

Till Szabolcs:
Különleges jogrend 2020-2023.



Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság,
Budapest, 2022.

A fedőlap Till Nóra Lili: “Option B” című grafikájának felhasználásával készült.

1. Előszó

“I did it my way...”

Régi mondás szerint ahhoz, hogy nyomot hagyjunk magunk után, fát kell ültetni, gyermekeket kell felnevelni és könyvet kell írni. A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság jóvoltából harmadik alkalommal tehet a jelen sorok szerzője kísérletet arra, hogy az utóbbi műfajban megmérse magát. A jelen tanulmánygyűjtemény alapkonceptiója, a védelmi és biztonsági reformhoz kapcsolódó elemzések szabályozási folyamattal párhuzamos összeállításának ötlete 2020. év végén, a különleges jogrend alkotmányos szabályozási szabadságát elemző, angol nyelvű tanulmánykötet véglegesítését követően, egyfajta folytatásként merült fel.

Míg a korábbi magyar nyelvű kötet a honvédelmi alkotmányosság alkotmányreform és alaptörvényi szabályozások közötti dogmatikai folytonosságainak feltérképezésére törekedett „követő üzemmódban”, az angol nyelvű kötet felállított egy hipotézist, amely szerint a védelemmel kapcsolatos szabályozás jogállamisági kontextusa alkalmassá tehető az alkotmányozó hatalom szabályozói szabadságának nemzetközi korlátozására, részben a nemzetközi elvárások eltérő és párhuzamosan módosuló hangsúlyaira is tekintettel. Az angol nyelvű könyv lényegében nem jutott túl a hipotézis felállításán, a bizonyítás – a párhuzamosan zajló felgyorsult események következtében – részben restancia maradt. A jelen kötet e folyamathoz kapcsolódik, fókuszba ugyanakkor eltér tőle: az maga a szabályozás fejlődésének valós idejű elemzése.

Míg az első kötetet megalapozó doktori eljárás során érdemi vitát eredményezett a különleges jogrendi tematika leválaszthatóságának kérdése a honvédelmi szabályozás rendszeréről, az angol nyelvű kötet már egyértelművé tette a szerző szemléletét: a honvédelmi alkotmányosság olyan határterületét jelenti a különleges jogrendi szabályozás, amelynek fejlődése alapvető módon hat vissza a honvédelmi szabályozás rendszerének egészére. Az angol nyelvű kötet lezárása ugyanakkor egybeesett a COVID-19 járványkezelés nemzetközi tapasztalatai folytán a korábban forradalmak, függetlenségi háborúk, majd a terrorizmus szempontjából modellezett különleges jogrendi korlátozások kiterjedt alkalmazásával és a nemzetközi standardjainak intézményesülésével az egészségügyi kihívások kezelése során. A vizsgálat így a béke idejű válságkezelés – különleges jogrendi küszöböt nem feltétlenül elérő – határterületével is bővült.

Ehhez társult Magyarország Alaptörvénye kilencedik módosításának (a továbbiakban: AT9M) elfogadása, valamint az ebből eredő védelmi és biztonsági reform sarkalatos törvényi szakaszával párhuzamosan az alkotmánybírósági alaptörvény-értelmező szerep kiteljesedése a soron kívüli elbírálás alá vont veszélyhelyzeti korlátozások szükségessége és arányossága vonatkozásában. Az egyidejű folyamatok eredőjeként 2021-2022 telén valószínűsíthető, hogy az AT9M hatályba lépésének tervezett időpontjára, 2023. július 1-re egy megváltozott arányú különleges jogrendi szabályrendszer veszi át a 2011-es honvédelmi törvény és a katasztrófavédelmi törvény által eddig dominált sarkalatos szabályozás helyét. Nemcsak a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: Vbö.) szerepét kell kialakítani a sarkalatos törvények határainak újra-alkotásával, hanem a rendszert össze kell hangolni az

Alkotmánybíróság egyre erősödő, alkotmányos értelmezési tartományok finomhangolására irányuló joggyakorlatával is.

A korábbi kimerítő tételes jogi szabályozás helyét a 2020-2023. közötti szabályozási átmenetben egy visszatérő szükségességi és arányossági mérlegelési interakciókra épített, konfliktusok és finomhangolások egyidejűségéből kibontakozó működési rend váltja fel. Mindez – az emberi jogi korlátozások fejlődő nemzetközi standardjai oldaláról ismétlődő kihívásoknak is kitett szabályrendszer fenntarthatósága szempontjából – az eredetileg megcélzott rugalmas reagálási mozzanat mellett, hosszabb távon stabilizáló hatású joggyakorlatot is eredményezhet, ha elkülönül a kormányzati és az alkotmánybírósági szerep: az első felelőssége a válságok reagálása, a másodiké pedig az esetlegesen alkalmazott, de már meg nem engedhető eszközök kiszűrése.

E dinamikus működési rend szakít tehát a mindenre kiterjedő kodifikálhatóság előreláthatósági illúziójával, és a rugalmas reagálás körében a hibák orvoslásának intézményesítésére épít. Valószínűleg a szabályozási folyamat első évének legmarkánsabb tapasztalata – reflektálva az *ad hoc* járványkezelési gyakorlatra – az alkotmánybíráskodás aktivitásának és valós idejű terhelhetőségének mértéke, amely az AT9M eddig alulértékelt elemének tűnik. Nemcsak a kormányzati eszköztár erősödik, hanem a politikai és bírósági kontroll elválasztásával utóbbiak funkciója is. A folyamatosan hangoztatott kormányzati felelősség mozzanata ezáltal jobban kapcsolódhat a nemzetközi emberi jogi bíráskodási intézményrendszer által dominált jogállamisági mechanizmusokhoz, az absztrakt különleges jogrendi szabályozásra alapított bírálat így akár ki is védhető. Ez a szabályrendszer fejlődésének optimista olvasata.

A pesszimista rendszerkritika szerint viszont a különleges jogrendi szabályok indokolatlan bevezetése és visszaélés-szerűen kiterjesztett használata végső soron az alkotmányosság erodálásához vezet. Komoly vád. Ha az AT9M már hatályban lenne, a kormányzati döntéshozatali centrum-szerep általánosítására alapított érvelés valószínűleg dominálná a választást megelőző időszak közpolitikai vitáit, akár a választások alternatívájaként felvetett értelemben is. Az AT9M bírálata során ugyanakkor az alkotmányozó többségen túli legitimitás hiánya alapvetően tér el a demokratikus intézmények szerepének megkérdőjelezésétől. Az AT9M ugyanis tudatosan választási cikluson átnyúló rendszer-építési időrendhez kötötte a védelmi és biztonsági reformot. A szabályozás elemeinek kialakításával párhuzamosan így viszont időről időre összevethető a reform rögzített céljaival a megtett út.

A visszatérő újra-gondolási módszer a jelen tanulmánykötet szempontjából is meghatározó. Míg az első könyv egy doktori tézis átdolgozott változata volt, az angol nyelvű egy diplomamunkáé. A jelen tanulmánykötet részlegesen szakít e kétlépcsős szerkesztési technikával, mivel annak viszonyítása alapja egy leírt tanulmány helyett az ELTE Bibó István Szakkollégiumban 2021 első félévében folytatott különleges jogrendi kurzus előadásvázlata, valamint néhány idő közben önállóan megjelent elemzés és konferencia-hozzászólás. A megismételt reflexió módszere tehát ezúttal is megvalósul, csak egy kicsit korrigált formában.

Míg az első könyv a stabilitás hangsúlyozásáról, a második pedig a változtatás kockázatairól szólt, a jelen tanulmánykötet a megvalósítás esélyeit kívánja szolgálni alapkövetelményként elfogadva azt a célt, hogy a védelmi és biztonsági reform a megváltozó körülmények között nem eredményezheti a kihívásokra való állami reagálás alacsonyabb szintjét, mint a jelenleg még hatályos jogállapot intézményrendszere. A reform tehát hatékonysági oldalról determinált. A megvalósulás kontrollja ugyanakkor szükségessé teszi a visszakérdezést az egyes választott és elvetett alternatívákra. A védelmi és biztonsági reform ugyanis egyfajta útként is értelmezhető,

amelyen a központi közigazgatás intézményeit 2023-ig át kell segíteni. Az út bejárásához adalékot nyújt mind az AT9M végrehajtására hivatott jogszabályok elfogadása, mind pedig a folyamat valós idejű dokumentálása, különösen a Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok sorozata.¹ Utóbbihoz kíván a jelen tanulmánykötet hozzájárulni.

Köszönet illeti így a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, valamint a Nemzeti Közszerződési Egyetem Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszék szerzői kollektíváját a védelmi és biztonsági reform előkészítését és megvalósítását kísérő publikációkért és szakmai vitákért. Hála azon kollégáknak, akik ugyan már sajnos nincsenek közöttünk, de életművükkel alakították a különleges jogrendi és honvédelmi szabályozás dogmatikai rendszerét: különösen Székely Sándornak, Fehér Józsefnek, Márkus Andrásnak, József Péternek, Patyi Sándornak és Soós Lászlónak.

Köszönet továbbá Kálmán Gergely szövegtervezetre tett észrevételeiért és Till Nóra Lilinek a tanulmánykötet címlapján felhasznált grafikájáért. Az első kötet címlapját uraló paragrafusjel a katonai életviszonyok jogi szemléletmódú értelmezésének fontosságára, az angol nyelvű kötet ejtőernyőzött NATO és EU zászlója a folyamatok bizonytalan kimenetére utalt. A mostani címlap a technikai fejlődésből (is) eredő kockázatot szimbolizálja, az Angyal pedig a kihívások kezelhetőségének reményét. Utóbbihoz kíván a 2021. évi előadások alapján összeállított útikönyv hozzájárulni.

Budapest, 2021. december

¹ <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok>

2. A honvédelmi alkotmányosság és a különleges jogrend: fogalom-történeti bevezetés

A jelen tanulmánykötet a védelmi és biztonsági szabályozási reform első évét követi nyomon az AT9M 2020. decemberi elfogadásától a két és fél éves felkészülési időszak sarkalatos törvényi szabályozások elfogadására irányuló első évében, e tevékenységet a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló T/17432. számú törvényjavaslat* alapján a *2021. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: Hvt2021.) elfogadásáig bezárólag. E szabályozási fázis alapvető kérdése, hogy az alaptörvényi fogalom-tisztázás elsődleges törvényi végrehajtási szabályai mennyire szervesen épülnek be a jogrendszerbe: mennyiben hat át az összkormányzati hangsúlyú szemléleti változás az eredendően ágazati törvényekre, mennyiben valósul meg az alaptörvényi szabályokat kiegészíteni hivatott Vbö. rendszer-integráló célja, a védelmi és biztonsági kontextus általánossá tétele.

A vizsgálatunk lezárásának időpontja, 2021 decembere abból a szempontból sajátos, hogy a szabályozás elemei vonatkozásában a Nemzeti Biztonsági Stratégia (a továbbiakban: NBS),² majd 2020 decemberében az AT9M³ egy 2023. júliusig tartó, tehát kormányzati ciklusokon átívelő szabályozási (és ennek következtében egyúttal intézményi) reformot irányzott elő a különleges jogrendi esetkörök felülvizsgálatához kötődve. Az alaptörvényi alcím sarkalatos törvényi szintű végrehajtási szabályaként jelenleg még a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény*⁴ (a továbbiakban: Hvt2011.), valamint a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (a továbbiakban: Kat.)⁵ alkalmazandó. Kihirdetésre került ugyanakkor a reformhoz kapcsolódó részekben 2021. július 1-i összehangolt hatályba lépéssel a Vbö, két belügyi salátatörvény⁶ és a Hvt2021., illetve Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája (a továbbiakban: NKS).⁷

A reform vizsgálatát a kulcsfogalmak értelmezési hangsúlyainak változásával indokolt kezdeni. Az Alaptörvény hatályos szövege a *védelem* kifejezést nyolc helyen tartalmazza, de az előfordulások közül egyik sem közvetlenül honvédelmi értelmű. Majd csak az AT9M különleges jogrendi részének 2023. július 1-i hatályba lépésével jelenik meg az első alapjog-védelmen kívüli megfogalmazás, a kollektív védelem az új 49. cikk (1) bekezdésében. A honvédelem kifejezés főnévi változatában viszont szintén nem alaptörvényi megfogalmazás. A jelzővé képzett

² „Biztonságos Magyarország egy változékony világban” – Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája, 1. melléklet az 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozathoz.

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1163.KOR&txreferer=00000001.txt>

³ Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása – közlönyállapot 2020. december 22.

<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2001222.ATV>

⁴ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100113.tv>

⁵ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv>

⁶ Lásd a 2021. évi CXXI. törvényt, valamint a 2021. évi CXLII. törvény 9. és 10. alcímét.

⁷ 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat <https://njt.hu/jogszabaly/2021-1393-30-22>

változatok, a „*honvédelmi*” vagy „*védelmi*” megfogalmazás annál gyakoribb előfordulású jelenleg is: az első utalhat feladatra, kötelezettségre, tartalékos rendszerre, országgyűlési bizottságra, de leggyakrabban a Honvédelmi Tanácsra, a második pedig a megelőző védelmi helyzetre vagy kollektív védelemre, légvédelemre és fegyveres védelmi tervre, illetve belbiztonsági értelemben rendvédelmi szervekre, polgári védelemre és a katasztrófavédelemre. A kötelezettségekre vonatkozó utalások kivételével ugyanakkor szinte valamennyi előfordulás kikerül az Alaptörvény 2023. július 1-től hatályos szövegéből. Megmaradnak ugyanakkor a „*védelme*” jellegű megfogalmazások a katonai, közrendi, közbiztonsági és törvényes rendre utaló kitételekben egyaránt, túl a még ennél is gyakoribb általános érték/örökség-védelmi kontextusokon.

A „*védelmi és biztonsági*” fordulat 2020. december 22-től épült be az Alaptörvény 47. cikk (3) bekezdésébe, látszólag a különleges jogrendi reform – hatályba lépési dátuma szerint legalábbis – elkülöníthető elemeként egyes nemzetközi szervezeteket összefoglalva. Az AT9M előterjesztői indokolása⁸ viszont további két kontextusra is kiterjeszti a fordulatot: egyes állami funkciók, illetve – a deregulációs vonatkozás kiterjesztő értelmezéseként – a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek összefoglaló szervezeti megjelöléseként. Ehhez képest a különleges jogrendi szabályozást érintő reform második, sarkalatos törvényi szintű szabályaként elfogadást nyert Vbő. már a címébe is beemelt központi kategóriaként értelmezi az állami szféra érintett szegmensébe tartozó tevékenységek és az intézményi működés védelmi és biztonsági célú koordinációját. Kiindulásként elfogadható hipotézisnek tűnik tehát, hogy az Alaptörvény eredeti kontextusa eshetőlegesen, kvázi-szinonimaként kezelhette a védelem és honvédelem fogalmát, amelyhez képest az AT9M fogalmi átértelmezését követően a „*védelmi és biztonsági*” tárgykörre tágított gyűjtőfogalom egyik részkategóriájává vált a honvédelem, a rendvédelmi és nemzetbiztonsági tevékenység mellett.

Bár nem a különleges jogrendi szabályozás képezte a vita súlypontját, a fogalomhasználat fejlődése ugyanakkor már az AT9M igazságügyi miniszteri expozéjában is egyértelmű kiemelés nyert.⁹ E miniszteri expozé szövege illeszkedett az AT9M 11. cikkéhez fűzött részletes indoklás elemeihez amellet, hogy különösen a Honvédelmi Tanács megszüntetése, illetve a kormányzati döntéseket korrigáló országgyűlési eljárásrendek olyan elemeknek tekinthetők, amelyek nem kerültek önállóan bemutatásra, és ezeket a FIDESZ vezérszónoka sem emelte ki a jogbiztonságból levezethető, kellő felkészülési időt biztosító késleltetett hatályba léptetéssel ellentétben.¹⁰

⁸ Indokolások Tára 2020/161.

<https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/05c2f41386bbbedff9aa3ea808a0e1296fd193469/megtekintes1894-1900>.

⁹ „Végül az Alaptörvény kilencedik módosításával megvalósuló védelmi és biztonsági reform nyomán a korábbi hat helyett három esetkörre hadiállapotra, szükségállapotra és veszélyhelyzetre módosul a különleges jogrendi esetkörök rendszere. Ez a fegyveres védelmi és biztonsági tevékenységekben érintett szervezetekre vonatkozó szabályokkal egy korszerűbb, a változó biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó és az elmúlt évek válságkezeléseinek tapasztalataira épülő, hatékony rendszer kialakítását szolgálja. A módosítás a korszerűsítés és a rendszerszintű megújítás mellett számos ponton többletgaranciákat épít be a védelmi és biztonsági funkciók ellátásának szervezeti, működési és szabályozási keretei tekintetében is.” Varga Judit miniszterasszony expozéja, *Országgyűlési Napló* 168/1. szám 2020. november 18. 23909.

¹⁰ Dunai Mónika felszólalása, *Országgyűlési Napló* 168/1. szám 2020. november 18. 23917.

A különleges jogrendre leginkább fókuszált ellenzéki vezérszónoklat az MSZP részéről éppen azokat a részeket hangsúlyozta így, amelyek nem kerültek említésre kormányzati oldalról: a Honvédelmi Tanács megszűnését, egy kvázi-országgyűlési beleszólást megvalósító intézmény kiesését állítva, valamint az egyébként a normaszövegben és az indokolásban is részletezett országgyűlési kontrollal összefüggő intézmények vélelmezett hiányát. A miniszteri expozében szereplő elemek¹¹ közül az új szükségállapotú tényállás további két részlete is visszautasítást nyert: az erőszakos elkövetésre leszűkítés hiánya a szükségállapot kiváltó okai között, valamint a felforgatás bizonytalan értelmezési tartománya.¹² A védelmi és biztonsági kontextus indirekt alkotmányos megjelenése így bár a parlamenti vita kezdeti fázisában is kimutatható, ugyanakkor az érdemi vitán kívül rekedő szabályozási hangsúlyként vizsgálható. A jelen fejezet ezzel összefüggésben az egyes honvédelmi tárgykörök jelentőség-változásának megragadására törekszik.

2.1 A honvédelmi alkotmányossági fogalom átértelmezése

A honvédelmi alkotmányosság formális értelmezése alapján önmagában az, hogy ha egy honvédelmi érintettségű tárgykör alkotmányos szinten szabályozásra kerül, relevánssá teszi azt. A jelentőség ennél tartalmibb értékelési dimenziója szerint ugyanakkor az adott szabályozási elem elsődleges tartalma és kapcsolódása más szabályozási elemekkel, a szövegréteg mögötti dogmatikai értelmezési háló adja meg az alaptörvényi rendelkezések tényleges következményeit. Az egyes rendelkezések kiszakíthatók ugyan a szabályozási beágyazottságukból és akár önállóan is vizsgálhatók, azonban valós tartalmuk csak a köztük fennálló kapcsolati rendszerek feltérképezését követően ragadható meg.

A rendelkezések megfogalmazási módja következtében viszont ugyanaz a bekezdés különböző szempontból is jelentőséget nyerhet: ennek talán legjobb példája az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdésének¹³ jelenleg még hatályos, de az AT9M által kiiktatott megfogalmazása. A váratlan betörés elhárítására vonatkozó rendelkezés elsődlegesen a különleges jogrend egyik esetét leírva döntő módon a Kormány és a Magyar Honvédség, másodlagosan pedig ezek és a szövetséges fegyveres erők beavatkozási lehetőségeit és kötelezettségét rendezik. A megfogalmazás felkészített erőkre vonatkozó eleme ugyanakkor béke idejű specializációs és felkészülési feladatot is megalapoz különböző katonai szervezetek vonatkozásában. Egyedül itt került alaptörvényi szinten nevesítésre a fegyveres védelmi terv, mint tervezési okmány, illetve a köztársasági elnök ezzel kapcsolatos jogköre, döntően a béke időszakára vonatkozó hatalommegosztási tárgykörbe tartozó irányítási jogkörként. Ráadásul a váratlan betörés elhárítására vonatkozó kormányzati kötelezés a parlamenti engedélyezési jogkörökhöz képest kimondatlanul, de célzottan egy

¹¹ Varga Judit miniszterasszony expozéja, *Országgyűlési Napló* 168/1. szám 2020. november 18. 23913.

¹² Harangozó Tamás felszólalása, *Országgyűlési Napló* 168/1. szám 2020. november 18. 23932-23933.

¹³ „A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében - szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.” Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés

kivételes szabályt rejt, mivel az elhárításra alkalmas tevékenység a harctevékenység eufemizált megfogalmazása, így voltaképpen az országgyűlés alkalmazással összefüggő jogköre alóli kivétel.

Mivel az alkotmányos szabályrendszer korrekciójától függetlenül az esetleges „*kicsi zöld emberekre*” reagálás képességének szükségessége nem tűnik el, a 2014-es ukrajnai példa után legalább annyira fontos annak kezelése, mint amennyire a barcsi kazettás bomba Jugoszlávia széteséséhez kapcsolódó esete felvetette azt húsz évvel korábban. Egy sarkalatos törvényi rendelkezésben így az Országgyűlés a haza katonai védelme speciális formájaként az engedélyezés jogkörét a Kormánynak átengedve új, immáron békeidőszaki, de speciális felkészülést, riasztási rendszert és fegyverhasználatot megalapozó feladatként nevesítette a Hvt2021. részeként. Fenntartotta ezzel az azonnali reagálás igényét, de függetlenítette azt a különleges jogrendi fogalomrendszerétől, pontosabban különleges jogrend kihirdetésével nem járó, küszöb alatti katonai válságkezeléssé tette.

A soha ki nem hirdetett különleges jogrendi alternatíva alaptörvényi deregulációja így sarkalatos törvényi szabályozási kényszert eredményezett. Ennek hiányában ugyanis alkotmányos mulasztásról beszélhetünk volna az Alkotmánybíróság 2001-óta fennálló követelményére tekintettel:

“...az államot terhelő kötelezettségek ésszerű megszervezésének feladata mindenkor és minden helyzetben magát az államot terheli. A honvédelem rendszerének hatékony kialakítása, a nemzeti értékeknek, az ország függetlenségének, szuverenitásának, a nemzeti javaknak, az állampolgárok életének, testi épségének, vagyonának eredményes védelme az állam és állampolgár részéről az együttműködés stabil formáját kívánja meg.”¹⁴

Az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat hivatkozott eleme azon túl, hogy az állam nem mellőzhető feladatként emelte ki a honvédelmi rendszer kialakításának hatékonysági kritériumát, végső soron annak kontextusát az élethez, testi épséghez és vagyonbiztonsághoz kapcsolódó védelmi típusú alapjogokkal egységes fogalomkörbe vonta, a honvédelmi kötelezettségi oldal kialakításával is összekapcsolt módon. E komplex elvárás megfogalmazását valószínűsíthetően a határozat elfogadásának sajátos időpontja, az önkéntes haderőre áttérés hazai igényének egybeesése az Észak-atlanti Szerződés 5. cikke aktiválását megalapozó egyetlen precedenssel, a szeptember 11-i terrorcselekményeket követő biztonságpolitikai paradigma-váltással indokolhatta.

Bár az európai terror-hullám szeptember 11-ét követő időszakához képest a másfél évtizeddel későbbi cselekmény-sorozat eredményezte a terrorveszélyhelyzet alaptörvényi különleges jogrendi intézménnyé válását, a hivatkozott alkotmánybírói értékelés újra-felfedezése elősegíthette – a biztonság komplex értelmezéséből kiindulva, annak kezelése során – a Honvédség terrorizmushoz kötődő feladatainak ismételt hangsúlyozását. Míg a Hvt2011. eredeti 36. § szerinti feladatrendszeréből kimaradhattak a korábbi terrorizmus elleni katonai feladatok, az új különleges jogrendi eset (a XXI. század második európai terror-hullámához kapcsolódva, a felhasználás fogalmának időbeli kiterjesztése árán) visszahozta azt.

E két, Alaptörvény és a honvédelmi törvények kapcsolatának változását szimbolizáló példa rávilágít arra, hogy az Alaptörvény honvédelmi és különleges jogrendi érintettségű elemei nem elemezhetők a Hvt2011. 80. §-a szerinti, illetve a Hvt2021. 3. §-a szerinti értelmező rendelkezések

¹⁴ 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás IV/2.3.

rendszer szintű felülvizsgálata nélkül. A Hvt2011. 80.§-s ugyanis formálisan a honvédelmet érintő törvények közös fogalomrendszerét definiálta, ezzel azonban az alaptörvényi fogalmak értelmezési tartományának befolyásolására törekedett, legalábbis az eredeti előkészítői célrendszer szerint. Az Alaptörvény jogszabály-fogalmán kívül rekesztett alkotmány-értelmezés folytán megkérdőjeleződött megoldás

- stabilabbnak bizonyult annál, mintha csak az értelmezési gyakorlatban megjelenő jogalkalmazás, vagy bírói döntések közös tartalmi magja alakította volna ki azt; viszont
- rugalmasabb annál a megoldásnál, amikor – kivételes módon, de a különleges jogrendi esetkörökben viszonylag gyakran – az Alaptörvény maga határoz meg egy-egy fogalmat.

Ennél Alaptörvény-konformabb szabályozás-előkészítési megoldás az indokolás szerepének felértékelődése. Mivel az Alaptörvény R) cikkének (3) bekezdése értelmében¹⁵ az autentikus szöveg kibontására a teleologikus (a szabályozási cél által meghatározott, ami elsődlegesen az indokolásból levezethető) és rendszertani (a normaszöveg koherenciája szempontjából a Nemzeti Hitvallás és a történeti alkotmány vívmányai által beágyazott) módszer hivatott, a védelmi és biztonsági reform sarkalatos törvényi szakaszában az indokolások előkészítése nagyobb jelentőséget nyer, mint az Alaptörvény eredeti szövegváltozata, valamint ehhez kapcsolódva a Hvt2011. esetében.

E követelményt az Alaptörvény 28. cikkének a hetedik módosítással 2019. január 1-jével hatályba léptetett jogalkalmazási szöveg-értelmezési módszer¹⁶ is hangsúlyozza, amely a horizontális koordináltság elemét a jogrendszer vertikális összehangoltságának követelményével egészíti ki: alapértékként tételezve a józan észnek, a közjónak, az erkölcsösségnek és gazdaságossági célnak megfelelésre törekvést, valamint rögzítettségi szempontból az indokolások és preambulumok szerepének felértékelését.

Mindezek összevetése alapján megállapítható, hogy a Hvt2021. előkészítése során azzal, hogy a 3. § esetében a fogalom-meghatározások alkalmazási körének rögzítése a honvédelmi jogszabályokra kiterjesztő módon maradt meg, a két jogi tradíció összehangolására történt kísérlet: a normaszöveg az ágazati konzisztencia törekvését a törvényi szint vonatkozásában is fenntartotta, ugyanakkor az indokolás kizárta az alkalmazási vita lehetőségét különösen a Vbö. és a büntető jogszabályok vonatkozásában.¹⁷ E rugalmassággal kombinált stabilitási technika megteremtette egyidejűleg a lehetőséget az egyes fogalmak törvényi szintű átértelmezésére is,¹⁸ azonban az értelmezési tartomány egyértelműsítése a meghatározó mozzanata a szabályozási technikának. Végző soron tehát stabilizáló tényezőről volt szó, azonban e technika fenntarthatósága

¹⁵ „(3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

¹⁶ „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

¹⁷ „A javaslat a korábbi honvédelmi törvények gyakorlatát fenntartva az ágazati jogszabályok összességére kiható hatállyal törekszik a több jogszabályban használt fogalmak egységes használatára. Az e javaslat és a honvédelmi jogszabályok alkalmazásában használt értelmező rendelkezések, bár a honvédelemmel kapcsolódó tárgykörök is kimutathatók, nem vonatkoznak a Vbö.-re, vagy a Büntető Törvénykönyvre.”

¹⁸ A Hvt2021. esetében a „hadköteles” és a „közreműködés” 3. § szerinti fogalmai térnek el leginkább a Hvt2011. azonos megfogalmazásaitól.

szempontjából éppen a védelmi és biztonsági kontextus kialakulása jelent kihívást.

