

A KÜLÖNLEGES JOGRENDI SZABÁLYOZÁS MEGÚJÍTÁSA

Az Infojegyzet a [T/17432](#) számon benyújtott törvényjavaslathoz kapcsolódóan bemutatja az Alaptörvény kilencedik módosításával megújított különleges jogrendi szabályozás alapjait, valamint a módosítást kiváltó biztonsági környezet főbb változásait.

Romló és változékony biztonsági környezet

„A klasszikus béke időszaka véget ért” – írta 2020-ban Kádár Pál, az Alaptörvény kilencedik módosítását előkészítő munkacsoport vezetője (Kádár 2020). Kádár szerint ez nem kifejezetten háborút, hanem inkább egy olyan új biztonsági helyzetet jelent, melyben elmosódik a határvonal békeidőszak és válsághelyzet, a válságküszöb alatti és feletti fenyegetések között. Ezen új biztonsági helyzetet Farkas és Végh a következőképpen jellemzi: „ha a 20. század mindent átható háborúja a totális háború volt, akkor napjaink mindent áthatni képes és egymással jelentős mértékben vegyülő, vagy együttműködő fenyegetései a totális biztonsági kihívások kategóriáját hívták életre” (Farkas-Végh 2020).

A digitális forradalom következtében a hagyományos biztonsági fenyegetések mellett korunk új típusú kiber-, és hibrid fenyegetései egyre dominánsabbá válnak. E folyamat az állami és szövetségi szintű védelmi rendszerek működését gyökeres átalakulásra kényszeríti (ld. ehhez bővebben: [Infojegyzet 2019/49.](#)) A nemzetközi, de kiemelten az euroatlanti térség biztonságpolitikai környezetére veszélyt jelentő fenyegetéseket többek között az EU 2016-ban elfogadott [Globális Biztonsági Stratégiája](#) és a jelenleg jogalkotási fázisban lévő [Stratégiai Iránytűje](#), valamint a NATO készülőfélben lévő [2030-as Stratégiai Konceptiója](#) is kiemelten kezelik. A veszélyekre egyben részletes válaszokat is adnak, melyek között a hatékony nemzeti és nemzetközi szintű válságreakálási szervezeti struktúrák és intézményközi együttműködések, valamint a rugalmas, gyors döntéshozatal kiemelt helyen szerepelnek.

A NATO vezetői 2021. június 14-én fogadták el a NATO [2030 stratégia főbb menetrendjét](#), amely az euroatlanti biztonságot fenyegető kihívások és veszélyek között a következőket emeli ki:

- Oroszország agresszív és expanzív jellegű fellépése,
- Kína növekvő katonai/technikai fejlettsége, nemzetközi befolyása,
- nemzetközi terrorizmus,
- állami és nem-állami szereplők tevékenysége a nemzetközi jogrend és demokrácia aláásására,
- illegális migráció és embercsempészet,
- a szövetség szomszédságában lévő államok instabilitása,
- növekvő kiber- és hibrid fenyegetések,
- a klímaváltozás és következményei,
- világjárványok.

- Till Szabolcs definíciója szerint a különleges jogrend "összességében az állami hatékonyság fenntarthatósága érdekében megvalósított, átmeneti időre szólóan eltérített szükségességi és arányossági normarendszer, a jogállamra vetített végszükség jellegű intézmény" ([Till 2018](#)).
- Farkas Ádám és Végh Károly kiemeli, hogy a biztonságunkat fenyegető és aláásó új típusú jelenségek képekké váltak arra, hogy a világot és benne mindennapjainkat is egyik pillanatról a másikra áthassák ([Farkas-Végh 2020](#)).
- Számos szakértő egyetért abban, hogy új évezredünkben a biztonság szavatolása olyan komplex feladattá vált, ami szükségessé teszi a magyar különleges jogrendi szabályozás újragondolását, egyben pedig a védelmi szektor állami szereplőinek rugalmasabb és korszerűsített, az új típusú fenyegetésekhez igazított működését és kooperációját is.
- Az Alaptörvény 2020. évi kilencedik módosítása a különleges jogrendi szabályozást gyökeresen átalakította. A módosítás a jövőben az állam védelmi funkcióinak, azon belül pedig a honvédelmi, a katasztrófavédelmi, a rendészeti és nemzetbiztonsági tevékenységek béke-és válságidőszaki működésének szabályait jelentős megújításra kötelezi.

