

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2021/4.

CSINK LÓRÁNT

Mi lesz velünk terror esetén?

Gondolatok a terrorveszély-helyzet kivezetésével összefüggésben



ISSN 2786-2283

Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyünk, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/4.

Szerző(k):

Dr. Csink Lóránt PhD egyetemi docens

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológiai Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

A kézirat lezárva: 2021. május 15.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:

Nemzeti Közszerológiai Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



MI LESZ VELÜNK TERROR ESETÉN?

GONDOLATOK A TERRORVESZÉLY-HELYZET KIVEZETÉSÉVEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN

Az Alaptörvény kilencedik módosítása a különleges jogrend szabályozását gyökeresen átalakította. A tanulmány azt vizsgálja, hogy mik az átalakulás lehetséges okai és következményei, illetve milyen intézményi megoldások léteznek az új szabályozásból „kimaradó” terrorveszély-helyzet esetére. A tanulmány hipotézise, hogy különleges jogrend nem vész el, csak átalakul...

Magyarország Alaptörvényének 2020. december 20-án kihirdetett kilencedik módosítása – más egyéb, komoly visszhangot kiváltó rendelkezései mellett – 2023. július 1-jei hatállyal drasztikusan átalakítja a különleges jogrend szabályozását. A jelenleg meglévő hat különleges jogrendi tényállásból hármát tart meg, azok közül is párat eltérő elnevezéssel és tartalommal. Az újraszabályozásnak „áldozatául” esett pár olyan különleges jogrend, amelyeket a gyakorlatban – eddig legalábbis – soha nem próbáltak ki. Ezek közül a legrövidebb életű a 2016. július 1-jével bevezetett terrorveszély-helyzet.

Aligha feltételezhető komolyan, hogy megszűnt az elvi lehetősége annak, hogy Magyarországon terrortámadást kövessenek el, és ezért nincs szükség a szabályozásra. Mint ahogy az sem reális lehetőség, hogy egy országot szándékosan védtelenül hagynak terrortámadás esetére. Jelen írás azt hivatott elemezni, hogy milyen okai és következményei vannak a terrorveszélyhelyzet mint különleges jogrend megszüntetésének. Hipotézisem, hogy a terrorveszélyhelyzet mint különleges jogrend megszűnésének kettős oka van: egyrészt egy kodifikációs egyszerűsítés, másrészt pedig egy koncepcióváltás a különleges jogrend jellegéről. Ennek igazolására a tanulmány elsőként megvizsgálja a terrorveszélyhelyzet bevezetésének a körülményeit, másodikként az Alaptörvény kilencedik módosításának lehetséges okait és célját, harmadikként elemzi, hogy a jelenlegi szabályozás alapján a terrorveszély-helyzet fogalmi körébe eső élethelyzetek minek minősülnek a jövőben, végül ezekből következtetéseket von le.

A terrorveszély-helyzet bevezetése

A legtöbb országban a különleges jogrend szabályait a háborúra irányadó szabályok analógiájára alkották meg, annak ellenére, hogy egyre ritkábbak a nemzetközi jogi értelemben vett háborúk. Ez nem a fegyveres konfliktusok csökkenésével magyarázható, hanem azzal, hogy a konfliktusokban államokhoz nem, vagy legalábbis nem hivatalosan köthető csapatok, alakulatok vesznek részt. Az államon kívüli, nem állami szereplőkkel szembeni katonai fellépés a jog számára is kihívást jelent.² További sürgető kényszert jelentett a 21. század elején Európában is több helyen bekövetkezett terrortámadás. A

¹ Dr. Csink Lóránt PhD, egyetemi docens, PPKÉ JÁK

² E kihívásokat és a lehetséges válaszokat lásd KATYÁR Gábor: A nem állami szereplőkkel elleni fegyveres fellépés lehetőségei és problémái. In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Zrínyi, Budapest, 2020. 95-109.

radikalizálódás, a visszatérő terrorista harcosok elleni fokozódó hazai és nemzetközi küzdelem során értelemszerűen előtérbe kerülnek biztonsági szempontok.³

