

EGY „MENEKÜLTCSOMAG” VESZÉLYEI –

MIT IS JELENT VALÓJÁBAN A TÖMEGES BEVÁNDORLÁS OKOZTA VÁLSÁGHELYZET?

A Reichstag 1933-as, egyébként zavaros háttérű felgyújtását követően, Hitler elérte a weimari alkotmány felfüggesztését és a szükségrendeleti kormányzást.¹ Egyúttal sikerült „bűnbakként” a kommunistákat beállítania, ami végül a kommunista párt betiltásához és a potenciális ellenzék felszámolásához vezetett. A Reichstag felgyújtása szimbolikus jelentőségű is volt, hiszen nemcsak az épület megsemmisülését, hanem az alkotmányos demokrácia végét is jelentette. Ez a történelmi példa is mutatja, hogy a diktatórikus hatalmak – vagy az ilyen célokat kitűző intézkedésre jogosultak – készek akár mesterségesen különleges helyzetet létrehozni annak érdekében, hogy az alkotmányos intézményrendszer korlátaitól mentesüljenek, vagyis eltérjenek a rendes jogrendtől. Kivételes állapotban ugyanis a végrehajtó hatalom tevékenységére jóval kevesebb alkotmányos korlát vonatkozik. A fenti példa azt is szemlélteti, hogy a félelem, a kiábrándultság, a pánik eredményeként, valamint a szükségszerűséggel összefüggésben a normális, alkotmányos berendezkedés először „permanens” kivételes állapottá,² majd autokráciává vagy diktatúrává alakulhat át.

Az Országgyűlés 2015 őszén két törvénycsomagot is elfogadott, amelyek célja annak elősegítése, hogy a kormány a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet” hatékonyan kezelni tudja. Az egyik az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Tv1.), amelyet a parlament gyorsított eljárásban 2015. szeptember 4-én fogadott el. A másik „salátatörvény” a gyorsított eljárásához szükséges négyötödös jóváhagyást nem kapta meg, így az egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXLII. törvényt (a továbbiakban: Tv2.) csak 2015. szeptember 21-én fogadták el. A törvények egyértelművé teszik egy új jogintézmény, a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet” bevezetését. Kérdés, hogy vajon erre az új jogintézményre miként is tekinthetünk valójában, figyelembe véve azt a tény, hogy a jogalkotó erre hivatkozással számos olyan jogkorlátozó intézkedést tesz lehetővé, amelyek alkotmányos demokráciában „normál” körülmények között

egyébként nem lennének megengedettek. A könnyebb megértés érdekében először általánosságban ismertetem a különleges helyzet, majd a kivételes állapot fogalmát, végül röviden a hazai szabályozást, amellyel az a célo, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet és az ahhoz kapcsolódó jogkorlátozásokat lehetővé tevő intézkedések jellegét meghatározhassam.

KÜLÖNLEGES HELYZET

A különleges helyzeteknek számos formáját ismerjük, amelyek közül – Oren Gross nyomán – kiemelhető néhány kategória.³ A leggyakoribb, legjellegzetesebb különleges helyzetnek az erőszakos jellegű krízishelyzeteket⁴ tekinthetjük, amelyek közé sorolható a háború, a polgárháború, a különböző fegyveres konfliktusok vagy éppen egy terrortámadás. A második csoportba a természeti jellegű katasztrófákat sorolhatjuk (áradás, földrengés, hurrikán stb.). Különleges helyzetet teremthetnek továbbá a járványok vagy az ipari szerencsétlenségek. Az utolsó kategóriába a gazdasági krízisek tartoznak. Fontos hangsúlyozni, hogy az egyes különleges helyzetek hatásai lehetnek egymásra: egy természeti katasztrófa gazdasági krízist eredményezhet, egy adott területen folyó fegyveres összeütközés, polgárháború pedig másutt korábban nem látott mértékű menekülthullámot eredményezhet.

Bár számtalan különleges helyzetet ismerünk, ugyanakkor számunkra csak azokak van jelentősége, amelyek speciális, különleges intézkedés(ek)et vonnak maguk után, vagyis a különleges helyzetnek olyan mértékben kell kivételesnek lennie, hogy az egyéb, a (rendes) jog által rendelkezésre álló hagyományos intézkedési lehetőségek már alkalmatlanok legyenek annak kezelésére.⁵ A különleges helyzetek alatt tehát olyan – az állam területének egészét vagy pedig egy meghatározott részét érintő – helyzetet értünk, amely az állam és a lakosság létét fenyegeti; olyan humanitárius katasztrófát vagy annak veszélyét, amely az emberek jelentős számának életét, egészségét, vagyoni javait közvetlenül veszélyezteti.⁶ Tehát ahhoz, hogy különleges helyzetről beszélhessünk, az

alábbiak közül legalább egy elem reális veszélyeztettségének fenn kell állnia: a lakosság fizikai értelemben vett sérthetlensége; az állam politikai függetlensége, illetve területi épsége, az állami intézményrendszer működése.⁷

Noha a különleges helyzetekről tudjuk, hogy előbbutóbb véget fognak érni – vagyis helyreáll a normál helyzet, a normál állapot –, azonban a legtöbb esetben a hagyományos, rendes jogrendtől eltérő szabályokat tesz indokolttá a kezelésük, vagyis a különleges helyzet társadalmi jelenségből jogilag releváns tényezővé, kivételes állapottá válhat.

A KIVÉTELES ÁLLAPOT PROBLÉMÁJA

A különleges helyzet tehát önmagában nem érdemes jogi szempontú vizsgálatra, ugyanakkor abban az esetben, ha a különleges helyzet kezeléséhez olyan intézkedések válnak szükségessé, amelyek rendes körülmények között nem lennének jogszerűek, akkor a különleges helyzet kivételes állapotot hívhat életre a jogrendben. A kivételes állapot fogalma ugyanakkor csak az alkotmányos demokráciákban ismert. Az autokráciák vagy a diktatúrák számára nem jelent értéket a hatalom megosztás elve, a jogállamiság,⁸ az emberi jogok védelem, a független, pártatlan bírászkodás vagy éppen a szabad pártalapítás, valamint a szabad, rendszeres választások;⁹ ezek a rendszerek „rendes” jogrendjükben is bővelkednek olyan elemekkel, amelyeket egy alkotmányos demokrácia csak kivételes állapotban ismer. A kivételes állapot egyik legfőbb funkciója, hogy a rendes jog által biztosított lehetőségeken túl további olyan intézkedési lehetőségeket biztosítson a végrehajtó hatalomnak, amelyek egy alkotmányos demokráciában rendes jogrend idején nem, vagy csak korlátozottan állnak rendelkezésre. Ezen túl a kivételes állapot biztosítja azt is, hogy az egyébként rendes jogrend idején is alkotmányos, jogszerű intézkedéseket gyorsabban, hatékonyabban és korlátozott vagy mellőzött felülvizsgálat mellett lehessen végrehajtani. A demokratikus államokban éppen ezért merül fel a kérdés, hogy vajon a kivételes állapot a jogon kívül vagy azon belül helyezkedik-e el; vagyis a kivételes állapotot vajon a joggal való kapcsolat, vagy a jog hiánya jellemzi-e?¹⁰ További fontos probléma az is, hogy vajon a kivételes állapot azzal szolgálja-e az alkotmányos demok-

ráciát, hogy az állam, a társadalom védelme érdekében „kiskaput” nyit a jog uralmában? Másrésztől a kivételes állapottal szemben támasztható érv, hogy ha egyszer kivételt engedélyezünk, akkor azzal a jogállamiság erózióját, a kivételes és a normális (jog) rend összemosását érzük el. Ezzel összefüggő kérdés az is, hogy vajon elválasztható-e egymástól a kivételes (állapoti) és a rendes jogrend. A kivételes állapot további problémája, hogy ki jogosult dönteni a kivételes állapotról (különleges jogrendről), ki gyakorolhat különleges jogköröket, és milyen tartalma lehet ennek a jogkörnek.

A különleges helyzet kivételes állapottá válását Leonard C. Feldman nyomán a szükségszerűség tézisére vezethetjük vissza.¹¹ Ennek lényege, hogy különleges helyzetben rendkívül kevés idő áll rendelkezésre a szükséges intézkedések megtételére (legalábbis ahhoz kevés, hogy a rendes jogrend által biztosított eszközökkel hatékonyan reagálhassunk a kihívásokra). Vagyis az állam, a társadalom, az egyes emberek életének és javainak megvédése érdekében a hagyományos jogi eljárások helyett különleges eszközökre van szükségünk.

További nagyon fontos kérdés, hogy a kivételes állapotban a jogállami kontrollmechanizmusok vajon érvényesülnek-e, és ha igen, akkor azok milyen mértékben korlátozhatják a döntést. Ezzel függ össze az is, hogy miként (ki által) állapítható meg a kivételes állapot vége. Jelen írás terjedelmi korlátain messze túlmutatna valamennyi fenti kérdés megválaszolása, ugyanakkor ezeknek a problémáknak a felvetése elengedhetetlen a kivételes állapot megértéséhez.