Előzetes értékelésünk szerint ugyan az AT9M elsődlegesen a különleges jogrendi szabályozás újra-alkotására törekedett, azonban – végső soron – a védelmi / honvédelmi alkotmányosság ezen túlmutató részeiben is alapvető elmozdulást idézett elő, amelynek lehetőségét részben a „megelőző védelmi helyzet”, illetve törvényi szinten a „védelmi bizottság” -típusú megjelölések tettek kezelhetővé, szemben a Honvédelmi Tanács elnevezésének eredendően túlzott merevségével. Ha a tetszhalott intézmény „Legfőbb Védelmi Tanács” elnevezést kapott volna a rendszerváltás során, az AT9M-nek lehetett volna egy alternatív, jogkör-kiterjesztő szabályozási megoldása is a kormányzati hatékonyságra és felelősségre alapított érveléssel szemben, amely a reprezentativitási elvárást jobban tükrözi. Létezik ugyanis más európai alkotmányos rendszerekben hasonló elnevezésű, de békében is működő intézmény, amely az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat elvárásainak is megfeleltethető lett volna. E kérdés ugyanakkor az AT9M elfogadásával érdemben eldőlt: a Magyar Honvédség irányítása szempontjából az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdése szerinti felsorolás zárt jellege nem vitatható, új irányító szerv törvényi szinten nem szabályozható.

Ha az AT9M egy kevésbé radikális korrekciót irányzott volna elő a védelmi alkotmányosság szabályrendszerében a „korszerűség, egyszerűség és célszerűség” kulcsszavainak fenntartásával,¹⁹ a kontextus és az alkotmányos terminológia átírása helyett megpróbálkozhatott volna a korábban már a honvédelmi alkotmányosság körében alkalmazott megoldásokhoz erősebb ragaszkodáshoz is:²⁰

- determinációként kezelve az elmúlt 30 év – csak részben tudatos – normaszöveg-fejlődését, ahol pontosabbnak szánt későbbi szövegrészek beépülése időnként a korábbi elemek tartalom-vesztését is eredményezte,²¹ így a normaszövegek finomhangolását tette volna szükségessé koherencia-szempontból is,
- a részben a honvédelmi érdek által korlátozott alapjogok gyakorlati alkalmazása során, másrészt a nemzetközi bírói fórumrendszer alkotmánybíráskodásnál is nehezebben prognosztizálható hatásait is be kellett volna építenie, végül
- az Alaptörvény hetedik módosítása által beépített indokolásban rögzített célok szerinti értékelési szempont erőteljesebb megjelenítésével, a honvédelmi alkotmányosság definíciós technikáját részben szintén be kellett volna áldoznia.²²

¹⁹ KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/4. 20.

²⁰ „... modellkérdés merült fel amit Till Szabolcs megközelítése alapján két lehetséges narratíva mentén értelmezhetünk. Az egyik lehetőség – Jakab András megállapításaira építve – az 1989-es szisztéma továbbfejlesztése, a biztonságpolitikai igényekhez igazodó megújítása, míg a másik út – Farkas Ádám gondolataira építve – az a megközelítés, amely a honvédelmi, sőt ennél tágabban a védelmi alkotmány történeti és nemzetközi minták szerinti szisztematikusan megújítása felé mutat, ami azonban az 1989-es kiindulási ponthoz mérten egy diszkontinuitási narratíva. (...) Ez a két modell közti megoldás azonban középtávon felülvizsgálandónak mutatkozik a szabályozás konzisztenciájának megőrzése érdekében.” FARKAS ÁDÁM – PATYI ANDRÁS, *IV. A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016*, In: FARKAS ÁDÁM (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. 111.

²¹ Plasztikus példája volt a terrorveszélyhelyzet pontosító szándékú megfogalmazásának visszahatása a megelőző védelmi helyzet eszközrendszerére.

²² A Hvt2011. 80. §-a szerinti eredetileg Alkotmány-értelmezést befolyásolni hivatott technika az alkalmazás / ország területéről induló külföldi alkalmazás, állomásozás, békefenntartás, felhasználás, határátlépéssel járó csapatmozgás, humanitárius művelet / külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenység, valamint a

E három dinamikus elem végső soron szintén a formális nyelvtani és logikai értelmezésen túli, történetivel színezett teleologikus olvasattal egyfajta nyitott honvédelmi alkotmányossági követelményrendszert eredményezhetett volna. E történetiségre jobban épített jogi szemlélet alapján is kiemelhető makró-trend maradt volna azonban a végrehajtó hatalom szerepének erősödése a törvényhozással szemben: a honvédelmi feladatrendszer tágulása, különösen a rendészeti jellegű feladatok körében, valamint a két elvárás közös környezeti okaként a – jelentős mértékben a technikai feltételek, az interdependencia és a hálózatos kapcsolatokra épülő globalizáció folytán – a válaszadási idő szűkülése: a valós idejű reagálás működőképesség-mérő faktorrá emelkedése jelölhető meg. Az egyidejű biztonsági kihívások ugyanis összességében veszélyesebb működési környezetet, ezáltal az állami reagáló-képesség fokozásának szükségességét eredményezték.

2.2 A ténylegesen megvalósult szabályozási alternatíva

A védelmi és biztonsági kontextus felvállalása az AT9M elfogadása, különösen pedig a Vbő. folytán ugyanakkor a korábbi értelmezési bizonytalansági faktorok tovább-hatása helyett a cezúra meghúzásával a legitimitás megkérdőjelezésének kockázatát vállalta fel: a hatékonyság és jogbiztonság egyértelműségi követelményéért beáldozva egyes jogbiztonsági követelmények kihívásait. A rendszer-szintű újra-szabályozás a módosítási technikával szemben a koherensebb rendszer kiépítését eleve magasabb szinten teszi lehetővé, míg a legitimitási vitában – különösen a késleltetett hatályba léptetésre tekintettel – a különleges jogrend reformja viszont nem ad annyi érdemi ellenérvet, amely minőségi eltolódást eredményezne.

A honvédelemről védelmi és biztonsági kontextusra bővülő szemléletmód folytán viszont a honvédséggel szembeni kormányzati elvárás²³ egyre komplexebb és differenciáltabb feladatrendszer felé mutat, amelynek ellátása valahol „kemény korlátok”, különösen a költségvetés és a létszám oldaláról válhat limitálttá. Utóbbi veszélyre viszont már az Alkotmánybíróság 2001-ben felhívta az alábbiak szerint a figyelmet:

„Az Alkotmány 5. §-ából és 40/A. § ának (1) bekezdéséből fakadó feladatainak teljesítése során az állam maga dönti el, hogy — többek között — összlétszámát tekintve mekkora haderővel tudja maradéktalanul ellátni a haza védelméből és a nemzetközi kötelezettségek teljesítéséből eredő tennivalóit. A létszámgigény, továbbá ezen belül a fegyveres és fegyver nélküli szolgálatot ellátók arányának alakulása nyilvánvalóan nem minden időben azonos. Eltérő fenyegetettségi helyzetek eltérő feladatokat eredményeznek, következésképp nem azonos haderő létszámot és haderő összetételt igényelnek.”²⁴

A húsz évvel ezelőtti alkotmánybírósági jóslat a rugalmassággal korrigált stabilitás igényét fogalmazta meg 2001-ben a honvédelmi szabályrendszerrel szemben anélkül azonban, hogy a

szövetséges fegyveres erők fogalma vonatkozásában nem tartalmazott törvényi szintű kapcsolódó szabályokat. E fogalmakat részben szükségtelenné tette az AT9M, bár lehetséges büntetőjogi kapcsolódásuk fennmaradt.

²³ A feladatköri felsorolás sajátossága a rendszer eredendő kétszintűsége, ahol a rendszerezés inkább a sarkalatos törvényi szintű szabályozáshoz, mint az alaptörvényi kiemelésekhez kapcsolódik.

²⁴ 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás IV/2.3.

fenyegetettségek elemzésének és reagálásának kötelezettségén túl annak módját, tehát a szabályozás külső környezetét alkotmányos kérdéssé tette volna. A tényleges történésekre vonatkozó, eredendően szubjektív biztonságpolitikai reflexióként a fenyegetettségek értékelése (*threat-perception*) viszont az Alaptörvény alkalmazhatóság szempontjából jogon túli szempontok beáramlását eredményezte. A honvédelmi alkotmányosság így nemcsak a hagyományos értelemben, a jogállamiság követelményeinek – némileg bizonytalan – szűrőjén keresztül vizsgálható, hanem biztonságpolitikai értelemben is, mint az állami versenyképesség egyik szegmense. Ha feltételezzük, hogy a kihívások komplexebbé váltak, ahol az állam alatti és állam feletti szereplők is egyre inkább a korábban kizárólagosan figyelembe vett állami szereplők kihívásaival összemérhető súlyú problémák okozására alkalmasak, az állami reakció-képesség nagyobb szintje oldaláról visszaigazoltnak kell tekintenünk a védelmi és biztonsági kontextus felvállalásában megvalósult szemléletmód-bővülést, amely az összkormányzati, tágabban fogalmazva osztársadalmi eszközrendszer igényében foglalható össze.

A honvédelmi paradigma védelmi és biztonsági kontextussal felváltása ugyanakkor olyan hagyományos honvédelmi problémák értelmezési körének kiterjesztését is eredményezte, mint

- a hatalmi ágak elválasztása (ahol a fékek és ellensúlyok szerepe kerül összemérésre a hatékonysággal),²⁵
- az erőszak állami monopóliuma (a hatalom abszolutizálásának kizárásával és az ellenállási joggal összevetve),
- a jogok és kötelezettségek összevetése és arányosítása, valamint
- a nemzetközi jogi értelemben az erőszak és az azzal való fenyegetés tilalma, de egyúttal a békés egymás mellett élés kikényszeríthetősége.

Végső soron ugyanis eldöntendő, hogy a védelmi és biztonsági reform visszaigazolható-e, ha csak a honvédelmi intézményrendszer erőforrásainak belbiztonsági kihívásokba való bevonhatóságát eredményezi, azonban elvi ellentételezésére sem válik kimutathatóvá a külső biztonsági kihívások oldaláról. Végső soron ugyanis a rendvédelmi szervek fogalma, illetve a védelmi igazgatás intézményrendszere is történetileg a haderőn kívüli képességek honvédelmi feladatokba vonása oldaláról alakult ki az eredeti honvédelmi kontextusban. A komplex kihívások időszakosan visszatérő értékelése eredményezheti a belbiztonsági együttműködési profil erősödését, a honvédelmi szegmens diszpreferálása ugyanakkor önmagában is biztonsági kihívás.

A fenti honvédelmi eredetű kérdések rendvédelmi feladatokban történő katonai közreműködésre vetített, leszármaztatott kérdései így az alábbiak:

- a hatalmi ágak elválasztása nem torzul-e önmagában a katonai közreműködés lehetőségének tényétől,
- a katonai kiképzés eredendően az ellenség szükséges és arányos eszközökkel történő megsemmisítésére irányuló profiljával mennyiben egyeztethető össze a megsemmisítés lehetőségéről leválasztott és az arányosság folyamatos újra-mérlegelésére alapított beavatkozási metodika,

²⁵ „A felgyorsult 21. században az országok biztonsági szabályrendszerében a váratlanul jelentkező kihívások esetén mindenképpen a végrehajtó hatalom dominanciáját praktikus biztosítani. Nemzeti létkérdés, hazánk fennmaradásának kulcseleme, hogy ezzel kapcsolatban a szükséges közjogi felhatalmazásokat az Országgyűlés már a válságmentes békeidőszakban biztosítsa annak érdekében, hogy a védelmi tevékenység jogállami keretek között végrehajtható legyen.” KÁDÁR PÁL: A hibrid kihívások és a működő államszervezet – gondolatok egy konferencia margójára; *Honvédségi Szemle* 2020/4. 9.

- a nemzetközi missziós tapasztalatoknak vannak-e kontraproduktív elemei a belföldi rendvédelmi közreműködési tevékenység szempontjából, valamint
- lehetséges-e a jogok és kötelezettségek összevetése és arányosítása a haza katonai védelméért viselt felelősség kontextusán kívül is.

A hatalmi ágak elválasztásának követelményére alapított kérdésfeltevés szempontjából elsődlegesen nem mellőzhető annak jelzése, hogy – hasonlóan az Alaptörvény jelenlegi 45. cikk (2) bekezdése utolsó mondatának 2023. július 1-én a (3) bekezdésbe kiemelésre kerülő honvédségi működés-irányítási feladatához – mind a rendőrség, mind pedig a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének irányítása egyaránt a Kormány feladata a 46. cikk (2) és (4) bekezdése szerint, így – végső soron – a rendvédelmi szervek összességének e körbe vonása a 15. cikk (1) bekezdése²⁶ alapján automatikusan érvényesülne eltérő rendelkezés hiányában is.

Az egyaránt a végrehajtó hatalom fogalomkörébe tartozó intézmények feladat-megosztásának, illetve együttműködési feltételrendszerének kialakítása így elsődlegesen a kormányzati szervezet-alakítási szabadság fogalomkörébe tartozó probléma, amelyhez képest megengedett, de nem szükséges a honvédelmi alkotmányossági korlátok intézményesítése addig, amíg a Magyar Honvédség irányításában az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdése alapján részt vevő másik három szereplő jogköre nem ürül ki. Mivel az Országgyűlés és a köztársasági elnök esetében már az Alaptörvény szintjén is maradtak honvédség-irányítási részjogkörök közvetlenül, illetve a különleges jogrendi döntésekkel összefüggésben közvetett jelleggel, a Vbö. és a Hvt2021. a korábbi jogkörök felülvizsgálatára irányuló szándéka sem bírálható ebből a szempontból megalapozottan.

A Honvédelmi Tanács kiiktatása és kiemelt jogköreinek a Kormány hatáskörébe utalása ugyanakkor az AT9M e kérdésfeltevés szempontjából értékelhető eleme azzal az eredendően abszurd kiinduló ponttal együtt, hogy a Honvédelmi Tanács – gyakorlatban sohasem érvényesült – intézménye önmagában szintén a hatalmi ágak elválasztása elvének egyfajta tagadása volt. Ha a Honvédelmi Tanács a közbiztonsági méltóságok, az országgyűlési frakcióvezetők mellett a Kormányt is feloldaná, voltaképpen a végrehajtó hatalmat olvasztaná be egyfajta kettős vezetésű szuper-végrehajtó hatalomba, ténylegesen kiiktatva a kormányrendeleti és kormányhatározati döntéshozatali formákat. E – jelenleg még hatályos – hipotetikus alkotmányos esetben tehát összeecsúszna a törvényrontó rendelet és az annak végrehajtására hivatott szabályozási szint: a modellezhető munkateher egyre vékonyabb szeletét engedve a törvény-helyettesítő elsődleges szabályozási funkciónak, elveszve a részletekben és a végrehajtás jogszabály szintjéről felemelt szabályozásban. Ehhez képest a Hvt2011. 30. § (2) bekezdése²⁷ tenné lehetővé a hatalommegosztás tényleges felszámolását, vélelmezve – ellentétben a Kormány AT9M-szerinti pozitív működés-elősegítési kötelezettségével – az Országgyűlés működésének ellehetetlenülését. Ténylegesen tehát a hatályos honvédelmi tanácsi szisztéma tenné lehetővé a hatalmi ágak

²⁶ „A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős.” Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés

²⁷ „(2) Az (1) bekezdésben meghatározottakon kívül a Honvédelmi Tanács ellátja és gyakorolja az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó valamennyi feladat- és hatáskört, ha azokat az Országgyűlés – akadályoztatása miatt – nem tudja ellátni vagy gyakorolni.”

összeecsúsását, az AT9M vitathatatlanul Kormány-súlypontú szabályozási megoldása viszont – a folyamatos országgyűlési működés-biztosítási kötelezettség mellett – nem.

A második korrigált felvetésre rátérve: nyilvánvalóan nem mindegy, hogy a kiképzés fókuszában a megsemmisítés megengedett eszközrendszere, vagy pedig a szükségesség és arányosság mérlegelése által determinált és folyamatosan felülvizsgált szituáció-kezelés áll. Ugyanakkor a szükségesség és arányosság mérlegelése a szűk értelmű katonai tevékenységi szegmenstől sem idegen: végső soron háborús bűncselekményt eredményezhet a kirívóan indokolatlan erőszak. Mindez tűnhet ugyan katonai szempontból hatékonyság-rontó tényezőnek, ugyanakkor a nemzetközi hadijog intézményei révén – legalábbis a második világháborút követően az utólagos szankcionálhatóság oldaláról – a katonai mérlegelés elemeivé vált.

Azzal, hogy a Vbö. és a Hvt2021. visszatérő jelleggel mérlegelési elemekkel tüzdelte tele a feladatrendszerek adott helyzetben érvényesülő megvalósíthatóságának keretszabályait, végső soron az amerikai csekklista-rendszerrel bonyolultabb, de eredendően nem működőképtelen szabályrendszert alkotott: ha a mérlegelési folyamatban hiba merül fel, annak felelőse beazonosítható. Míg a kárveszélyt a csekklista-megoldás esetében a hibás válaszadó, annak hiányában a lista összeállításáért felelős vezető viseli, a mérlegelés esetében elsődlegesen a parancs kiadójának és végrehajtójának felelőssége vizsgálható.

Az elkötelezettségre és mérlegelést követő belső meggyőződésre alapított parancs-végrehajtás valószínűleg kevésbé automatizálható, mint a csekklista, működőképessége azonban – a német *Innere Führung*-filozófia kritikáin túl²⁸ – rendszerszinten nehezen kérdőjelezhető meg. Ez az automatikus parancs-végrehajtásnál nyilvánvalóan bonyolultabban működő rendszer, azonban az adaptációs szükségesség elvi oldalról adottnak tekinthető. Ha a katona alkalmassá volt tehető a békemissziók idegen kulturális körülményei közötti rendfenntartó-dominanciájú tevékenységére, minőségileg ennél kisebb változás a belföldi szituációban megvalósuló aktivitás azon túl is, hogy végső soron – a szükségállapot feladatok körében – korábban sem volt elvben kizárható a karhatalmi tevékenység belföldi (bár időben távolabbi) lehetősége, így az arra való felkészítés sem.

A rendészeti feladatokba vonhatóság másik oldala, hogy az Európai Unióhoz csatlakozást megelőzően a BM Határőrség kettős minőségű, békében tipikusan rendvédelmi feladatokat ellátó fegyveres erő minősítésű szerv volt, amelynek egyes szervezeti elemei (határvadász alakulatok) a határ védelme körében katonaihoz hasonló feladatokra specializálódtak, az igazgatási hangsúlyú határrendészeti tevékenységből pedig előbb történt meg a sorhatárőrök kivonása, mint a Magyar Honvédség önkéntes haderővé alakítása.

Az AT9M következtében az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése alapján hadkötelezettség alapján katonai szolgálat csak hadiállapotban lesz teljesíthető. A hadiállapot kihirdetése hiányában így valamennyi katonai feladat csak a meglévő hivatásos és szerződéses állományra, valamint – valamilyen fokú konszenzuális elem közrehatása esetén – részben az önkéntes tartalékos állományra tervezhető. Csak a haza katonai védelme és a kollektív védelmi feladatok legszűkebb

²⁸ Kicsit furcsa módon éppen azon rendvédelmi feladatok jelentőségének erősödésével összefüggésben merül fel a sajátosan német katonai vezetési módszer újra-felfedezésének igénye, amely alkotmányos szinten, a honvédelmi alkotmányosság egyik alapelemeként zárja ki kifejezetten a katonai rendészeti tevékenységet. A rendszerszintű bírálatot lásd: SZABÓ MÁRIA: A Bundeswehr polgári vezérlésének és vezetésének „filozófiája”: az *Innere Führung*; In: JOÓ RUDOLF – PATAKI G. ZSOLT (szerk.): A haderő demokratikus irányítása; ZMNE LCKK 1998. 41-92.

esetkörében képzelhető el a hadkötelezettség alapján szolgálatot teljesítők bevonása, így tehát elvben a kiképzési tematikák arányainak újragondolásával a rendészeti feladatkörökre felkészülés alapjai biztosíthatóak. Az viszont, hogy a felkészítés melyik eleme kerül aktuálisan fókuszba, már a biztonságpolitikai mérlegelés (némiképp szubjektív) értelmezési tartományában frissíthető és időközönként felülvizsgálható. A rendszeres felülvizsgálat követelménye ugyanakkor nem idegen az arányosítás alkotmányossági elvárásától.

Ebből a szempontból a missziós tapasztalatok limitációit oldja a külső és a belső kihívások interpenetrációjának kihívása: ha a korábban egyértelműen elhatárolható külső és belső kihívások mindegyike alapvetően hibrid jellegűvé válik, végső soron a válságkezelés különböző szegmenseiben megszerzett tapasztalatoknak inkább a közös része válik meghatározóvá, a sajátosságok pedig – időben történő felismerésük esetén – lehatárolhatóvá válnak. A döntő szemlélet-változtató lépés végül is a katona felkészítése során a békeművelti lögyakorlatok általánossá tételével megtörtént: annak elsődleges célja már nem a halált okozó képesség begyakorlása, csak a harcképtelenné tétel által az akut kihívás felszámolása.

Ezzel összefüggésben a Hvt2021. előkészítése időszakában felmerült az a kérdés, hogy a fegyverhasználat miért előzi meg a szabályozás során az egyéb kényszerítő eszközök alkalmazását, amikor – a konkrét, különösen rendészeti feladatok ellátása esetén – a legkevésbé sértő, alkalmas korlátozó intézkedés alkalmazására kell törekedni. Megítélésünk szerint míg a rendvédelmi szervek állományával összefüggésben felmerülhet vita igénye a katonai rendfokozatoktól, egyenruhától, illetve lőfegyverrel való szolgálatteljesítésről a biztonsági körülmények és a szolgálat-szervezés helyi hagyományai függvényében, a katonák esetében a fegyver nélküli szolgálati tevékenység csak kivételes szabály lehet.

Ennek megfelelően, a közreműködési típusú feladatcsoport esetében, illetve a hadkötelezettség hadiállapoti érvényesítésével ütköző lelkiismereti dilemma következtében elkülöníthetőek fegyver nélkül ellátott feladatok, de a katonai mérlegelés alapesete és kiinduló pontja ettől függetlenül a fegyverrel ellátott szolgálat marad. Nem azt kell indokolni, hogy a katonától miért várható el végső soron a fegyver használata, hanem ennek esetleges tilalmát kell az állam önkorlátozó szabályozására, vagy ellentétes kényszerítő érdekekkel összemérés eredményére logikailag visszavezetni. A professzionális katonai szolgálat fegyver nélküli változata logikai nonszensz, az csak a hadkötelezettség – eltérő elvárások összemérése folytán megengedő jellegű – alternatív formája lehet.

A feladatok különböző csoport-szervező elveken alapuló személyi állományhoz kötődő jellege átvezet így a jogok és kötelezettségek arányosításának kérdésköréhez. Amennyiben a hadiállapoti feladatok kivételével valamennyi Alaptörvény szerinti rendeltetés-szerű katonai alapfeladat, valamint a közreműködési feladatok is csak az önkéntes haderő meglévő (és kisebb jelentőséggel a mobilizálható önkéntes tartalékos) állományával láthatóak el, sem a honvédelmi alkalmazottak önként vállalt katonai szolgálatának intézménye, sem pedig a korábbi tartalékos katonai behívási jogcíme (különösen a katasztrófavédelmi célú szolgálat) emléke nem jelent alkotmányosan megvalósítható alternatívát. Ha a haderő létszáma adott, és annak feladatrendszere bővül, feltételezve a szolgálatteljesítési idő valamilyen limitjét, a létszám csak a kiképzési feladat rovására vonható be közreműködési feladatokba, végső soron pedig a szolgálatteljesítési időkeret szigorítása kiáramlási következményeket eredményezhet.

Amennyiben e következtetés helytálló, a haderő rendvédelmi feladatokba való bevonása inkább alkalmas átmeneti, katasztrófa-elhárítási típusú akut helyzetek kezelésére, mint – a COVID-válságkezeléshez vagy a migrációs nyomás miatt kialakult megerősített határvédelem mintájára – az elhúzódó válságkezelés intézményeként. Ennek következménye, hogy előbb vagy utóbb az Alaptörvény XXXI. cikke (5) és (6) bekezdése szerinti katasztrófavédelmi célú kötelezettségek – jelenleg tetszhalott állapotú – intézményeinek alkalmazását is meg kell fontolni: ha lehetséges polgári védelmi kötelezettség előírása, ráadásul ez a lelkiismereti szolgálatmegtagadás vitáitól is mentes állampolgári kötelezettség, a védelmi és biztonsági fókusz e szegmensben alkalmat adhat a de-militarizálásra. Míg régen az egészségügyi végzettségű hölgyeknek azért volt szektorális hadkötelezettsége, hogy e módon kerülhessenek kirendelésre, a válságkezelés során alkalmazott általános egészségügyi szolgálatteljesítési feltételrendszerek már az állampolgári kötelezettségek katonai kontextuson kívüli értelmezési tartományának modelljeként is értékelhetők, ellentétben a kórházparancsnoki rendszer alapvetően katonai-centralizációs logikájával.

Mindezen katonai eredetű kérdések védelmi és biztonsági kontextusra vetítése következtében felmerülhet az a történetiségi kérdés is, hogy a Vbő. nem jelenti-e *a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. XLIII. törvény* szabályozási koncepciójához való részleges visszatérést, amely a korábbi tiszti tvr., *a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendelet* eredeti hipotézisét fenntartva, nagyobb szabályozási átfedést vélelmezett a szolgálat formája által meghatározottan, mint a szervezet-specifikus feladat-közösségben. E feltevés alapján tehát a katonai feladatrendszer megnyitása a rendvédelmi közreműködési feladatok irányába – végső soron – nagyobb bajtársi közösséget teremt a társ-fegyveres szervekkel, mint ami a haderő önkéntes és kötelezettségen alapuló szegmense között fennáll. E hipotézissel szemben ugyanakkor felvethető, hogy a „lővedék háborúban nem válogat”: a katona – jogállásától függetlenül – áldozhatja fel életét, vagy válhat túlélővé. Az alapkérdés tehát végül a háborús vagy béke időszaki szabályozási modellválasztás, a szabályozás időbeli fókusza.

Szervezeti szempontból e problémához kapcsolható a rendvédelmi szervi fogalom szükségessége: eredendően a *honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény* a haza katonai védelmébe bevonhatóság szempontjából alkotta meg az egyéb fegyveres állami szervezetek gyűjtőfogalmát annak érdekében, hogy az egyébként nem vitatott rendészeti feladataik béke időszaki ellátása helyett – háborús kontextusban – fegyveres képességeik a haza védelme szempontjából hasznosíthatóvá váljanak. Tulajdonképpen a Vbő. e logika ellenpontját intézményesítette a haderő rendvédelmi feladatokba vonhatóságának – alkotmányos korlátoktól felszabadított – kiterjesztésével, értelemszerűen a hadiállapoton kívüli tevékenység modellezésével.

2.3 Egyes alaptörvényi fogalmi determinációk

Ettől azonban az Alaptörvény szerinti szervezeti-funkcionális elhatárolás még nem szűnt meg a rendeltetés szempontjából, ugyanakkor a puffer-zónák közös szabályai nagyobb jelentőséget nyertek: a szabályozási fókuszba az együttműködési képességet elősegítő intézményrendszer kiépítése került, ellenoldalként az állami önkorlátozás szektorális elhatárolási szabályainak leépítésével. Ha a kihívások hibrid jellegűek, az azokra adott válaszok sem lehetnek ágazat-specifikusak a Kormány komplex felelőssége és az állam általános és intézményes jogvédelmi

kötelezettsége oldaláról szemlélve. A katona tehát nem válik rendőrré és viszont, ugyanakkor a feladat-ellátás hatékony megszervezése érdekében a közös feladatellátás körébe bevont, késedelem nélküli reakciót igénylő tevékenységekre való együttes felkészítésük megvalósítható.