A nemzetközi trendekkel összhangban Magyarország 2020-ban elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégiája (NBS) is válaszokat kíván adni a fent említett kihívásokra és veszélyekre. Az NBS értékelése szerint bár Magyarország biztonsági helyzete jelenleg stabil, de a kihívások változó jellege és a biztonsági környezet egyes tendenciái fokozatos romlást vetítenek előre. A stratégia Magyarország biztonsági környezetének vizsgálata során kiemeli, hogy a kihívások és veszélyek rendkívül komplex és változékony világában a biztonság szavatolása érdekében elsődleges cél a nemzeti intézkedések hatékonyságának és rugalmasságának erősítése, valamint a Magyarország védelmében részt vevő szereplők fokozott és összehangolt együttműködése.

A 2020. évi NBS nyomán a 2021-ben elfogadott Nemzeti Katonai Stratégia (NKS) értékelése szerint a változékony és nehezen kiszámítható biztonsági környezetben előrejelzés nélkül alakulhatnak ki válságok közvetlenül Magyarország határain illetve szűkebb stratégiai környezetében.

Az NKS arra figyelmeztet, hogy a modernkori globalizáció következtében még a távoli válságok is rövid idő alatt begyűrűzhetnek mind a közvetlen régiókba, mind pedig az ország területére. A katonai stratégia következtése szerint a 21. században a háborúk szinterei, formái és eszközei kibővülnek, jellemzői változnak, és egyre inkább átterjednek a biztonság nem katonai dimenzióira. Ennek következtében napjaink állami és nem állami fenyegetései több kombinációban is jelentkezhettek, melynek kezelése az NKS szerint összkormányzati együttműködést és fokozott operativitást, illetve rugalmasságot kíván meg a védelmi intézményrendszerrel.

KÜLÖNLEGES JOGRENDEK HAZÁNKBAN

A hatályos állapot

[Magyarország Alaptörvénye](#) a jelenleg hatályos állapot szerint a következő különleges jogrendi esetköröket sorolja fel:

- Rendkívüli állapot (48. és 49. cikk),
- Szükségállapot (48. és 50. cikk),

- Megelőző védelmi helyzet (51. cikk),
- Terrorveszélyhelyzet (51/A. cikk),
- Váratlan támadás (52. cikk),
- Veszélyhelyzet (53. cikk).

A különleges jogrendi állapotokat, illetve a Honvédség veszélyhelyzet időszakában történő felhasználását a következő anyagaink részletesen is tárgyalták: [Infojegyzet 2020/6](#); [Infojegyzet 2020/23](#).

Egyes elemzések az utóbbi időszakban úgy értékelték, hogy a hatályos békeidőszaki és különleges jogrendi időszakokra vonatkozó magyar védelmi és biztonsági szabályozás nem kellően korszerű, fogalomrendszere nem konzisztens, alkalmazhatósága a fentiekben vázolt kiszámíthatatlan biztonsági környezetben kétséges. Elemzők arra is rámutattak, hogy a magyar különleges jogrendi normarendszer – európai uniós összevetésben is – túlszabályozott, ami az új típusú fenyegetések kezelése során elvárt operativitás ellen hathat (ld. ehhez többek között [Till 2017](#); [Lakatos, 2019](#); [Kelemen 2019](#); [Farkas 2020a](#); [Farkas 2020b](#); [Kádár 2020](#); [Kádár-Hoffmann 2021](#)).

További elemzések szerint a 2020-ban a koronavírus-járvány elleni védekezés során kihirdetett veszélyhelyzeti időszak ténylegesen is rávilágított arra, hogy a különleges jogrendi időszakok, valamint a védelem és biztonság hazai szabályozásának pontosítása, korszerűsítése, alaptörvényi garanciákhoz igazítása kiemelten időszerűvé vált ([Farkas 2020c](#); [Mészáros 2020](#); [Horváth 2020](#); [László 2021](#); [Vörös 2021](#)).

AZ ALAPTÖRVÉNY 9. MÓDOSÍTÁSA

Magyarország Kormánya az Alaptörvény 2020. évi kilencedik módosítására tett javaslatában ([T/13647](#)) a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó, átlátható, korszerű és hatékony védelmi rendszer kialakítását tűzte ki célul. E célkitűzés egyben a védelmi – azon belül pedig a különleges jogrendi – szabályozás jövőbeni rendszerszintű megreformálását irányozta elő.