Az eddigieket összefoglalva megállapítható, hogy az alkotmányos demokráciák számára a különleges helyzet és a kivételes intézkedéseket lehetővé tevő kivételes állapot dilemmát jelent. Egyrészt felmerül, hogy az olyan nélkülözhetetlen értékek, mint az emberi jogok védelme vagy a jog uralmának időleges korlátozása, netán egyes jogok elvonása nem eredményezi-e az emberi jogok védelmét biztosító garanciarendszer megszűnését azáltal, hogy a különböző különleges helyzetekre egyre szigorúbb korlátozásokat vezetnek be, míg végül ezek a rendkívüli korlátozások „észrevétlenül” a rendes jogrend részévé válnak.¹² A másik oldalon pedig az a tény áll, hogy a különleges helyzet jelentős anyagi és emberi áldozatokkal jár, így szükségessé válik az alkotmányos demokráciák számára egyébként elfogadhatatlan intézkedések megtétele, melyek célja a közvetlen ve-

A DIKTATÓRIKUS HATALMAK – VAGY AZ ILYEN CÉLOKAT KITŰZŐ INTÉZKEDÉSRE JOGOSULTAK – KÉSZEK AKÁR MESTERSÉGESEN KÜLÖNLEGES HELYZETET LÉTREHOZNI ANNAK ÉRDEKÉBEN, HOGY AZ ALKOTMÁNYOS INTÉZMÉNYRENDSZER KORLÁTAITÓL MENTESÜLJENEK, VAGYIS ELTÉRJENEK A RENDES JOGRENDTŐL

szély elhárításával az állam és a társadalom védelme.¹³ Leegyszerűsítve tehát: a kivételes állapot az alkotmányos demokráciákban annak lehetőségét biztosítja, hogy a különleges helyzettel szemben hatékonyan és a joguralom lehető legcsekélyebb korlátozásával éljenek. Ez a kettősség a jogirodalomban két irányzat kibontakozásához vezetett. Az egyik irányzat képviselői szerint a jogi normák csak rendes körülmények között működhetnek, vagyis a kivételes állapotban eljáró szervek, személyek nem sérthetik a jogállam alapvető intézményeit, az alapvető emberi jogokat, következésképpen a kivételes állapot nem jogi kategória, az a rendes jogrenden kívül helyezkedik el. A hagyományos jogrend felfüggesztésre kerül, így nem sérülnek a hagyományos demokratikus jogrend intézményei. Ez az ún. „felfüggesztési modell” azon ókori római alapelvből építkezik, mely szerint „háború idején a jog hallgat”.¹⁴ Ebből az elvi kiindulópontból jutott el Carl Schmitt arra a megállapításra, hogy mivel a különleges helyzet az állam létét fenyegeti, ezért a rendes jogrend felfüggeszthető, még hozzá a szuverén által, aki a kivételes állapotról dönteni jogosult.¹⁵ Egy másik irányzat ugyanakkor a jog uralmának különleges helyzetben való érvényesülése mellett érvel:¹⁶ ebben a megoldásban a szuverén hatalom is jogilag kötött, vagyis a kormányzat kivételes állapotú intézkedéseit a jog uralmának ernyője alatt, azzal összefüggésben végzi. Ennek az irányzatnak prominens képviselője David Dyzenhaus, aki abból indul ki, hogy békeidőben a parlamentet tekintjük szuverénnek, vagyis a rendes jog felülírására csak a parlament jogosult. Ahhoz, hogy ez a jog kivételes állapot idejére felülírható legyen, a parlamentnek olyan új törvényeket kell hoznia, amelyek a kivételes állapotban intézkedésre jogosult kormány számára kijelölik a cselekvés lehetőségeit, vagyis a jog uralma érvényesül a jog felfüggesztése helyett. A kivételes állapot utóbbi felfogásában már nem a döntési monopólium, hanem a döntésnek a joggal való kapcsolata a releváns kérdés.¹⁷

A különleges helyzetek kezelésére egyes demokratikus államok speciális alkotmányi vagy törvényi felhatalmazást biztosítanak a végrehajtó hatalom számára annak érdekében, hogy a különleges helyzetet kezelni lehessen. Ezek az alkotmányos intézmények (akárcsak a hazai alkotmányból ismert különleges jogrend) azt kívánják biztosítani, hogy az alapvető jogok vagy a jogállami garanciarendszer korlátozása révén hatékonyabban lehessen védekezni a különleges helyzettel szemben. Vannak ugyanakkor olyan

alkotmányos demokráciák, amelyek nem rendelkeznek ilyen különleges jogrendi mechanizmussal, vagyis legfeljebb az intézkedésre jogosult személyét határozza meg az alkotmány.¹⁸

A MAGYAR KIVÉTELES ÁLLAPOT

Az Alaptörvény különleges jogrendi fejezete értelmében a különleges jogrend alapjául szolgáló különleges helyzetek lehetnek: a hadiállapot, az idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély), ebben az esetben a nevesített kivételes állapot a rendkívüli állapot;¹⁹ a külső fegyveres támadás veszélye vagy szövetségi kötelezettség esetén pedig a megelőző védelmi helyzet kihirdetése.²⁰ Amíg az eddigiekben elsődlegesen az Országgyűlés jogosult annak megállapítására, hogy a különleges jogrend elrendelése indokolt-e, addig váratlan támadás és veszélyhelyzet idején a kormány a jogintézmény elsődleges címzettje. Az Alaptörvény a váratlan támadás jogintézményét – a más, időben korlátozott különleges jogrendek elrendelése előtti – ideiglenes kivételes állapotnak tekinti, hiszen ennek értelmében

a kormánynak azonnal – még mielőtt a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére sor kerülne – intézkednie kell a támadás elhárítása érdekében, ha Magyarország területére váratlanul fegyveres csoportok törnek be, a támadással arányos, arra felkészített erőkkel.²¹ Az Alaptörvényben foglalt legenyhébb különleges helyzet az élet- vagy vagyónbiz-

tonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség, amelynek esetében a kormány különleges jogrendként veszélyhelyzet kihirdetésére jogosult.²² A hazai kivételes állapot igyekszik megfelelni a jogállami követelményeknek, hiszen az Alaptörvény 54. cikke értelmében különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható. Nem korlátozható ugyanakkor az emberi méltósághoz való jog, még kivételes állapotban sincsen lehetőség eltérni a kínzás, megalázó, embertelen bánásmód tilalmától. Érvényesülnie kell az ártatlanság vélelmének, a védelemhez való jognak, a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalmának, valamint a *res iudicata* elvének is. Még különleges jogrend idején sincsen lehetőség az Alaptörvény alkalmazásának felfüggesztésére, valamint az Alkotmánybíróság működése sem korlátozható.²³ Az Alaptörvény a kivételes állapot permanenssé válását is igyekszik meg-

A KÜLÖNLEGES HELYZETNEK OLYAN MÉRTÉKBEN KELL KIVÉTELESNEK LENNIE, HOGY AZ EGYÉB, A (RENDES) JOG ÁLTAL RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ HAGYOMÁNYOS INTÉZKEDÉSI LEHETŐSÉGEK MÁR ALKALMATLANOK LEGYENEK ANNAK KEZELÉSÉRE

akadályozni; igaz, ha az intézkedésre jogosult célja a kivételes állapot fenntartása és saját hatalmának kiterjesztése, akkor az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése – amelynek értelmében a különleges jogrend bevezetésére jogosult köteles azt megszünteti, ha a kihirdetés feltételei már nem állnak fenn – nem tűnik erős korlátozásnak. Fontos még megemlíteni, hogy a kivételes állapotban alkalmazandó egyes intézkedéseket, a különleges jogrend részletszabályait a honvédelemről, a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) harmadik része sarkalatos törvényként tartalmazza. Megállapítható tehát, hogy a hazai alkotmányos szabályok szerint a kivételes állapot nem a jogok felfüggesztésének időszaka. Sokkal közelebb áll egy joguralmi, jogállami modellhez, amely ugyanakkor lehetővé teszi, hogy bizonyos mértékig a rendes jogrendtől eltérhessen az intézkedésre jogosult, ugyanakkor az Alaptörvény igyekszik garanciális szabályokkal védeni az alkotmányos demokrácia alapvető intézményeit (időbeli korlátozások révén; azáltal, hogy az egyes különleges helyzetekben a döntések meghozatalára nem kizárólag egyetlen személy jogosult; valamint az Alaptörvényt még kivételes állapotban sem lehet felfüggeszteni, attól nem lehet eltérni, stb.). Magyarországon tehát különleges helyzetekben biztosított az alkotmányos jogrend, az állam és a lakosság megóvása érdekében a hagyományos szabályoktól való eltérés lehetősége, valamint az egyéni szabadságjogok felfüggesztése, bizonyos mértékű korlátozása; hatalomgyakorlás további elengedhetetlen feltétele kivételes állapot esetén a kivételes jogrend formális kihirdetése is.²⁴

TÖMEGES BEVÁNDORLÁS OKOZTA VÁLSÁGHELYZET: MILYEN JOGKORLÁTOZÁSOK? MILYEN KÜLÖNLEGES JOGRENDEK?