A szervezet-építési szabadságnak maradhatnak ugyanakkor alkotmányos korlátjai: az együttműködésen túli szervezeti integráció az Alaptörvényben nevesített önálló intézmények, így a Magyar Honvédség esetében kizárható, gyűjtőfogalmak alkalmazása esetén pedig limitációkat hordoz, feltételezve az alkotmányos szöveg koherenciáját. Utóbbi szempontból a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek példája hozható fel: míg mindkét fogalom többes számban szerepel a jelenleg még hatályos normaszövegben, 2023. július 1-től a rendvédelmi szervek fogalma kikerül az alkotmányos kontextusból. Mindezek következményei az alábbiak:

- egy többes számban foglalt fogalom eredendően kizárja a teljes integráció lehetőségét: míg az egyes számban megfogalmazott rendelkezésnek lehet egyes és többes számú szervezést megengedő végrehajtási joganyaga is, a többes számú fogalomhasználat kényszerítően legalább kettő elkülönült intézményt eredményez mind a rendvédelmi szervek, mind pedig a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében;
- a nemzetbiztonsági szolgálatok megszervezési módja nem alkotmányos kérdés: a többes szám ugyanúgy megengedi a katonai és polgári nemzetbiztonsági szolgálatok közötti határvonalat, mint ahogyan megengedné a fő tevékenységi irányok, a felderítés és az elhárítás elhatárolását; mindenesetre az Alaptörvény értelmezési szabadságába beleillik, hogy az elsődleges sarkalatos törvényi szintű elhatárolás a Magyar Honvédséghez közelebb álló Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (a továbbiakban: KNBSZ) és a polgári társszervek között valósuljon meg, magában ötvözve a felderítő és elhárító profilt is;
- a 46. cikket megelőző alcímben a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok egymás mellett történő, majd a 46. cikk (1) és (3) bekezdése szerint feladataikat elkülönítő rendelkezései és visszatérő felsorolásai alapján a rendőrség nemzetbiztonsági szolgálati kategorizálása ugyanakkor alkotmányosan kizárt. Ugyanez vonatkozik – a megelőző védelmi helyzet és a terrorveszélyhelyzet jelenleg még hatályos szabályaira tekintettel – a Magyar Honvédség elhatároltságára a rendvédelmi szervektől, illetve az utóbbi esetben a nemzetbiztonsági szolgálatoktól is;
- a rendőrség és a rendvédelmi szervek – eltérően az Alkotmány 2011-et megelőző VIII. fejezetétől – nem fordulnak elő azonos szabályozási egységben: a korábbi „egyes rendvédelmi szervek”-re utaló fejezetcímből kényszerítően következett a rendőrség rendvédelmi szervei minősége, jelenleg az csak a gyűjtő-fogalom használatából logikailag vezethető le;
- az Alaptörvény szövege alapján a nemzetbiztonsági szolgálatok rendvédelmi szervei minősége szempontjából jelenleg még következtetlenség mutatható ki: míg az 51/A. cikk felsorolási elemként a rendvédelmi szervektől elkülönítve nevesíti a nemzetbiztonsági szolgálatokat is, a korábban kodifikált 50. cikk alkotmányos zártágból eredő értelmezése szerint nem tarthatná fenn az eredetileg a nemzetbiztonsági szolgálatokra is kiterjesztett rendvédelmi szervei fogalmát;
- az Alaptörvény szintjén 2023 júliusára – a különleges jogrendi esetek száma szűkítésének következtében – a rendvédelmi szervei gyűjtőfogalom determináló jellege kikerül: a sarkalatos törvényi szinten fenntartott fogalom így a nemzetbiztonsági szolgálatokra kiterjedés vonatkozásában szabadabban rendezhetővé válik.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a szervezetekre vonatkozó alaptörvényi rendelkezések nyelvtani megfogalmazása alkotmányos determinációt eredményez a sarkalatos szabályozási szint szempontjából, ez azonban nem feltétlenül direkt szabályozási szándék eredménye, ugyanakkor – a szabályozási időpont függvényében – a megfogalmazás módja folytán eltérő szabályozási következményekkel is járhat. A vizsgálatunk tárgyát képező honvédelmi, illetve védelmi (és biztonsági) alkotmányosság szempontjából a releváns alaptörvényi rendelkezések körét előzetesen az alábbiakban rögzíthetjük:

- az állami erőszak-monopóliuma: C) cikk
- államcélok: Q) cikk
- alapjogok korlátozhatósága: I. cikk
- haza-védelmi kötelezettségek: XXXI. cikk
- irányítási jogkörök: Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány
- Szervezet, feladatrendszer: 45-47. cikk
- Különleges jogrend:
 - jogalkotási eltérések: T) cikk
 - alcím 48. cikk – 54/56. cikk.

E katalógus elsődlegesen a honvédelmi alkotmányosság elvárásrendszeréből vezethető le. A védelmi és biztonsági kontextus honvédségi visszahatása ugyanakkor alapvetően függ attól, hogy a kiterjesztett kontextusban is érvényesülnek-e az eredendő rendszertani elvárások.

2.4 A honvédelmi és védelmi alkotmányossági kontextus fejezeti összegzése

A honvédelmi alkotmányosság alapvetően német jogirodalmi eredetű elvárásrendszer, amely a második világháborút követő haderő-mentes megszállt Német Szövetségi Köztársaság NATO-csatlakozásának előkészítése következtében kialakult intézményesítési kényszer, és a történelmi előzményekhez képest szükségesnek tartott diszkontinuitási narratíva folytán, adaptálható modellek hiányában létrejött egyedi modell volt.²⁹ Hazai olvasatában ez vált kiinduló nemzetközi mintává az 1989-1990-es alkotmány-revízió során, majd azt a „honvédelmi rendszerváltás” eszköz oldalról érintette, az önkéntes haderő 2005-re történő kialakítása során.

A rendszerváltás időszakában kialakított ellensúly-centrikus modell komplex védelmi szempontú, feladatrendszer-centrikus tartalmi meghaladása az AT9M folyamánya lehet. Az érintett alaptörvényi kategóriák relatív súlya folyamatosan változik amellet, hogy a szükségesség és arányosság által hordozott mérlegelési mozzanat folyamatosan hibázási potenciált hordoz a szabályozási oldalról, valamint egyre nagyobb jelentőséget nyer végrehajtási és ellenőrzési oldalról is. A honvédelmi alkotmányosság kontextusa ugyanakkor eredendően ágazati elvárásrendszer, amelyhez képest a védelmi és biztonsági szemléletre kiterjeszthetőség vizsgálatot igényel.

Az AT9M hipotézise, hogy a dinamikusan változó kihívások kezelésére az alkotmányos szabályozási szint relatív stabilitása csak a kiutaló szabályok és az értelmezési lehetőségek

²⁹ SZABÓ: im. 55-59.

nyújtotta keretben, egyes korábbi kompromisszumok meghaladása árán alkalmas.³⁰ A szabályozás komplexitása így abban rejlik, hogy az egyes relatíve elhatárolt honvédelmi tárgykörök szabályozási módszere és célja részben leválasztható, azonban csak együttesen lehetnek alkalmasak az állami védelmi funkció működőképességének biztosítására. Mindez ugyanakkor a honvédelmi értelmezési tartomány védelmi és biztonsági kontextusra bővítése árán, a honvédelmi alkotmányosság fogalmának védelmi alkotmánnyá formálása útján valósítható meg.

Ha el is fogadjuk kiinduló pontként Farkas Ádám és Patyi András korábban hivatkozott alkotmányozási modell-kérdésekre vonatkozó értékelését, megítélésünk szerint a védelmi és biztonsági reform vonatkozásában szükséges arra a kérdésre is választ keresnünk, hogy a diszkontinuitási narratíva eredményességéhez feltétlenül szükség volt-e a honvédelmi alkotmányossági kontextus kitágítására, vagy az elérhető lett volna-e az eredeti fogalomrendszer fenntartása mellett is. A 2018-as összefoglalás ugyanis Klaus Stern német honvédelmi megközelítésű rendszerszintű összevetését vette át,³¹ nem pedig védelmi és biztonsági kontextust tartalmazott. Az eredeti kibontás szerint „[a] honvédelmi alkotmánynak tehát demokratikus jogállami alkotmány esetén legalább az alábbi kérdésekre választ kell adnia:

- melyek a fegyveres erők feladatai és mi a rendeltetésük, beleértve az alkalmazási feltételeket is;
- hadkötelezettségen alapuló vagy önkéntes haderőt állít-e fel az alkotmány;
- az alapjogok miként érvényesülnek a katonai viszonyokban;
- a rendelkezés és parancsadási jogok hogyan oszlanak meg a politikai és a katonai vezetés között, különös tekintettel a főparancsnoklásra;
- mire terjed ki, és hogyan működik az országgyűlési ellenőrzési jogkör;
- hogyan rendelkezik a katonai szervezet alapkérdéseiről, beleértve az államok feletti szövetségi rendszerbe való beilleszkedést.”³²

Ehhez képest lehet indokolt a visszakerdezés a fókusz kiterjesztését megalapozó kontextusváltásra, mivel a bírálatokban megjelent alternatív konceptualizálás szerint ténylegesen a különleges jogrendi esetkörök felülvizsgálata inkább a honvédelmi kontextus kiterjesztését eredményezte alaptörvényi szinten, így ténylegesen a projekt maga az állam militarizálásáról szól. A Farkas-Patyai összefoglalás kiterjesztő olvasata szerint ugyanakkor:

„A (hon)védelmi alkotmány és alkotmányjog ugyanis az állam legalapvetőbb fegyveres védelmi funkciójának jogállami kereteit adja meg, amelynek korszerűsége nélkül sérül az állam és a társadalom reagálóképessége és biztonsági szintje is.”³³

³⁰ A Honvédelmi Tanács szükségessége és működőképessége oldaláról például sohasem merült fel érdemi indok, bírálatát lásd: KELEMEN ROLAND: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.); *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2018/1. szám 63-94.

³¹ „Alapvetésként osztani tudjuk azt az álláspontot, miszerint a *védelmi alkotmány* lényegét tekintve „az állam fegyveres védelmi intézményrendszerét, az annak irányítására és vezetésére vonatkozó jogkörök megosztását a hatalommegosztás rendszerében, továbbá Magyarország polgárainak fegyveres védelemhez kapcsolódó jogait és kötelezettségét” alkotmányosan meghatározó olyan szabályösszesség és ennek alkotmányos összefüggésrendszere, amely a teljes *fegyveres védelmi szisztémát meghatározza*, és amelyen belül sajátos és fogalmilag önálló módon jelenik meg a *honvédelem*, azaz a honvédelmi alkotmány.” FARKAS-PATYI im. 89-90., kiemelés hozzáadva.

³² FARKAS-PATYI im. 90.

³³ FARKAS-PATYI im. 112.

Megítélésünk szerint a védelem és honvédelem elkülönítése és szembeállítása elsődlegesen sarkalatos törvényi szabályozási kérdés, és kevésbé mutatható ki annak alkotmányos vetülete: az AT9M – legalábbis szabályozási értelemben – végső soron nem lépett túl a honvédelmi és Magyar Honvédséggel kapcsolatos kérdéseken, tehát a honvédelmi alkotmányosság kontextusában maradt:

- a jogforrási T) cikk deregulációs szegmense a Honvédelmi Tanács kiváltásának és a köztársasági elnök hatáskör-szűkítésének következményeit vezeti át, valamint a Kormány eszközrendszerének bővítését jeleníti meg a különleges jogrend egésze és a kezdeményezési időszakok vonatkozásában;
- a kötelezettségi XXXI. cikk deregulációs része a megelőző védelmi helyzet lehetőségének megszűnéséhez kapcsolódik, a szabályozási elem pedig a rendkívüli állapot / hadiállapot terminológia-csere átvezetése;
- az 1. cikk országgyűlési jogkört pontosító korrekciói a hadiállapot és háborús helyzet fogalmának szétválasztását szolgálják;
- a 8. cikk korrekciója a különleges jogrenddel, valamint a háború-béke dichotómiával kapcsolatos országgyűlési döntési jogköröket zárja ki (az 1. cikk szerinti korrekcióra figyelemmel) a népszavazási tárgykörök közül;
- a 45. cikk korrekciója kettős: a Magyar Honvédség katasztrófavédelmi közreműködési feladatának kiiktatására irányul a Honvédelmi Tanács irányítási szervi listáról elhagyása mellett; és
- csak a különleges jogrendi alcím újra-szabályozása során jelennek meg a rendvédelmi szervek, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó, döntően deregulációs technikával érintett tevékenységi elemek, illetve a különleges jogrendi hatalomgyakorlás ellenőrzési eszközrendszert erősítő, de a kormányzat-centrikus döntéshozattól következetesen elválasztó szabályozási irány.

Mint azt következő fejezet kiemeli, a védelmi és biztonsági kontextus összességében nem az AT9M meghatározó eleme, hanem az a Vbö. elfogadásával vált domináns szemléletmóddá, mint a különleges jogrend kihirdetését megelőzni kívánó, fokozatossági szemlélet alapvető eleme.

A védelmi és biztonsági kontextus megjelenése különösen abban emelhető ki, hogy a különleges jogrendi szabályozásért viselt rendszergazda-felelősség – az összekormányzati szemléletmód hangsúlyozása körében – a honvédelmi tárcától a védelmi és biztonsági igazgatás mindaddig pontosan meg nem határozott központi szervéhez kerül át, markáns de-militarizálási aspektust adva a reformnak a bírálatokban hangsúlyozott közigazgatási militarizálódással szemben. Ennek hivatkozott indoka a kihívások és kezelési módozataik komplex jellege, a hibrid kihívások körében a katonai elemek kivételességének vagy látenciájának hangsúlyozásával.

Amennyiben tehát a különleges jogrend kérdései elsődlegesen nem honvédelmi kapcsolódásúak a megváltozott biztonságpolitikai környezetben, azok a honvédelmi tárgyköröktől ténylegesen elkülöníthetők, így a honvédelmi alkotmányosság követelményei sem (feltétlenül) vonatkoznak rájuk. A honvédelmi alkotmányosság védelmi alkotmányossági kiterjesztésére alapított hipotézisnek ugyanis végső soron az lenne a következménye, hogy értelmezési tartományt kellett volna biztosítani az eredendően katonai szempontból megfogalmazott kérdéseknek a haderő kontextusán kívül is. Nem vitatva ennek megvalósulását a különleges jogrendi szabályozás vonatkozásában, a korábbi felvetések közül

- a feladatrendszeri aspektus a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében rendszer-szinten nem, legfeljebb a határterületi együttműködés vonatkozásában merült fel,
- a szolgálati kötelezettség kérdése érdemben nem került exponálásra a polgári védelmi kötelezettség változatlan szabályaira tekintettel,
- a belbiztonsági szegmensben alapjog-korlátozási vita általános jelleggel nem merült fel a különleges jogrendi szabályozás módszere vonatkozásában, ugyanakkor a veszélyhelyzeti konkrét jogkorlátozások indokoltságának és körülményeinek sürgősséggel történő mérlegelése körében az alkotmánybírósági jogértelmezés szerepe meghatározóvá vált,
- a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenyége vonatkozásában sem a szakmai és politikai tevékenység elválasztásának, sem pedig a működés országgyűlési kontrollja korrekciójának igénye nem merült fel a különleges jogrendi működés folyamatosságának alkotmányos elvárásán túl.

A védelmi és biztonsági reform jelen szakaszában tehát dominánsabbnak tűnik a Magyar Honvédség rendvédelmi szektorokba való bevonhatóságának szabályozási iránya, mint a honvédelmi tevékenyegyet elősegítő rendvédelmi együttműködési feltételrendszer elmélyítése.³⁴ Indokolt ezért a vizsgálatot honvédelmi aspektusban folytatni.

³⁴ Lásd részletesen: TILL SZABOLCS Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/19. (Till VBSZK 21/19.)

3. A honvédelem, védelmi igazgatás, honvédelmi igazgatás fogalma, szervei, feladatai

Egy fogalmak meghatározására és egymáshoz való viszonyuk leírására vállalkozó fejezet a legritkább esetben érdekes: az alapvetően statikus definíciók pontosságra törekvést és terjedelmes idézetek használatát teszik szükségessé, mivel a „*jog fogalmakból építkező tudomány*”, ugyanakkor a működés – döntően szociológiai olvasata – időnként a fogalmak és szabályzatok szintjén leírt rendszertől markánsan eltérő valóságot mutathat.

Az intézményrendszer vizsgálatát érdekesebbé teheti, ha különböző szempontú és célzatú reformok egyidejűsége miatt a fogalmi rendszer elemeinek kapcsolódásai körében eltérő fejlődési irányok lesznek kimutathatók, így a működési stabilitást dinamikus szabályozási környezetben kell megőrizni, lehetőség szerint erősíteni. Abban az esetben, ha a haza védelme megszervezésének összkormányzati és ágazati szegmensei között hangsúly-eltolódás következik be, éppen a védelmi igazgatás és a honvédelmi igazgatás funkciójának elhatárolása válhat olyan területté, amelyben a – legalább részben – közös intézményrendszer céljai elkülöníthetővé válnak. A reformok egyidejűsége ugyanakkor nem feltétlenül hiba: indokoltta teheti azt például a biztonsági környezet változásának intenzitása, vagy ennek következtében a védelmi és biztonsági paradigma-váltás.

Mindez a szabályozási tárgy szempontjából azért elsődleges jelentőségű, mivel – mint azt a rendszerváltás óta elfogadott négy honvédelmi törvény címeinek összehasonlítása is mutatja – nem feltétlenül evidens, hogy mi tartozik a törvényi szabályozás magjához, és mi választható le esetlegesen más szabályozási irányok mentén. A legszélesebb szabályozási igény a Hvt2011-hez köthető, amely három tárgykört jelöl meg szabályozási területként:

- a honvédelmet, mint állami (és társadalmi) tevékenységet,
- a Magyar Honvédséget, mint az e tevékenység ellátására meghatározó módon hivatott szervezetet, valamint
- a különleges jogrendi időszakok intézkedéseit, amelyek során az állami működés egyéb szektoraihoz képest a honvédelmi vagy a szélesebb értelemben vett védelmi tevékenység jelentősége az átlagosat messze meghaladóvá válik.

E három tárgykör a rendszerváltástól 2021 nyaráig az addigi három honvédelmi törvény esetében konstans szabályozási tárgykör volt azzal együtt, hogy törvénycímben történő kiemelésükre csak fokozatosan, és mindhárom tartalmi elem esetében kizárólag az utolsó esetben került sor. Ehhez képest a Hvt2021. formailag visszatért a 2004. évi CV. törvény címváltozatához azzal együtt, hogy a különleges jogrendi tárgykör helyét a szabályozásban a béke időszaki katonai válságkezelés eszköztára veszi át.

Ehhez képest az 1993. évi CX. honvédelmi törvény megjelölése pusztán a feladat szempontjából egyoldalúnak is ítélnélhető utólag, a cím rövidségéből eredő előny ellenére. Elsődleges megközelítésünk szerint ugyanis a honvédelmi funkció és a Magyar Honvédség, mint szervezet összevetésében értelmezhető olyan elem, amely a másik értelmezési tartományán túlnyúlik: míg a Magyar Honvédség ellát(hat) a haza katonai védelmén túlmutató feladatokat is, a honvédelmi

tevékenység megvalósításának viszont egyértelműen nem kizárólagos letéteményese. Éppen az e fejezet fókusza szerinti (hon)védelmi igazgatás az a szegmens, amelynek tevékenysége a honvédelmi feladatok megvalósíthatóságát elősegítve a Magyar Honvédség támogatására, feladatainak lehetővé tételére irányuló külső, és dominánsan ágazaton kívüli szervezeti környezet interakcióit vizsgálja. A honvédelem és a védelem elhatárolhatósága szempontjából további releváns szabályozási szempont, hogy a Vbő. elfogadásával és 2023. július 1-i hatályba lépésével a védelmi kontextus védelmi és biztonsági értelmezésre bővült, amely – különleges jogrendi intézkedéseket is magába olvasztó – szabályozási koncepcióban a Magyar Honvédség szerepe alapvetően támogató jellegű, ellentétben az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerinti honvédségi rendeltetés elsődlegesen honvédelmi törvényi felelősségű szabályozásával.

A jelen fejezet így három alapvető fogalom, a honvédelem, a védelem és biztonság – egymáshoz képest relatív módon elhatárolható – értelmezési tartományának megragadására törekszik. Összekapcsolódik ennek kibontása során a honvédelem, mint az állam (külső) fegyveres védelmére irányuló funkció, valamint a védelmi és honvédelmi igazgatás, mint a védelmi képességek megszervezésében és irányításában részt vevő állami szervezetrendszer eltérő fókuszú szegmense. E kérdésfeltevés ugyanakkor arra a hipotézisre épül, hogy a fogalmak értelmezési tartománya egyidejűleg hordoz kapcsolódásokat (részleges átfedéseket), valamint elhatároló ismérveket, sajátosságokat, ráadásul a konceptualizálás a sarkalatos törvények szabályozási módszerére is kihat.

A Vbő. és a Hvt2021. viszonya azért sajátos, mivel bár a Vbő. a Hvt2011. nagy terjedelmű módosítását tartalmazó 91. §-ával átírta volna a honvédelmi törvényi szabályozás kapcsolódó rendelkezéseit, a Hvt2021. érdemben pontosított kapcsolat kialakítására irányult a 2023. július 1-én hatályba lépő szabályozási elemek között. Témánk szempontjából ugyanis a stratégiai dokumentumokban (NBS és NKS) és a még hatályba nem lépett sarkalatos törvényekben kialakított elvárások együttesének megvalósításával hivatott az igazgatási intézményrendszer a biztonság jövőbeli katonai szegmensét biztosítani.

3.1 A honvédelem fogalma

Bármely honvédelmi törvény alapvetéseként felmerülhet annak kérdése, hogy önmagában a honvédelem általános köznyelvi értelmű fogalom-e, vagy pedig definíciót igényelne. Mindez a Hvt2021. szempontjából kifelé a Vbő-höz viszonyulást, befelé pedig a honvédelmi és honvédségi tartalmi egységek határmegvonását érinti. Bár van korrigált honvédelmi érdek fogalmunk,³⁵ a honvédelem értelmezési tartománya némileg bizonytalan határvonalú. Egyértelműen van katonai

³⁵ Lásd Hvt2011. 80. § 16. pont: „*honvédelmi érdek*: Magyarország biztonságát, katonai védelmi képességét meghatározó módon befolyásoló körülmények összessége, ideértve különösen a törvényes rend védelméhez, a függetlenség elleni támadó szándékú törekvések, a szuverenitást és területi integritást sértő vagy veszélyeztető törekvések elhárításához, a szövetségi kötelezettségek teljesítéséhez, a szövetségi és honi védelmi infrastruktúra működésének, fejlesztésének biztosításához fűződő érdekeket.”.

A Hvt2021. 3. § 11. pontja szerint: „*honvédelmi érdek*: a Magyarország biztonságát, védelmi képességét katonai szempontból meghatározó módon befolyásoló körülmények összessége, ideértve különösen a Magyarország függetlensége elleni támadó szándékú, a szuverenitását vagy területi integritását sértő, illetve veszélyeztető törekvések elhárításához, a szövetségi kötelezettségek teljesítéséhez, a szövetségi és honi védelmi infrastruktúra működésének, fejlesztésének biztosításához fűződő érdekeket.”.

szegmense, a védelmi jelleg hangsúlyozásából ugyanakkor a korábbi Alkotmány kommentárja valószínűleg túlzott következtetéseket vont le a második világháború óta létező japán támadó fegyver-tilalmi vagy német külföldi tevékenység-korlátozási analógia alapján.³⁶ A feladatrendszer védelmi hangsúlya – az NKS alcíme alapján – legalább az elrettentés fegyveres konfliktust megelőző szerepével kiegészítésre szorul,³⁷ ahol az elrettentés támadó olvasata mellett a sebezhetőség csökkentése és kiküszöbölése szorosan kapcsolódik a Honvédségen kívüli védelmi igazgatási tevékenységhez is a honvédelmi érdek egyes elemeinek kiemelt felsorolásán keresztül.

A honvédelmi érdek hivatkozott fogalma mégis eléggé nyitott a Vb. felé: utóbbi szintén nem definiálja sem a védelmet, sem a biztonságot, ugyanakkor tartalmazza az ezekből összekapcsolt védelmi és biztonsági érdek-fogalmat.³⁸ A két törvényi fogalom átfedő, illetve elkülöníthető értelmezési tartományai – az utolsó két honvédelmi törvénnyel összevetésben – az alábbiak szerint foglalhatók össze:

<i>Hvt2011: honvédelmi érdek 1:</i>		<i>Vbö: védelmi és biztonsági érdek:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • biztonságot, katonai védelmi képességet befolyásoló körülmények, • törvényes rend védelme, • támadó szándékú / sértő vagy veszélyeztető törekvések elhárítása, • a szövetségi kötelezettségek teljesítése, • a szövetségi és honi védelmi infrastruktúra működése, fejlesztése, 	Magyarország <ul style="list-style-type: none"> • szuverenitása, • függetlensége, <ul style="list-style-type: none"> • területi épsége, 	<ul style="list-style-type: none"> • állami, társadalmi és gazdasági stabilitás, működőképesség, • az állampolgárok és az ország lakossága jogainak megóvása, védelme, • károsulásuk, sérelmük esetén ezek helyreállítása, 	
<i>Hvt2021: honvédelmi érdek 2:</i>		<i>Vbö: védelmi és biztonsági érdek:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • biztonságot, védelmi képességét katonai szempontból befolyásoló körülmények, • támadó szándékú / sértő, vagy veszélyeztető törekvések elhárítása, • a szövetségi kötelezettségek teljesítése, • a szövetségi és honi védelmi infrastruktúra működése és fejlesztése, 	Magyarország <ul style="list-style-type: none"> • szuverenitása, • függetlensége, területi épsége, 	<ul style="list-style-type: none"> • állami, társadalmi és gazdasági stabilitás, működőképesség, • az állampolgárok és az ország lakossága jogainak megóvása, védelme, • károsulásuk, sérelmük esetén ezek helyreállítása, 	

1. Táblázat: a fogalmak kulcselemei

³⁶ PATYI ANDRÁS: „40/A. § [A Magyar Honvédség és a Rendőrség feladatai]”; In: JAKAB ANDRÁS (szerk): Az Alkotmány kommentárja I. Századvég 2009, Budapest 1435. [38] és 47. lábjegyzet.

³⁷ Lásd NKS 4.1. Elrettentés és védelem.

³⁸ Lásd Vbö. 5. § 14. pont: „*védelmi és biztonsági érdek*: Magyarország szuverenitásának, függetlenségének, területi épségének, állami, társadalmi és gazdasági stabilitásának, valamint működőképességének, továbbá a magyar állampolgárok és az ország lakossága jogai általános érvényesülésének megóvásával, védelmével, illetve károsulásuk, sérelmük esetén ezek helyreállításával összefüggő érdekek összessége;”

A fogalmak összevetése alapján elsődlegesen megállapítható, hogy a katonai szempontú minősítés az újabb megfogalmazásban egyértelműbben vetül a biztonsági fordulatra is, valamint kikerül a törvényes rend védelmére irányuló szövegrész a meghatározás példálózó felsorolásából. A pontosításoktól függetlenül a honvédelmi érdek fogalmának értelmezési tartománya lényegében változatlanul tekinthető, és jelentős részben átfedésben van a védelmi és biztonsági fogalommal. Míg a honvédelem-centrikus meghatározásban a reaktív elem dominál, a Vbö. fogalma erősebben proaktív-irányból meghatározott annak ellenére, hogy – kiegészítő jelleggel – megjelenik mindkét oldalon a fejlesztési és a helyreállítási aspektus is. Míg a Vbö. fogalma a társadalmi stabilitás és működőképesség megőrzésére irányul, a honvédelmi törvények definíciójában a katonai elem a meghatározó. A védelem és honvédelem kategóriája tehát az általános és részhalmoz viszonyrendszerében írható le, ahol a védelem katonai fókuszú területe a honvédelem.