A terrorcselekményekre adott katonai és civil válaszok jogi szabályozása illeszkedik a nemzetközi trendbe. E szabályok három csoportba oszthatók: egyes elemei a büntetőjog területére tartoznak, más elemei az adminisztratív jellegű szabályozási lépéseket határozzák meg, a harmadik csoportba pedig az aktív védelmi fellépést, azaz a fegyveres intézményrendszerrel adott válaszokat erősítő jogi megoldások tartoznak.⁴ Az igazgatási, katonai szempontokon túl nem hagyhatók figyelmen kívül a terrorizmus jogi szabályozásának alapjogi vetületei sem: a célzott emberölés (targeted killing) és a halálos lövés (shoot to kill) nehéz dilemmát jelentenek az élethez való joggal összefüggésben, a profilkészítés diszkriminációra adhat lehetőséget, mivel pusztán származása, etnikai hovatartozása alapján válhat valaki gyanússá, továbbá fontos kérdések merülnek fel a személyes szabadság, véleménynyilvánítási szabadság és egyesülési jog terén is.⁵ Elengedhetetlen tehát olyan jogi szabályozás kialakítása, amely a számos, gyakran egymásnak ellentmondó szempontokat figyelembe veszi.

Bár nem ismert (legalábbis a közvélemény számára), hogy Magyarország is terroristák potenciális célpontja lenne (lett volna), az Alaptörvény hatodik módosítása új különleges jogrendi tényállásként bevezette a terrorveszély-helyzetet. A szabályozás előkészítése komoly politikai és jogi egyeztetésekkel járt. Az előkészítés során legtöbbször hangoztatott egyik ellenérv, a hadsereg bevetettségének vitatása mindenestre szemben áll az elmúlt évek francia és olasz gyakorlatával, ráadásul az Európai Uniónak a hibrid fenyegetések bizonytalanságaiból adódó feladatszabásával is.⁶

Végeredményképp az Alaptörvény kiegészült az 51/A. cikkel, amelynek (1) bekezdése 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.”

A terrorveszély-helyzet szabályozása a megelőző védelmi helyzet szerkezeti felépítését és eljárásrendjét követi azzal, hogy egyértelműsítésre került a Kormány kizárólagos országgyűlési kezdeményezési joga, az előkészítési fázis 15 napban korlátozott, valamint az előkészítési fázistól kezdődően adott a Magyar Honvédség felhasználási lehetősége az elégtelenségi mérlegelésre jogosult döntéshozó külön nevesítése nélkül, amely így a Kormány működés-irányítási jogkörében maradt eredményezi. Utóbbi vonatkozásban tehát a terrorveszélyhelyzet szabályozása túllépett a szabályozási modelljén: az

³ BÉKÉSI Nikolett – SABJANICS István: A terrorizmus elleni fellépés magánszférát érintő kérdése. In: Csink Lóránt (szerk.): A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára. Pázmány Press, Budapest, 2017. 258.

⁴ BARTKÓ Róbert – FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendje. In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Zrínyi, Budapest, 2020. 115.

⁵ DRINÓCZI Tímea – CSINK Lóránt: A magánszféra, a biztonság és a nemzetbiztonság alapjogi szempontú megközelítése. In: Csink Lóránt (szerk.): A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára. Pázmány Press, Budapest, 2017. 40-42.

⁶ TILL Szabolcs: „Különleges jogrend” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019) [31]

állampolgárok potenciális érintettsége ugyanis így már az Országgyűlés döntését megelőzően is felmerülhet.⁷ Jakab András és Till Szabolcs álláspontja szerint a terrorveszélyhelyzet elfogadott struktúrája és eszközrendszere alapvetően emlékeztet a megelőző védelmi helyzet szabályozására, jelentős eltérés ugyanakkor a kiváltó okok közti különbség, valamint a hadkötelezettség kérdéséről való függetlensége. A szerzők a terrorveszélyhelyzetet a szükségállapot „kétfokozatú előszoba-tényállásának” tartják.⁸

A terrorveszély-helyzettel összefüggésben több kritika is felvethető. Technikainak tűnő, ám jelentőséggel bíró körülmény, hogy a terrorveszély-helyzetet – a rendkívüli állapottal és a szükségállapottal ellentétben – nem az összes, hanem a jelenlévő parlamenti képviselők kétharmada rendelheti el. Ha a terrorveszély-helyzet idején elrendelhető különleges intézkedések súlya a rendkívüli állapot, illetve a szükségállapot idején hozható intézkedésekével azonos, akkor ebben az esetben is indokolt lenne a terror-veszély kihirdetését az összes parlamenti képviselő kétharmadának szavazatához kötni.