A fenti ismereteket alapul véve a következőkben arra keresem a választ, hogy a Tv1. által meghatározott tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnek a kivételes állapotra vonatkozó terminológiában hol a helye (ha egyáltalán levonható ilyen következtetés), valamint igyekszem részletesen bemutatni azon rendelkezéseket, amelyek alkotmányossági szempontból különösen aggályosak. Az elemzés kettős célt szolgál. Egyrészt meg kívánom jelölni a törvények

(rendkívüli) alapjog-korlátozás szempontjából aggályos rendelkezéseit, másrészt a normaszöveg alapján azt kívánom igazolni, hogy bár formálisan is kivételes állapoti kategóriát kívánt a kormányzat létesíteni, ugyanakkor az Alaptörvény módosítása helyett – azt megkerülve – rendes törvényben szabályozott a parlamenti többség kvázi kivételes állapotot. Felmerül a kérdés, hogy vajon mi lett volna, ha a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályozása az Alaptörvénybe épül be, ekként formálisan alkotmányossá minősítve a különleges helyzetet. Általánosságban a kérdés tehát arról szól, hogy alkotmányos-e az a megoldás, hogy a könnyebb válaszadás érdekében bizonyos helyzeteket a jogalkotó (alkotmányozó) különleges helyzetnek minősít, majd az arra adandó rendkívüli válaszok – egyúttal speciális jogkorlátozások – alkalmazásával kivételes állapotot keletkeztet. A válasz álláspontom szerint nemleges. Abban az esetben ugyanis, ha minden különleges helyzetre speciális szabályokat alkotunk, anélkül, hogy a ha-

gyományos jogrend által biztosított lehetőségeket igénybe vennénk, akkor az állandó jogkorlátozás folytonosan lefelé irányuló spirált eredményez, amelynek a legalján az alapvető jogok védelmének teljes eróziója áll.²⁵ Már önmagában a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet különleges helyzetként való felfogása is megkérdőjelezhető. A korábbiakban

azt mondtam, hogy a különleges helyzetek nem minden esetben eredményeznek kivételes, többlet-jogkorlátozást lehetővé tevő kivételes állapotot; ssak abban az esetben, hogy ha a különleges helyzet a hagyományos jogrend által egyébként biztosított eszközökkel nem kezelhető. Első körben arra kell választ adni, hogy az alapul szolgáló válsághelyzet vajon különleges helyzet-e. A korábbiakban akként határoztam meg a különleges helyzetet, mint amelyben vagy a lakosság fizikai értelemben vett sérthetetlensége, vagy az állam politikai függetlensége, vagy területi épsége, vagy pedig az állami intézményrendszer működése veszélyeztetve van. Bár a kormányzati kommunikáció az országhatárok megvédésének szükségességét hangsúlyozza, ennek ellenére a háborús menekültek ésszerűen nem tekinthetők olyan hadviselőknél, akiktől az állam területi épségét, netán függetlenségét meg kellene óvni, miként a lakosság életének vagy akár vagyoni javainak direkt veszélyeztetettsége sem állapítható meg egyértelműen. Az állami intézményrendszer működésének sérelme az egyetlen olyan tényező, amely alapján felvethető a jelenlegi helyzet különleges helyzetként történő el-

fogadása. Hozzáteszem, hogy az állami szervek működésének nehézségeit jórészt éppen a jogalkotó eredményezi, az új jogszabályi rendelkezések révén (például a bíróságok jelentősen megnövekedett ügyterhe, illetve a speciális illetékességi szabályok mind-mind az új büntetőjogi tényállások következményeinek tekinthetők). A menekültek nagy száma tehát önmagában nem feltétlenül eredményez különleges helyzetet; ráadásul, ha eredményez is, akkor a helyzet sokáig kivételes állapot kihirdetése nélkül is kezelhető. Vagyis, a jelenlegi helyzet legfeljebb olyan különleges helyzetként ismerhető el, amely nem igényel rendkívüli intézkedéseket, kivételes állapotot. Ha tehát el is fogadnánk, hogy a menekültek nagy száma miatt különleges helyzet állt elő, akkor sem egyértelmű, hogy szükséges-e a helyzet kivételes állapot útján történő kezelése. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel mint jogintézménnyel ugyanakkor a jogalkotó egy kvázi kivételes állapotot hozott létre, amelynek az Alaptörvény szerinti, kivételes állapottal kapcsolatos fogalomrendszerben nincsen meg a helye. Vagyis a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet egy amolyan szürkezóna,²⁶ a rendes jogrend és a különleges jogrend (kivételes állapot) között, amely bár különleges helyzetként ismeri el a jelenlegi helyzetet, ugyanakkor a magyar jogrend kivételes állapotra vonatkozó fogalmi körébe nem vonható be; ráadásul túllép a hagyományos jogrend által egyébként biztosított lehetőségeken. Ha tehát azt állapítottam meg, hogy az egyedi helyzetekre reflektáló alkotmánymódosítás – így a különleges jogrend szabályainak kiterjesztése – aggályos, sőt veszélyes, akkor a Tv1. által a rendes jogrendbe beépített különleges jogosítványokat biztosító szabályok megalkotása egyenesen az alkotmányos demokrácia elleni direkt kihívásnak tekinthető.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fogalmát tehát sem az Alaptörvény, sem pedig a Hvt. nem ismeri. A Tv1. a 4. alcímében rendelkezik a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetről, a menekültjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Mtv.) módosításáról szóló részében. Az Mtv. új 80/A. § (1) bekezdése értelmében tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet rendelhető el, ha a Magyarországra érkező elismerést kérők száma az Mtv.-ben meghatározott létszámot, vagy a Magyarországon a tranzitónában tartózkodók száma – a külföldiek ellátásában közreműködő személyeket nem számítva – az Mtv.-ben meghatározott létszámot meghaladja. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet akkor is elrendelhető, ha a meghatározott eseteken

kívül más, a migrációs helyzettel összefüggő, olyan körülmény alakul ki, amely valamely településen a közbiztonságot, a közrendet vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti; különösen, ha az adott településen vagy annak külterületén található befogadó állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesítményben zavargás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el. A válsághelyzet elrendelésére a Kormány rendes jogalkotási eszközzel, kormányrendelettel van lehetőség,²⁷ a válsághelyzet megszűnése pedig szintén egy rendes jogalkotási eszköz, a kormányrendelet hatályon kívül helyezésének függvénye.²⁸ Önmagában a jogintézmény

és a hozzá kapcsolódó rendelkezések utalhatnak speciális eljárási szabályokra, ugyanakkor abban az esetben, ha felmerül a rendes jogtól való eltérés, akkor ezeknek az intézkedéseknek különleges helyzethez és kivételes állapothoz kell kapcsolódnia.

A Tv1. számos jogszabályt módosít, így a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényt (a továbbiakban: Pp.),²⁹ a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt,³⁰ az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt³¹ (a továbbiakban: Étv.), az Mtv.-t,³² az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvényt,³³ a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvényt,³⁴ a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt³⁵ (a továbbiakban: Be.), a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényt³⁶ (a továbbiakban: Btk.), az autópályák, autótutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvényt,³⁷ valamint a büntetések, intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvényt.³⁸ A Tv2. ugyanakkor a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényen (a továbbiakban: Rtv.) és a Hvt.-n kívül csak a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvényt módosítja. A Pp. új 326. § (13)–(14) bekezdése az Mtv. alapján induló (magnövekedett számú) felülvizsgálati eljárásokra vonatkozó, ahhoz kapcsolódó illetékességi, eljárási szabályokat tartalmazza. Ezen túl hatályon kívül helyezték³⁹ azt a rendelkezést, amely lehetővé tette a közigazgatási bíróság számára a menekültként való elismeréssel kapcsolatban hozott közigazgatási határozat megváltoztatását. Önmagában a Pp.-t érintő módosítások nem vetnek fel komoly alkotmányossági aggályokat, mivel azonban a Pp. módosítása az Mtv. új módosításaira is kiterjed, ezért azokat ez utóbbival összhangban kell vizsgálni. Az Mtv. módosí-

