteinek folyamatos kielégítését.”*<sup>14</sup>

Vannak azonban olyan jogok, melyek nem korlátozhatóak még rendkívüli helyzetekben sem, ide sorolhatóak az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalma, az ártatlanság védelme, a védőhöz való jog, vagy a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalma. *„A jogok korlátozása azonban csak*

13 Lakatos László: i. m. 7. o.

14 Lakatos László: i. m. 4. o.



<b>Rendkívüli állapot</b>	Külső fenyegetettség	Kihirdető: Országgyűlés az összes képviselő 2/3 szavazatával	Honvédelmi Tanács alkothat rendeletet és rendkívüli intézkedéseket vezethet be
<b>Szükség- állapot</b>	Belső fenyegetettség	Kihirdető: Országgyűlés az összes képviselő 2/3 szavazatával	Köztársasági elnök alkothat rendeletet és rendkívüli intézkedéseket vezethet be
<b>Veszély- helyzet</b>	A kiváltó ok: katasztrófa	Kihirdető: Kormány	Kormány alkothat rendeletet és rendkívüli intézkedéseket vezethet be
<b>Megelőző védelmi helyzet</b>	Külső fenyegetettség	Kihirdető: Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők 2/3-a kell hozzá	Kormány alkothat rendeletet és az Országgyűlés felhatalmazása szerinti rendkívüli intézkedéseket vezethet be
<b>Váratlan támadás</b>	Külső fenyegetettség	—	Kormány alkothat rendeletet és rendkívüli intézkedéseket vezethet be
<b>Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet</b>	Külső fenyegetettség (migráció)	Elrendelő: Kormány az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetője kezdeményezésére, a miniszter javaslatára	Kormány alkothat rendeletet és rendkívüli intézkedéseket vezethet be

#### A különleges jogrend esetei

olyan mértékben megengedhető, amely az állam biztonságának fenntartásához fűződő érdek érvényesítéséhez feltétlenül szükséges.<sup>15</sup>

Tanulmányok elmélkednek azon, hogy a különleges jogrend egyes esetei vajon az ország egész területére vagy csak egy részére hirdethetőek ki. Erről az Alaptörvény nem tartalmaz ugyan rendelkezést, de azt mondhatjuk, hogy a rendkívüli állapot az a minősített időszak, amely egész biztosan csak az ország teljes területére hirdethető ki jellegéből adódóan.<sup>16</sup>

A különleges jogrend illetve az ennek megfelelő szabályozás 1912-ben jelent meg Magyarországon,<sup>17</sup> és a minisztérium (főként a honvédelmi vagy a belügyminiszter esetleg ágazati miniszter) és az Országgyűlés részére engedett mozgásteret a jogalkotó a korabeli szabályozásban. A kivételes hatalom időszakában a rendeleti jogalkotás volt

15 Kádár Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. Katonai jogi és hadijogi szemle, 2014. (2. évf.) 1. sz. 5–46. old., [http://epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511\\_katonai\\_jogi\\_szemle\\_2014\\_01\\_005-046.pdf](http://epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2014_01_005-046.pdf), 1. o.

16 Lakatos László: i. m. 6. o.

17 A történelmi adalékokat illetően felhasználtuk Kádár Pál írását: i. m.

elfogadott a korábbi történelmi időszakokban is. A második világháborút követően az állam biztonságát fenyegető időszak kihirdetésének jogát az Elnöki Tanács kapta meg. A fenyegetés nem feltétlenül volt katonai és jöhetett akár belülről, akár kívülről. A rendkívüli intézkedéseket a Minisztertanács rendelhette el. Rendkívüli intézkedést hadművelleti területen a parancsnok is elrendelhetett.

A rendszerváltást követően már alkotmányos szintre kerültek a normál időszak működéstől eltérő szabályok, valamint törvényi szabályozás is fellelhető volt. Ezek a szabályok értelemszerűen még nem azonosak az Alaptörvényben foglaltakkal, de nagyon hasonlóak, illetve változott azóta a részletszabályokat tartalmazó honvédelmi törvény is.<sup>18</sup>

A megelőző védelmi helyzet 2004 májusában jelent meg az Alkotmányban. A rendszerváltást követően nem került sor rendkívüli állapot vagy szükségállapot kihirdetésére, és megelőző védelmi helyzetet sem hirdetett az Országgyűlés, veszélyhelyzet kihirdetésére azonban többször sor került és migrációs válsághelyzet kihirdetésére is.

### Összefoglalás

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója olyan kihívásnak tekinti a migrációt, amelyre nagyon nehéz jó választ adni.<sup>19</sup> A szeptemberi megállapodás szerint az Európai Unió 120 000 menekültet oszt szét a tagállamok között. A döntés alapján a tagállamok csak együttműködve, a szolidaritás és a felelősség szellemében kezelhetik a példa nélküli migrációs és menekültválságot.<sup>20</sup>

Az MTA megállapítása szerint komoly lépés előre az, hogy az Európai Unió döntést tudott hozni a kvótarendszer bevezetése mellett, ezzel pedig végre eldöntötte a vitát arról, hogy tagállami vagy uniós szinten kell-e kezelni a menekültválságot. Ezzel együtt a döntés rövidtávon nem enyhíti a feszültséget sem a menekültügy kezelésében, sem a tagállamokat megosztó pontokat tekintve. Az Európai Bizottság a fentiekben jelzett dilemmák között a humanitárius szempontokat részesíti előnyben, valamint a krízis közös, egységes uniós kezelését. A tagállamok többsége azonban még mindig elsősorban tagállami válaszokban gondolkodik.<sup>21</sup>