A honvédelem és Magyar Honvédség intézményi fogalmának elhatárolása során viszont legalább az utóbbi alaptörvényi meghatározottsága adott, így annak törvényi megismétlése szükségtelen: az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdésének nyitó mondata szerint: „*Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség.*” E rendelkezés szervezeti szükségességet és műfaji kizárólagosságot egyaránt eredményez: nemzeti fegyveres erőnek lennie kell, és nem szervezhető meg második, tőle elkülönített intézmény sem, ideértve a paramilitáris erőket is. A hatályos alkotmányos kontextusban a határőrség korábbi fegyveres erő minősége sem lenne visszaállítható, bár a nemzetközi szerződések alkalmazása során az ilyen értelmezés is megengedett. Mindezek összevetése alapján, ha szükséges lenne önálló törvényi honvédelem fogalom alkotása, annak lényegi elemei az alábbiak lehetnének:

A honvédelem olyan állami tevékenység és intézményrendszer, amely az önállóan és szövetségi keretek között szervezett katonai védelmi képességek fenntartására és fejlesztésére, valamint Magyarország önvédelmi képességeinek előmozdítására irányul.

E hiányzó fogalom a törvényi szóhasználaton túl közvetve kihatna az Alaptörvényben tipikusan jelzőként használt „honvédelmi” szövegrészek értelmezési tartományára is, hangsúlyozva az állami funkció szervezeti és tevékenységi szegmensének egyidejű szükségességét. E rendszer-szemléletű fogalom társadalmi környezeti hatásokra nyitott, hatékonysági értékelési szempontját az Alkotmánybíróság egyébként már a szeptember 11-i cselekményekkel egyidőben dinamikusan változó, de a teljesítmény-kimenetigényét meghatározó módon előírta.³⁹

Mindez ugyanakkor azt is jelent, hogy a fogalmi rendszer megkerülhetetlen elemei a biztonság, mint az Alaptörvényben visszatérően nevesített államcél, illetve kihívásainak gyűjtőfogalma, a válság kategóriája is:

„[A] biztonság mindazoknak a céloknak, feladatoknak és eszközöknek a rendszere, amelyek felhasználásával egy adott veszély, fenyegetettség csökkenthető, vagy elhárítható. (...) A védelem ezzel szemben olyan gyakorlati tevékenységsorozat, amely arra irányul, hogy megteremtse, szinten tartsa, illetve fejlessze azt az állapotot, amit biztonságnak nevezünk. (...) A biztonság és a védelem kontextusában meghatározó a mindkét területet érintő válság fogalma, amely alatt olyan helyzetet, eseményt vagy bekövetkezésük olyan kockázatát értjük, amely az adott állam, vagy államcsoport (szövetség) működését, az emberek élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztetheti, kialakulása jelentős anyagi károkat okozhat,

³⁹ Lásd 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás IV/2.3, kiemelve a 14. lábjegyzetben.

amelynek időbeni és hatékony kezeléséhez a normál (válságmentes) időszakban alkalmazott jogszabályok, eljárások nem elegendők, a válság elhárítása kormányzati intézkedéseket igényel és többleterőforrások felhasználását teszi szükségessé.”⁴⁰

A továbbiakban az intézményi szegmensre fókuszálva kísérhetjük meg – a védelem, biztonság és válság(kezelés) fogalmainak összekapcsolását követően – a védelmi igazgatás és a honvédelmi igazgatás törvényi fogalmainak elhatárolását.

3.2 A védelmi és honvédelmi igazgatás fogalma

A védelmi igazgatás hatályos fogalma egy törvényi definíció, amelynek formai és tartalmi változása egyaránt jellemző arra a szemléletváltásra, amely az állam védelmi funkciójának megszervezési módját a védelmi és biztonsági reform következtében befolyásolja. Míg a hatályos fogalom a Hvt2011. részét képezi, a Vbö. hatályba lépését követően már az igazgatási rendszer súlypontja a katonai szemlélettől távolabb, összkormányzati kontextusba kerül:

„*védelmi igazgatás*: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely a Kormány – a honvédelemért felelős miniszter útján gyakorolt – irányítása mellett a Magyarországot veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szemben az állam feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint egyes védelmi feladatok ellátásra kijelölt közigazgatási szervek által végzett tervező, végrehajtó, rendelkező tevékenység.”⁴¹

A Hvt2011. törvényi definíciója a védelmi igazgatási intézményrendszert és a feladatrendszert foglalja össze speciális államigazgatási tevékenységként. Az intézményrendszer centruma a Kormány, amelyen belül a honvédelmi miniszter (és az általa vezetett minisztérium) a feladatok előkészítésének elsődleges felelőse. A hatályos definíció kiemelt szegmensei az alábbiak:

- a védelmi igazgatási feladatokra létrehozott, illetve ilyen feladatokba bevont (utóbbiak tehát elsődlegesen más feladatok ellátására hivatott) közigazgatási szervek (Ki(k)? – az alanyok);
- a Kormány, valamint a honvédelmi miniszter irányítása alatt (Hogyan? – az államigazgatási rendszerbe illesztés módja);
- az országot érő fenyegetések és támadások miatt (Miért? – a kezelendő kihívások, okok);
- az ország területének egészén vagy akár annak részein (Hol? – a tevékenység hatóköre);
- időbeli korlátozás nélküli folyamatos tevékenységként (Mikor? – a tevékenységi fókusz változtathatósága);
- a feladat-típológia: tervezés, rendelkezés, végrehajtás (Mit? – a konkrétan aktivált tevékenységi hangsúly).

A Hvt2011-ben két további fogalom is kapcsolódik a fenti meghatározáshoz: a honvédelmi

⁴⁰ LAKATOS LÁSZLÓ – VARGA ATTILA FERENC: A magyar honvédelmi igazgatás 159-212; In: FARKAS ÁDÁM-KÁDÁR PÁL (szerk) *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Zrínyi 2016. 171-172.

⁴¹ Hvt2011. 80. § 32. pont.

igazgatás⁴² és a katonai igazgatás.⁴³ E további definíciók egyre inkább a katonai jellegű védelmi tevékenység feltételeinek biztosítására irányulnak azzal, hogy anyagi és személyi erőforrások bevonását célozzák a haza fegyveres védelme érdekében, elkülönítve ugyanakkor a felkészülés és a végrehajtás időszakát. Míg békében az előkészítő tevékenység a hangsúlyos, háborús körülmények között a katonai tevékenység eredményes megvívása válik kitüntetett céllá a lakosság túlélési feltételeinek biztosítása mellett. A honvédelmi kontextusnál tágabb szemléletet tükröző Vbö. viszont védelmi és biztonsági igazgatási fogalmat alkalmaz a Hvt2011. fogalmát továbbfejlesztve.⁴⁴ Az eltérés a védelmi igazgatás 2023. június 30-ig érvényesülő fogalmától az alábbi szempontokból emelhető ki.

Ki? – a fogalom egyszerre szűkül és bővül: az önkormányzati szervek kívül kerülnek, bár védelmi típusú feladataik megmaradnak, ugyanakkor – vélhetően a felkészítési és végrehajtási szegmens jelentősége miatt – az állami szervek közül a közigazgatáson kívüli szervek is bevonásra kerülnek (mint például a Magyar Honvédség), illetve külön nevesítésre kerülnek a rendvédelmi és katonai igazgatási intézmények.

Hogyan? – a honvédelmi miniszter rendszergazda-szerepe megszűnik. Mindez lehetővé teszi, hogy a Vbö. feladatokat telepítsen a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervére, mint a Kormány alkotmányos szervezetalakítási szabadsága körébe tartozó, később kijelölendő koordinációs intézményre.

Miért? – az állami reagálást kiváltó okok köre szélesebbé válik: az országot érő fenyegetések és támadások felsorolása kiegészítésre kerül ezek lakosságot fenyegető értelmezési tartományaival.

Hol? – a területi szegmensben nem történik változás: az ország limitált méretére tekintettel a helyi kihívás kezelésének is országos következményeket tulajdonít a törvény.

Mikor? – a folyamatosság e fogalomban is központi jelentőségű, ugyanakkor két időszak is megnövekedett jelentőségű a feladatok jellegének megváltozása miatt: a béke időszaki válságkezelés és a különleges jogrend egyes időszakai kihirdetésének összekapcsolása ténylegesen azt a célt hordozza, hogy erősítse az állam különleges jogrend kihirdetését nem igénylő válságkezelő képességét.

Mit? – megjelennek a tevékenységi irányok tipikus megvalósulási formái. Kiemelést nyer a válságok kezelése, a különleges jogrend kihirdetésének lehetősége a kiváltó okokra reagálás időszakában jellemző tevékenységnél, valamint a folyamatos felkészülés/felkészítés oldaláról a

⁴² „[H]onvédelmi igazgatás: a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják az 1. § (3) bekezdésében meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat.” Hvt2011. 80. § 12. pont.

⁴³ „[K]atonai igazgatás: a közigazgatási szervek jogilag szabályozott és a honvédelmi igazgatás részét képező olyan tevékenysége, amely a haza fegyveres védelme feltételeinek megteremtése és megvalósítása érdekében a jogalanyok honvédelmi kötelezettségeinek és önként vállalt honvédelmi feladatainak tervezésére, valamint a kötelezettségek és a vállalt feladatok végrehajtására irányul.” Hvt2011. 80. § 20. pont.

⁴⁴ „[V]édelmi és biztonsági igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége, különös tekintettel a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonságtudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képző katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást;” Vbö. 5. § 16. pont.

védelmi és biztonság-tudatosság emelésének társadalmi és állami szempontú feladata (a nemzeti ellenállóképesség kialakítása), illetve ezek összekapcsolhatósága az akut válságok kezelésével.

Összefoglalásul megállapítható, hogy a 2020-2023. között zajló védelmi és biztonsági reform programja következtében a *védelmi igazgatás* elveszíti rendszer-integráló jellegét: egy komplexebb biztonság-felfogás következtében átadja helyét a *védelmi és biztonsági igazgatás* fogalmának,⁴⁵ amely szélesebb cél- és eszközrendszer alapján törekszik előmozdítani az állami reagálást a különböző kihívásokkal szemben. Mindkét fogalom ugyanakkor alapvetően kapcsolódik az Alaptörvény szerinti különleges jogrendi esetkörökhöz, valamint a fegyveres jellegű tevékenységek és az állami/önkormányzati szervek együttműködése folytán mobilizálható erőforrásokhoz. E folyamat – kihívásokhoz igazodó – szervezési alapvetése az NKS szerint az alábbi:

„Az ország védelme összetett, egymással szorosan összefüggő biztonsági elemekből épül fel - a katonai mellett gazdasági, politikai, társadalmi, környezeti, kiber és információs dimenziók alkotják. Napjaink állami és nem állami fenyegetései és kihívásai ezen biztonságdimenziók teljes spektrumában, számos kombinációban jelentkezhetnek, ezért a honvédelem ügyét nem lehet a biztonság más területeitől elválasztva, külön kezelni. A biztonsági kihívások kezelése túlnyúlik az egyes szakminisztériumok hatáskörén és összkormányzati együttműködést kíván meg, ugyanakkor a honvédelmi feladatok végrehajtása során továbbra is kiemelt szerep jut a katonai képességeknek.”⁴⁶

A honvédelmi igazgatás Hvt2021. 3. § 12. pontja szerinti meghatározása⁴⁷ ugyanakkor – éppen az új szabályozás béke időszaki válságkezelési fókuszára is tekintettel – a honvédelmi igazgatás fogalmát kiegészíti a béke időszaki válságkezelésre, valamint egyes szövetségi kötelezettségekre utalással. E vonatkozásban tehát a „Mit?” és „Mikor?” szegmens bővül egy-egy aspektus kiemelésével, de mindkét mozzanatban a katonai jellegű tevékenységek értelmezési tartományában marad.

Míg tehát a Vbö. a Hvt2011. szerinti feladatok jelentős részét a védelmi és biztonsági kontextusba helyezve összkormányzati szintre emelte, a Hvt2021. immáron a védelmi és biztonsági kontextushoz képest pontosította azokat a feladatokat, ahol a biztonság dimenziói közül a katonai szegmens elsődlegességet élvezhet: ha katonai jellegű kihívás elhárításáról van szó, a Vbö. rendszer-integráló szerepe – a kihívások jellege folytán – kiszolgáló, közreműködő szerepűvé válik az állam élet-halál harca során. Ezzel is összefügg, hogy a Hvt2021. a Vbö. alapelvei szabályainak mintájára saját honvédelmi típusú szükségességi és arányossági vonatkoztatási rendszert teremtett.

A Vbö. mintaként szolgáló 4. §-a a védelmi és biztonsági intézményrendszer fenntartását és fejlesztését az alábbi alapelvek köré fűzi, mérlegelési szempontok komplexitásával korlátozva a végrehajtó hatalom látszólagosan parttalannak tűnő hatalmát:

⁴⁵ A Hvt2021. 3. § 12. pontja szerinti honvédelmi igazgatás-fogalom már tartalmazza a védelmi és biztonsági igazgatás rendszeréhez kapcsolódó pontosítást.

⁴⁶ NKS – Bevezető 7. bekezdés.

⁴⁷ “[H]onvédelmi igazgatás: a védelmi és biztonsági igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint az e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelemre való felkészítéssel, az országvédelemmel, a honvédelmi válsághelyzettel és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos, továbbá egyes szövetségi kötelezettségből eredő feladatokat.”

- arányosság: a jogkorlátozás és az elhárítani, megelőzni vagy felszámolni kívánt hátrány, illetve hatásainak összevetése alapján a szükséges mértéken túli fellépés tilalma,
- szükségesség: a vonatkoztatási szempont a védelmi és biztonsági cél jelentősége,
- az összemérés során érvényesül a kevésbé korlátozó opció választásának kötelezettsége a cél elérésére alkalmas alternatívák közül,
- a „*comprehensive approach*”, az átfogó megközelítési szemlélet alkalmazásának előírása, valamint
- a közösségi érdek mérlegelése az egyéni érdek rovására: a nagyobb közösség biztonsága érdekében.

E felsoroláshoz képest a Hvt2021. 2. § szerinti alapelvi elvárásrendjében az általános elvek katonai parafrázisát az alábbi kiegészítő ismérvek jellemzik:

- arányosság és szükségesség a honvédelmi érdekhez viszonyítva,
- a honvédelmi célok elsődlegessége és a civil kontroll folyamatosságának összehangolása,
- a kisebb korlátozás elve az alkalmas alternatívák között,
- a katonai kihívások sajátosságaihoz igazodás a Vbő. viszonyrendszerében (és ahhoz képest is),
- a honvédelmi érdek sérelmének elkerülésére törekvés, valamint
- az ellenőrizhetőség és felelősség megállapíthatóságának elve.

Megítélésünk szerint a két követelményrendszer elemeinek összevetése alapján kimutatható egyfajta elsődlegességi vita, amely a Vbő. és a Hvt2021. viszonyában másképpen érvényesül, mint a katasztrófavédelemre modellezett viszonyrendszer. Míg a Kat. és a Vbő. viszonya felépíthető azon logika alapján, hogy a kezelhetőségi / kormányzati érzékenységi limitet elérő kihívás esetében a Vbő. összkormányzati jellege válik dominánssá az összehangolt védelmi tevékenység vagy különleges jogrendi válságkezelés formájában, ezzel szemben a Hvt2021. szerinti váratlan támadás-elhárítás „küszöb alatti” szintjén túl egy esetleges hadiállapot teljes spektrumú háborús tevékenységet feltételező szegmensében is kizárható a Vbő. elsődlegessége. A katonai tevékenységek közreműködési minősége esetén ugyanakkor a Vbő. elsődlegességéhez igazodás igénye nem vitatható.

3.3 A szervrendszer elemei és változásai

A védelmi igazgatás koordinációs oldala egyrészt a centralizált szakértelmek logikája szerint szervezett intézmények tevékenységének összehangolására, másrészt pedig a központi döntések helyi szint irányába történő felosztására irányul.

3.3.1 A funkcionális koordinációs olvasat

A védelmi igazgatási intézményrendszer Hvt2011-ben kialakított felépítése – a Kat. közvetítésével – a Vbő. modelljévé is vált azzal, hogy a két intézményrendszer által elérendő célok csak részben azonosak. Az intézményrendszer mindegyik szabályozásban nevesíti a feladatok ellátására

rendeltetészerűen hivatott szerveket, illetve az ezek tevékenységébe bevonható erőforrások biztosításának módját. A Vbö. víziója egy összkormányzati szemléletű koordinációval és az ágazatok közötti együttműködéssel jellemezhető védelmi és biztonsági rendszer, amely – az átfogó megközelítés szemléletmódját alkalmazva, a társadalom biztonsági felkészítését is felvállalva – alkalmazható és fejleszhető működési rendet kíván kialakítani a technológia fejlődésének a biztonsági környezetre gyakorolt, hosszabb távú hatásainak kezelése érdekében is. Ennek megfelelően a Vbö. alapvetően a Hvt2011. szabályait korrigálva emeli át a katonai helyett védelmi és biztonsági fókuszú állami válságkezelés intézményrendszerébe. A honvédelmi tárca rendszergazda-felelősségét a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve veszi át, amely a Vbö. 22. alcíme szerint a Kormány által kijelölt koordinatív szervként lesz felelős a tevékenység programozásáért, a nemzeti ellenálló képesség⁴⁸ fejlesztéséért és a nem állami szereplők bevonásáért, tehát a védelmi és biztonsági tevékenység társadalmiasításáért.

E szabályozási vízió kiinduló pontja a Hvt2011. és a Kat. közös koordinációs intézményrendszerének, a védelmi bizottsági rendszernek az átvételével vonja be a tevékenységek ellátásába az állampolgárokat, gazdálkodó szervezeteket, valamint önkormányzatokat. E területi védelmi igazgatási modell működtetése a végrehajtó hatalom felelősségi körébe tartozik. A Hvt2011. katonai védelmi és a Vbö. védelmi és biztonsági fókuszának különbözősége miatt ugyanakkor alapvető módon tér el a feladat rendeltetészerű ellátására hivatott állami intézményrendszer:

- a Hvt2011. 1. § (2) bekezdése a Magyar Honvédség köré szervezve vonja be az együttműködés körébe a rendvédelmi és egyéb (állami és önkormányzati, valamint civil) szerveket, végső soron az állampolgári áldozatvállalást, valamint a szövetségesek (NATO és EU partnerek) segítségnyújtását,
- a Vbö. 3. §-a viszont három pilléreként egyidejűleg helyezi a (szükség esetén fegyveres) védelmi fókuszába a honvédelmi intézményrendszert (benne a Magyar Honvédséget), a rendvédelmi szerveket⁴⁹ és a nemzetbiztonsági szolgálatokat. E hármas intézményrendszerrel kötelezi együttműködésre a közigazgatást, valamint csatolja kiegészítő erőforrásként a nemzetgazdaságot, az állampolgári elhivatottságot és kötelezettségeket, továbbá a polgári védelmi és civil szervezeteket, legvégül a szövetségi együttműködést.

E két felfogás eltérése a fókuszpontra túl az önkormányzatiság kezelésében is kimutatható: a Kormánytól a területi védelmi bizottságok rendszerén át végső soron a feladatok ellátásába bevonásra kerül az önkormányzati szint is, azonban a Vbö. a delegálás során hangsúlyozza a feladatellátás államigazgatási jellegét.

A Hvt2011. a honvédelmi feladatokba bevont, ágazaton kívüli szervezetek Magyar Honvédség

⁴⁸ Elemei a NATO összefoglalása szerint: 1) a kormányzat folyamatossága és a kritikus kormányzati szolgáltatások, 2) ellenálló energia-szolgáltatás, 3) a tömeges kontrollálatlan személymozgások kezelésének képessége, 4) folyamatos ivóvíz és élelmiszer-ellátás, 5) a tömeges sérüléseket kezelni képes (egészségügyi) intézményrendszer, 6) a polgári kommunikációs rendszerek ellenálló képessége és 7) a civil közlekedési hálózatok működés-biztonsága. Elemzését lásd: ROEPKE, WOLF-DIETHER, THANKEY, HASIT: Resilience: the first line of defence; *NATO Review* <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>

⁴⁹ A rendvédelmi szervek fogalma a rendőrséget, a nemzeti Adó és Vámhivatalt, a büntetés-végrehajtási szervezetet és a hivatásos katasztrófavédelmi szervet foglalja össze a Vbö. 5. § 8. pontja.

tevékenységével összefüggő feladatait az alábbi logika mentén kategorizálja:⁵⁰

- a rendvédelmi szervek és az Országgyűlési Őrség alapvetően fegyveres őrzés-védelmi jellegű feladatokba kerülnek bevonásra,⁵¹
- az egyéb állami és önkormányzati szervek, ideértve a bírósági és ügyészi szervezetet is, valamint a közszolgáltatásokat ellátó intézményrendszer és a kritikus infrastruktúrák működtetői honvédelmi felkészülése során saját feladat-spektrumuk védelmi hangsúlyai kerülnek előtérbe,⁵²
- az önkéntes szervezetek (egyesületek, vallási közösségek, karitatív szervezetek) közreműködésével kapcsolatban az állami feladat a részvétel koordinációjára korlátozódik.

A Vbö. 48. §-a védelmi és biztonsági szervezetek fogalmára épít, amelyek hierarchikus módon felépülő állami szervezetek. Az 5. § 18. pontja szerinti fogalom meghatározás alapján e körbe a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és az Országgyűlési Őrség tartoznak. Bár e szabályozás fókuszában lévő szervek önálló rendeltetését az Alaptörvény, illetve külön törvények határozzák meg, a Vbö. ugyanakkor a védelmi és biztonsági tevékenységekre való összehangolt állami felkészülés jegyében további közös feladatokat nevesít, amelyek alól – a nemzetbiztonsági érdek elsődlegességére tekintettel – részleges engedményeket csak a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában tesz.

A Vbö. szerinti összehangolt tevékenység elsődlegesen az azonnali reagálás intézményrendszerének kialakítására irányul, standardizálva a bejelentések fogadására alkalmas készenléti rendszereket, az azonnal bevonható készenléti erők bevetésre alkalmas állapotban tartását, a tervezési és válságreakálási rendszerekkel kapcsolatos tevékenységek begyakorlottságát, ideértve a különleges jogrendi működésre való átállás lehetőségének késedelem nélküli biztosítását is. További elvárt előny az információcsere valós idejű megvalósulása, és a felkészültség folytán a válságreakálás (és válság-megelőzés) idő-igényének csökkentése.

E komplex szabályozási centrum tehát felváltja a Hvt2011. és a Kat. azon szemléletmódját, amely a rendvédelmi szerveket és a Magyar Honvédséget egyfajta másodlagos szerepű, késleltetett beavatkozásra alkalmas szervezetnek tekinti a másik feladat-spektrum szempontjából. Az összehangolt tevékenység fogalmi eleme, hogy valamennyi állami szervezetnél rendelkezésre álló képesség haladéktalanul aktiválható legyen, figyelemmel az NBS 142. pontja⁵³ szerinti célokra is.

⁵⁰ Hvt. 18. §

⁵¹ A Hvt. nem tartalmaz definíciót a rendvédelmi szervek körére A rendvédelmi szerveket érintő fogalmi vita alapvetően a nemzetbiztonsági szolgálatok bevonhatóságát érintette.

⁵² Például a média-szolgáltatók esetében a lakosság riasztásának feladata a tájékoztatás fókusz-területévé válik.

⁵³ Az NBS 142. pontja – a kihívásokat és fenyegetéseket valószínűség és következményi hatás szempontjából két dimenzióban összefoglalva – az alábbi 17 elemű csoportosítást tartalmazza:

- illegális migráció / népesség-betelepítés,
- váratlan katonai támadás,
- Hibrid / DIME destabilizálás kormányzat és társadalom,
- a számítógépes rendszereket ért kibernetikai támadások versus kritikus infrastruktúra,
- terrortámadások,
- a nemzeti döntési jogkörök kisebbségekre kiterjedő olvasatú védelme,
- demográfiai kihívások, elöregedés / népességfogyás,
- gazdasági válság,
- energetikai ellehetetlenülés,

E vízióban tehát lehetőségessé válik a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok között a képességek egyidejű fejlesztésének kiváltása az egy-egy szervezetre fókuszált modernizációval, amely – a rendeltetések elkülönülése mellett is – a többi védelmi és biztonsági szerv feladatellátásába is illeszthető. E koncentráció a technikai modernizációs igények kezelésének új intézményét teremti meg, elsődlegesen a szervezetrendszer központi szegmensét érintve, de az erőforrások hatékonyabb felhasználását is biztosítva.

A Hvt2021. – immár a Vbő-re reflektálva – fenntartja a honvédelmi intézményrendszer szempontjából a honvédelmi szervek gyűjtőkategóriáját,⁵⁴ amelybe a Magyar Honvédség intézményrendszerét alkotó Magyar Honvédség Parancsnokságán és a katonai szervezetek összességén túl a nemzetbiztonsági tevékenységből eredő sajátosságokat hordozó KNBSZ, valamint a miniszteriális és egyéb hivatali formába szervezett intézmények és intézetek tartoznak, amelyek elsődleges feladata a szűk értelmű katonai tevékenységen túlmutat, azonban azzal összefügg.

A Hvt2021. feladatrendszeri szegmense az 59. §-ban változatlanul Magyar Honvédség-fókuszú azzal, hogy e tevékenységek ellátásába mások bevonása is felmerülhet. Mindez különösen az ország fegyveres védelmi tervével összefüggésben mutatható ki: a miniszterelnöki jóváhagyás intézményesítése a 10. § (2) bekezdésében éppen a Magyar Honvédség Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdése szerinti irányításán túlmutató elemeinek jelentőségére utal: ha a dokumentum csak a Magyar Honvédség irányítását szolgálná, e jóváhagyási szabály nem lenne összeegyeztethető az irányító szervek és személyek zárt alaptörvényi felsorolásával.

A honvédelemben közreműködő szervek fogalmának használata során ugyanakkor a Hvt2021. elsődlegesen a Vbő. fogalomhasználatát veszi át azzal, hogy – a fegyveres országvédelmi feladatokkal összefüggésben – kiemeli a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és az Országgyűlési Őrség szerepét. E rendvédelmi szerv fogalom tehát a Vbő. 5. § 8. pont szerinti fogalom átvétele, amely alá a rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv tartozik.

Míg tehát a Vbő. elsődlegesen a jelentősebb védelmi és biztonsági kihívások kezelése esetén a Magyar Honvédség képességei bevonhatóságának megteremtésére irányul, a Hvt2021. – katonai veszélyeztetettség esetén – végső soron a becsatornázás irányát megfordítja: a katonai válságkezelés elsődleges felelőse a Magyar Honvédség marad, de más képességek is bevonhatóvá

-
- „bukott államiság” határon áterjedő hatásai,
 - technikai forradalom – terrorizmus nexus,
 - szervezett bűnözés,
 - tömegpusztító fegyverrel elkövetett támadás,
 - regionális hatású ipari balesetek és katasztrófák,
 - tömeges és súlyos humánjárványok,
 - rendszeresen jelentkező természeti katasztrófák,
 - klímaváltozás – vegetációk pusztulása.

Az elsődlegesen a honvédelem által kezelendő szegmens meghatározását lásd az NKS 2. fejezetében, A magyar Honvédség szerepvállalását igénylő fenyegetettség és kihívások címmel.

⁵⁴ “[H]onvédelmi szervezet: a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium, a honvédelemért felelős miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezetek, a honvédségi szervezet, valamint az e törvényben meghatározott feladatai tekintetében a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (a továbbiakban: KNBSZ),” Hvt2021. 3. § 14. pont

válnak. A kapcsolatrendszer kétirányú megoldásának fókuszja így a honvédelmi válsághelyzet kapcsolódása a Vbö. szerinti összehangolt védelmi tevékenységhez, a tipikusan megjelenő felhasználási típusú együttműködés katonai szerepe helyett mások együttműködési kötelezettségének hangsúlyozásával a Hvt2021. 107. §-a alapján.

3.3.2 A területi koordinációs szegmens

A területi igazgatás szerveinek a védelmi és igazgatási feladatokba való bevonását, illetve az ország egy részét érintő kihívások helyi vagy megyei szintű kezelését a védelmi bizottsági rendszer biztosítja. A jelenleg még hatályos szabályok szerint a rendszer leírása a Hvt2011-ben található, amelynek intézményeit a Kat. pusztán kiterjeszti. A Vbö. hatályba lépésével a közös szabályok körében a rendszer általános szabályai – a szabályozás logikájának érdemi korrekciója nélkül – kerülnek a védelmi és biztonsági kontextusba átemelésre.