A KIVÉTELES ÁLLAPOT AZ ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIÁK-BAN ANNAK LEHETŐSÉGÉT BIZTOSÍTJA, HOGY A KÜLÖNLEGES HELYZETTEL SZEMBEN HATÉKONYAN ÉS A JOGURALOM LEHETŐ LEGCSEKÉLYEBB KORLÁTOZÁSÁVAL ÉLJENEK

tásainak egy része gyakorlatilag a közigazgatási határozatok bíróság általi megváltoztatásának tilalmáról rendelkezik. A másik fele pedig arra a célra irányul, hogy a menedékkérelmet benyújtani szándékozók visszaküldhetőek legyenek az immáron biztonságos országnak minősített Szerbiába.⁴⁰ Az Mtv. 51. § (2) bekezdése értelmében a menedékkérelmem elfogadhatatlan – többek között – abban az esetben, ha van olyan harmadik ország, amely a kérelmezőre nézve biztonságosnak minősül. Ilyen esetekben tehát a kérelmet a hatóság elutasítja, és bár a döntéssel szemben felülvizsgálati eljárás kezdeményezhető, ugyanakkor a bíróság nemperes eljárásban dönt, kizárólag a rendelkezésre álló iratok alapján. Az új szabályok értelmében tehát a közigazgatási határozat a Szerbiából érkezők számára gyakorlatilag formalitás, és bár a bíróság felülvizsgálata kiterjed mind a tények, mind pedig a jogi szempontok vizsgálatára, az csak a hatósági döntés meghozatalának időpontjában meghatározottak szerint érvényesül.⁴¹ Az Mtv. 53. § (5) bekezdése továbbá egyértelművé teszi, hogy a bíróság a hatóság döntését nem változtathatja meg, legfeljebb hatályon kívül helyezheti. Figyelemmel azonban arra, hogy a bíróság a hatósági eljárás (rendelkezésre álló) iratai alapján dönt, feltételezhetjük, hogy a bírósági felülvizsgálat legfeljebb alaki hibára tekintettel záródhat hatályon kívül helyezésével. Fontos hangsúlyozni, hogy a korábbi szabályozás a tények és jogi szempontok teljes körű vizsgálatát nem a hatósági döntés, hanem a bírósági döntés meghozatalának időpontjára nézve tette lehetővé. A szabályozás egyértelművé teszi a bíróság formális szerepét, egyúttal pedig az eddig is csekély mérlegelési jogkör lehetősége is szinte kiüresedik. Témánk szempontjából fontos az Mtv. 46. § új f) pontja, amely szerint a hatósági eljárásban nincsen helye – tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején – ügygondnok kirendelésének, valamint kézbesítési meghatalmazott megjelölésének. Az ügygondnok kirendelésére a menekültügyi eljárás során a menekültügyi őrizet, valamint a rendelkezésre állást biztosító intézkedés alkalmazásával szemben benyújtott kifogás bírósági elbírálása során van lehetőség, abban az esetben, ha a kérelmező a magyar nyelvet nem ismeri, és meghatalmazotti képviselőről nem tud gondoskodni,⁴² valamint akkor, ha a kérelmet cselekvőképtelen személy terjeszti elő (személyesen), aki nem rendelkezik törvényes képviselővel.⁴³ A szabályozás a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet miatt nem csak az eljárás gyorsítását eredményezi, hanem azon cselekvőképtelenek számára, akik nem rendelkeznek

törvényes képviselővel, korlátozza a kérelem benyújtásának lehetőségét, ráadásul korlátozza a menekültügyi őrizet és a rendelkezésre állást biztosító intézkedéssel szembeni kifogás és a bírósági jogorvoslat lehetőségét, hiszen az érintettek többsége nem beszéli a magyar nyelvet, és önállóan meghatalmazotti képviselőről sem tud gondoskodni. Itt kell továbbá hangsúlyozni azt a tény, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet mint fogalom jogszabályba beépülve eddig csak itt fordul elő. Ráadásul, szemben a különleges jogrenddel kapcsolatos egyéb szabályokkal, a veszélyhelyzet kihirdetése és az ilyenkor alkalmazandó rendkívüli szabályok a mindenkor hatályos normaszöveg részét képezik, vagyis a kivételes szabályok a rendes jogrendbe épültek be. Az Mtv.

új 80/A. §-a rendelkezik a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelésének szabályairól. A vonatkozó rendelkezés (1) bekezdés a)–b) pontjai egyértelműen meghatározzák az elrendelés lehetőségeit, ugyanakkor az Mtv. 80/A. § (1) bekezdés c) pontja mindezt lehetővé teszi bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény esetén, amely valamely településen a közbiztonságot, a közrendet vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti. Ilyen helyzetnek tekinthető különösen az, ha egy befogadó állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesítményben zavargás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el. A c) pont alapján gyakorlatilag a jelenlegi, valóban nehéz menekültügyi helyzeten túl a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetésére nyílik lehetőség – akár az ország egész területére vonatkozóan⁴⁴ – ha bármely befogadó állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesítményben zavargás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el. Bár a válsághelyzet legfeljebb hat hónapig tarthat, a kormány ezt meghosszabbíthatja; feltéve, hogy az elrendelés feltételei fennállnak.⁴⁵ Vagyis mind a válsághelyzet elrendelése, mind pedig annak meghosszabbítása, valamint az intézkedések hatálya gyakorlatilag a kormány „szuverén” döntésén múlik. Az Mtv. 80/B. § az állami, helyi önkormányzati tulajdonosi joggyakorlásban, vagyonkezelésben, valamint többségi állami tulajdonban vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok tulajdonában álló ingó és ingatlan vagyontárgyak kártalanítás ellenében történő igénybe vételéről rendelkezik. Ez a rendelkezés gyakorlatilag a tulajdonosi jogok korlátozását, főként pedig a tulajdonnal való rendelkezés jogának korlátozását valósítja meg, különleges jogrend kihirdetése nélkül. A kizárólagos állami tulajdon esetében önmagában

ez nem tűnik aggályosnak, azonban a rendelkezés a többségi és nem kizárólagos tulajdonosi joggyakorlást határozza meg, ráadásul az önkormányzati tulajdon vonatkozásában is alkalmazni kell.⁴⁶ Bár az eredeti állapotban történő visszaszolgáltatás a főszabály, azonban egy általános kivétel is tartalmaz szabályozás: ha az eredeti állapotban történő visszaszolgáltatás nem lehetséges, akkor anélkül is történhet.⁴⁷ Fel kell hívni a figyelmet egy, a különleges jogrendben alkalmazott és a Hvt. vonatkozó fejezetében is megtalálható szabályra, amely a fenti tulajdonosi körbe tartozó gazdasági társaságok részére ír elő szerződéskötési kötelezettséget abban az esetben, ha ezt miniszteri rendelet előírja.⁴⁸ Amellett, hogy felmerül a rendes jogrendi jogkorlátozás alkotmányosságának kérdése, ez a példa is megerősíti azt a tézist, hogy a kormányzati (országgyűlési) szándék egy rendkívüli jogkorlátozásokon alapuló, a különleges jogrenddel többé-kevésbé analóg olyan szabályozás megvalósítása volt, amely ennek ellenére nem kapcsolódik a különleges jogrendhez. Szintén rendkívüli rendelkezéseket tartalmaz az Mtv. 80/D. §-a, amely a vonatkozó hatósági eljárási szabályok módosítása nélkül, különleges jogrend kihirdetését megelőzve ír elő törvényi szabályoktól való eltérést, a közigazgatási hatósági eljárás mellőzéséről.⁴⁹ A későbbiekben a rendes szabályoktól való eltérést tartalmaz az Mtv. például a honvédség vagy a rendőrség közreműködésére vonatkozóan, a menekültként való elismerés iránti kérelmek regisztrálása során.⁵⁰ Különösen aggályos továbbá az Mtv. felhatalmazó rendelkezése, amely amellett, hogy felhatalmazza a kormányt a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetésére, általánosságban is felhatalmazza a kormányt, hogy válsághelyzet elrendelésével, fennállásával, megszüntetésével összefüggő szabályokat állapítson meg.⁵¹ Ez a felhatalmazó rendelkezés gyakorlatilag azt is jelenti, hogy – mivel a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 7. § (6) bekezdésével ellentétben a kormányrendelet nem az Mtv.-vel egyidejűleg került megalkotásra – egy bizonytalan jövőbeli esemény (értsd: tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet) és az ahhoz kapcsolódó esetleges további, rendes jogrendtől eltérő szabályokat a Kormány egy jelenleg ismeretlen, rendes jogrendi kormányrendeletben fogja megállapítani. Felmerülhet továbbá kérdésként az is, hogy mi akadályozza meg a kormányt abban, hogy ezen felhatalmazás alapján alapjog-korlátozó rendelkezéseket foglaljon kor-

A TÖMEGES BEVÁNDORLÁS OKOZTA VÁLSÁGHELYZETTEL MINT JOGINTÉZMÉNYEL A JOGALKOTÓ EGY KIVÉTELES ÁLLAPOTOT HOZOTT LÉTRE, AMELYNEK AZ ALAPTÖRVÉNY SZERINTI, KIVÉTELES ÁLLAPOTTAL KAPCSOLATOS FOGALOMRENDSZERBEN NINCSEN MEG A HELYE

mányrendeletbe. A kormányzat alkotmányos demokrácia iránti elköteleződése aligha.