Fontosabb kérdés, hogy mennyiben hézagmentes a kialakított szabályozás: egyes hipotetikus esetekben a terrorveszély-helyzetre okot adó körülmény a váratlan támadásnak, illetve a megelőző védelmi helyzetnek is megfelel; több olyan élethelyzet elképzelhető, amelyre mindkét (esetleg mindhárom) rendelkezés alkalmazható, így nem tudni azt sem, milyen intézkedések tehetőek.

A terrorveszély-helyzet alaptörvényi szabályozásával kapcsolatos kiemelkedő kérdés a garanciarendszer. A különleges jogrenddel kapcsolatos általános elvárás, hogy annak egyrészt hatékony megoldást kell nyújtania a felmerülő speciális, az államszervezet normális működése során nem kezelhető, az államot vagy az alkotmányos rendet veszélyeztető körülményekkel szemben, másrészt pedig védelmet kell nyújtania a visszaélésekkel szemben. A különleges jogrend nem a politikai és jogi kontrollmechanizmusok felszámolását, hanem azok megerősítését indokolják.⁹

Terrorveszély-helyzet terrortámadás, illetve annak „jelentős és közvetlen veszélye” esetén rendelhető el. Utóbbival kapcsolatos probléma, hogy a nemzetbiztonsági forrásokon kívül vélhetően senkinek nincs érdemi információja arról, hogy milyen esélye van egy Magyarország elleni terrortámadásnak, így pedig az sem ítéltető meg, hogy indokolt-e a terrorveszély-helyzet bevezetése, és ezzel összefüggésben alapvető jogok korlátozása. Féltő tehát, hogy egy terrorveszély-helyzet bevezetését pusztán a Kormány ez irányú nyilatkozata alapozza meg.

Az Alaptörvény kilencedik módosításának különleges jogrendre vonatkozó rendelkezései

A különleges jogrend hazai szabályozása folyamatosan alakult. Már a rendszerváltáskori alkotmányozásban kialakított három „eredeti” különleges jogrendi tényállás, a rendkívüli állapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet is egy sajátos politikai konstelláció eredménye: az ellenzéki erők tartottak a lengyel forgatókönyvtől, attól, hogy a kommunista párt

⁷ TILL i.m. [32]

⁸ JAKAB András – TILL Szabolcs: A különleges jogrend. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba, HVG Orac, Budapest, 2020. 455.

⁹ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A Háning-elv. Iustum Aequum Salutare 2016/4. 31.

különleges jogrendet bevezetve gátat vessen a rendszerváltásnak. Az ezt követően bevezetésre kerülő különleges jogrendek is mind egy konkrét eseményhez vagy politikai megfontoláshoz kötődnek, amelyek jellemzője plasztikusan fogalmazva az, hogy „akkor és ott” fontosnak tűntek, de később már nem alkalmazták őket.

A jogirodalomban régóta megfogalmazott igény a különleges jogrendi szabály egyszerűsítése. Till Szabolcs értékelése szerint „az alapvetően megváltozott biztonságpolitikai környezethez képest a rendszer adaptálhatóságának foka már meghaladja a rendszer elemeinek mennyiségi csökkentéséből önmagából nyerhető előnyöket”.¹⁰ Egy korábbi tanulmányomban arra következtettem, hogy alkotmányi szinten egyetlen különleges jogrendi szabály is elegendő, amely viszont általános és így többféle tartalommal kitölthető, a garanciát pedig nem a részletező szabályozás, hanem a kontrollmechanizmus kiépítése jelenti.¹¹

Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályainak átalakítására érdekes módon épp különleges jogrend idején került sor. Ha pusztán a számokat nézzük, a kilencedik módosítás megfelelt a különleges jogrendek számát. Az új szabályozás értelmében különleges jogrend a

- hadiállapot, amit az Országgyűlés (a) háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély, (b) külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, vagy (c) kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség teljesítése esetén hirdethet ki;
- szükségállapot, amit az Országgyűlés (a) az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény, vagy (b) az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén szükségállapotot hirdethet ki;
- veszélyhelyzet, amit a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény - különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség - esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.