A honvédelemben közreműködő igazgatási szervek bizottsági struktúrája kétszintű: a területi (megyei, fővárosi) védelmi bizottság hierarchikus alárendeltségében a helyi (járási, kerületi) védelmi bizottságok bontják le a feladatokat a települési polgármesterek államigazgatási feladataiig. A bizottsági rendszer így a szakértelem és a demokratikus (választott) legitimitás összehangolására törekszik az önkormányzati intézmények államigazgatási tevékenységbe becsatornázása útján, ahol az állandó összetétel mellett a további szervezetek képviselőinek meghívása a kezelendő válságoknak megfelelő szakmai fókusz kialakíthatóságát szolgálja. A rendszer centralizáltságát elsődlegesen a bizottsági elnökök biztosítják, akik

- a területi védelmi bizottság esetében a területileg illetékes kormány megbízottak,
- a helyi védelmi bizottságok esetében pedig a megyei (fővárosi) kormányhivatalok járási (kerületi) hivatalvezetői,

akik a központilag elrendelt feladatok egységes értelmezésére hivatottak. Ennek során a területi szintű tevékenység fókuszja elsődlegesen a védekezési tevékenység irányítására és összehangolására, a helyi szinté a lakosság-ellátási kérdésekre, a polgármesterek végrehajtott szerepe pedig a védelmi tevékenységhez szükséges erőforrások bevonására irányul.

Az állami válságkezelési intézményrendszerbe a különböző szintű területi önkormányzatok becsatornázása végső soron kettős célt szolgál: az önkormányzati erőforrások bevonásának biztosításán túl alapvető a kisebb közösségek lokális érdekeinek összemérése a válságkezelés általánosabb céljaival: szélsőséges árvízvédelmi helyzetben például a települések megközelítési útvonalainak elvágása lehet a nagyobb közösségeket veszélyeztető kihívás elhárításának eszköze.

3.4 A feladatok hangsúlyai

A tartalmi szempontból védelmi stratégiaként megfogalmazott NKS 4.2 és 4.3 fejezete kifejezetten a védelmi igazgatás funkcionális közelítésére építve ragadja meg az együttműködési képességek (*interoperabilitás*) nemzeti értelmezési tartományát az erőforrások és tevékenységek

összehangolására irányuló feladatként, végső soron a nemzeti ellenálló képesség (*reziliencia*) rendszer-szintű erősítése érdekében.⁵⁵ E tevékenység – követve az NKS rendszer-leírását – az alábbi: a honvédelmi igazgatási szektor tevékenysége az NKS 4.2 fejezet 2. bekezdése szerint a haza katonai védelmével összefüggő feladatokra való felkészítésre irányul, a tevékenységbe bevonva az igazgatásban közreműködő szerveken kívül a gazdasági élet szereplőit és az állampolgárokat is.

E tevékenység kiegészíti a honvédelmi kormányzat Magyar Honvédség működésének irányítására irányuló feladatait annak érdekében (3. bekezdés), hogy biztonsági kihívások felmerülése esetén összehangolt állami reakció születhessen (infokommunikációs rendszerekkel támogatottan néhány órán belül) gyorsított döntéshozatal formájában is (4. bekezdés). A védelmi igazgatás központi kormányzati szervéhez csatlakozó gazdaság-mozgósítást előkészítő alrendszer döntő módon a védelmi célú tartalékolás hatékonyabb rendszerének kiépítéséhez kapcsolódik (5. bekezdés). A teljes társadalomra kiható tevékenység célja a 6. bekezdés szerint:

„Az állampolgárok honvédelmi feladatokba történő bevonása érdekében ki kell alakítani a társadalom egészének és egyes tagjainak - áldozatvállalási hajlandósággal is párosuló - védelmi tudatosságát. Erősíteni kell a honvédelemért érzett társadalmi felelősséget, valamint a veszély-, válság- és konfliktushelyzetek társadalmi kezeléséhez szükséges aktivitást A lakosságot, a kis-, közepes és nagyvállalatokat, az intézményeket fel kell készíteni a védelmi feladatokra, beleértve az azok során elvárt tevékenységeket.”

E felfogás szerint tehát újra kell építeni – a NATO és az Európai Unió nemzeti ellenálló-képességre irányuló elvárásaihoz is kapcsolódva, de elsődlegesen nemzeti érdekből – azt az intézményrendszert, amely szükség esetén lehetővé teszi a társadalom egészének bevonásával a védelmi feladatokban való minél szélesebb körű és arányosított részvételt. Ennek két szegmense a védelmi tevékenységben való részvétel aktivitási oldala, valamint a nemzeti ellenálló képesség, mint a sebezhetőség csökkentése. Utóbbi körben ugyanakkor egy kölcsönösségen alapuló ellentételezési mozzanat is kimutatható: a „*kritikus fontosságú képességek működését fenntartani képes*” nemzeti ellenállóképesség (NKS 4.3. fejezet 1. bekezdés) támadásnak kitettséget csökkentő hatása érdekében a Magyar Honvédség feladatrendszerének újra-strukturálása is a Hvt2021. feladata:

„A Magyar Honvédségnek ezért képesnek kell lennie a hagyományos és a hibrid fenyegetések elleni fellépésre, a nemzeti ellenállóképesség katonai képességekkel történő növelésére, a honvédelmi ágazathoz tartozó létfontosságú rendszerelemek és egyes, a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzésére és védelmére, valamint a civil és rendvédelmi szervek feladatellátásának támogatására, a velük történő együttműködésre.”⁵⁶

Az NKS 3.2. fejezet utolsó bekezdése szerint ugyanakkor „a kormányzás (közigazgatás) és a létfontosságú rendszerelemek által nyújtott szolgáltatások folytonosságának, valamint a Magyar Honvédség és a NATO katonai erők civil erőforrásokkal történő támogatásának a biztosítása” a

⁵⁵ „Bár az ország fegyveres védelme kizárólag a Magyar Honvédség tevékenységén keresztül valósulhat meg, a kihívások jellegéből adódóan azonban a teljes nemzet felkészítése, a nemzeti ellenállóképesség (reziliencia) fejlesztése, erősítése szükséges a honvédelem komplex rendszerében Mindez magába foglalja az állam- és közigazgatás, a gazdaság, a társadalmi szerveződések és az egyének békeidőszaki felkészítését és fejlesztését is, mivel az ország biztonságát csak ezek együttes megléte és együttműködése biztosíthatja..” NKS 4.2 fejezet 1. bekezdés

⁵⁶ NKS 4.3. fejezet 2. bekezdés

polgári felkészültség fogalma körébe soroltan a védelmi igazgatás honvédelmi fókuszú feladata marad, amelynek fejlesztési és végrehajtási követelményei katonai szempontrendszer alapján értékelhetőek.

3.5 Fejezeti összefoglalás

Mindezek alapján megállapítható, hogy a kézirat lezárásának időpontjára a védelmi és honvédelmi igazgatás feladat- és intézményrendszere egy érdemi átalakítási időszakba lépett. Ennek során egyidejűleg kell fenntartani a katonai fókuszú területek biztosításának korszerűsített intézményrendszerét, valamint a biztonság nem katonai dimenzióiba a katonai erőforrások hatékony bevonásának új formáit. E kétirányú feladat puffer-zónája a védelmi és honvédelmi igazgatás célrendszere. Oly módon kell a két katalógus eszközrendszerét összehangolni, hogy az aktuális kihívásokra reagálás hol a katonai oldal hatékonyságát (hagyományos háborús szcenárió), hol pedig a társadalom (és állam) működőképességének biztosítását / helyreállítását (új típusú biztonsági kihívások) preferálja átmenetileg, mindazonáltal az ellenoldali követelmények folyamatos mérlegelésével. Hosszú távon ugyanis sem a haderő a társadalmi elvárások rovására, sem pedig a társadalom haderő nélkül fenntartható módon nem működhet.

A védelmi és biztonsági modellváltás sikere a kézirat lezárásakor még nem ítéhető meg. Jelen pillanatban az is bizonytalan, hogy a honvédelmi és védelmi igazgatás fogalmainak elválásából eredő következmények szervezeti szempontból sikeresen elválaszthatóvá teszik-e a két – részben átfedő – célú alrendszert. A folyamat következő mérföldköve – immáron az összkormányzati szemléletű Vb. és a Hvt2021. ismeretében – a megújításra kerülő ágazati törvények előkészítése során a Honvédségen kívüli, de annak tevékenységét elősegíteni hivatott honvédelmi szabályozási tartalom megragadhatósága, a honvédelmi igazgatás védelmi és biztonsági kontextusban önállósuló értelmezése. Ennek esetleges sikertelensége esetén az új típusú kihívások kezelése a hagyományos kockázatok kezelését szolgáló intézményrendszer követelményeinek rovására lenne csak kiépíthető, amely – végső soron – a reform komplexitását áldozná be az összkormányzatiság igényével szemben.

A kétirányú támogatás koncepciójának megvalósíthatósága így döntő módon az igazgatási intézményrendszer kialakításától, valamint ennek a Magyar Honvédséggel való együttműködési képességétől is függ. Ezáltal válik érdekes vizsgálati tárggyá a közös gyökerű fogalmak értelmezési tartományainak önállósulása.

4. Az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdése és az új honvédelmi törvény szabályozási mozgástere

„A Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”
Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdés

Az Alaptörvény nem túl hosszú 45. cikk (5) bekezdése a Magyar Honvédségre vonatkozó alkotmányos szabályozás magja, így a Hvt2021. legfontosabb hivatkozási pontja, felhatalmazása. Megfogalmazása szerint részletes sarkalatos törvényi szabályozást irányoz elő öt – részben elkülöníthető – makroszintű szabályozási tárgykörben. Ide tartozik:

- a Magyar Honvédség szervezeti alapjainak meghatározása,
- a feladatok részletezése,
- az irányítás szabályozása,
- a vezetés rendszerének leírása, illetve
- a működésre vonatkozó törvényi szabályozás.

E felhatalmazás szerkezetileg összehasonlítható a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó 46. cikk (6) bekezdésével,⁵⁷ amely azonban a két érintett szervezetrendszer vonatkozásában nem tartalmazza valamennyi, a Magyar Honvédség esetében jelzett tárgykört, annál lényegesen szűkebb, illetve részben más fókuszú: az államszervezeti betagozódás helyett inkább a feladatellátás módjára koncentrálnak.

	Magyar Honvédség	Rendőrség	Nemzetbiztonsági szolgálatok
Szervezet		X	
Irányítás	X	-	
Vezetés	X	-	
Működés		X	
Feladatrendszer	X	-	-
Nemzetbiztonsági tevékenység	-	X?	X
Titkosszolgálati eszközök és módszerek	-		X

2. Táblázat Az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdés összevetése a 46. cikk (6) bekezdésével

A jelen fejezet – a rendvédelmi szervekre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó szabályokkal összevetésben – arra vállalkozik, hogy rögzítse azt a sarkalatos szabályozási tárgykör-csoportot, amelynek érintése nélkül a Hvt2021. nem tenne eleget szabályozási

⁵⁷ „A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.” Alaptörvény 46. cikk (6) bekezdés

feladatának. Ennek során a feladatrendszeri részletes szabályok elemzésére csak utalunk, mivel azt korábban külön vizsgáltuk, a szabályozást ért rendszerszintű bírálat ugyanakkor a kapcsolódó területek elemzését szükségessé teszi.⁵⁸

A Hvt2021. – feltételezve a 2023. július 1-i hatályba lépéséig fennálló időben a kihirdetett szöveghez képest limitált korrekció szükségességét – minden korábbi honvédelmi törvénynél pontosabban kötődik a sarkalatossági elvárás határainak követéséhez: élt ezáltal a szabályozói szabadság korábban nem alkalmazott innovatív eszközeivel, ugyanakkor a tovább-vihető szabályozási tapasztalatok megtartását is célozta. E vonatkozásban a szabályozási hipotézis az volt, hogy az AT9M különleges jogrendi részének védelmi és biztonsági reform formájában történő megvalósulása esetén is a honvédelmi intézményrendszer relatív autonómiáját fenn kell tartani: annak működőképessége ugyanis alapvető garanciája az összkormányzati szemlélettel megvalósuló új szervezeti rendszer képességvesztés nélküli kialakításának.⁵⁹ E vonatkozásban tehát nem mellőzhető az egyes rendvédelmi szervekre, a nemzetbiztonsági szolgálatokra, valamint a Magyar Honvédségre vonatkozó alaptörvényi rendelkezések összevetése: megítélésünk szerint ugyanis az alaptörvényi kiutalások és feladatszabások szervezet-centrikus következményeit a sarkalatos szabályok alapján kialakuló intézményrendszernek tükröznie kell.

Csak az vonható össze az összkormányzati szemléletmód jegyében, aminek nincs tételes alaptörvényi akadálya: a Vbő. ennek megfelelően elsődlegesen koordinációs jellegű intézményrendszer kialakítására irányul. Ezzel együtt is csak az alaptörvényi determinációk tiszteletben tartása esetén lehetséges a válaszadás arra a további alapvető kérdésre, hogy van-e Magyarországon militarizációs tendencia, „katonás(t)rend”? E vonatkozásban a jelen fejezet fókusza elsődlegesen honvédelmi marad, nem pedig védelmi és biztonsági: a kihívásra honvédelmi aspektusú válaszokat keres. A kérdésfeltevés alapján megelégszünk azzal, ha a rendszer-kritikus értékelés bírálatát a honvédelmi alkotmányossági dogmatika szempontjából fogalmazzuk meg.

Ehhez ugyanakkor segítségül hívjuk a *48/1991. (IX. 26.) AB határozatot* (ABH 1991. 189-212.), mivel a bírálatok jelentős része a korabeli köztársasági elnök és az Antall-kormány intézményesülési vitái folytán olyan módon került alkotmánybírói érvelésben rögzítésre, amely – túlhatva az Alkotmány hatályán – az Alaptörvény értelmezhetőségét is determinálja.

4.1 A Magyar Helsinki Bizottság 2021. novemberi helyzetértékelésének összefoglalása

A Magyar Helsinki Bizottság (a továbbiakban: MHB) 2021. november végére datált helyzetképi összefoglalása⁶⁰ alapján készített blogbejegyzés⁶¹ szerint:

„A jogszabályi háttér fokozatos megváltoztatásával a kormányzat egyre több jogot adott a katonáknak arra, hogy polgári személyekkel szemben intézkedjenek. A

⁵⁸ A részletes feladatköri dilemmákról lásd: TILL SZABOLCS PÉTER A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához, *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/1. (Till VBSZK 2021/1.)

⁵⁹ Elemzését lásd: Till VBSZK 2021/19. im.

⁶⁰ Magyar Helsinki Bizottság: *Katonás(t)rend? Militarizációs tendenciák Magyarországon - helyzetkép* https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2020/11/katonas_trend_fin_HUN_211130.pdf (MHB Helyzetkép)

⁶¹ Zubbonyt húztak az országra; <https://helsinkifigyelo.444.hu/2021/12/15/zubbonyt-huztak-az-orszagra> (MHB Zubbonyt)

katonák számos, hagyományosan a rendőrség feladatkörébe tartozó, klasszikus rendvédelmi tevékenység ellátására szereztek jogot. Rendőrök helyett katonákat alkalmazni azonban nem egyszerű kapacitásbővítést jelent, hanem minőségi változást is, ráadásul minden esetben az intézkedéseknek alávetett polgárok hátrányára. A militarizációnak ez az ára, és ez a célja.”

A Hvt2021. végszavazásának időpontjára időzített kampány felütése erős átfedést mutat a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatban is közreműködő Vörös Imre korábbi alkotmánybíró 2020. év végi lezárású tanulmányával,⁶² amelynek egyik végkövetkeztetése szerint:

„30.3.De „megoldódik” a honvédség irányításának problémája is: most már nem csak szükségállapot idején (és persze nem csak akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő) használható fel a katonaság. A katonaság a Hvt korábban elemzett, az Átv által történt módosításával beiktatott 36. § (1) bek. többször említett *k) pontja* alapján a különleges jogrend bármelyik esetében, sőt a Hvt eme szabálya alapján még az egészségügyi válsághelyzetben is bevethető – éppen azért, mert erről a módosítás a szükségállapotbeli korlátozás kiiktatásával már hallgat. A hallgatás ugyanis *együtt olvasandó* az Alaptörvény „A Magyar Honvédség” címet viselő fejezetben található 45. cikk (2) bek.-ével: „*A Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja.*”. Ezt az általános, határozatlanul megfogalmazott, bármire és bármikor kiterjedő-kiterjeszhető felhatalmazást ugyanakkor együtt kell olvasni a szükségállapotban való felhasználást korlátozó szabálynak a tervezett módosítás szerinti törlésével. A honvédségnek a civil lakosság elleni bevetése tehát már nem csak szükségállapotban, hanem *a különleges jogrend bármelyik esetére kiterjesztve*, be nem határolt intézkedési lehetőséggel *most már az Alaptörvény alapján a kormány korlátlanul gyakorolható joga lesz*. Ezzel a bármikor bevezethető különleges jogrend az Alaptörvény alapján válik a bármikor bevethető *nyílt katonai diktatúra jogrendjévé*. (...)

Az Alaptörvény 2020. decemberben elfogadott 9. módosításával azonban az Országgyűlés többsége *az Alaptörvényt igazította az alaptörvény-ellenes törvényekhez*, holott az alkotmányok funkciója ennek éppen az ellenkezője. Az országgyűlési többség így olyan, a klasszikus parlamentáris demokráciától különböző másik, *a végrehajtó, különösen a fegyveres végrehajtó hatalom által dominált kormányzati* rendszert hozott létre, amelyben az alkotmányosság követelményként, problémaként *fel sem merül*.⁶³

Míg azonban a Vörös-bírálat az AT9M kritikáját a COVID-19 válság kezelésére hivatott intézkedések bírálatával kívánta megalapozni, a jelentős részben folyamatosan angol nyelvű tükrörfordításokkal megjelent MHB kampány záró-eleme e kritikát az évközi fejlemények több érdemi elemének mellőzésével, ráadásul a konkrét szöveg áttekintése nélkül vetítette rá a Hvt2021-re. Ennek során az MHB Helyzetkép felvetéseit egyetlenegy szakirodalmi hivatkozason⁶⁴ túl pusztán a saját, a legszélsőségesebben beavatkozó olvasatú aggályaira alapozta, ugyanakkor mellőzte például

⁶² VÖRÖS IMRE: Különleges jogrend katonákkal – mindörökké?

⁶³ Vörös im. 37., eredeti kiemelés szerint.

⁶⁴ MÉSZÁROS GÁBOR: Indokolt-e a különleges jogrend koronavírus idején? – Avagy a 40/2020. (III.11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről; *Fundamentum*

- a Velencei Bizottság AT9M kritikáját,⁶⁵ valamint a COVID-19 válságkezelést érintő 2020. évi horizontális összevetésű kiadványait,⁶⁶
- az Európai Unió 2021-es jogállamisági országjelentésének vonatkozó elemeit,⁶⁷
- az Emberi Jogok Európai Bírósága COVID-19 ügyben kialakuló joggyakorlatát,⁶⁸
- az európai államok joggyakorlatának összevetését,⁶⁹ valamint
- a Vbö. megemléztetését és elemzését.

A hivatkozott lehetséges viszonyítási szempontok közül leginkább a Velencei Bizottság riportjának azon eleme igényel kiemelés, amely a békétől eltérő szabályozások logikai felépítését értelmezi: az *activation* (működésbe hozás) és az *application* (alkalmazás, felhasználás) eltérő jelentésű,⁷⁰ így a szabályozás, a kihirdetés és az egyes rendelkezések érvényesítése más-más szempontú szükségességi és arányossági mérlegelést igényel. Egy különleges jogrendi általános eltérési (korlátozási) lehetőségen túl nem feltétlenül kell a szabály tényleges alkalmazását elrendelni, és a tényleges megvalósulást csak a végrehajtási szabály – a különleges jogrendi szabályozás eltéréseinek és aktualizálásának lehetőségére figyelemmel levő – adott idejű alkalmazási módja eredményezi.

Ha a honvédelmi feladatrendszerbe beépül a közreműködés lehetősége, annak keretei – az alaptörvényi determinációkon túl – tényleg viszonylag rugalmasan alakíthatók a különleges jogrendi szabályozással. A konkrét alkotmányos értelmezési tartománynak megfelelés azonban az aktuálisan hatályos szöveg arányossága és szükségessége szempontjából felül-mérlegelhető a bírói (alkotmánybírói) felülvizsgálat során, és csak egészen extrém esetben állítható az eredendő alkotmányellenesség. Az alkotmányos szabályozás eredendő feltételes módú megfogalmazása éppen azt a célt szolgálja, hogy lehetőség szerint a különleges jogrendi válságkezelés elkerülhető legyen: az már más kérdés, hogy az állami eszköztelenség fenntartása azonban nem lehet eredendő legitim cél.

A zárótanulmányban sugallt kontextusok és szándékok végső soron így még akkor is vitathatók, ha egyébként a hivatkozott történések jelentős részének tényszerűségét vissza is igazoljuk. A célok és eszközök eltérő tematizálásából markánsan eltérő következtetések erednek, különösen, ha a vizsgálat körén kívül maradnak az időközben érdemi felülvizsgálatra került végrehajtási

⁶⁵ Opinion 1035/2021 CDL-AD(2021)029 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)029-e)

⁶⁶ COMPILATION CDL-PI(2020)003 2020.ÁPRILIS [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e) és REPORT CDL-AD(2020)014 2020. JÚNIUS [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-f)

⁶⁷ Brüsszel, 2021.7.20. SWD(2021) 714 final BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM 2021. évi jogállamisági jelentés Országfejezet - A jogállamiság helyzete Magyarországon https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_hungary_hu.pdf

⁶⁸ COVID-19 health crisis [HTTPS://WWW.ECHR.COE.INT/DOCUMENTS/FS_COVID_ENG.PDF](https://www.echr.coe.int/documents/fs_COVID_ENG.PDF) 10/2021

⁶⁹ NAGY ZOLTÁN – HORVÁTH ATTILA (szerk.): A különleges jogrend és nemzetközi szabályozási modelljei; Mádli Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, MFI Tudományos Közleményei 14, Budapest 2021.

⁷⁰ “34. The legal regime of a state of emergency should make a distinction between the activation and the application of emergency powers. Activation only entails that certain emergency measures can in general be taken if the concrete situation so necessarily requires, and application, in turn, means that the measure is taken. The distinction is important because the principles of necessity and proportionality are specified differently in these two stages. If declaration of a state of emergency and activation of emergency powers are separated, these principles should be respected in three contexts: first, in declaring, prolonging and terminating the state of emergency; secondly, in activating particular emergency powers; and thirdly, in applying these powers.” Report 8.

szabályok. Ebből a szempontból viszont a Vbö. és a Hvt2021. speciális szabályozási módon kerültek megfogalmazásra: míg a tartalmi szabályok és a végrehajtási rendeleti felhatalmazások béke időszaki szegmensében a teljességre kellett törekedni, a különleges jogrendi elemek esetében a felhatalmazás eleve kizárható, a tartalom pedig korlátozható volt az Alaptörvény külön szabályozási felhatalmazásaira tekintettel. A sarkalatos törvényre kiutalás mégsem teszi alkotmányos mércévé a sarkalatos törvény tartalmát: végső soron a különleges jogrendi „*törvényrontó rendelet*” időlegesen beépülő szabályozási tartalomává válik,⁷¹ így legfeljebb az azonos szintű normák összeütközése vethető fel, de semmiképp sem a jogforrási hierarchia sérelme.

4.2 Szervezet és működés

A két összehasonlított felhatalmazás tartalmi szempontból azonos kiindulási pontja, hogy az Alaptörvény 2023. július 1-jén hatályba lépő 45. cikk (3) bekezdése szerinti, Kormány számára nevesített működés-irányítási jogkör a rendőrség esetében a 46. cikk (2) bekezdésében, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában pedig ugyanezen szakasz (4) bekezdésében is adott. A működés-irányítás tehát közös szegmens, valamennyi érintett szervezet a végrehajtó hatalom alárendeltségébe tartozik. Ehhez képest bár az alaptörvényi szabályok a Magyar Honvédséget lényegesen mélyebben érintik, mint az összehasonlítás másik két csoportját, azonban a végrehajtó hatalmi ághoz tartozás magja közös, ráadásul a rendszerváltás óta változatlan.

A Magyar Honvédség szervezeti minőséget a 45. cikk (1) bekezdésének felütése rögzíti a kizárólagos fegyveres erő jelleg nevesítésével, azonban ezzel összevethető – rendvédelmi szervei, esetleg védelmi és biztonsági szervezeti – megjelölés nem található az Alaptörvényben, így a sarkalatos szabályozási szabadság összességében a honvédség vonatkozásában kötöttebb, mint a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében. A 2023. június 30-ig hatályos rendvédelmi szervei kiutalások is az egyes különleges jogrendi különös szabályok esetében elveszítik eddigi – relatíve érvényesülő – kötőerejüket.

Nem mellőzhető ugyanakkor annak is a figyelembevétel, hogy a honvédelem, mint tevékenység viszont önmagában nem sarkalatos törvényi tárgykör, így az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdése ebből a szempontból szervezetkötöttebb, mint a 46. cikk (6) bekezdése.⁷² E vonatkozásban már a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat rendelkező részének A/4. pontja – a hivatkozási alap módosulásából eredő eltérésektől eltekintve – az alábbiakat tette alkotmányos követelménnyé:

„4. A fegyveres erők működésének irányítása a Kormány hatásköre. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés h) pontjában a "működés irányítása" az irányítási jogkörökből a végrehajtó hatalomra tartozó részt jelöli meg; s a végrehajtó hatalommal

⁷¹ Alternatív alkotmánybírósági tematizálásait lásd: 3234/2020. (VII.1) AB határozat

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/\\$FILE/3234_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/$FILE/3234_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)

⁷² Sajátos következményei vannak annak az értelmezésnek, hogy a honvédelmi tevékenység minőségileg szélesebb értelmezési tartományhoz kötődik, mint maga a Magyar Honvédség. Mivel a dezintegrációs modell következtében a Honvédelmi Minisztérium a Magyar Honvédség irányítását elősegítő hivatali szervezetté vált, annak csak a Magyar Honvédség irányítására irányuló, belső igazgatási szegmense maradt sarkalatos törvényi tárgykör. A honvédelem külső irányítási szegmense ugyanakkor ettől elkülöníthető, elsődlegesen erőforrás-mobilizációs szerepkörként azonosítható.

kizárólagosan felruházott Kormány alkotmányos jogállásával összhangban minden olyan irányítási hatáskört felőlel a fegyveres erők felett, amely a hatályos jog szerint nem tartozik kifejezetten az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe. A három szerv hatásköreinek a fegyveres erők irányítását hézag nélkül át kell fogniuk. A fegyveres erők működésének irányítása a Kormány hatásköréből törvénnyel nem vonható el; ugyanakkor a hatalmi ágak elválasztása, illetve a köztársasági elnök jogállása keretein belül, a Kormány hatáskörének érintetlenül hagyásával, mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök hatásköre elvileg bővíthető.” (ABH 1991. 190.)