Az egyéb, elsődlegesen igazgatási jellegű és az eljáró szervek hatékonyabb működését biztosító rendelkezések mellett a Tv1.-ben jelentősnek tekinthető a büntető anyagi és eljárási szabályoknak a módosítása. Ezen belül is fontos kiemelni a Tv1.-nek az új büntetési tényállásait, úgymint: a határozással kapcsolatos építési munka akadályozása. A számos büntető anyagi és eljárási jogi, valamint a büntetés-végrehajtást is érintő módosítás büntetőjogi szempontú vizsgálatától eltekintenek, témánk szempontjából mindenesetre indokolt hangsúlyozni az egyedi problémára létesített büntetőjogi jogalkotás tényét, tekintettel arra, hogy a kormányzat gyakran él a büntetőjogi szabályok szigorításának eszközével. A büntető jogszabályok végletekig történő szigorítása – kivételes állapot nélkül – ugyanazt eredményezi, mint egy permanens kivételes állapot; vagyis éppen ahhoz vezethet, ami ellen egy demokráciának küzdenie kell: az alapjogvédelem, az egyéni jogvédelem és az emberi jogok garanciáinak fokozatos lebontásához, végül pedig a demokratikus jogrend katonai vagy rendőrállammal történő felváltásához, esetleg autokráciához vagy diktatúrához.⁵² Ehhez kapcsolódik a Be. módosítása is, amely a határozással kapcsolatos bűncselekmények eljárási szabályait tartalmazza. A Be. 542/E. §-a újabb

példa arra, amikor a rendes jogrendi szabályozás és a kivételes állapot szabályozás összemosódik. A Be. új XXVI/A. fejezete ugyanis általános jelleggel, a rendes jogrendbe beépülve tartalmaz a Btk. új tényállásaihoz kapcsolódóan speciális eljárási szabályokat. A hivatkozott szakasz azonban a „tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején” fordulatot is tartalmazza, ezáltal tehát különleges

szabályt épít be a rendes szabályok közé, amely bár hatályos, ugyanakkor alkalmazására csak rendkívüli körülmények során van lehetőség. A Be. 542/E. § kivételes jellegét az is erősíti, hogy a hagyományos eljárási rendtől eltérést állapít meg, miszerint válsághelyzetben minden más ügyet megelőzően kell lefolytatni az eljárást a határozással kapcsolatos építési munka akadályozása miatt indult büntetőügyekben. A különleges helyzeten túl semmilyen alkotmányos indok nem található a hagyományostól eltérő szabályok alkalmazására. Mivel azonban a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet olyan kivé-

teles állapotnak tekinthető, amely az alkotmányos kivételes állapot teljes figyelmen kívül hagyásával és megkerülésével született, így megállapítható lehet akár ennek a rendelkezésnek az alkotmányellenessége is. Ezzel összefüggésben különösen aggályos a Be. új 542/G. §-ának értelmezhetősége is. Itt ugyanis a jogalkotó nem említi a válsághelyzetet, pusztán annyit állapít meg, hogy a fentiekben már hivatkozott bűncselekmények tekintetében az ügyeket el kell különíteni, ha a terheltek nagy száma indokolja. Nem egyértelmű, hogy pontosan mikor tekinthetjük a terhelteket számát nagyoknak, egyáltalában az sem, hogy kihirdetett válsághelyzetben minden esetben alkalmazandó-e ez a rendelkezés. Ráadásul a rendelkezés kivételes jellege sem határozható meg, az általános aggályon túl tehát a rendelkezés alkalmazhatósága, a normavilágosság sérelme is felmerül. Hasonlóan nem egyértelmű, hogy a Be. 542/J. §-a csak válsághelyzetben vagy a megjelölt tényállások tekintetében minden körülmények között alkalmazandó-e.⁵³

Az Alaptörvény szerinti különleges jogrend, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 15. cikke szerinti felfüggesztési klauzula hiányában rendkívül aggályos a Be. új 542/K. §-a, amely a határázár tiltott átlépése, a határázár megrongálása, valamint a határázárrel kapcsolatos építési munka akadályozása bűncselekmények miatt indult eljárásokban a Be. szerinti, anyanyelv használatára vonatkozó vádlotti jog alkalmazásának kötelezettségétől eltekint.⁵⁴ Az Egyezményt Magyarország az 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdette ki, ezáltal alávétve hazánkat az Egyezményben foglaltak betartására.⁵⁵ A hivatkozott új Be. rendelkezés ugyanakkor nincsen összhangban az Egyezmény 6. cikk 3. bekezdés a) pontjában foglaltakkal, miszerint minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy a legrövidebb időn belül és a legrészletesebb módon tájékoztatást kapjon az ellene felhozott vád természetéről és indokairól egy olyan nyelven, amelyet megért. Az Egyezmény és az Alaptörvény Q) cikkének sérelme mellett a Be. anyanyelv használatára vonatkozó rendelkezésével is szemben áll a módosítás. A Be. 9. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a magyar nyelv nem tudása miatt senkit sem érhet hátrány. A Be.-hez fűzött Nagykommentár szerint az anyanyelv használatának elve a törvény előtti egyenlőség kifejeződéseként jelenik meg, vagyis megállapítható a Be. új 542/K. §-ának az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésbe ütközése is. A Be. hi-

vatkozott szakasza immáron Egyezmény- és Alaptörvény-ellenességet is eredményez, egyúttal nyilvánvalóan jogkorlátozó, ráadásul az Egyezmény 15. cikke,⁵⁶ valamint az Alaptörvény különleges jogrendi fejezetének alkalmazását is mellőzi. A vonatkozó bűncselekmények tekintetében a Btk. szerinti fiatalkorúakra⁵⁷ vonatkozó eltérő Be. szabályokat sem lehet alkalmazni.⁵⁸ A fiatalkorúakat érintő speciális (jórészt enyhébb) büntetőjogi és büntető-eljárásjogi szabályok alkalmazására elsődlegesen a fiatalkorúak eltérő belátási képessége, érettsége miatt van szükség. Ezen túl nemzetközi jogi kötelezettség is terheli hazánkat, hiszen többek között az 1991. évi LXV. törvény által kihirdetett, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: gyermekjogi egyezmény) több rendelkezésével ütközik a Be. hivatkozott módosítása. Ehelyütt csak utalni szeretnék a gyermekjogi egyezmény 2. cikkében foglaltakra, miszerint a részes államok tiszteletben tartják és biztosítják a joghatóságuk alá tartozó gyermekek számára az Egyezményben lefektetett jogokat minden megkülönböztetés, nevezetesen a gyermeknek, szüleinek vagy törvényes képviselőjének faja, színe, neme, nyelve, vallása, politikai vagy más véleménye, nemzeti, nemzetiségi vagy társadalmi származása, vagyoni helyzete, cselekvőképessége, születési vagy egyéb helyzete szerinti különbségtétel nélkül. Az Egyezményben részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy a gyermekeket hatékonyan megvédjék bármilyen megkülönböztetéstől, illetve megtorlástól szü-

MIND A VÁLSÁGHELYZET ELRENDELÉSE. MIND PEDIG ANNAK MEGHOSSZABBÍTÁSA, VALAMINT AZ INTÉZKEDÉSEK HATÁLYA GYAKORLATILAG A KORMÁNY „SZUVERÉN” DÖNTÉSÉN MÜLIK

leik, törvényes képviselőjük vagy családtagjaik jogi helyzete, tevékenysége, véleménynyilvánítása vagy meggyőződése miatt őket érhetné. Bár a határázárrel kapcsolatos bűncselekmények magyar vagy uniós állampolgárok által is megvalósíthatóak, mégis nehezen tekinthetünk el a Tv1. és a Tv2. meg-

alkotásának körülményeitől – vagyis attól, hogy a szigorúbb büntetőjogi szabályok megalkotásával a jogalkotó célja a „válsághelyzetet” megalapozó harmadik országbeliekkel szembeni szigorúbb fellépés volt. Vagyis, bár a hivatkozott 2. cikk sérelmét direkt módon nem lehet megállapítani, ugyanakkor a jogalkotói céllal együttesen értelmezve a szabályokat, a megkülönböztetés ténye kétségtelen a fiatalkorúakat érintő enyhébb szabályok tekintetében. A Be. és a Btk. fiatalkorúakkal kapcsolatos speciális szabályai többek között a gyermekjogi egyezmény 40. cikkének való megfelelést szolgálják. Ennek értelmében a részes államok elismerik a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy amiatt elma-

rasztalt gyermek jogát olyan bánásmódhoz, amely az emberi méltósága és az értékek iránti érzékét fejleszti, erősíti benne a tiszteletet mások emberi jogai és alapvető szabadságai iránt; figyelembe veszi korát, valamint azt a célt, hogy visszailleszkedhessen, és hasznos tagja lehessen a társadalomnak.⁵⁹ A 40. cikk 3. bekezdése egyúttal arra is felhívja a részes államokat, hogy a bűncselekmények elkövetésével gyanúsított vagy vádolt, illetve bűncselekmények elkövetése miatt elmarasztalt gyermekekre vonatkozóan fogadjanak el és alkalmazzanak különleges rendelkezéseket, illetve eljárásokat, valamint hozzanak létre hatóságokat és intézményeket. Mindezek alapján felvetődik, hogy a Be. speciális rendelkezései sértik a gyermekjogi egyezményt, illetve ezzel összefüggésben az Alaptörvény Q) cikkébe is ütköznek.