Az újraszabályozás kodifikációs szempontból

Ha a változást pusztán kodifikációs szempontból vizsgáljuk, megfigyelhető, hogy az újonnan létrehozott kategóriák tágabbak, így olyan élethelyzetek is a szabályozás alá esnek, amelyek a jelenlegi szabályozás értelmében egy másik különleges jogrendnek minősültek. A megelőző védelmi helyzet (külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése) első fordulata a jövőben a hadiállapot b) pontja, a második fordulata a c) pontja alá tartozik.

A bekövetkezett terrortámadás „az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekménynek” minősülhet, így szükségállapot kihirdetésére adhat okot. Felmerül ugyanakkor, hogy a szükségállapot említett definíciója nem fedi le az összes potenciális terrorcselekményt. Bár a terrorizmusnak egyelőre még

¹⁰ TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. 74.

¹¹ CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. 16.

nincs általánosan elfogadott nemzetközi jogi definíciója,¹² ha a magyar Büntető Törvénykönyv terrorcselekmény tényállását vesszük figyelembe, terrorcselekménynek minősül például egy politikus elrablása, ha sértetlenül hagyását politikai feltételhez kötik. Szintén ebbe a körbe tartozhat egy közjogi méltóság elleni merénylet. Ezek a cselekmények „súlyosak és jogellenesek”, de nem tekinthetők „élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztetőnek”, így nem adnak alapot szükségállapot kihirdetésére. Felvethető ugyanakkor, hogy ez utóbbi esetben szükség lehet-e különleges jogrendre egyáltalán. Kétségtelen, hogy egy merénylet vagy egy emberrablás komoly riadalmat kelt a lakosságban, politikai és társadalmi válságot okozhat. De ilyen esetben egyébként az alkotmányos rend, az állam szuverenitása, a lakosság élet- és vagyonbiztonsága (tehát a különleges jogrend céljai) nincsenek veszélyben, így nem is látszik indokoltnak különleges jogrend kihirdetése. Kérdéses továbbá, hogy ilyen esetekben van-e olyan cél, amely a szokásosnál erősebb, rendkívüli intézkedéseket igazolhatja.

Érdekes, a jövőben vélhetően többféle értelmezésnek teret engedő kérdés, hogy kihirdethető-e szükségállapot olyan esetben, amikor a terrortámadás nem valósult meg, de annak közvetlen és jelentős veszélye fennáll. Ez a jelenlegi szabályok szerint alapja lehet terrorveszély-helyzetnek, de a leendő szükségállapot szabály megfogalmazásából úgy tűnik, hogy a súlyos, jogellenes cselekménynek be is kell következnie. Ugyanakkor felhozható az is, hogy már egy terrortámadás előkészülete is súlyos és jogellenes cselekmény, ami az élet- és vagyonbiztonságot veszélyezteti, ami pedig okot szolgáltathat különleges jogrend kihirdetésére.

A hatályos jogszabályi környezetben – leszámítva a váratlan támadást, ami ténykérdés és nem igényel kihirdetést – főszabály szerint rendkívüli intézkedések csak akkor tehetők, ha az adott különleges jogrend formális kihirdetése megtörtént. Ez alól kivétel a terrorveszély-helyzet, az Alaptörvény 51/A. cikk (3) bekezdése folytán a Kormány már a kihirdetés kezdeményezését követően (tehát a parlamenti döntést megelőzően) jogosult a rendkívüli intézkedések bevezetésére. Ezt a lehetőséget az új szabályozás nem szünteti meg, sőt általánossá teszi: a leendő 54. cikk (3) bekezdése szerint a Kormány a hadiállapot, illetve szükségállapot kihirdetésének kezdeményezésétől bevezethet rendkívüli intézkedéseket.