KIVÉTELES JOGRENDEK ÉS A KIVÉTELES HATALOM CÍMZETTJEI MAGYARORSZÁGON – HATÁLYOS ÁLLAPOT						
	RENDKÍVÜLI ÁLLAPOT	SZÜKSÉGÁLLAPOT	MEGELŐZŐ VÉDELMI HELYZET	VÁRATLAN TÁMADÁS	TERRORVESZÉLY-HELYZET	VESZÉLYHELYZET
ELRENDELŐ	OGY 2/3	OGY 2/3	OGY (JELENLÉVŐK 2/3-A)	KORMÁNY	OGY (JELENLÉVŐK 2/3-A)	KORMÁNY
KIVÁLTÓ OK	<input type="checkbox"/> HADIÁLLAPOT KINYILVÁNÍTÁSA <input type="checkbox"/> IDEGEN HATALOM FEGYVERES TÁMADÁSÁNAK KÖZVETLEN VESZÉLYE (HÁBORÚS VESZÉLY)	<input type="checkbox"/> A TÖRVÉNYES REND MEGDÖNTÉSÉRE VAGY A HATALOM KIZÁRÓLAGOS MEGSZERZÉSÉRE IRÁNYULÓ FEGYVERES CSELEKMÉNYEK <input type="checkbox"/> AZ ÉLET- ÉS VAGYONBIZTONSÁGOT TÖMEGES MÉRTEKBEN VESZÉLYEZTETŐ, FEGYVERESEN VAGY FELFEGYVERKEZVE ELKÖVETETT SÚLYOS, ERŐSZAKOS CSELEKMÉNYEK	<input type="checkbox"/> KÜLSŐ FEGYVERES TÁMADÁS VESZÉLYE <input type="checkbox"/> SZÖVETSÉGI KÖTELEZETTSÉG TELJESÍTÉSE	<input type="checkbox"/> KÜLSŐ FEGYVERES CSOPORTOK VÁRATLAN BETÖRÉSE	<input type="checkbox"/> TERRORTÁMADÁS JELENTŐS ÉS KÖZVETLEN VESZÉLYE <input type="checkbox"/> TERRORTÁMADÁS	<input type="checkbox"/> ÉLET- ÉS VAGYON-BIZTONSÁGOT VESZÉLYEZTETŐ ELEMI CSAPÁS <input type="checkbox"/> IPARI SZERENCSÉTLENSÉG ÉS KÖVETKEZMÉNYEIK ELHÁRÍTÁSA
FELHATALMAZOTT	HONVÉDELMI TANÁCS	KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK	KORMÁNY	KORMÁNY	KORMÁNY	KORMÁNY

Forrás: [Infoszolg/Magyarország Alaptörvénye](#)

A [javaslat indoklása szerint](#) mindezen célokat a Kormány úgy kívánta elérni, hogy a különleges jogrendi szabályozás a normál jogrendi működés és válságkezelés szabályaihoz igazodjon, illeszkedjen a fokozatosság elvéhez és egyben többletgaranciákkal is rendelkezzen.

Az Alaptörvény kilencedik módosítását az Országgyűlés 2020. december 15-én fogadta el, azzal a fontos megkötéssel, hogy a különleges jogrenddel kapcsolatos új rendelkezések 2023. július 1-től válnak hatályossá. Ezzel az Országgyűlés egy több mint két éves jogalkotási időintervallumot nyitott meg a kapcsolódó sarkalatos és egyéb jogszabályok, így különösen a rendvédelmi szervek és a honvédség békeidőszaki és különleges jogrendi működését érintő szabályozásának megújítására.

Az Országgyűlés döntése értelmében átfogó módosításra kerültek a különleges jogrend szabályai. Az eddigi hat különleges jogrendi esettel szemben 2023. július 1-től az új rendelkezés szerint különleges jogrendnek minősül

- a hadiállapot (49. cikk),
- a szükségállapot (50. cikk),
- a veszélyhelyzet (51. cikk).

A jelzett módosítások egyik fő iránya, hogy az operativitás és gyors döntéshozatal biztosítása céljából a különleges jogrendi rendeletalkotás felhatalmazottjává minden esetkörben a kormány válik. E szemlélet átvételét több nemzetközi szabályozást elemző tanulmány is javasolta az elmúlt években, rámutatva, hogy míg Európában általában a kormány válik a különleges felhatalmazások címzettjévé, addig e különleges jogkörök hazánkban jelenlegi hatályos állapot szerint rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanácsot, szükségállapotban pedig a köztársasági elnököt illetik meg (Kelemen 2019, Farkas 2020b).

Az Alaptörvény kilencedik módosításával megindított rendszerszintű átalakulás következménye volt a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló [2021. XCIII. törvény](#) megalkotása. Az ugyancsak 2023. július 1-én érvénybe lépő jogszabály célkitűzése, hogy a magyar védelmi szabályozás és szervezetrendszer megfelelő válaszokat tudjon adni a 21. századi új típusú kihívásokra. A különleges jogrendi időszakokban érvénybe lépő intézkedések részletes szabályait – a Honvédelemről szóló [2011. évi CXIII. törvény 3. része helyett](#) – 2023. július 1-től e törvény tartalmazza majd.