A Tv1. rendelkezései közül még egy rendkívül fontosra hívnám fel a figyelmet, amely ismételtelen azon tételmet igazolja, miszerint a törvényalkotó alkotmányellenesen az Alaptörvényben szabályozott kivételes jogrend szándékos megkerülésével, a rendes jogrendbe épít be számtalan rendkívüli – és sok esetben alapjog-korlátozó – szabályt. A Tv1. az Étv. módosítása kapcsán tartalmaz olyan rendelkezést, amely a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre, illetőleg a különleges jogrendből ismert veszélyhelyzetre közös szabályokat állapít meg.⁶⁰ A rendelkezések szerint „*az építésügyi hatóság veszélyhelyzet, továbbá tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén szükségessé váló építési tevékenység tudomásulvételi*” eljárásokat folytat, és „*jogszabályban meghatározott esetben és módon építésügyi hatósági szolgáltatást nyújt*”; valamint „*veszélyhelyzet elhárítása érdekében történő vagy kihirdetett veszélyhelyzet következtében szükségessé váló, továbbá tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben nemzetbiztonsági érdekből végzett építési tevékenységek, valamint az építmények, építményszerkezetek veszélyes állapotának jogszerűtlen építési tevékenységgel történő, halasztást nem tűrő elhárítása vagy részleges elbontása esetén az építésügyi hatóság a megvalósult építmény, építményrész, építményszerkezet fennmaradását vagy elbontását – ha az az (1) bekezdésben előírtaknak, jogszabályban meghatározottak szerint megfelel – kérelemre tudomásul veszi*”. A rendelkezésekből látszik, hogy a jogalkotó nem kívánta elválasztani a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet a különleges jogrendtől; sőt, azonos szabályokat állapít meg bizonyos különleges jogrendi jogintézményekkel. A jogalkotói cél nem teljesen egyértelmű ugyan, mindazonáltal, a törvényalkotó olyan szabályozást valósított meg, amely egyidejűleg vonatkozik a kvázi rendes jogrend-

re és egy különleges helyzetre (kivételes állapotra), ezáltal a kivételes állapot és a rendes állapot közötti határ egyre inkább elmosódik.

A Tv2. a különféle speciális rendelkezések során számos helyen már kifejezetten a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre hivatkozik. Az Rtv. erre hivatkozással lehetővé teszi, hogy a rendőrség – járványügyi intézkedésként – utakat zárjon le, forgalmat korlátozzon, területet zárjon le, írásos utasítás birtokában magánlakásba lépjen be, illetve ott tartózkodjon ellenőrzés, megfigyelés vagy a helyszín biztosítása érdekében belépjen.⁶¹ Hasonló jogköröket az Rtv. csak a védett személy biztonsága érdeké-

ben történő intézkedések keretében biztosít a rendőrség számára.⁶² Ezzel a szabállyal az Rtv. gyakorlatilag olyan speciális jogkört biztosít a rendőrségnek, amelynek révén – a vonatkozó kormányrendelet időbeli hatálya alatt – a rendőrség bárkinek a magánlakásába

szinte korlátozás nélkül bemehet, illetve ott tartózkodhat, pusztán járványügyi intézkedés keretében. Ezen túl pedig – szintén a fentiekre hivatkozással – bármely terület lezárható, következésképpen a rendelkezés lehetőséget teremthet a rendőrség számára akár a gyülekezési jog korlátozására is. A Tv2. még törvényjavaslat formájában tartalmazta az Rtv. 39. § (1) bekezdésének 1) ponttal történő kiegészítését is, amelynek értelmében a rendőrség hatósági határozat nélküli léphetett volna be magánlakásba tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben, az országban jogellenesen tartózkodó személy felkutatása érdekében, amennyiben alaposan feltételezhető, hogy egy adott magánlakásban ilyen személy tartózkodik.⁶³

Az Rtv. módosításán túl a Hvt.-t is módosították, bár a különleges jogrendre vonatkozó fejezetet a módosítás nem érintette. Ennek egyik legfontosabb eleme a Hvt. 36. § (1) bekezdés tervezett h) pontja, amely lehetővé teszi a hadsereg fegyverhasználattal történő részvételét az államhatár védelme érdekében tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején.⁶⁴ A Hvt. további módosításai leginkább az Rtv. hatályának a Hvt. hatálya alá tartozó állományra történő kiterjesztéséről rendelkeznek: vagyis a rendőrség megerősítését célozzák a hadsereg személyi állományának közreműködésével, amely megoldás egyébként szintén kivételes állapotban jellemző. Erre utal a Hvt. új 37. § (1a) és (1b) bekezdése, amely egyértelművé teszi válsághelyzetben, hogy a katona valójában rendőri feladatokat lát el. A Hvt. új 35/B. alcímmel egészült ki, amely a katonákra vonatkozó speciális szabályokat állapítja meg tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben. A Hvt. – meglepő módon – a

tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben saját rendelkezéseitől való eltérést ír elő, valamint az Rtv. meghatározott rendelkezéseinek alkalmazását. Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény különleges jogrend idején lehetővé teszi az egyes törvényektől való eltérést,⁶⁵ valamint törvényi rendelkezések felfüggesztését, ugyanakkor a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet nem tekinthető az Alaptörvény különleges jogrendi fejezetében meghatározott kivételes állapotnak. A Hvt. új 54/D. § (3) bekezdése a Hvt. szerinti lőfegyvernek minősülő eszközök használata nélkül⁶⁶ lehetővé teszi, hogy a katona bárkivel szemben testi sérülés okozására alkalmas kényszerítő eszköz használjon, feltéve, hogy az intézkedés nem irányul az emberi élet kioltására.⁶⁷ Összefüggésben azzal a rendelkezéssel, amely mentesít a Hvt. szerinti fegyverhasználati kötelezettség alól, a szabályozás egyértelművé teszi, hogy nem minősül lőfegyverhasználatnak a gumilövedék, a könnygázgránát, az elfogó háló lőfegyverrel vagy egyéb kilövő eszközzel történő célba juttatása.⁶⁸ Ezáltal a fenti eszközök használata a törvény értelmében jogszerűvé válik, vagyis például a gumilövedék használata nem tekinthető fegyverhasználatnak.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kormányrendeletben történő elrendelésével tehát számos jogkorlátozás válik lehetővé, ugyanakkor az Alaptörvény és a Hvt. szerinti különleges jogrendről formálisan nem beszélhetünk. Hangsúlyozandó, hogy a hazai kivételes állapot szabályozása zárt, az attól való eltérés lehetősége – az Alaptörvény módosítása nélkül – alkotmányosan nem biztosított. Ha elfogadjuk, hogy a menekültek nagy száma különleges helyzetet eredményez, akkor is nehezen igazolható egy olyan kvázi kivételes állapot, amely abszolút kívül áll az Alaptörvény zárt különleges jogrendi szabályain, ráadásul a rendkívüli intézkedések a rendes jogrendbe épülnek be. Nem arról van ugyanis szó, hogy egy új különleges jogrendre vonatkozó kategória született volna, hanem arról, hogy – pusztán kormányzati érdekből – a hagyományos jogba épülve kerül sor számos olyan jogkorlátozásra, törvényi rendelkezésektől való eltérésre, amelyek normál körülmények között nem lennének elfogadhatóak. A Tv1. és a Tv2. egy speciális helyzetre ad a hagyományos jogrendben – eddig – nem biztosított különleges választ; miközben ezen törvények megalkotása során a jogalkotó a hagyományos válaszok hatékonyságát nem értékelte. A fegyverhasználat kiterjesztése, a rendőrségnek és a hadseregnek biztosított jogkorlátozás lehetősége, vagy akár

AZ ELEMZÉS ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ KÉT TÖRVÉNYCSOMAG SZÁMOS OLYAN INTÉZKEDÉST TESZ LEHETŐVÉ, AMELYEK RENDES JOGREND IDEJÉN NEHEZEN ÁLLJÁK KI AZ ALKOTMÁNYOSSÁG PRÓBÁJÁT.

a haderő békeidőben történő speciális felhatalmazása mind-mind olyan rendkívüli intézkedéseknek tekinthetők, amelyek alkotmányos demokráciában csak ideiglenes jelleggel és kivételes állapotban lennének elfogadhatóak. A röviden ismertetett rendelkezések, intézkedések egy másik, speciális aspektusa a különböző táborok, tranzitzőnák, kerítések építése, amelyek célja a menekültek elszigetelése vagy éppen az ország területére való belépésük megakadályozás.⁶⁹ Ezzel összefüggésben Giorgio Agamben többek között arra figyelmeztet,⁷⁰ hogy – összefüggésben a 2001. szeptember 11-ét követően felállított guntánomói táborral – a „tábor” jelensége a kivételes állapot állandósulásának veszélyét hordozza magában, ugyanis a „táborban” az egyén először az állampolgársággal járó státuszát veszíti el, majd végül az emberi méltóságától, magától az emberi státuszától fosztják meg, egyúttal pedig a jog védelmi mechanizmusa is elvész. A tábor, az elkerítés így szimbolikusan is hazánk direkt, politikai célokból történő kivételes állapotban tartását jelenti.