Megállapítható tehát, hogy a jelenlegi különleges jogrendek tartalmilag megmaradnak 2023. után is, csak részben más elnevezéssel és egységesebb szabályozással.¹³

Koncepcióváltás a kilencedik módosítás következtében

Az előzőkből látható, hogy a kilencedik módosítás egyes különleges jogrendeket egyesített, összességében egységesebb szabályozást alakított ki. A változás azonban nem csak kodifikációtechnikai, hanem egy mélyebb megfontolás látszik körvonalazódni: egy olyan szabályozás, amely nem az okokra, hanem a következményekre összpontosít.

A jelenlegi Covid-19 járvány példájából kiindulva: a kormányzat abból indult ki, hogy a vírus okozta járvány „elemi csapás”, és így veszélyhelyzet kihirdetésére ad alapot.¹⁴ Ha azonban az

¹² NYITRAI Mihály: Az Európai Unió és a terrorizmus elleni küzdelem. Acta Humana 2016/5. 72.

¹³ Könnyen elképzelhető, hogy ezt a kérdést később újra meg kell vizsgálni: az Országgyűlés honlapján 2021. május 11-én megjelent T/16221 törvényjavaslat szerinti „védelmi-biztonsági esemény” és az „összehangolt védelmi tevékenység” jogintézménye azt vetíti előre, hogy egyes, korábban különleges jogrend kihirdetésére okot adó helyzetek normál jogrendben is kezelhetőek lesznek.

derülne ki, hogy a vírus egy laborbaleset következtében véletlenül szabadult ki, akkor a világjárvány egy „ipari szerencsétlenség” következménye, ha pedig egy terrorista csoport szándékosan szabadította a világra, akkor „terrortámadás”. Az egészségügy, a gazdaság és a társadalom szempontjából viszont a kérdésnek nincs jelentősége: a vírus megjelenésének oka nincs összefüggésben azzal, hogy milyen károkat okoz, és így nem befolyásolja a vírussal szembeni védekezést sem. Épp ezért nem látszik indokoltnak ha a szabályozás túlzottan differenciált.

Ha az alkotmányozó csoportosítani kívánja a különleges jogrendi szabályokat, akkor az látszik indokoltnak, ha nem a kiváltó ok, hanem a védett jogi tárgy alapján végzi el a csoportosítást. Elfogadható, hogy az állam szuverenitását, létét fenyegető (fél)katonai támadásra más típusú választ kell adni, mint az életet, egészséget, vagyonbiztonságot fenyegető földrengésre, árvízre vagy épp egy járványra. Annak már a konkrét védekezés szempontjából kisebb a jelentősége, hogy a katonai fenyegetettséget egy másik ország reguláris hadserege vagy egy félkatonai terrorista csoport jelenti. Mint ahogy az is mellékes, hogy egy vírust a természet hívott elő vagy mesterséges kutatómunka eredménye. A csoportosítás alapja inkább az lehetne, hogy a különleges jogrendre okot adó körülmény leküzdéséhez milyen típusú rendkívüli intézkedések szükségesek.

Ha ebből a szempontból vizsgáljuk az Alaptörvény kilencedik módosításával bevezetett szabályozást, a következő megállapításokat tehetjük.

1) A szükségállapot és a veszélyhelyzet között az Alaptörvény részben mennyiségi, részben minőségi különbséget teremtett. Mennyiségi a különbség a tekintetben, hogy a veszélyhelyzet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény, a szükségállapot pedig az az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömegesen súlyos esemény.¹⁵ Ugyanakkor a különbség minőségi is: szükségállapot csak jogellenes esemény hatására hirdethető ki, szemben a veszélyhelyzettel, ahol a jogellenesség nem feltétel, igaz nem is kizáró ok.¹⁶

2) A terrorveszély-helyzetet az alkotmányozó beterelte a szükségállapot alá, ami abból a megközelítésből helyeselhető, hogy egy támadás esetén nincs nagy jelentősége a védekezés szempontjából annak, hogy azt terroristák követték-e el. Ugyanakkor, ha a terrortámadás nem a klasszikus támadás (robbantás, öngyilkos merénylet stb.), akkor már kevesebb hasonlóságot mutat a szükségállapot egyéb eseteivel.