Bár a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek egymáshoz viszonyított minősége nem volt a vizsgálat tárgya, a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat Indokolása kifejezetten rögzítette valamennyi fegyveres szerv végrehajtó hatalmi ágba tartozását: „Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés h) pontja szerint a Kormány irányítja a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek működését. Ez a hatáskörmegállapítás úgy értelmezendő, hogy a felsorolt szervezetek mind a végrehajtó hatalom részei.” (ABH 1991. 199.) Mindezekre tekintettel mind az Alaptörvény, mind pedig az AT9M – eltérő rendelkezés hiányában – anélkül örökölte a fegyveres erő és a rendvédelmi szervek végrehajtó hatalom alárendeltségébe tartozásának követelményét, hogy azt egyáltalán ki kellett volna mondania. A Kormánynak, mint a végrehajtó hatalomnak a feladat- és hatásköre ráadásul szubszidiárius módon érvényesül, országgyűlés előtti felelősségének korlátjai között.⁷³

A 48/1991. (IX. 26.) AB határozat Indokolásának fegyveres erők irányításának megosztására vonatkozó 1. pontja szerint ugyanakkor egyértelműen kizárható a fegyveres erő önálló hatalmi ággá minősítésének lehetősége: a politikai kormányzáshoz képest csak relatív módon értelmezhető – a tipikusan a politikamentesség érveivel összekapcsolt – szakmai autonómia-törekvés.⁷⁴

⁷³ „A 35. § (1) bekezdése a Kormány hatásköri jogosítványait tartalmazza (azzal, hogy törvény további hatásköröket állapíthat meg). Az itt szereplő hatásköri jogok között sok az általános feladatmeghatározás, de a (2) bekezdés egyértelművé teszi, hogy a Kormány feladatköre egyben hatáskör: a Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki és határozatokat hoz; továbbá a 40. § (2) bekezdés szerint a Kormány az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben közvetlenül vagy valamely tagja által intézkedhet. A Kormány az Alkotmány szerinti parlamentáris rendszerben a végrehajtó hatalom kizárólagos letéteményese, és az Országgyűlésnek felelős gyakorlója. A végrehajtó hatalom feladatköre és hatásköre olyan komplex és átfogó, hogy hatásköri jogosítványainak kimerítő felsorolása lehetetlen. Valójában a Kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alkotmány nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe. Ez az Alkotmányban úgy jelenik meg, hogy míg minden más szerv hatáskörét konkrétan és kimerítően meghatározza az Alkotmány, a Kormány számára csak általános irányítási és szervezési feladatokat jelöl meg, illetve - más szervekkel közös feladatok esetén - hatáskörmegosztási szabályokat tartalmaz. A Kormánynak a 35. § (1) bekezdés a) és b) pontjában megjelölt hatásköre általában felőleli a végrehajtó hatalom teljes tevékenységét.” (ABH 1991. 199-200.)

⁷⁴ „1. Nem tartoznak az Alkotmánybíróság vizsgálódása körébe sem azok a politikai és szakmai törekvések, amelyek - különböző okokból - a fegyveres erőknek az államszervezeten belül viszonylagos autonómiát kívántak biztosítani, sem azok a kül- és belpolitikai körülmények, amelyek között a fegyveres erők mai irányítási és vezetési struktúrája létrejött. A fegyveres erők feletti kompetencia-megosztás - a politikai indíttatástól függetlenül, úgy, ahogyan az az Alkotmányban megvalósult - természetesen velejárója minden parlamentáris rendszernek, s nem a hadsereg politikai "kívülállásának" alkotmányi biztosítása. Az Alkotmányból nem vezethető le a fegyveres erők politikai semlegességének sem a követelménye, sem valamely konkrét koncepciója, de mindennek kizárása sem; ugyanígy nem következik az Alkotmányból a fegyveres erők "politikai" irányítása és "szakmai" vezetése elválasztásának sem a követelménye, sem a tilalma, sem valaminő megoldása. A hadsereg viszonylagos függetlenítése a kormányzati ("párt") politikától legfeljebb atekintetben lehet alkotmányossági kérdés, hogy a fegyveres erők az Alkotmány szerint semmiképpen nem minősülnek önálló hatalmi ágaknak. A végrehajtó hatalmon belüli viszonylagos

Az alkotmánybírósági elvárásrendszer – az azonos jogszabályhelyen szabályozottság hivatkozásán túl – nem fogalmazott meg elválasztási kötelezettséget a fegyveres erő minőség és a rendvédelmi szervek között. Az Alkotmány korabeli időállapota alapján mindez – a Határőrség hibrid jellegére tekintettel – eleve fel sem merülhetett volna. Így tehát legalább egy történeti példa kimutatható a fegyveres erő minőség és a rendvédelmi/rendészeti funkció közötti átjárhatóságra, amely állapot 2005-ig folyamatosan fennállt. A korabeli megoldás elsődlegesen időben és a felkészített állomány szempontjából differenciált feladatellátást eredményezett, de semmiképpen sem alkotmányellenességet. Míg a béke időszak tevékenység zömét a rendvédelmi-igazgatási feladatok jelentették, a határvédelem-századok katonai védelmi jelentőségét a délszláv-háborúk bizonyították.

4.3 Feladatrendszer és működési módok

A hatályos feladatrendszer az alaptörvényi szinten részlegesen determinált a honvédelmi, rendvédelmi és nemzetbiztonsági szervezetrendszerre, de a módszer és a szabályozás mélysége elkülöníthető. A Magyar Honvédség esetében a megfogalmazás jelenleg még részben eltérő előfordulási helyekhez kötődik:

- a 45. cikk (1) bekezdésének szervezeti minőséget követő része⁷⁵ az alapvető feladatok kategorizálására vállalkozik,
- az AT9M különleges jogrendi részének hatályba lépéséig a 45. cikk (3) bekezdése is kiemel további közreműködési feladat-elemet a katasztrófavédelmi tevékenységgel összefüggésben,⁷⁶ valamint
- a felhasználás a különleges jogrendi alcímben jelenik meg három alkalommal, a belső karhatalmi együttműködési feladatokkal összefüggésben, ugyanakkor engedélyezési különös szabály-szemlélettel, irányítási mozzanatként.⁷⁷

Ha a Magyar Honvédség alapvető feladata haza-védelmi (függetlenség-védelem, a területi épség katonai védelme, a határok katonai védelme) és nemzetközi együttműködési (közös védelem, békefenntartó feladatok, humanitárius tevékenység) szegmensekre bontható, ezekhez képest mind a közreműködés, mind pedig a felhasználás csak kiegészítő jellegű lehet. Áttételesen ezen túl az

függetlenítés ténye és módja, illetve a nem végrehajtott hatalomra tartozó irányítási jogkörök konkrét kialakítása a hatályos Alkotmány szerint nem alkotmányossági, hanem politikai döntés.” (ABH 1991. 194-195.)

⁷⁵ „A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.” Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdés második mondat.

⁷⁶ „(3) A Magyar Honvédség közreműködik a katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában és felszámolásában.” Az Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdés 2023. június 30-ig hatályos szövege.

⁷⁷ Szükségállapot: Az Alaptörvény 50. cikk (1) és (2) bekezdés 2023. június 30-ig hatályos szövege:

„(1) A Magyar Honvédséget szükségállapot idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.

(2) A szükségállapot idején az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a Magyar Honvédség (1) bekezdés szerinti felhasználásáról.”

Terrorveszélyhelyzet: az Alaptörvény 51/A. cikk (5) bekezdés 2023. június 30-ig hatályos szövege: „(5) A Magyar Honvédséget a (3) bekezdés szerinti intézkedések hatályossága és a terrorveszélyhelyzet idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.”

alapfeladatokon belül is található egy különleges jogrendi utalás, amely az ön- és kollektív védelmi feladatok primátusára utal: ez a rendkívüli állapotú összefoglalt feladat-mérlegelési szabályban megjelenő sorrendiség,⁷⁸ amely az AT9M hatálybalépését követő hadiállapotú szövegbe is átemelést nyert.⁷⁹ Ha mindemellett az utóbbi rendelkezés béke időszaki kapcsolódási pontját, a *Döntés katonai műveletekben való részvételéről* alcímű 47. cikk (2) bekezdését⁸⁰ is a vizsgálat körébe vonjuk, megállapítható, hogy az alkalmazás fogalmának szükségszerűen lenne béke időszakában az Országgyűlés döntési kompetenciájába tartozó értelmezési tartománya, amely *sui generis* katonai tevékenység, és amely csak a rendkívüli állapot esetében kerül át a Honvédelmi Tanács jogkörébe, illetve az AT9M különleges jogrendi reformját követően a hadiállapotú Kormány-jogkörbe.

A nem elsődlegesen honvédségi felelősségű, együttműködési tevékenységek szempontjából nyer jelentőséget az Alaptörvény 46. cikke. Mint arra a korábbiakban már utaltunk, az Alaptörvény – ellentétben a honvédségi 45. cikk (5) bekezdése szerinti kiutalással – a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében nem teszi szükségessé a feladatok kétszintű meghatározását, legalábbis nem sarkalatos tárgykörként. A rendőrség esetében az (1) bekezdés szintén az alapvető feladatok kategorizálására törekszik öt rendvédelmi tárgykörben (bűncselekmények megelőzése, bűnfelderítés, a közrend, közbiztonság és az államhatár rendjének védelme), a 2018 júliusa óta hatályos szövegváltozat⁸¹ ugyanakkor egy részvételi típusú feladatot is a felsorolás mellé helyezett anélkül azonban, hogy a jogellenes bevándorlás megakadályozásáért elsődlegesen felelős szervezetet nevesítette volna. Míg tehát a Magyar Honvédség felhasználását érintő alaptörvényi megfogalmazásokban 2023. június 30-ig szerepel a kíséret szempontjából teljesítési akadályoztatással küzdő rendőrségi és nemzetbiztonsági szolgálati szektor, a 46. cikk (1) bekezdése ilyen kapcsolódást nem tartalmaz, hasonlóan a még hatályos honvédségi katasztrófa-védelmi közreműködési szabályhoz.

Mindennek lehetséges magyarázata, hogy – az Alkotmány korábbi fejezetcímével ellentétben – az Alaptörvény nem törekszik a rendvédelmi szervek összességének alkotmányos statálására, még a rendvédelmi szervi fogalom rögzítésére sem. Mindez azonban lehetőség maradt, amelyhez képest a sarkalatos törvényi szabályozási szint, a Vbö. döntött a rendvédelmi szervi fogalom fenntartása mellett a rendészeti feladatok irányából, a fogalom bizonytalan határmegvonása alapján tett kritikai észrevételek ellenére.

A 46. cikk (3) bekezdése ehhez képest a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatát az esetleges együttműködési szegmens jelzése nélkül rögzíti.⁸² A nemzetbiztonsági érdekek érvényesítésén túl ugyanakkor a törvényes rend védelme a rendőrségi közrendi és közbiztonsági tevékenységgel, a függetlenség-védelmi irány pedig a Magyar Honvédség szuverenitás-védelmi feladataival

⁷⁸ A 49. cikk (3) bekezdés szerinti, 2023. június 30-ig hatályos megfogalmazásban: „(3) A Honvédelmi Tanács dönt a) a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadművelési területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról;”

⁷⁹ Az Alaptörvény 49. cikk (3) bekezdés AT9M szerinti változata.

⁸⁰ „(2) Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt - a (3) bekezdésben meghatározott esetek kivételével - a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról.”

⁸¹ „(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.”

⁸² „(3) A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.”

legalábbis érintkező, részben átfedő megfogalmazás eredendően is. A megfogalmazások összevetéséből ugyanakkor az is levezethető, hogy a feladat-szegmensek alaptörvényi szintre kiemelt részein túl a feladatrendszer leírása csak a Magyar Honvédség esetében szükségszerűen sarkalatos törvényi tárgykör, a másik két esetben a törvényi szabályozás módja elvben szabadabb.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.), illetve a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) egyértelműen szervezet-centrikus tárgymegjelölése ugyanakkor – a több mint huszonöt éves folyamatos módosulásokkal korrigált eredendő szabályozási stabilitáson túl – végső soron túllép a sarkalatosági probléma szervezet versus tevékenység olvasatán: nincs rendőri tevékenység a szervezeten túl és a nemzetbiztonsági tevékenység sem lehetne a nemzetbiztonsági szolgálatok értelmezési tartományán kívül. Utóbbi szempontból az AT9M szempontjából ugyanakkor adottságként tekinthető a lehatárolás kettős áttörése:

- a KNBSZ (és tízéves integrációját megelőzően a Katonai Felderítő Hivatal, valamint a Katonai Biztonsági Hivatal) eredendően honvédelmi főkusszal kiegészített, speciális nemzetbiztonsági tevékenység ellátására szakosodott, illetve
- a Terrorrelhárítási Központ, – *a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatainak ellátásának részletes szabályairól szóló 295/2010. (XII.22.) Korm. rendelet* hatályba lépése óta – elsődlegesen nemzetbiztonsági jellegű tevékenységre szakosodott rendőri szervként azonosítható.

Ehhez képest az Nbtv. Alaptörvényen túli rendeltetést nem, csak szervezet-specifikus feladatköri felsorolásokat tartalmaz a 4-9. §-aiban, az Rtv. 1. § (1) bekezdése viszont törekszik az intézményi konglomerátum feladatrendszerének kategorizált összefoglalására:

„A rendőrség feladata az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és az e törvényben meghatározott bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés, a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése, valamint az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása.”

E felsorolás alaptörvényi utalásának feloldása alapján végső soron a rendőrségi alapfeladatok

- a bűncselekmények megakadályozása, felderítése,
 - a bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés,
 - a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése
- a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme,
 - a határforgalom ellenőrzése,
- a jogellenes bevándorlás megakadályozása (nem elsődleges felelősként),
 - az idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása, valamint
- a terrorizmus elleni küzdelem.

E felsorolás eredendően nemzetbiztonsági tevékenységgel átfedésben lévő elemein túl a Magyar Honvédség tevékenységével összefüggésben az is vizsgálható, hogy a kapcsolódó mozzanatok honvédelmi feladatként történő megjelenése eredendően kizárt-e, vagy csak egy – jogállamisági fogalomkörbe köthető normatív alappal nem rendelkező – közjogi hagyomány. E szempontból az általános büntetőjogi és büntető eljárásjogi peremfeltételekre kiterjedő vizsgálat is indokolt, mivel – végső soron – a katona is ember, így a bármely természetes személyre megállapított általános szabályok katonákra vetített értelmezése is jelentőséget nyerhet. Ebből a szempontból a

büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (új BE) elemei közül a tetten ért elkövető elfogásának (273. §) az őrizettől (XLIV. Fejezet) való elkülönítése, illetve *a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* (a továbbiakban: Btk.) szerinti jogos védelem és végszükség összevetése indokolt.

Az új BE 273. §-a szerint „*A bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt bárki elfoghatja, köteles azonban őt a nyomozó hatóságnak haladéktalanul átadni, vagy ha erre nincs módja, a rendőrséget tájékoztatni.*” E rendelkezés általános alanya – kizáró rendelkezés hiányában – a katoná is lehet, így a folyamatban lévő bűncselekmény megakadályozására irányuló tevékenysége – pusztán fegyveres mivolta folytán – sem vitatható. Az őrizetbe vétel, mint a személyi szabadság átmeneti elvonása viszont a 274. § (2) bekezdése szerint feltételekkel bírósági, ügyészségi vagy nyomozó hatósági döntéshez kötött, így már a Magyar Honvédség felhatalmazottságán túli tevékenység.

A Btk. a jogos védelem körében a 22. § (1) bekezdésében kizárja a büntethetőséget, ha „*...saját, illetve más vagy mások személye, javai vagy a közérdek ellen intézett, illetve ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához szükséges...*” azzal, hogy a (2) bekezdés további kiterjesztő értelmű vélelmeket kapcsol a személy elleni vagy lakásban történő jogtalan támadások további körülményeire tekintettel.⁸³ Bár a jogos védelem esetéhez közeli végszükség szituációjának értelmezési tartományából a katonák kizárhatók,⁸⁴ a jogszabály engedélye végső soron további büntethetőséget kizáró okként jelentőséget nyerhet.⁸⁵

Mindezek alapján, ami egyéni (állampolgári) szinten megengedett más törvényekben, az szervezeti szinten sem válhat tilalmazottá, ahhoz a Hvt2021-nek is igazodnia kell. Lehetnek alaptörvényi korlátok, ugyanakkor azok léte nem eredendő alkotmányossági elvárás, és a haderő egyes feladataiból kizárása semmiképpen sem tekinthető hatalommegosztási elvárásnak. A Magyar Honvédség a hatalommegosztás szempontjából a végrehajtó hatalom egyik – önállóan nevesített – eleme, amelyhez képest a többi hatalmi ág szerepe az irányítási jogkörök megosztása

⁸³ „A jogtalan támadást úgy kell tekinteni, mintha az a védekező életének kioltására is irányult volna, ha

a) azt személy ellen

aa) éjjel,

ab) fegyveresen,

ac) felfegyverkezve vagy

ad) csoportosan

követik el,

b) az a lakásba

ba) éjjel,

bb) fegyveresen,

bc) felfegyverkezve vagy

bd) csoportosan

történő jogtalan behatolás, vagy

c) az a lakáshoz tartozó bekerített helyre fegyveresen történő jogtalan behatolás.”

⁸⁴ „23. § (1) Nem büntetendő annak a cselekménye, aki saját, illetve más személyét vagy javait közvetlen és másként el nem hárítható veszélyből menti, vagy a közérdek védelme érdekében így jár el, feltéve, hogy a cselekmény nem okoz nagyobb sérelmet, mint amelynek elhárítására törekedett.

(2) Nem büntethető, aki azért okoz nagyobb sérelmet, mint amelynek elhárítására törekedett, mert ijedségből vagy menthető felindulásból nem ismeri fel a sérelem nagyságát.

(3) Nem állapítható meg végszükség annak javára, akinek a veszély előidézése felróható, vagy akinek a veszély vállalása foglalkozásánál fogva kötelessége.”

⁸⁵ „24. § Nem büntetendő az a cselekmény, amelyet jogszabály megenged, vagy büntetlennek nyilvánít.”

szempontjából nyerhet jelentőséget, azonban utóbbi szélessége semmilyen formában nem befolyásolja a haderő államszervezetben betöltött helyzetét.

A rendészeti feladatokból kizárást eredményező felhasználás terminológiája az Alkotmányban a NATO csatlakozás időszakát követően vált következetes szóhasználatúvá, az alkalmazás és felhasználás elkülöníthetősége addig indokolási szinten összecsúszó elem volt, és – a honvédelmi törvényi fogalom-meghatározások nélkül – magyarul sem, angol fordításban pedig különösen nem volt értelmezhető. Azzal, hogy az AT9M kivezette a felhasználás és közreműködés alaptörvényi használatát, sarkalatos törvényi szinten lehetővé tette az átértelmezést: a közreműködés fogalmának általánosítását, leválasztva azt a fegyverhasználati különbségtétel szempontjáról.

A Hvt2021. 59. § szerinti feladatrendszerének (5) bekezdése ugyanakkor garanciális jelentőséggel rögzíti, hogy „[a]z Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerinti alapvető feladatok ellátását az e § szerinti további feladatok nem veszélyeztethetik.” E rendelkezés szerint tehát a Magyar Honvédség közreműködési tevékenységének abszolút határa az alaptörvényi rendeltetés biztosíthatósága. A közreműködés így nem veszélyeztetheti a haza katonai védelméből eredő feladatok ellátását.

4.4 Irányítás és vezetés

A 48/1991. (IX. 26.) AB határozat Indokolásának A/II/2. pont utolsó bekezdése mind a mai napig ható módon rögzíti az irányítás és vezetés elhatárolásának alapvető fogalmi kiinduló pontját:

„Az irányítás és vezetés elhatárolása tehát az irányított szervezethez való viszonyon és - az állami irányításban - az irányítási illetve vezetői aktusok különböző jogi minőségén alapul. Ilyen értelemben a megkülönböztetés formális: az aktus nem általános vagy konkrét volta szerint minősül "irányítói" vagy "vezetői" aktusnak, s nem is jelentősége szerint. A vezetés mindig az irányítás keretei között marad, s ebben az értelemben az irányítás végrehajtása minden vezetői önállóság mellett is, nemcsak akkor, ha az irányító és a vezető között (szervezeti)hierarchikus alá-fölérendeltség van.” (ABH 1991. 194.)

Bármennyire vonzó lenne a vezetés és irányítás tartalmi (funkcionális) elkülönítése, annak végső soron csak formális, topográfiai jellegű a megközelítése: az irányító a szervezeten kívül, afelett áll, a vezető pedig azon belül, de a szervezet csúcsán. Ha az Alaptörvény szerint ugyanazon személy vezetheti és irányíthatja ugyanazt a szervezetrendszert,⁸⁶ e két megnyilvánulás tárgya részlegesen elkülöníthető a belső hierarchia szempontjából: a felső szintű szervezet vezetése összhangban áll az alárendelt szervezetek irányításával. Hasonló szabályozási megoldás a Magyar Honvédség parancsnoka vonatkozásában a Hvt2021. 74. § (2) bekezdésben is kimutatható: a Magyar Honvédség parancsnoka a Parancsnokságot vezeti, a többi katonai szervezetet pedig – az atipikus kettős irányítású szervezetek megosztott kezelése kivételével – irányítja. Mindez a Magyar Honvédség, mint szervezetrendszer vonatkozásában mégis vezetési jogkörként foglалható össze, mivel a Magyar Honvédség parancsnoka az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdése szerinti négy irányító szerv vagy személy (Kormány, köztársasági elnök, Országgyűlés, feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter) irányítási döntései által rendelkezésére bocsátott döntési keretek

⁸⁶ „29. cikk (3) Az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja, ...”

között jogosult és köteles eljárni, amelynek törvényességi és szakmai ellenőrzése a honvédelmi miniszter irányítási jogkörének része.

Míg az államhatalmi ágakon belül a Kormány működés-irányítási jogköre formájában egyfajta szubszidiaritás érvényesül a köztársasági elnöki és országgyűlési jogkörökkel szemben,⁸⁷ a Kormányon belüli feladat-megosztás szubszidiaritási eleme a honvédelmi miniszter irányában a Hvt2021. 8. § (2) bekezdése. Az újrafogalmazott tárca-kompetencia három irányú, érinti a törvény címében is kiemelt szervezet-irányítási (Magyar Honvédség) és feladat-irányítási szegmenst (honvédelem) oly módon, hogy a honvédelmi feladatok mellett a katonai válságkezelés eszközrendszere is kiemeltet nyer.⁸⁸

⁸⁷ „2. "A fegyveres erők működésének irányítása" hatásköri szabály. Ez az egyetlen alkotmányi rendelkezés, amely az irányítási jogköröknek a 40/B. §-ban történt megosztása alapján a Kormányra vonatkozik. Jellegét, azaz általánosságát tekintve éppúgy illeszkedik a többi kormányhatáskör közé, mint ahogy az Országgyűlés és a köztársasági elnök fegyveres erőkre vonatkozó konkrét és kimerítően felsorolt irányítási jogai is olyan jellegűek, mint a szervek egyéb jogosítványai.

A h) pontban megállapított hatáskör - az Országgyűlés és a köztársasági elnök konkrét jogosítványaival szemben – a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek "működésének" irányítására vonatkozik, vagyis az irányításból a végrehajtó hatalomra tartozó részt jelöli meg. A működés irányítása a Kormány alkotmányos jogállásával összhangban minden olyan irányítási hatáskört felölel a fegyveres erők felett, amely a hatályos jog szerint nem tartozik kifejezetten az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe. A Kormány irányításával kell a fegyveres erőket úgy megszervezni és olyan állapotban tartani, hogy elláthassák feladataikat.

A "működés" az az ismérv, amely a végrehajtó hatalom hatásköri korlátját meghatározza: az Alkotmány szerint a Kormány hatásköre ezen semmilyen törvényi rendelkezés folytán sem terjedhet túl. Másrészt a Kormány általános hatáskörének ilyen meghatározása azt is biztosítja, hogy a működés irányítása a Kormány hatásköréből törvénnyel nem vonható el, és ez a hatásköre nem csorbítható. A Kormány hatáskörének a működés irányításaként való pozitív meghatározása nem áll ellentétben azzal, hogy a Kormány hatásköre mindarra kiterjed, ami nem az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök kifejezett hatásköre. Az Országgyűlés és a köztársasági elnök konkrét jogosítványainak és a Kormány általában meghatározott hatáskörének a fegyveres erők irányítása egészét át kell fognia; nem maradhat olyan hézag, amelynek folytán a Honvédség illetve a Határőrség vezetője adott vonatkozásban ne állna az Alkotmányban meghatározott három szerv valamelyikének irányítása alatt. Az a tény, hogy a Kormány hatáskörét az Alkotmány pozitívan, a működés irányításaként határozza meg, egyrészt a Kormány hatáskörét védi, másrészt azt teszi lehetővé, hogy a hatalmi ágak elválasztása, illetve a köztársasági elnök jogállása keretein belül mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök hatásköre elvileg bővíthető legyen a Kormány hatáskörének érintetlenül hagyása mellett.

A Kormány irányítási hatáskörét a Hvt. 10. § - még mindig rendkívül általánosan - részekre bontja (egyetlen konkrét hatásköri jogosítvány az ország általános vagy részleges mozgósításának elrendelése). A fegyveres erők működése irányításának részletesebb hatásköri szabályai a Hvt. 11. §-ában található, amely a miniszterek, illetve a (2)-(6) bekezdésben a honvédelmi miniszter vonatkozó hatáskörét állapítja meg. (A miniszterek irányítási jogosultságának alapja az Alkotmány 37. § (2) bekezdése.) A Hvt. 11/A. §-a tartalmazza a Magyar Honvédség parancsnoka vezetési jogosítványait. A honvédelmi miniszter és a Honvédség parancsnoka közötti hatáskörmegosztás a kormányzati irányítás és a szakmai vezetés szétválasztásának jegyében történt. A fent kifejtettek szerint sem e megosztás ténye, sem technikai megvalósításának módja nem alkotmányossági kérdés, amíg az irányítási jogosultságok fent leírt alkotmányi rendje sérelmet nem szenved. A Honvédség parancsnoka kizárólag az egyes irányítási aktusok rendelkezéseinek megfelelően, azokon belül gyakorolja önálló vezetői hatásköreit. A Hvt. 11/A. §-ban meghatározott parancsnoki hatáskört tehát mindig arra figyelemmel kell értelmezni, hogy a Honvédség parancsnoka által kiadott parancsok az Országgyűlés, a köztársasági elnök, illetve a Kormány vagy a honvédelmi miniszter irányításának végrehajtására szolgálnak." A 48/1991. (IX. 26.) AB határozat Indokolásának A/IV/A Kormány hatásköre/2. pontja (ABH 1991. 200-201.)

⁸⁸ „8. § (1) A honvédelemért felelős miniszter ellátja a Kormány által meghatározott honvédelmi irányítási és a Honvédség irányításával kapcsolatos feladatokat.

(2) A honvédelemért felelős miniszter a Kormánynak az ország honvédelmi, és a válságkezelés katonai feladatai végrehajtásáért, valamint a Honvédség irányításáért felelős tagja. Gyakorolja az ezekkel összefüggő azon jogokat, amelyeket az Alaptörvény vagy törvény nem utal más szerv vagy személy hatáskörébe.”

Az irányítás és vezetés viszonyrendszere szempontjából szükséges a Hvt2021. 2. § szerinti alapelvi rendelkezéseinek kiemelése, amelyek a honvédelmi tevékenység általános megvalósítási kereteit rögzítő mérlegelési szempontokkal egészítik ki a szabályozás korábbiánál erősebb feladatrendszeri és szervezeti tagoltságra épített rendszerét. A törvény végrehajtásának megszervezése, ezáltal a honvédelmi tevékenység megvalósulása szempontjából olyan alkotmányos értelmezési tartománnyal bíró mérlegelési szempontok épülnek a döntéshozatalba, mint

- a célhoz mért arányosság,
- a honvédelmi célok és a civil irányítás folyamatossága követelményének összehangolása,
- az enyhébb alkalmas korlátozás elve,
- a katonai kihívások kezelésének fókuszja,
- a honvédelmi érdek védelmi és biztonsági érdekekhez viszonyított elsőbbsége, valamint
- az ellenőrizhetőség és a felelősség megállapíthatóságának követelménye.⁸⁹

Alapvető szempont tehát a haza katonai védelméért viselt össztársadalmi felelősség, valamint a védelmi és biztonsági kihívások kezelhetősége érdekében megjelenő honvédségi szerepvállalás összehangolása: utóbbi ugyanakkor csak abban az esetben merülhet fel, ha ezzel párhuzamosan a honvédelmi érdek folyamatosan biztosított. A katonai képességek más társadalmi érdekek kielégítése érdekében bevonhatók, de végső soron – katonai kihívás megjelenése esetén – a Hvt2021. hivatott biztosítani az önkéntes haderőről hadkötelezettségen alapuló haderőre átállás lehetőségét is a hadiállapot kihirdetéséhez kötődően.