A fentiekkel kapcsolatban egy kérdés merül még fel: mi az oka annak, hogy a társadalom nem kellően kritikus az ilyen intézkedésekkel kapcsolatban? A ki-

vételes állapot jogirodalma széles körben elfogadja elméleti kiindulópontként az ún. pánikteóriát. Ennek alapja, hogy a különleges helyzetek szükségszerűen pánikot eredményeznek. Az elv lényege az, hogy figyelemmel a pánik keltette félelemre – és ekként a veszély túlértékelésére –, az alapvető szabad-

ságjogok jóval nagyobb sérelmet szenvednek, mint amennyire a biztonság érdekében szükség lenne, vagyis az eredmény: indokolatlan mértékű jogkorlátozás párosul indokolatlan mértékű biztonsági intézkedéssel.⁷¹ A pánikra a politikai hatalom birtokosai rá is erősíthetnek a média útján, ezáltal keltve olyan helyzetet, amelyben a társadalom jelentős része a határozott, szigorú intézkedéseket nemhogy elfogadja, hanem a jogkorlátozást gyakorlatilag „igényli” is.

KÖVETKEZTETÉSEK

Hazánkat és Európát a jelenlegi menekülthelyzet jelentős kihívás elé állítja, és ez akár tekinthető különleges helyzetnek is. Önmagában azonban ez a tény nem jelenti azt, hogy olyan rendkívüli, jogkorlátozó intézkedések lennének szükségesek, amelyek kivételes állapotot feltételeznek. Az elemzés alapjául szolgáló két törvénycsomag számos olyan intézkedést tesz lehetővé, amelyek rendes jogrend idején nehe-

zen állják ki az alkotmányosság próbáját (gondolok itt például a rendőrség jogkörének kiterjesztésére, a hadsereg békeidőben történő belföldi mozgósítására, a büntetőeljárás gyorsítása érdekében tett intézkedésekre vagy az új büntetőjogi tényállások megjelenésére), és amelyek jórészt egy speciális „állapothoz”, a kormány által kormányrendeletben kihirdetett, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzethez kapcsolódnak. Ez az új jogintézmény a különleges helyzetet (amely jelen esetben egy háború okozta menekülthullámot jelent) olyan speciális, rendkívüli intézkedésekkel kívánja kezelni, amely felveti annak kivételes állapoti jellegét. Rendes jogrend idején például a katonai erők országon belüli mozgósítása, valamint civilekkel szemben biztosított fegyverhasználati jogosultság (még ha ez csupán gumilövődékre vonatkozik is) már önmagában felvet alkotmányossági aggályokat. Ugyanakkor a kormányzati kommunikáció a pánikkeltés – és a pánik fenntartása – révén elérte, hogy a különböző rendkívüli jogszabványok biztosítása a társadalom részéről csak csekély ellenállást vált ki. A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet ráadásul az Alaptörvény megkerülésével egy speciális kivételes állapotot hív életre; akként, hogy a rendkívüli intézkedések a rendes jogrend részeként, abba beépítve, de látens módon képeznek kivételes állapotot. A Tv1. és a Tv2. tehát – a pánikot kihasználva – kivételes állapotot hoz létre a rendes jogrendben. Miként arra a korábbiakban már felhívtam a figyelmet, az alkotmányos demokráciákban a kivételes állapot a nagyobb veszteségek elkerülése érdekében alkalmazott, ketős célú intézkedések sorozata: a társadalom és az állam védelme mellett egyúttal magának az alkotmányos berendezkedésnek a megóvása is cél, hiszen időlegesen lehetőséget biztosít olyan rendkívüli intézkedésekre, amelyekre alkotmányos demokráciában normál körülmények között nem lenne mód. A kivételes állapot tehát az alkotmányos demokrácia normál jogrendjét is védi azáltal, hogy nem engedi az alkotmányosság erózióját, vagyis azt, hogy az egyes rendkívüli intézkedések a rendes jogrend részévé váljanak. A demokratikus jogrend megköveteli, hogy csak valós és legitim indokok alapján legyen lehetőség a kivételes jogi eszközök alkalmazására. Egy alkotmányos demokráciában a kormányzat felelőssége, hogy megfelelően igazolja: a különleges helyzet rendezése csak kivételes állapottal lehetséges.⁷² Abban az esetben ugyanakkor, ha a kivételes állapot eszköz a politikai célok elérése érdekében, akkor az alkot-

A TÖMEGES BEVÁNDORLÁS OKOZTA VÁLSÁGHELYZET RÁADÁSUL AZ ALAPTÖRVÉNY MEGKERÜLÉSÉVEL EGY SPECIÁLIS KIVÉTELES ÁLLAPOTOT HÍV ÉLETRE; AKKÉNT, HOGY A RENDKÍVÜLI INTÉZKEDÉSEK A RENDES JOGREND RÉSZEKÉNT, ABBA BEÉPÍTVE, DE LÁTENS MÓDON KÉPEZNEK KIVÉTELES ÁLLAPOTOT

mányos demokrácia hanyatlásáról beszélünk, ahol a kivételes állapot pusztán eszköz a hatalom kiterjesztése érdekében. A terrorveszélyre⁷³ vagy a járványveszélyre hivatkozás a pánikteória rossz értelemben vett megvalósulása, ha annak érdekében történik, hogy a társadalom tagjai igazolva érezzék a jogkorlátozásokat. Egy érett demokráciában a társadalom tagjai előbb-utóbb észlelik a problémát, amelyet a kivételes állapottal való visszaélésként azonosíthatunk. A bevezetőben foglalt példa ennek ellenkezőjéről tanúskodik, de a történelem egyik fontos üzenete, hogy tanuljunk a múlt hibáiból. A különleges jogrendi intézkedések bevezetése az alkotmányban biztosított különleges jogrend intézményének megkerülésével – és ekként a kivételes állapot rendes jogrendbe történő beépítése – csak az első jelei az alkotmányos demokrácia bukásának. Kérdés, hogy lesz-e folytatás, illetve, hogy a társadalom megérti-e az intézkedésre jogosult valódi célját.

JEGYZETEK

1. A hivatalos álláspont szerint a német parlament épületét 1933. február 27-én, egy holland kommunista, Marinus van der Lubbe gyújtotta fel, a későbbi események miatt ugyanakkor nehéz elvonatkoztatni attól az elmélettől, amely szerint valószínű, hogy a nemzetiszocialisták gyújtották fel.
2. Több, a kivételes állapot kérdésével foglalkozó kortárs szerző figyelmeztet arra, hogy mivel a különleges helyzetek jelentősen megszorodtak, ezért fennáll a veszélye annak, hogy a kivételesség állandóvá válik, vagyis a kivételes állapot permanens lesz. Erről lásd többek között: Bruce ACKERMAN: *Before the Next Attack – Preserving civil Liberties in an Age of Terrorism*, New Haven – London, Yale University Press, 2006.; Giorgio AGAMBEN: *State of Exception (Stato di eccezione)*, ford. Kevin ATTELL, Chicago, The University of Chicago Press, 2005.
3. Oren GROSS: Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always be Constitutional?, *Yale Law Journal*, 2003, 1011. <http://www.yalelawjournal.org/article/chaos-and-rules-should-responses-to-violent-crises-always-be-constitutional>
4. MÉSZÁROS Gábor – TÓTH Gábor Attila: Különleges jogrend, mi célból?, *Szuverén*, 2015. szeptember 5., <http://szuveren.hu/jog/kulonleges-jogrend-mi-celbol>
5. Subrata Roy CHOWDHURY: *The Rule of Law in a State of Emergency – The Paris Minimum Standards of Human*