3) A leendő és a jelenlegi szabályozást összevetve nem látszik olyan élethelyzet, amely most különleges jogrendre adna alapot, és a leendő szabályozás értelmében ne lehetne különleges jogrend alapja. A szabályozások közti különbséget nem a lehetséges élethelyzetek bővítése vagy szűkítése jelenti, hanem részben a csoportosítás, részben a szabályozási koncepció

¹⁴ Bár a jogirodalomban ismert olyan álláspont, amely vitatja, hogy a járvány elemi csapás (SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. MTA Law Working Papers 2020/9. 2-3.), a veszélyhelyzet kihirdetésének indokoltsága körül a közéletben gyakorlatilag konszenzus volt.

¹⁵ Megjegyzendő, hogy 2002 előtt is mennyiségi különbség volt a szükségállapot és a veszélyhelyzet között; elemi csapás és ipari szerencsétlenség esetén is kihirdethető volt szükségállapot, ha a veszély tömeges méretű volt. 2002 után csak veszélyhelyzet volt kihirdethető ilyen esetekben, a veszély mértékétől függetlenül.

¹⁶ A gyakorlatban aligha képzelhető el valamilyen jogellenes cselekmény hiányában ipari szerencsétlenség; a legtöbb esetben a szerencsétlenséget a biztonsági szabályok megszegése vagy emberi mulasztás okozza. A jogellenesség nem jelent szándékosságot.

változása. Ennek részletes elemzésére azonban csak akkor lehet vállalkozni, ha a kereteket kitöltő törvényi szabályok is ismertté válnak.

Összegzés

Magyarország szerencsés, hogy a 21. század terrorcselekmény hulláma nem érte el. A sorsot persze nem lehet kísérteni, a jogrendszernek készen kell állnia arra, hogy elvi háttérrel adjon egy terrortámadás megakadályozására vagy következtetései enyhítésére. Önmagában egy különleges jogrendi tényállás természetesen nem ijeszti el a terroristát, és a társadalmat sem védi meg egy esetleges támadástól. A biztonságot nem a különleges jogrendek száma jelenti, hanem ha a rendszer zárt: a felmerülő veszélyeztető helyzetekben biztosítja az állami szervek hatékony működését, továbbá védelmet ad a lehetséges visszaélésekkel szemben.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása egyszerűsítette a szabályozást. Egyet értek azzal a törekvéssel, amely a lehetséges okok helyett a következmények és a szükséges intézkedések alapján csoportosít különleges jogrendeket, azonban úgy vélem, az Alaptörvény csak félfordulatot vett: lehetőség lett volna a szabályozás további egyszerűsítésére.

Mindemellett bízom abban, hogy sem a jelenlegi terrorveszély-helyzet jogrendet, sem az ezt elnyelő szükségállapotot nem kell élesben kipróbálni, és a szabályozás körüli vita pusztán elméleti marad.



Irodalomjegyzék

- Bartkó Róbert – Farkas Ádám: A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendje. In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Zrínyi, Budapest, 2020. 115.
- Békési Nikolett – Sabjanics István: A terrorizmus elleni fellépés magánszférát érintő kérdései. In: Csink Lóránt (szerk.): A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára. Pázmány Press, Budapest, 2017. 258.
- Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: A Haining-elv. *Iustum Aequum Salutare* 2016/4. 31.
- Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. 16.
- Drinóczi Tímea – Csink Lóránt: A magánszféra, a biztonság és a nemzetbiztonság alapjogi szempontú megközelítése. In: Csink Lóránt (szerk.): A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára. Pázmány Press, Budapest, 2017. 40-42.
- Jakab András – Till Szabolcs: A különleges jogrend. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. HVG Orac, Budapest, 2020. 455.
- Kajtár Gábor: A nem állami szereplőkkel elleni fegyveres fellépés lehetőségei és problémái. In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Zrínyi, Budapest, 2020. 95-109.
- Nyitrai Mihály: Az Európai Unió és a terrorizmus elleni küzdelem. *Acta Humana* 2016/5. 72.
- Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers* 2020/9. 2-3.
- Till Szabolcs: „Különleges jogrend” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019) [31]
- Till Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. 74.