4.5 A Magyar Helsinki Bizottság 2021. decemberi helyzetértékelésének kritikája

A „Zubbonyt húztak az országra” című blogbejegyzés⁹⁰ – további rendvédelmi interjúkra hivatkozva – a Katonás(t)rend? Militarizációs tendenciák Magyarországon – helyzetkép sajtóanyagának tekinthető, amely a Hvt2021. országgyűlési elfogadását követő napon, így annak kihirdetését megelőzően került nyilvánosságra. A helyzetkép összefoglalása szerint valamilyen (vélt vagy valós) veszélyeztetettségre hivatkozással egyre több katonai jogkör kerül nevesítésre

⁸⁹ „2. § A honvédelem szervezése és az e törvényben meghatározott honvédelmi feladatok ellátása során az érintett szervezetek és természetes személyek különösen a következők szerint kötelesek eljárni:

a) a honvédelmi feladatok ellátásához szükséges intézkedések, erők és eszközök jellege, mértéke és eljárásai a megelőzni, elhárítani vagy felszámolni kívánt hátránnyal vagy sérelemmel arányosan, a honvédelmi érdekek megóvásához és helyreállításához szükséges mértékben alkalmazandók,

b) a honvédelmi érdek megóvását, előmozdítását szolgáló döntéshozatal, valamint a feladatellátás, továbbá az ezek felülvizsgálatára, ellenőrzésére irányuló eljárások során az alapul vett honvédelmi célok elsőbbségét a civil irányítás folyamatossága mellett kell biztosítani,

c) a honvédelmi feladatellátás során az azonos eredményt biztosító jogkorlátozások közül az enyhébb korlátozással járót kell választani,

d) a honvédelmi érdek érintő tervezés, döntéshozatal és feladatellátás során - a Vbö.-ben meghatározottakra figyelemmel - a katonai jellegű veszélyek és fenyegetések sajátosságaihoz alkalmazkodó eljárások elsőbbségét kell érvényesíteni,

e) a honvédelmi feladatok tervezése és végrehajtása tekintetében a jogok érvényesülését a védelmi és biztonsági érdekre figyelemmel, a honvédelmi érdek sérelmének megelőzését biztosítva kell eljárni,

f) a honvédelmi szervezetek feladatellátása tekintetében a feladatok meghatározása és végrehajtása során egyaránt biztosítani kell az ellenőrizhetőséget, a döntéshozói és végrehajtói szintű egyéni felelősség elhatárolhatóságát.”

⁹⁰ MHB Zubbony

„és a visszaélészerű eljárásukkal szembeni garanciák hiányosságai aggasztó képet mutatnak”. A migrációs válsághelyzettől a terrorveszélyhelyzeten át a COVID-járványkezelésig nyomon követett trend értékelése szerint a külső védelemre hivatott honvédségi

„...feladatkört a Fidesz-KDNP minősített többségével működő Országgyűlés 2015 óta jelentősen kibővítette. Az évek során a katonaság jogköreit különböző jogszabályok útján lépésről-lépésre kiszélesítették, lehetővé téve, hogy a honvédség Magyarország polgári lakosságával szemben is intézkedhessen, és olyan jogköröket gyakoroljon, amelyek hagyományosan a rendőrség hatáskörébe tartoznak.

Az egymást követő jogszabály-módosítások eredményeként a katonaság alkotmányos szerepköre jelentősen megváltozott, és a magyar honvédség a rendvédelem egy újabb eszközeként jelent meg a kormány kezében az ország polgári lakosságával szemben.”

A blogbejegyzés kiemeli

- a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elsődleges következményeként a kormányzati mérlegelési jogkörben elrendelt hosszabbíthatóság eszközét és ennek folyamánként a területzárások lehetőségét és a rendőrséggel közös járőrözést,
- a terrorveszélyhelyzet vonatkozásában a katonai rendészek jogkörének kiterjesztését,
- COVID-19 járvány-kezelés során pedig a katonák önálló intézkedésre és fegyverhasználatra feljogosítását, valamint a feladatrendszer kormányrendeleti szintű bővíthetőségét, ideértve a kórházparancsnoki rendszert és az ellenőrzési feladatok (egyébként fegyvertelen) ellátását is.

„A megkérdezett rendészeti szakértők szinte teljes mértékben egyetértettek abban, hogy a járvánnyal kapcsolatos új feladatok (pl. karanténok ellenőrzése, járőrözés stb.) túlterhelték az amúgy is munkaerőhiányos rendőrség személyi állományát, így szükség volt plusz kapacitás bevonására. Erre szerintük a honvédség megfelelő volt. Többen említették, hogy „békeidőben egyébként sincs dolga a katonának”.”⁹¹

A blogbejegyzés a fenti érvelés alapján javaslatot tett:

- az egyidejű intézkedési jogcímek felülvizsgálatára,
- a fegyverhasználati szabályok civilek számára történő egyértelműsítésére,
- az esetek kivizsgálására szolgáló eljárásrend egységesítésére,
- a (részben külső) jogorvoslati jogok bővítésére,
- a rendőrségi és katonai hatáskörök elválasztására.

E blogbejegyzés összegzése szerint:

„A tudatos felépítettséget igazolja, hogy a korábbi években kibontakozó erőteljes militarizációs folyamat végeredményeként a kormány a magyar honvédség hosszú távú reformját célzó jogalkotásba kezdett. A reform keretében az Országgyűlés jelenleg egy teljesen új honvédelmi törvényt tárgyal, amelynek elfogadása esetén mindazok a kivételes jogkörök, amelyeket a katonák a korábbi különleges jogrendi

⁹¹ MHB Zubony

időszakok idején szereztek, beépülnek a rendes jogrendbe és a magyar civil lakosság mindennapjainak részévé válnak.”⁹²

Ha mindezt a Hvt2021. kihirdetett szövegével vetjük össze, megállapítható, hogy az öt fenti javaslat jelentős hányadára megoldást tartalmaz a normaszöveg, legfeljebb azok iránya részben eltér az MHB-blogbejegyzés helyzetértékelésétől. Ennek során:

- az 59. § újra-szabályozta a honvédségi feladatrendszert, egységes terminológia szerint elkülönítve a közreműködési típusú feladatokat, amelyekben tehát nem a katonai jelleg az elsődleges, de a meglévő képességek lehetővé teszik a haderő kihívásokkal szembeni érdemi részvételét,
- a 60. § a közreműködői feladatok egységes keretrendszere mellett csak kivételesen tartott fenn feladat-specifikus szabályokat,
- a 62. § pedig a fegyverhasználatot megengedő, rendészeti típusú közreműködési feladatok szabályait egységesítette, valamint a 47. alcím a katonai rendészet, a XII. fejezet pedig a fegyver- és kényszerítő eszköz-használat szabályait alkotta újra az Rtv-hez viszonyított módon,
- az esetek kivizsgálására szolgáló eljárásrend egységesítése érdekében a 87., 100. és 101. § a katonai rendész tevékenységének, valamint a fegyver- és kényszerítő eszköz használatának kivizsgálását közigazgatási hatósági eljárásnéven nevesítette, lehetőséget, illetve kötelezettséget biztosítva az ombudsman és az ügyészség vizsgálatba történő bevonására, implicit módon megnyitva ugyanakkor a bírói jogorvoslatot is,
- a szükségességi és arányossági, valamint célhoz kötési szabályokkal biztosította a Hvt2021. az esetleges intézkedések felülbíráltóságának mérlegelési szempontrendszerét,
- végső soron pedig a szűk értelemben vett katonai feladatok elsődlegességét is rögzítette a közreműködési feladatokkal szemben. Utóbbi példája a fegyveres védelmi terv funkciójának ártértékelése a miniszterelnöki jóváhagyás honvédelmi tárgykörben intézményesítése során, illetve a béke időszaki katonai válságkezelés intézményeinek megalkotásával.

A Hvt2021. szabályozása így kettős szabályozási érdeket törekedett összhangba hozni: úgy biztosítani a kihívásokra való reagálás hatékonyságát, hogy az esetleges hibás mérlegelések esetén a jogorvoslat megvalósítható, valamint a felelősség megállapítása intézményesen biztosítható legyen, mint a Magyar Honvédség törvényes működésének mellőzhetetlen eleme, így a civil kontroll része.

A szabályozás előkészítése során így mérlegelni kellett esetleges határhelyzeteket is, de nem az „államhatalmi visszaélés vélelme” volt a normaszöveg megfogalmazási hipotézise, hanem a szabályozás-rendszer kapcsolódó és lépcsőzetes kiépíthetőségének igénye. A honvédelmi válsághelyzet alapvetően a megelőző védelmi helyzetet kiváltó szabályai így kerültek összekapcsolásra a Vbö. szerinti összehangolt védelmi tevékenységgel, annak katonai altípusaként, illetve a váratlan támadás elhárítása így vált béke időszaki katonai alapfeladattá, amelynek megvalósítása ugyanakkor legalább olyan alapos szakosított felkészítést igényel, mint a katonai rendészeti tevékenység civil lakosságot érintő elemei.

Ha az AT9M, a Vbö. és a Hvt2021. összehangolt hatályba lépésének dátuma 2023. július 1., éppen az addig rendelkezésre álló mintegy másfél év teszi lehetővé a jogrendszeri kapcsolódások

⁹² [MHB Zubbony](#)

horizontális felülvizsgálatát és a hiányzó végrehajtási joganyag hatályba léptetését. A különleges jogrendi jogalkotás ad hoc probléma-kezelési szükségletével szemben ugyanis a Hvt2021. előkészítése – a módosítást kiváltó újra-szabályozás során – egyes tárgykörök szisztematikus felülvizsgálatát lehetővé tette; így folyamatosan reflektált olyan problémákra, mint:

- a különleges jogrendi fogalomrendszer megújítása,
- a feladatrendszer koherenciájának erősítése, vagy éppen
- a honvédelmi érdekek összehangolása a védelmi és biztonsági szemlélettel.⁹³

4.6. Fejezeti összefoglalás

Az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdése szerinti feladatszabás végrehajtása a Hvt2021. előkészítése során döntően az AT9M elfogadása, valamint a Vbö. által korrigált szabályozási térben, a Vbö. 85. §-a által előirányzott módosításokhoz és hatályon kívül helyezésekhez képest valósult meg, reflektálva egyúttal a válságkezelési intézkedések gyakorlati tapasztalataira is. A szabályozás előkészítése során legalább akkora hangsúlyt nyert a haderő képességeinek igénybevétele gátló szabályozási önkorlátozások szükségességi mérlegelésének igénye, mint ahogyan az egyén és a haderő viszonyrendszerének különböző szegmensei.

A Hvt2021. haderő-képe mindenképpen a társadalom irányában nyitottabb, mint az önkéntes haderőre áttérés óta elfogadott elődeié, amelyhez a honvédelmi feladatok szükség esetén történő ellátásában való társ-intézményi, és az össztársadalmi szerepvállalás ugyanúgy beletartozik, mint a haderő igénybevétele az egyéb védelmi és biztonsági feladatok ellátása során.

Ha az Alaptörvény feltételrendszeréből az AT9M hatályba lépésével – nyugat-európai gyakorlati példák nyomán – kikerült a rendvédelmi közreműködési alkotmányos akadály, (a korábban különleges jogrendi feltételrendszerben, kivételes körülmények mellett modellezett szükségállapotok karhatalmi tevékenység helyett) a közreműködés jóval szélesebb körű, de kevésbé erőszakos szegmenseire kell a haderő kijelölt állományát felkészíteni amellet, hogy a különleges műveleti felkészítés a végrehajtási szabályozások további súlyponti kérdése lehet.

E feladatok vonatkozásában alapvető kérdés, hogy a feladatrendszernek melyik lehet az a szűk szegmense, amelyben a hadkötelezettek bevonása – az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése szerint – felmerülhet. Minden további feladat csak a meglévő, vagy mobilizálható önkéntes tartalékos állomány feladat-ellátására tervezhető. Erre tekintettel „*a honvédség jogkörei is kibővültek, lelehetővé téve a **hadsereg békeidőben történő, országon belüli mozgósítását, Magyarország civil lakosságával szemben is***”⁹⁴-típusú megfogalmazások különösen aggályos tévedések, mivel a fogalomhasználat tévedése nem orvosolható hiba, ténylegesen hamis átértelmezés. A Hvt2021. 3. §-a a honvédelmet érintő jogszabályok alkalmazása szempontjából ugyanis a fogalmak felülvizsgálatát is elvégezte, és eszerint:

„18. *katonai mozgósítás*: azon rendszabályok és tevékenységek összessége, amelyek lehetővé teszik a Honvédség békeszervezetről hadiszervezetre való áttérését, amely magába foglalja a tartalékos állomány bevonulását és -

⁹³ Lásd TILL SZABOLCS: A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I. *Katonai és Hadijogi Szemle* 9. évfolyam 1. szám (2021) 7-42. valamint TILL VBSZK 2021/1. és TILL VBSZK 2021/19.

⁹⁴ MHB Helyzetkép 5. lap 1.3 pont, eredeti kiemelés szerint.

honvédelmi célból - a nemzetgazdaság tartalékainak felhasználását, a gazdasági és anyagi szolgáltatások igénybevételét,”

E megfogalmazás tehát a katonai feladatok ellátása érdekében a polgári erőforrások bevonását szabályozza, így célja éppen ellentétes az MHB bírálóval, ráadásul 2023. július 1-től csak a hadiállapot vonatkozásában lesz alkalmazandó. Ha egy bíráló tárgya a fogalmak értelmezési tartományai lehetséges mellékhatásainak kizárása, talán nem eltúlzott elvárás a bíráló tárgya szerinti fogalomrendszer ismerete és talán a vitatott javaslaté sem...

5. A különleges jogrend és az igazságszolgáltatás

Miért kerülhet a különleges jogrendi gondolkodás fókuszába az igazságszolgáltatás? A célkeresztbe helyezési kérdésfeltevésre több szintű és különböző szemléletű válasz is adható:

- az igazságszolgáltatás egyaránt lehet a különleges jogrendi eltérő szabályozás tárgya, illetve a különleges jogrendi eltérő szabályok megengedhetőségét felülbírálni hivatott intézményi szintér;
- a felülbírálat körében megjelenő bírói vagy alkotmánybírói hatalom a különleges jogrendi dogmatika kialakításának aktív szereplője is egyben, a hivatkozási rendszer átültetése esetén a szabályozási érvelés rendszerének kialakításával, ugyanakkor a felülbírálat során konkuráló érvrendszerek közötti választással;
- a bírói hatalom eltérési tartományt felülbíráló szerepe így – végső soron – a különleges jogrendi érvelés megengedhetőségének rendszer-szintű kontroll-mechanizmusává is válik;
- a kontroll-funkció hatalommegosztási szemlélettel összemért vélt vagy valós makroszintű elégtelensége esetén pedig – végső soron – a jogállamisági értékelési szegmens önálló tárgyává is tehető.

Összességében tehát az igazságszolgáltatás a kodifikációs tevékenységgel összemérhető jelentőségű társ-szabályozó szegmense is válhat a különleges jogrendi tárgykörökben, egyidejűleg értékelve a szabályozás megengedett kiterjedtségét, felülvizsgálva az eltérést meg nem engedő tárgykörök védettségét és a különleges jogrendi szabályozás céljával való logikai kapcsolat fennálltát, illetve a megengedett eltérés mélységét: annak szükségességét és arányosságát.

E felülbírálati szegmens ráadásul a különleges jogrendi szabályozással összefüggésben – részben eltérő elvi alapokon – nemzeti és nemzetközi jogvédelmi szinten egyaránt kimutatható. Ezen túlmenően ugyanakkor az igazságszolgáltatás, mint az állami működés sajátos részterülete, a működőképesség szempontjából is a különleges jogrendi ellenálló képesség értelmezési tartományba vonható:

„Az állam külső és belső biztonságáért felelős szervek, a fegyveres és a rendvédelmi szervek és a polgári hatóságok tevékenységének összehangolására napjainkban nagyobb szükség mutatkozik, mint valaha. Ezzel összhangban folytatni és erősíteni kell a külügyi, a honvédelmi, a rendvédelmi, a nemzetbiztonsági, a bűnüldözési, **az igazságszolgáltatási**, a gazdasági és pénzügyi, a közegészségügyi és járványügyi, az élelmiszerbiztonságért felelős, a katasztrófavédelmi és a polgári válságkezelési szervek közötti koordinációt és együttműködést.”⁹⁵

Ebből a szempontból ráadásul a vizsgálat visszahathat közvetlenül a katonai szektorra is: lehetséges, hogy a katonák esetében az általános szabályok megengedhetősége, illetve korlátozottsága sajátosan érvényesül az eltérő szolgálatteljesítési körülmények között, illetve elképzelhető az is, hogy – nem összehasonlítható csoportként kezelve – a honvédelmi szféra állományára eltérő szabályozás lenne szükséges, vagy legalábbis védhető módon megindokolható.

A bírói jogalkalmazás tehát alulról, illetve az alkotmánybírói hatalom csúcsa felől képes kihívásokat intézni a politikum által dominált jogi szövegréteghez, valamint a nemzetközi

⁹⁵ NBS 142. kiemelés hozzáadva.

alapjogvédelmi bíraskodási rendszer végső soron esetjogból levezetett standardoknak megfelelést igényelve korlátozza a jogrendszer szabadságának egészét. Az AT9M deregulációs szegmensével összevetve mindezek kockázati tényezők. Egy arányosítási érvekre folyamatosan reflektáló szabályozás mégis alkalmassá tehető a korábbinál reagáló-képesebb védelmi szint kiépítésére. E vonatkozásban az AT9M alapvető innovációja, hogy nem kezeli csodaszerként a különleges jogrendet: lehetőség szerint úgy kívánja elkerülni a különleges jogrendi intézményekre szorulás igényét, hogy a korábbiaknál tudatosabban reflektál az alapjogok szükséges és arányos korlátozhatósága körében megjelenő dinamikus értelmezési elemre, annak minden bírói mérlegelési bizonytalanságát eredendő kockázatként hordozva.⁹⁶

A jelen fejezet első alcíme az igazságszolgáltatás és a különleges jogrend viszonyát elsődlegesen a bírói és ügyészi funkciók megvalósíthatóságának keretei szempontjából vizsgálja. A következő alcím az Alkotmánybíróság szerepét vázolja a különleges jogrendi szabályozási koncepciók alternatív lehetőségei szempontjából, majd az alkotmánybírói keret-feltételek változására fókuszál az AT9M-mel összefüggésben. A harmadik alcím – a mértékadó veszélyhelyzeti döntések alapján – a különleges jogrendi alapjogi korlátozások általános keretrendszerét térképezi fel. A jelen fejezet a különleges jogrendi fókusszal az általános szintű kérdésfeltevéseket vizsgálja, a katonai sajátosságok kiemelése külön fejezet tárgya.

5.1 A bíraskodás különleges jogrendi keretei

Az igazságszolgáltatás és a különleges jogrendi tárgykörök összevetése szempontjából nem mellőzhető annak rögzítése, hogy az elsődlegesen a közigazgatási bíróság kizárására irányuló nyolcadik Alaptörvény-módosítás 2019. december 13-án valószínűsíthetően célon túli eredményt hozott: míg az Alaptörvény negyedik módosítása következtében 2013 áprilisától hatályos 25. cikk (4) bekezdése kifejezetten megengedő bírósági szervezet-alkítási szabályt tartalmazott a különleges jogrendi kontextustól függetlenül, a második mondat hatályon kívül helyezése – szigorú értelemben véve – az önálló katonai bíróság létrehozásának tilalmát is eredményezte, a különleges jogrendi időszakokra is kiterjedő módon:

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 13. cikk (1)	Magyarország Alaptörvényének nyolcadik módosítása 5. cikk
25. Cikk (4) A bírósági szervezet többszintű. Az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesíthetők.	25. cikk (4) A bírósági szervezet többszintű.

3. Táblázat: Az Alaptörvény 25. cikk (4) bekezdés időállapotai 2013. és 2019.

⁹⁶ Hasonló kettősség áll fenn a nemzetközi bíraskodás esetében a derogáció bejelentése hiányában: ez esetben sem alkalmazható például az Emberi Jogok Európai Egyezménye 15. cikke, ugyanakkor a szükséges és arányos korlátozás fogalomkörében – a körülmények kényszere folytán – nem teljesen reménytelen egy beavatkozóbb állami magatartás megindoklása.

Az Alaptörvény nyolcadik módosítása ellenzéki javaslatra, konszenzussal került elfogadásra, így – vélelmezhetően – az Alaptörvény egészének legitimitása szempontjából is különös jelentőséggel bír(hat)na. E rendelkezés – eltérő különleges jogrendi szabály hiányában – az igazságszolgáltatás rendes bírósági szegmensét eredendően rekeszti kívül a védelmi és biztonsági reform értelmezési tartományán, ellentétben az AT9M alkotmánybíráskodást kifejezetten megerősítő rendelkezéseivel.

Mindez kihat a különleges jogrendi alapjog-korlátozás eltérő szabályát meghatározó 54. cikk (1) bekezdés értelmezési tartományára is, amelyet az AT9M hatályba lépését követően – egyébként változatlan tartalommal – az 52. cikk (2) bekezdése tart fenn, logikailag az (1) bekezdésbe általános szabályként átemelt Alaptörvény-felfüggesztési tilalomhoz kapcsolódva. E generális tilalom ugyanakkor az Alaptörvény formális követelményeknek megfelelő különleges jogrendi módosításának lehetőségét általános jelleggel mégsem tiltja. Ilyen hipotetikus tilalom létezése esetén egyébként az AT9M sem lett volna alkotmányos rendszerbe illeszthető a kihirdetett veszélyhelyzet hatálya alatt.

Az abszolút jogok hivatkozott felsorolása az élethez való jog, valamint az emberi méltóság védelmén túl az emberi méltóság kiemelt sérelmi alakzatainak⁹⁷ (kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés, szolgaság, emberkereskedelem, beleegyezés nélküli emberkísérelt, fajnemesítés, egyedmásolás, emberi test vagy testrészek hasznoszerzés célú felhasználása) tilalma mellett az Alaptörvény XXVIII. cikke szerinti igazságszolgáltatással összefüggő alapjogokat részlegesen tartalmazza. Az ártatlanság védelmével, a védelem és védők jogaival, a kettős büntetés tilalmával és a – nemzetközi jog általános szabályaiba ütköző cselekmények kivételével érvényesülő – *nullum crimen* elvével szemben a felsorolás két eleme a védett körön kívül marad: korlátozható az észszerű határidőn belüli, tisztességes, nyílt és pártatlan, tárgyaláson alapuló törvényes bírói döntéshez való jog, illetve a jogorvoslathoz való jog.

A büntetőjogi és büntető eljárásjogi alapelvek védett része tulajdonképpen az Emberi Jogok Európai Egyezségokmánya 7. cikke, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezménynek a halálbüntetés minden körülmények közötti eltörlése tárgyú 13. Kiegészítő Jegyzőkönyve által nemzetközi jogi oldalról determinált. E Kiegészítő Jegyzőkönyv a halálbüntetést vagy kivégzést az általános tilalom körébe vonta, szélsőséges esetben a korábban jogilag eltűrt háborús konfliktusok esetében is kizárva az eltérést és a derogációt.

Mindezekkel összefüggésben a Hvt2011. jelenleg még hatályos 74. §-a az alábbi tárgyköri korrekciókat teszi lehetővé a különleges jogrendi időszakok közül a szükségállapot vagy rendkívüli állapot esetében:

- (1) bekezdés: az eljárási szabályok korrekciója,
- (2) bekezdés: a bírói és ügyészi szervezet szervezetei átalakítása,
- (3) bekezdés: a kinevezési és kirendelési szabályok korrekciója, az önkormányzatiság felfüggesztése,
- (4) bekezdés: szabálysértési útra terelés, valamint más büntető anyagi jogi rendelkezések módosítása, „így új bűncselekmények állapíthatók meg, egyes bűncselekmények büntetési tételei, tételkeretei módosíthatók, rendelet azonban új büntetési nemet nem állapíthat meg.”

⁹⁷ Az emberi méltósághoz kapcsolódó abszolút jogok dogmatikai határkérdéseit – elsődlegesen a kötelező védőoltási precedens szempontjából – a fejezet alkotmánybírásgai dogmatikát elemző későbbi alcíme érinti.

Az utóbbi megfogalmazás praktikusán a 13. Kiegészítő Jegyzőkönyv szerinti halálbüntetési tilalom beépítése,

- (5) bekezdés: a járásbírói eljárások kizárása,
- (6)-(8) bekezdések: felfüggesztés egyes eljárásokra és az elévülés nyugvása, valamint
- (9) bekezdés: az egyesbíró eljárásának főszabállyá tétele szűkített jogorvoslattal.

A jelenleg még hatályban lévő Hvt 2011. 75. § a rögtönbíráskodás, ezen belül kifejezetten a katonai bíróságok különleges jogrendben elvárt működési rendjét modellezi.⁹⁸ Ezzel összefüggésben az Alaptörvény nyolcadik módosítása óta a különbíró meg nem engedettségével kapcsolatos kompatibilitási kérdés vethető fel elsődleges problémaként, másodlagosan pedig a törvényi elvárás tényleges teljesíthetősége a szakmaiság elvárt szintje szempontjából. A rendszerváltás óta ugyanis a katonai bíráskodás, valamint az ehhez kapcsolódó ügyészi tevékenység reformfolyamatának alapvető mérlegelési szempontja a hatály alá tartozó személyi állomány szűkülési trendjéből adódóan a munkateher-aránytalanság volt a katonai szegmens és az összehasonlítható büntető-igazságszolgáltatási tevékenységet ellátók ügyterhe között, amelynek döntő fordulópontjaként az önkéntes haderőre áttérés rögzíthető.

Ehhez képest ugyanakkor megállapítható, hogy a Hvt2011. 75. §-a szerinti statáriális eljárásrendre történő átállás lehetőségére (jelenleg még) a bírósági és ügyészségi intézményrendszernek fel kellene készülnie, és ebből a szempontból az sem feltétlenül eredményezi az elvárások elhagyását, hogy vitatható a Vbő. feladatszabása. A Vbő. 80. § (2) bekezdése szerinti d) vagy e) pont alapján nem egyértelmű ugyanis, hogy értelmezési tartományuk alá vonható-e a bíráskodási tárgykör, mint „az állami és önkormányzati működéssel” vagy a „törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő” szabályozási tartalom. Annak ellenére, hogy a Hvt2011. 45. alcíme szerinti igazságszolgáltatásra vonatkozó alcím kifejezetten nem került átvételre, az egyébként az f) pont miatt nyitott felsorolásba vonható, illetve az alapvető jogok alaptörvényi korlátozhatósági szabályának tartalmi változatlansága következtében sem zárható ki e szabályozási irány lehetősége.

Az már a probléma megvalósíthatósági oldala, hogy a bírósági integrációt követő ügyészségi szervezet-átalakítás következményei folytán éppen az AT9M és a Vbő. szervezeti folyamatosságra épített koncepciójával mennyiben egyeztethető össze a katonai bíráskodás hipotetikus visszaállítása. A jelenlegi állapot – ebből a szempontból – a bírói és ügyészi szervezet katonai szakmaisága szempontjából bírálatok tárgya, bár az egyes intézmények eltérő sajátosságai korábban alkotmánybírói összevetést is nyertek.

⁹⁸ „75. § (1) Rendelet katonai bíróság felállítását írhatja elő. A katonai bíróság a hatáskörébe utalt büntetőügyekben általános hatáskörű elsőfokú bíróságként jár el.

(2) Rendelet a katonai büntetőeljárásra az eljárás gyorsítását szolgáló szabályokat állapíthat meg.

(3) Rendeletben megállapított esetben:

a) az ország egész területén vagy egy részén, illetve a katonai büntetőbíráskodás hatálya alá tartozó területen rögtönbíráskodás rendelhető el,

b) a rögtönbíráskodás hatálya kiterjeszthető a nemzet biztonságát, a Honvédség készenléti állapotát, a függelmi viszonyokat és az állampolgárok életét sértő súlyos bűncselekményekre, valamint a háborús bűncselekményekre,

c) a rögtönbíráskodás hatálya alá tartozó bűncselekmények büntetési tétele életfogytig tartó vagy tíztől tizenöt évig terjedő szabadságvesztés. Kivételes esetben a büntetési tétel csökkenthető.

(4) A rögtönbíráskodás bevezetését a sajtótermékben, kormányzati internetes oldalon, rádióban, televízióban és egyéb, helyben szokásos módon közzé kell tenni.