- Rights Norms in a State of Emergency*, London, Printer Publishers, 1989, 26.
6. Lásd MÉSZÁROS-TÓTH (4. vj.)
 7. Lásd CHOWDHURY (5. vj.) 27.
 8. A dolgozatban a jogállam és a joguralom fogalmakat szinonimaként használom. A német kultúra hatására a magyar nyelvben használt jogállamiság kifejezés ('Rechstaat') az angol-amerikai terminológiában joguralomként ('rule of law') szerepel. Mivel jelen dolgozat nagy hangsúlyt fektet az angol-amerikai jogirodalomra, ezért sok esetben a joguralom kifejezést használom. A kivételes állapottal való kapcsolat elemzésekor ráadásul a joguralom sokkal kifejezőbb is, mint a jogállamiság. A joguralom és a jogállam kérdéséről lásd részletesen: TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1995, 9–17.
 9. J. Denis DERBYSHIRE – Ian DERBYSHIRE: *Political Systems of the World*, Edinburgh, Chambers, 1989, 29.
 10. Vö.: Ulrich RAILFF beszélgetése Giorgio AGAMBEN olasz filozóffussal: Az élet szerző nélküli műalkotás. A kivételes állapot, a káosz igazgatása és a magánszféra, *Fundamentum*, 2005/3, 65.
 11. Leonard C. FELDMAN: The Banality of Emergency, in *Sovereignty, Emergency, Legality*, ed. Austin SARAT, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 136–137.
 12. Erre a problémára hívja fel a figyelmet: Bruce ACKERMAN: The Emergency Constitution, *Yale Law Journal*, 2004, 1029, <http://www.yalelawjournal.org/essay/the-emergency-constitution>
 13. Ennek lényegét nagyon pontosan írja le: Nomi Claire LAZAR: *States of Emergency in Liberal Democracies*, New York, Cambridge University Press, 2009, 1–18.
 14. „*Inter arma silent leges.*”
 15. Carl SCHMITT: *Politische Theologie*, Munich-Leipzig, Duncker C Humblot, 1922. Jelen írás során felhasználva és hivatkozva: Carl SCHMITT: *Political Theology, Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, ford. George SCHWAB, Chicago, Chicago University Press, 2005, 5.
 16. David DYZENHAUS: *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 7.
 17. David DYZENHAUS: *The Compulsion of Legality*, in *Emergencies and the Limits of Legality*, ed. Victor V. RAMRAJ, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 33–59.
 18. Ilyen szabályozást tartalmaz többek között a francia alkotmány 16. cikke, amely az elnököt kvázi korlátlan hatalommal ruházza fel arra az esetre, ha a köztársasági államberendezkedést, a nemzet függetlenségét, az állam területi integritását vagy nemzetközi kötelezettségeinek teljesítését azonnali és komoly veszély fenyegeti. Ehhez hasonló megoldást láthatunk továbbá az amerikai alkotmányban is, amely lehetővé teszi például a *habeas corpus* felfüggesztését arra az esetre, ha lázadás vagy külső támadás veszélyezteti a közösség biztonságát.
 19. Alaptörvény 48. cikk (1) a).
 20. Alaptörvény 51. cikk. Bár az Országgyűlés hirdeti ki határozott időre a megelőző védelmi helyzetet, ugyanakkor az intézkedésre jogosult ebben az esetben a kormány. Az Alaptörvény 50. cikke értelmében szükségállapot vonatkozásában az intézkedésre jogosult a köztársasági elnök, míg az Alaptörvény 49. cikke szerint rendkívüli állapotban 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) gyakorolja a rendkívüli intézkedési jogköröket.
 21. Alaptörvény 52. cikk (1).
 22. Alaptörvény 53. cikk (1).
 23. Alaptörvény 54. cikk (2).
 24. Vö. Kristina ROEPSTROFF: *Terrorism as a Public Emergency and its Impact on Human Rights*, [s. a.], <http://www.lawanddevelopment.org/docs/terrorismhuman-rights.pdf>
 25. Vö. ACKERMAN (12. vj.) 1029–1030.
 26. Dyzenhaus szerint a kivételes állapottal kapcsolatban az egyik legnagyobb probléma az, hogy nehezen határolható el a rendes jogrendtől, ezáltal egyfajta szürkezónák jönnek létre a kivételes és a normális jogrend között; egy olyan rend, amely kapcsolódik mindkét jogrendhez. Ez az elmélet nem teljesen azonos azzal az elmélettel, amely a kivételes állapotot egyfajta jogi fekete lyukként írja le, hiszen ez utóbbi szerint a kivételes állapot elveszíti minden kapcsolatát a rendes joggal. Vö. DYZENHAUS (16. vj.).
 27. Vö. Mtv. 80/A. § (2).
 28. Mtv. 80/A. § (3).
 29. Tv1. 1. §.
 30. Tv1. 2–3. §.
 31. Tv1. 4–11. §.
 32. Tv1. 12–18. §.
 33. Tv1. 19–22. §.
 34. Tv1. 23. §.
 35. Tv1. 24–25. §.
 36. Tv1. 26–32. §.
 37. Tv1. 33–34. §.
 38. Tv1. 35–38. §.
 39. Lásd Pp. korábban hatályos 339. § (2) bekezdés j) pontját.
 40. Vö.: a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet.

41. Vö. Mtv. 53. § (4).
42. Vö. Mtv. 31/D. § (4)
43. Mtv. 35. § (5)
44. Mtv. 80/A. § (2)
45. Mtv. 80/A. § (4)
46. Bár az elemzés az egyes jogkorlátozások részletes igazolását nem végzi el, az mindenesetre elmondható, hogy a hivatkozott szabálynak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjával való összhangja nem teljes mértékben biztosított.
47. Mtv. 80/B. § (8).
48. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a Hvt. 76. § (1) bekezdése nem korlátozódik az állami vagy önkormányzati tulajdonra. Ennek ellenére formálisan – rendszerrend idején – ez a típusú korlátozás a nem állami tulajdonosi jogokkal rendelkezők számára már rendkívüli jogkorlátozásnak tekinthető.
49. Mtv. 80/D. § (1).
50. Mtv. 80/G. §.
51. Mtv. 93. § (1) j)..
52. Lásd ACKERMAN (12. vj.) 1035–1036.
53. A rendelkezés értelmében a határzár tiltott átlépése, a határzár megrongálása, valamint a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása bűncselekmények miatti bírósági eljárásban az Országos Bírósági Hivatal elnöke által kijelölt bíró egyesbíróként, ülnökök közreműködése nélkül jár el.
54. Ilyen ügyekben nem alkalmazható a Be. 219. § (3) bekezdése, amely szerint, amennyiben a vádlott a magyar nyelvet nem ismeri, a vádirat e vádlottra vonatkozó részét a vádlott anyanyelvére, regionális vagy nemzetiségi nyelvére, illetőleg kérésére az általa korábban ismertként megjelölt, az eljárásban korábban használt más nyelvre le kell fordítani, és azt így kell a bírósághoz benyújtani; illetőleg a Be. 262. § (6) bekezdése, amely előírja, hogy a magyar nyelvet nem értő vádlott részére a kihirdetés után az ítélet és az ügydöntő végzés reá vonatkozó részét az anyanyelvére, regionális vagy nemzetiségi nyelvére, illetőleg kérésére az általa ismertként megjelölt, az eljárásban korábban használt más nyelvre le kell fordítani, és azt a részére kézbesíteni kell.
55. Ezt erősíti meg az Alaptörvény Q) cikke is.
56. Az Egyezmény 15. cikk 1. bekezdése értelmében háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén bármely Magas Szerződő Fél tehet az Egyezményben meghatározott kötelezettségeitől eltérő intézkedéseket, a helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékben, feltéve, hogy az ilyen intézkedések nem ellentétesek egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeivel. A 3. bekezdés értelmében ugyanakkor a megtettintézkedésekről és azok okairól az Európa Tanács Főtitkárát az államnak teljes körűen tájékoztatnia kell.
57. A Btk. 105. § (1) bekezdése értelmében fiatalos az, aki a bűncselekmény elkövetésekor tizenkettedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat nem.
58. Be. 542/L. §.
59. Lásd a gyermekek jogairól szóló egyezmény 40. cikk 1. bekezdését.
60. Étv. 34. § (2) n); 48/A. § (4).
61. Lásd Rtv. tervezett 35/B. §.
62. Vö. Rtv. 46. §.
63. Lásd: a Tv2. tervezett eredeti 3. §-a: „*tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben, Magyarország területén jogellenesen tartózkodó személy felkutatása érdekében, ha alaposan feltételezhető, hogy a magánlakásban ilyen személyek tartózkodnak*”.
64. A rendelkezés értelmében a honvédség fegyverhasználati joggal közreműködik a menedékkjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában.
65. Vö. Alaptörvény 49. cikk (4), 50. cikk (3), 51. cikk (4), 52. cikk (3), 53. cikk (2).
66. Hvt. 54/D. § (3) a).
67. Hvt. 54/D. § (3) b).
68. Hvt. 54/D. § (3) c).
69. Bár jelen írás nem foglalkozik a menekültek nemzetközi jogi státuszának kérdésével, mindenesetre önmagában a kerítés létesítése is felvet komoly emberi jogi aggályokat.
70. Lásd AGAMBEN (2. vj.)
71. A pánikteória számtalan, a témával foglalkozó írás kiindulópontja, lásd többek között: Michael IGNATIEFF: *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2004, 212; ACKERMAN (12.vj.); David COLE: Their Liberties, Our Security: Democracy and Double Standards, *International Journal of Legal Information*, 2003, 290–311; Christina E. WELLS: Questioning Deference, *Missouri Law Review*, 2004, 903–949.
72. Lásd MÉSZÁROS-TÓTH (4. vj.)
73. Az erre történő hivatkozás megjelenik a Tv2-ben is, az Rtv. új 2. § (5) bekezdésében, amely többek között a rendőrség feladatává teszi a terrorizmussal összefüggő cselekmények felderítését is; határrendészeti, bűnüldözési és bűnmegelőzési célból.