Továbbra is kérdés, hogy Európa hogyan lesz képes megbirkózni gazdaságilag, kulturálisan, egészségügyi ellátórendszerét, munkahelyeit és lakhatási lehetőségeit tekintve a folyamatosan érkező tömegekkel. A jogi értelemben véve valódi menekültek befogadásával Európa meg tudott volna birkózni. Európa demográfiai mutatóinak talán ez jót is tett volna, azonban a mostani népvándorlás már nem a megoldást jelenti Európa országainak gazdaságilag, demográfiailag vagy bármilyen szempontból, hanem

18 Ez a törvény jelenleg a 2013. évi CXIII. törvény.

19 Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, irányai és kilátásai. [http://mta.hu/mta\\_hirei/az-europaba-iranyulo-es-2015-tol-felgyorsult-migracio-tenyezoi-iranyai-es-kilatasai-137008/](http://mta.hu/mta_hirei/az-europaba-iranyulo-es-2015-tol-felgyorsult-migracio-tenyezoi-iranyai-es-kilatasai-137008/)

20 European Council, Statement and Remarks 673/15 24/09/2015 <http://www.consilium.europa.eu/press>

21 MTA: i. m. 65. o. (lásd még: Bódi Stefánia: Szuverenitás és az állam lakossága: állampolgárok és külföldiek, In: Takács Péter [szerk.] Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések. 562 o. Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2014. 03. 21 Budapest; Győr: Gondolat Kiadói Kör; MTA Jogtudományi Intézet, 2015. 354–369. o.

inkább aggályos kérdéseket vet fel. Van, aki aggályait a keresztény örökség elvesztésében fogalmazza meg, mely az emberi jogok mellett Európa legfőbb értéke (volt?) és a kulturális, vallási különbözőséget hangsúlyozza a bevándorlók és a többségi nemzetek lakosai közt, van, aki járványügyi veszélyektől vagy terrorfenyegetettségtől tart, és van, aki egyszerűen attól fél, hogy Európa országai elszegényednek, ha ennyi embert kell befogadniuk.

Ezért sem lesz egyszerű dolga az Európai Unió Tanácsa soros elnökének. Ebben a félévben Hollandiára hárul az a feladat, hogy csökkentse az Európába érkező menekültek számát. Hollandia gyakorlatias elnökségre törekszik, és a legfontosabb tennivalók között szerepel a menekültválság hatékonyabb és európai szintű kezelése. Ez azt jelenti, hogy a Törökországgal való együttműködés a menekültválság kezelésének döntő kérdésévé válik. A török migrációs igazgatás gyökeresen átalakult az elmúlt években.<sup>22</sup>

A jelenlegi megállapodás alapján az EU azt várja Törökországtól, hogy javítsa a szír menekültek helyzetét és akadályozza meg a migránsok illegális beáramlását az EU területére. Bízunk abban, hogy a növekvő vándorlás ellenére a holland elnökség valóban csökkenteni tudja a rendkívüli migrációs áradat hatásait, ugyanis a világ jelenlegi válságaira nem látható hatékony politikai megoldás.

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

Kádár Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig.

Katonai jogi és hadijogi szemle, 2014. (2. évf.) 1. sz. 5–46. old.

[http://epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511\\_katonai\\_jogi\\_szemle\\_2014\\_01\\_005-046.pdf](http://epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2014_01_005-046.pdf)

Kondás Kornél: Különleges jogrend elrendelését követő feladatok a Rendőrség helyi szerveinek szemszögéből. Hadtudományi szemle, 2015. (8. évf.) 1. sz. 301–313. old.

[http://epa.oszk.hu/02400/02463/00026/pdf/EPA02463\\_hadtudomanyi\\_szemle\\_2015\\_01\\_301-313.pdf](http://epa.oszk.hu/02400/02463/00026/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2015_01_301-313.pdf)

Lakatos László: A különleges jogrend és a honvédelem szabályzása. MTA Working Law Papers, 2014. (1. évf.) 49. sz. 1–10. old. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, ISSN 2064-4515

[http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_49\\_Lakatos.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_49_Lakatos.pdf)

Magyar Tudományos Akadémia Migrációs Munkacsoportjának elemzése: Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, irányai és kilátásai. 2015.

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

[http://hadmernok.hu/2012\\_2\\_szabo\\_horvath.pdf](http://hadmernok.hu/2012_2_szabo_horvath.pdf)

A belső jelentés – tömeges erőszak az unióban.

<http://www.netextra.hu/a-belső-jelentes-tomeges-eroszak-az-unioban-en-barmit-megtehetek-engem-merkel-hivott-ide/> (Letöltve: 2016. 01. 07.)

Germany expects up to 1.5 million asylum seekers in 2015. says report

<http://www.theguardian.com/world/2015/oct/05/germany-now-expects-up-to-15-mln-migrants-in-2015-report> (Letöltve: 2016. 01. 07.)

European Council, Statement and Remarks 673/15 24/09/2015

<http://www.consilium.europa.eu/press> (Letöltve: 2016. 01. 07.)

Országos botránnyá dagadt a kölni erőszak.

<http://www.hirado.hu/2016/01/05/orszagos-botrannya-dagadt-a-koelni-eroszak/> (Letöltve: 2016. 01. 07.)

<sup>22</sup> I. Szuhai Ilona: A magyar és a török migrációs jog- és intézményrendszer összehasonlítása – egy kutatás első eredménye. *Pro Publico Bono*, 2014/1., 117–126. o.