KIVÉTELES JOGRENDEK ÉS A KIVÉTELES HATALOM CÍMZETTJEI MAGYARORSZÁGON 2023. JÚLIUS 1-TŐL			
	HADIÁLLAPOT	SZÜKSÉGÁLLAPOT	VESZÉLYHELYZET
ELRENDELŐ	OGY 2/3	OGY 2/3	KORMÁNY
KIVÁLTÓ OK	<input type="checkbox"/> HÁBORÚS HELYZET ÉS VESZÉLY <input type="checkbox"/> KÜLSŐ FEGYVERES TÁMADÁS, <input type="checkbox"/> HATÁSÁBAN KÜLSŐ FEGYVERES TÁMADÁSSAL EGYENÉRTÉKŰ CSELEKMÉNY, <input type="checkbox"/> VALAMINT EZEK KÖZVETLEN VESZÉLYE, <input type="checkbox"/> KOLLEKTÍV VÉDELEMRE IRÁNYULÓ SZÖVETSÉGESI KÖTELEZETTSÉG	<input type="checkbox"/> ALKOTMÁNYOS REND MEGDÖNTÉSÉRE, FELFORGATÁSÁRA VAGY A HATALOM KIZÁRÓLAGOS MEGSZERZÉSÉRE IRÁNYULÓ CSELEKMÉNY <input type="checkbox"/> AZ ÉLET- ÉS VAGYONBIZTONSÁGOT TÖMEGES MÉRTÉKBEN VESZÉLYEZTETŐ SÚLYOS, JOGELLENES CSELEKMÉNY	<input type="checkbox"/> ÉLET- ÉS VAGYONBIZTONSÁGOT VESZÉLYEZTETŐ SÚLYOS ESEMÉNY - KÜLÖNÖSEN ELEMI CSAPÁS VAGY IPARI SZERENCSETLENSÉG - ÉS KÖVETKEZMÉNYEIK ELHÁRÍTÁSA
FELHATALMAZOTT	KORMÁNY	KORMÁNY	KORMÁNY

Forrás: [Infoszolg/Magyarország Alaptörvényének 2023. 07.01-től hatályos állapota.](#)

SAKÉRTŐI KRITIKÁK

Az Alaptörvény kilencedik módosításával kapcsolatban a Velencei Bizottság különjelentést készített. Ebben pozitívan értékelték a különleges jogrendi esetkörök csökkentését, mivel az a rendkívüli állapot idején jobban átláthatóbbá, alkalmazhatóbbá és értelmezhetőbbé teszi az irányadó jogi szabályozást. További pozitívumként értékelték, hogy a rendkívüli felhatalmazást igénylő országgyűlési döntések 2/3-os

többséghez kötése egybevág a demokratikus és emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó saját ajánlásaikkal. Mindemellett a jelentés azt is kiemelte, hogy a Honvédelmi Tanács megszüntetését, valamint a rendkívüli hatáskörök kormányra koncentrállását nem tekintik biztató jelnek, mivel ezek adott esetben a végrehajtó hatalom ellenőrizhetőségét csökkenthetik ([Opinion 1035/2021](#)).

A Honvédelmi Tanács megszüntetését több hazai alkotmányjogi és katonajogi szakértő ugyancsak negatívumként értékelte, valamint a veszélyhelyzeti és szükségállapoti időszak szabályozását következtelenek és hiányosnak minősítették. Mindemellett véleményük szerint az új szabályok túlzott hatalmat koncentrállnak a kormány kezében, nem tartalmaznak kellő garanciákat a rendeleti kormányzás időbeli korlátozására, illetve csökkentik az Országgyűlés döntéshozói és ellenőrzési jogköreit ([EKINT 2020](#); [Nagy 2020](#); [Szente 2020](#)).

Források:

- Magyarország Alaptörvénye kilencedik módosításának [indoklása](#).
- A Védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében. Hornyacsek Júlia szerk., Dialóg Campus, Budapest, 2019.
- Kádár Pál: Előszó. In: Szkülla és Kharübdisz között. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól, Budapest, MKJHT, 2020, 7-10.
- Farkas Ádám (Farkas 2020a): Gondolatok a különleges jogrend természetéről és helyéről a modern állami-ságban. In: Szkülla és Kharübdisz között, i.m., 317-346.
- Farkas Ádám (Farkas 2020b): Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához, In: Szkülla és Kharübdisz között, i.m., 347-380.
- Kádár Pál-Hoffmann István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a "kvázi különleges jogrendek" szerepe és helye a magyar közigazgatásban. Közjogi Szemle, 2021. 3. szám, 1-11.

Készítette: B. Müller Tamás
Képviselői Információs Szolgálat
E-mail: infoszolg@parlament.hu

infoszolg

Internet: www.parlament.hu/infoszolg
Intranet: intra.parlament.hu/infoszolg/
Tel.: (1) 441-6486