(5) A rögtönbíráskodás a törvényszék és a katonai bíróság hatáskörébe tartozik.”

Az önálló katonai bírósági rendszer megszüntetéséhez kötődő anekdota szerint az egyik első katonai ügyét tárgyaló büntető ügyszakos bírónő a vádlott szolgálati viszonyát mellékbüntetésként megszüntette, nem észlelve azt az eltérést, amely egy hivatásos vagy szerződéses katona, illetve egy sorkatona szolgálathoz való viszonyában akarati oldalról vélelmezhetően fennáll.⁹⁹ Azt, hogy a katona-szakmai felkészületlenség hasonlóan abszurd példái a felkészítési rendszer intézményesítése és központosítása folytán kizárhatók-e, egy katonai tanácsban ítélező bíró ügyészi hatékonysági egyenetlenségre épített beadványára alapozva a 3072/2015. (IV. 23.) AB határozat bírálta felül. A történetiség és a jelenlegi helyzet leírása során is e határozat megállapításait tekintjük autentikusnak:

„[32] A katonai igazságszolgáltatási tevékenység beolvadása a civil ítélkezés rendszerébe több évtizedes folyamat eredménye. Az 1991. évi LVI. törvény 1992. január 1-jével szüntette meg a katonai bíróságokat. Később a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény értelmében a katonai ügyészségek 2012. január 1. napjával megszűntek, a Katonai Ügyészség pedig a Magyar Honvédség szervezeti keretéből törlésre került. A jogszabály-módosításokkal lényegében kétirányú folyamat ment végbe: egyrészt a katonai bírák integrálása a civil büntetőbíróságokba, amely a civil büntetőbíráskodásban való ítélkezést jelentette, másrészt a katonai ügyészek bevonása a civil büntető ügyészek munkájába, amely magában foglalta a nyomozás felügyeletét, a vádemelést és a vád képviselést a civil büntetőbíróságok előtt is.

[33] Az Alaptörvény 29. cikke - az alkotmányos garanciák szintjén - az ügyészi szervezet egységesen történő kezelése következtében nem tesz különbséget a különböző szakágban eljáró ügyészek között, bár a katonai büntetőeljárás nem az egyetlen külön eljárás, amely speciális rendelkezések alkalmazását és ismeretét igényli. A külön eljárások körébe tartozik pl. a fiatalkorúak elleni büntetőeljárás is. Ezek az eljárások ugyan eltérést mutatnak a rendes büntető eljárásokhoz képest, de az alapvető feladatuk nem eltérő, vagyis ugyanaz: az igazságszolgáltatásban való közreműködés és az állam büntető igényének érvényesítése [Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés].”¹⁰⁰

Ugyan a hivatkozott alkotmánybírósági határozat még a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény szerinti életviszonyokat vizsgálta, annak megállapításai az új BE vonatkozásában is értelmezhetők. A kiindulópont a katona büntetőjogi és büntető-eljárási fogalma, amely a személykör szempontjából lényegében egységes,¹⁰¹ a bűncselekmények szempontjából viszont differenciált. Az új BE 696. §-a alapján a katonai büntetőeljárás hatály alá tartozik:

- a Magyar Honvédség tényleges állományú tagja (honvéd) által elkövetett bármely bűncselekmény,
- a rendvédelmi szervek (ideértve az Országgyűlési Őrséget is, de kizárva a vám- és pénzügyőr állományt) és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állománya által

⁹⁹ Az eset felvetését lásd Fővárosi Törvényszék Katonai Tanácsa 42 (II.) Kb. 665/2014/12. számú II/1978-0/2014. számú alkotmánybírósági eljárást kezdeményező iratban is (15. lap).
[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/97ed922f4d4fee44c1257db0005e0151/\\$FILE/III_1978_0_2014_inditvany.%20anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/97ed922f4d4fee44c1257db0005e0151/$FILE/III_1978_0_2014_inditvany.%20anonim.pdf)

¹⁰⁰ 3072/2015. (IV. 23.) AB határozat. Indokolás IV.

¹⁰¹ A Btk-nak nincs szövetséges katonákra vonatkozó fordulata. A 128. § ugyanakkor a szövetséges katona fogalmába bevon rendészeti és biztonsági tevékenységű állományt is.

szolgálata alatt elkövetett katonai bűncselekmény, vagy a szolgálattal összefüggésben elkövetett egyéb bűncselekmény, illetve

- kivételes esetben a szövetséges fegyveres erő tagjának magyar büntető joghatóság alá tartozó cselekménye azzal, hogy
- a terhelt egyéb bűncselekménye, vagy több terhelt valamelyikének e pontok alá tartozása esetén az el nem különíthető valamennyi ügy katonai ügyszakba kerül.

A katonai büntető eljárás hatálya alá tartozó ügyek száma szempontjából tehát a két meghatározó tényező az alá vont szervezetek létszáma, amelynek honvédségi szegmense (és ezen keresztül belső arányai) szempontjából a hadkötelezettség fennállta nagyságrendi változást eredményezhet, illetve az új BE szerinti rendvédelmi szervek állománya vonatkozásában az ügyszakba vont ügyek köre, amely önálló változó.

Ennek megfelelően a Hvt2011. 45. alcímének alkalmazására felkészülés szempontjából szintén jelentőséget nyerhet, hogy a rendvédelmi szervek állományának esetleges katonai át-alárendelése esetén alkalmazásra kerülhet-e a tényleges állományú katonákra vonatkozó kibővített ügykör, illetve elégséges bírósági és ügyészségi kapacitás állna-e rendelkezésre a tényleges állományba került hadkötelezettek nem katonai természetű büntetőügyeire. A rendvédelmi szervek állományának leszűkített érintettségének alapesete ugyanakkor azt az aszimmetriát is eredményezi, hogy a Vbő. alapján közreműködői feladatra kijelölt katona tényleges tevékenysége irreleváns lenne a katonai büntetőeljárás hatálya szempontjából, a katonai minőség elsődlegessége megmaradna.

A katonai ügyszak különleges jogrendi jelentőségével szemben – mint azt a járványkezelés veszélyhelyzeti szabályozási példája is mutatta – valószínűsíthető a nem katonai szolgálatteljesítéssel összefüggő ügyekben az egyszerűsítés trendje: az eljárások – az Alaptörvény XXXVIII. cikk korlátozható első és utolsó bekezdése folytán – gyorsíthatóak, elterelhetőek, egyszerűsíthetőek vagy felfüggeszthetők. Mindez tehát egy vélelmezett hadiállapot esetén alapvető működőképességi kérdéseket vet fel a bírósági és ügyészségi intézményrendszer felkészítettsége szempontjából, melynek alkotmánybírósági megengedő olvasatával szemben kritikus elemzés is ismert:

„A katonai bíróságok különbírósági jogállása 1991. december 31-ével, az 1991. évi LXII. tv. előírása szerint szűnt meg. Ekkor öt megyei (fővárosi) bíróságon katonai tanácsok alakultak hivatásos hadbírókkal, míg ugyancsak megszűnt a Legfelsőbb Bíróság Katonai Kollégiuma. Az ott szolgáló katonai bírákat a hivatásos állományból leszerelték. Újabb változást a 2003. július 1-től hatályba lépett a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. tv. hozott, mert ekkor került hivatásos katonai bírókkal felállításra fellebbviteli fórumként a Fővárosi Ítéltábla Katonai Tanácsa. (...) A 2010. évben megrendezésre került X. Budapesti Katonai Büntetőjogi Konferencián jelentette be a legfőbb ügyész, hogy az irányítása alatt álló katonai apparátust – a katonai szervezeti jelleg egyidejű megszüntetésével – 2012. január 1-től integrálni kívánja az ügyészség szervezetébe, úgy, hogy a katonai ügyészek a hivatásos katonai jogállásukat egyidejűleg megtartsák. (...) 2018-ban nevezték ki az utolsó katonai alügyészt ügyésszé, évek óta nincs az apparátusban hivatásos állományú katonaként fogalmazó. Hasonló utánpótlási gondokkal küzd a katonai bírói apparátus is, ahol jelenleg öt másodfokú és 12 – ebből ketten nyugállományba helyezés előtt állnak – elsőfokú hadbíró szolgál. Se bírósági fogalmazó, se bírósági titkár katonaként nem található a katonai tanácsoknál. (...)

Nem lehet eredményesen nyomozni és ítélni hely- és a speciális életviszonyok ismerete nélkül.”¹⁰²

Az alkotmánybíróági megengedő érveléssel szemben e felvetések közösek a 3072/2015. (IV. 23.) AB határozat katonai bírói kérelmének érveivel. Ennek során lehetséges, hogy az ügyészi szervezet hierarchikus és egységesen vezetett szervezeti sajátosságaira és a bírói függetlenségtől eltérő működési jegyeire tekintettel az Alaptörvény-ellenesség nem volt megállapítható 2015-ben, tíz évvel az önkéntes haderőre áttérést és néhány évvel az ügyészségi reformot követően. Az AT9M, valamint a védelmi és biztonsági reform állami ellenálló képesség erősítésére épített kontextusában azonban a hadiállapot lehetőségére felkészítés bírósági és ügyészségi szegmensében már merülhet fel hiányérzet.

Mindez akkor is felvethető, ha az Alaptörvény nyolcadik módosítása szigorú értelmezés szerint, megengedő szabály hiányában a közigazgatási bíróság mellett a katonai bíróság hadiállapoti létrehozásának lehetőségét is kiiktatta. Összességében a bűnüldözés eredménytelenségének állami kockázata az alkotmányos büntetőjog szempontjából lehet megengedett járulékos veszteség, de a különleges jogrend időszakában az igazságszolgáltatás esetleges ellehetetlenülése már a jogállamiság szempontjából reálisan felmerülő rendszerszintű kockázatnak minősíthető.

5.2 Az Alkotmánybíróóság és a különleges jogrend kapcsolata

Az Alkotmánybíróóság első érdemi találkozása a különleges jogrendi tematikával meglehetősen sajátosan alakult: a 102/E/1998. AB határozat¹⁰³ végső soron 2007-re jutott el arra az értelmezésre, hogy a honvédelem és a különleges jogrendi tematika szoros tartalmi összefüggése ugyanúgy megengedi – az egyes részintézmények érdemi vizsgálatától függetlenül – a honvédelmi törvényben történő egységes szabályozást, mint a két tárgykör elkülönítését, mivel a viszonyítási pont maga az Alkotmány/Alaptörvény. Megállapítható így, hogy a Vbő-vel megvalósult szabályozási koncepció-váltás ötlete egy alkotmánybíróági döntésből is eredhet, legalábbis azzal előzetesen megerősített. Az utóbbi pontosítást azért kell megtennünk, mert a *honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény* maga rendelkezett a békétől eltérő szabályozási tartalma ideiglenes meghatározásának igényéről anélkül azonban, hogy a vonatkozó rész hatályon kívül helyezésének szükségességére utalt volna. Az Alkotmánybíróóság így megengedő érvelését arra (is) alapozhatta, hogy az időközben elfogadott 2004. évi honvédelmi törvény már a minősített időszaki rész ideiglenességének igényét nem tartotta fenn. A korabeli alkotmánybíróági indokolás főbb, tovább-ható elemei az alábbiak voltak:

- mulasztás az is, ha hiányzik a szabályozás, vagy az nem megfelelő és szabályozási hiányosságokat tartalmaz (III/1.1),
- az Alkotmánybíróóság működése nem függeszthető fel a békétől eltérő időszakokban (a konkrét hivatkozások értelemszerűen változtak – III/1.2.),
- a 63/1992. (XII.11.) AB határozat már megállapította, hogy a Honvédelmi Tanács működőképességéhez kevés az alkotmányos szabályozás önmagában (III/1.3.),
- a jogbiztonság megenged egységes vagy több kapcsolódó szabályozást is (III/1.4),

¹⁰² CSIH GÁBOR: Haditudósítás a honvéd igazságügyi karról, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/3. 86, 87, és 92

¹⁰³ ABH 2007, 1182

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1D12A908CF0D134BC1257ADA00525FFB?OpenDocument>

- a rész-téma alkotmányos kiemelése a kétharmadoság leszűkítő értelmezése melletti érv (III/1.4),¹⁰⁴
- az időlegességi paradigma-váltás megtörtént a honvédelmi törvény újra-szabályozásával (III/2.2),¹⁰⁵
- van szoros tartalmi összefüggés a honvédelmi és a különleges jogrendi (akkoriban minősített időszaki) tárgykörök között (III/2.3).¹⁰⁶

A 102/E/1998. AB határozat összességében tehát rendszerszinten igazolta vissza a különleges jogrendi szabályozás szükségességének igényét anélkül azonban, hogy – a sarkalatos felhatalmazások általános értelemben vett leszűkítő értelmezésének követelményén túl – sajátos különleges jogrendi szabályozási minimumot meghatározott volna. Tartalmi alkotmányossági követelményként mindösszesen a folyamatos alkotmánybírói működés igényét rögzítette, amelyhez képest – Kádár Pálnak az Alaptörvény sarkalatos végrehajtási szabályozási fázisát érintő elemzése által kimutatott módon – nem evidens, hogy minden hatáskör ugyanúgy gyakorolható-e eltérő körülmények között, illetve a jogalkotás súlypontjának áthelyezése önmagában is egyes hatáskörök kiürülésével járhat, különösen a jogalkotás soron kívüliségével összefüggésben.¹⁰⁷

¹⁰⁴ „Ha a fegyveres erők kétharmados „részletes szabályai” valóban minden, törvényre tartozó részletkérdést felölelnének – márpedig a hivatásos állomány pártpolitikai tevékenysége törvényben szabályozandó –, nem kellene az Alkotmánynak külön előírnia, hogy ennek korlátozásához kétharmados többség kell.” [ABH 1993, 48, 61.; megerősítve: 31/2001 (VII. 11.) AB határozat, ABH, 2001, 258, 262-264.]”

¹⁰⁵ „2.2. Az Országgyűlés a Hvtv1. 3. § (2) bekezdésében említett külön törvényeket a 3. § (3) bekezdésében megjelölt időpontig nem alkotta meg. Új szabályozási koncepciót jelenített meg a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (Hvtv2.), amelynek 209. § 4. pontja hatályon kívül helyezte a Hvtv1.-et. A Hvtv2.-nek a Honvédelmi Tanács című V. fejezete tartalmazza a Honvédelmi Tanács hatáskörére és működésére vonatkozó alapvető szabályokat. A Hvtv2. emellett a Rendkívüli intézkedések című Harmadik részében (a XIV. fejezetben) a Megelőző védelmi helyzet, rendkívüli állapot, szükségállapot, az Alkotmány 19/E. §-a szerinti eset és vészhelyzet idején alkalmazható szabályok cím alatt részletes szabályokat tartalmaz. Az általános rendelkezések élén álló 148. § kimondja: „A megelőző védelmi helyzet, rendkívüli állapot, szükségállapot, az Alkotmány 19/E. §-a szerinti eset, valamint veszélyhelyzet idején alkalmazható szabályokat, a bevezethető rendkívüli intézkedéseket ez a fejezet állapítja meg.”

¹⁰⁶ „Az Országgyűlés az Alkotmány 19/D. §-ának és a 19/E. § (3) bekezdésének végrehajtására szolgáló rendelkezéseket egy törvényen belül, a honvédelemre és a Magyar Honvédségre vonatkozó alapvető szabályok között helyezte el. Ez a konstrukció az Alkotmány és az alkotmánybírói gyakorlat alapján nem kifogásolható, mivel a szabályozási tárgykör indokolhatóvá teszi a törvényalkotók megoldását. A szoros tartalmi összefüggés megmutatkozik az Alkotmánynak a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek című VIII. fejezetében lévő rendelkezéseiben is. A 40/B. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Honvédséget – egyebek mellett – „az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet felhasználni, akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő”. A 40/B. § (3) bekezdése pedig a Magyar Honvédség irányítására jogosult szervek között sorolja fel a Honvédelmi Tanácsot.”

¹⁰⁷ „Sajátos korlátozása a jogalkotónak, hogy különleges jogrend idején nem teszi lehetővé az Alkotmánybírói működésének korlátozását. Ez a rendelkezés a különleges jogrendi működés egyetlen valós korlátját biztosítja, ugyanakkor ki kell emelnünk, hogy az Alkotmánybírói működését megalapozó indítványok megszületésére a rendkívüli intézkedések már jelentős hatást gyakorolhatnak. Nem kizárható olyan különleges jogrendi helyzet vagy szervezeti-, működési vagy anyagi jogi szabályt érintő rendkívüli intézkedés, amely eredményeképpen az AB eljárása egészen biztosan akadályoztatott lesz.

Ilyen például az Alkotmánybírói működésről szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 23. § szerinti előzetes normakontroll, amely rendkívüli állapotban azért lesz kizárt, mert a rendkívüli jogalkotás rendje nem követi a békeidőszaki törvényalkotás szabályait, így a Honvédelmi Tanács rendelete annak ellenére, hogy kvázi törvényként funkcionál, ilyen próba alá nem vethető.

Hasonlóan a fentiekhez, az Abtv. 24. § szerinti utólagos normakontroll érvényesülésének különleges jogrend idején gátat szabhat, hogy az indítványozásra jogosult személyek működésével összefüggésben nincs olyan alkotmányos

Az elméleti felvetés a COVID-19 válságkezeléssel összefüggésben nyert két szempontból gyakorlati jelentőséget: a *koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény* 5. §-a tette lehetővé az elektronikus ülésezés, ezáltal a távzavazás intézményét, és írta elő a folyamatos működésért viselt elnöki felelősséget, az ügyrendtől való eltérést is magában foglalva. E rendelkezés alapján került elnöki jogkörben bevezetésre a különleges jogrendi soron kívüliség intézménye.¹⁰⁸ A *veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény* 102.§-a és 356. §-a tovább finomított e koncepciót: az *Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény* 48/A. §-ába és 68/A. §-ába elkülönítve építette be a funkció szempontjából értékelt intézményeket:

- az elektronikus ülésezés és távzavazás időkorlátozás nélküli lehetőséggé vált, illetve
- különleges jogrendi különös szabály maradt a folyamatos működést elősegítő elnöki és főtítkári intézkedési kötelezettség, a sürgős elbírálás kötelezettségéé tétele nélkül.

Összességében tehát – a folyamatban lévő járványkezelés elhúzódó különleges jogrendi időszakára figyelemmel – az AT9M alkotmánybírósági harmonizációs szakasza előzetesen zajlott le. Az AT9M mégis – a garanciarendszer kiterjesztésének igényével – több szempontból is érintette az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályrendszert:

- az elnöki kihirdetést legalizáló előzetes együtt-döntési jogkörre vonatkozó 48. cikk (5) bekezdés helyébe lépő 56. cikk (2) bekezdés tárgyköre formálisan szűkült: az országgyűlési akadályozás tényének és elháríthatatlan akadályának megállapítása mellől a kihirdetés indokoltságának elhagyásával,
- az alkotmánybírósági működés akadályozásának 54. cikk (2) bekezdés szerinti tilalmát az 52. cikk (4) bekezdésében a különleges jogrendi működés szavatolásának kormányzati kötelezettsége egészítette ki, amelyet az 54. cikk (7) bekezdése a kezdeményezési időszakokra is kiterjeszt.

Megítélésünk szerint így az 56. cikk (2) bekezdésének hatáskör-csökkenése csak látszólagos: az elnöki együtt-döntési jogkörből a kérdés tényleges utólagos (a soron kívüliség miatt ténylegesen valós idejű) testületi érdemi döntési tartományba került áttemelésre, amelyhez képest a folyamatos működés elősegítésének pozitív kötelezettsége végső soron a legfőbb igazságszolgáltatási kontroll-intézmény folyamatosságának magasabb szintű garanciáját eredményezi. Az erre való hipotetikus alkalmasság empirikus bizonyítékát pedig az Alkotmánybíróság COVID-veszélyhelyzettel összefüggő különleges jogrendi értelmező szerepe adta.¹⁰⁹

korlátozás, amely ne tenne lehetővé működésük esetleges felfüggesztését, korlátozását. Ez a terület önmagában is megérne egy tudományos igényű vizsgálatot.” KÁDÁR PÁL: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010-2014., *MTA Law Working Papers* 2014/36. 7.

¹⁰⁸ „A pandémia valóban átalakította az Alkotmánybíróság munkarendjét. Ide tartozik az is, hogy a koronavírus-járvánnyal, a különleges jogrenddel kapcsolatos ügyekben soron kívüli eljárást rendeltem el. Fontosnak tartjuk ugyanis, hogy ezeket az ügyeket minél előbb elbíráljuk. Ezt tettük a tavaly márciustól júniusig tartó pandémiás időszakban a különleges jogrendet érintő ügyekben is, amikor ezeket átlagosan 38 nap alatt elbíráltuk.” SEREG ANDRÁS: Sulyok Tamás: A nehéz ügyek között vannak nehezebbek

¹⁰⁹ A következő alcím kisebb részben a TILL SZABOLCS PÉTER: Az Alkotmánybíróság döntése a közérdekű adatigénylések eljárási határidejéről / Alapjogok korlátozása különleges jogrendben, című tanulmány *Jogesetek Magyarázata* 2021/4. 5-11. munkaváltozatának kibővített és aktualizált változata.

5.3 Az Alkotmánybíróság jogalkotással párhuzamos szerepe a különleges jogrendi alapjog-korlátozási dogmatika kialakításában

Expanzív és egyoldalú alapjogi közelítésben bármilyen jogi korlátozás indokoltsága megkérdőjelezhető, különösen, ha az az alapjog lényeges tartalmával összefüggésbe hozható, vagy a megszokott mértékhez képest beavatkozóbb, esetleg kifejezett tiltásra irányul. Ennek is betudható, hogy az Alkotmány utolsó szövegváltozata és az Alaptörvény összevetésében annak megítélése, hogy a különleges jogrendi korlátozási keret egységesen szükséges-e, nem volt egyértelmű.

Az Alkotmány utolsó szövegváltozata szerint is megengedett volt egyes alapjogok fokozottabb korlátozása, azonban a 8. § (4) bekezdése nem vonatkozott a megelőző védelmi helyzetre, valamint a váratlan támadást jelentő akkori 19/E. §-ra,¹¹⁰ így az akkori „minősített időszak” alapjogi standard csak 3 esetre volt érvényes, de nem volt egységes. Elvonatkoztatva azoktól a szempontoktól, hogy a 2012. január 1-ig hatályos felsorolásban védett alapjogok köre lényegesen szélesebb volt, és a fogalmak határai is eltértek, az AT9M hatályba lépését követő jogállapotra végső soron ez a – hadiállapotot, szükségállapotot és veszélyhelyzetet kiemelten kezelő – helyzet áll vissza annak következtében, hogy a váratlan támadás elhárítása illetve a szükségállapot kihirdetését nem igénylő terror-elhárítási feladatok ellátása béke időszaki válságkezeléssé válik.

Folyamatosan értelmezhető jogi probléma ugyanakkor az abszolút jogok korlátozhatósági standardja különleges jogrendben, különösen az emberi méltóság és a diszkrimináció-tilalom viszonyrendszere szempontjából, illetve az alapvető jogok szükséges és arányos korlátozása megengedett eltéríthetőségének visszaigazolhatósága. Már az I. cikk (3) bekezdése szerinti általános korlátozhatósági szabály¹¹¹ önmagában is óvatosabban fogalmaz, mint az Alkotmány szerinti előzménye, a 8. § (2) bekezdése,¹¹² mivel a korlátozási célnál a konkuráló alapvető jogok összemérése mellett az alkotmányos értékek nevesítése, illetve a lényeges tartalomra vonatkozó korlátozhatatlanságot kiváltó „tiszteletben tartási kötelezettség” is egyfajta fokozati elmozdulást jelent. Azáltal ugyanakkor, hogy a különleges jogrendi keretfeltétel az 54. cikk (1) bekezdésében¹¹³ az I. cikk (3) bekezdésére kifejezetten reflektál, nemcsak az eltérés szigorító irányát határozza meg, hanem egyúttal a béke időszaki szabályokhoz viszonyítás szempontját is közvetve beemeli.

Ha az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése – az abszolút jogok kivételével – az alapjogok felfüggeszthetőségére vagy I. cikk (3) bekezdés szerinti mértéken túli korlátozhatóságára utal, akkor annak értelmezése szempontjából az I. cikk (3) bekezdésében szereplő szempontok lehetnek azok az elemek, amelyek esetében az eltérés megengedhetősége vizsgálható. Ezek:

– a törvényi szabályozottság,

¹¹⁰ „(4) Rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején az alapvető jogok gyakorlása - az 54-56. §-ban, az 57. § (2)-(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a 66-69. §-ban és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jogok kivételével - felfüggeszthető vagy korlátozható.”

¹¹¹ „(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tisztteletben tartásával korlátozható.”

¹¹² „(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

¹¹³ Az AT9M hatályba lépését követően az 52. cikk (2) bekezdésében.

- a más alapvető jog érvényesülésével vagy az alkotmányos értékkel való összemérés (célhoz kötöttség: alkalmasság és a korlátozási szükségesség),
- a feltétlenül szükséges mérték,
- a céllal arányosság, valamint
- az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartása.

A fenti kérdések közül a törvényi szabályozási kérdés minőségileg eltér, mivel a törvény-helyettesítő rendeleteket formai és nem tartalmi szempontból érinti. A felsorolás többi elemének egymáshoz viszonyított jelentősége és értékelési sorrendje ugyanakkor alkotmánybírói mérlegelést enged azon túl is, hogy a lényeges tartalom tiszteletben tartása kifejezetten inkompatibilis elvárásnak tűnik az alapvető jog felfüggeszhetőségének lehetőségéhez képest.

Az Alkotmánybíróság a különleges jogrendi panaszok intenzitásának „terheléses támadását” részben a törvényesített távsvavazás intézményével, részint a sürgősség intézményének alkalmazásával vészelte át, és az alkotmányos értelmezési tartományok meghatározása eszközével fokozatosan alakította ki azt a dogmatikai hálót, amelyet az egészségügyi alkalmazottak kötelező oltásával összefüggésben rendszerbe is foglalt. A folyamatnak egyrészt egy eljárásjogi / hatáskör-korlátozási vonulata, másrészt pedig egy kettős, alapjog-korlátozhatósági dogmatikai szintje is elkülöníthető.

5.3.1 Az eljárási jogi tárgykör

Első alkalommal a 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat aktiválta a gépjárműadót érintő hatáskörhiány megalapozása során az Alaptörvény 36. és 37. cikke szerinti államadóssági és különleges jogrendi különös szabályok egymásra vetítésével az eljárási akadály-szemléletű érvelést. A 8/2021. (III. 2.) AB határozat a gödi Samsung-gyár megyei tulajdonkörbe vonása során ugyanakkor már az önkormányzatok ellehetetlenítésének tilalma, illetve a védekezéshez közvetlenül nem feltétlenül kapcsolódó különleges jogrendi szabályozás oldaláról az önkormányzati tulajdonjogra (vagy tulajdoni várományra) vonatkozó korlátozhatóság szabadságának tartalmi határait is kénytelen volt a vizsgálat körébe vonni. E tartalmi szegmens mégsem exponálta (nem is exponálhatta a tényleges elbírálás tárgya miatt)¹¹⁴ az állami szabályozói beavatkozásnak az önkormányzat és az állam, illetve a helyi és megyei önkormányzat közötti tulajdon-átruházási olvasatán túli *sui generis* különleges jogrendi értelmezési tartományát:

- egyrészt, hogy az önkormányzati adóztatási jog emelésben megnyilvánuló gyakorlása végső soron az állami válságkezelés céljával ellentétes eredményre is vezethet (az adókedvezmény és adóemelés komulált hatása szempontjából), illetve
- másrészt, hogy a megyei önkormányzatok helyi önkormányzatokhoz viszonyított különleges jogrendi többlet-feladatai értelmezhetőek, és többlet-forrást is igényelhetnek.

¹¹⁴ A gödi önkormányzati panasz– az eredeti panasszal ellentétben – a kivezető törvény folytán dominánsan nem különleges jogrendi, hanem az általános szabályok szerint érvényesülő korlátozás megengedhetőségének vizsgálataként került elbírálásra, így a 8/2021. (III.2) AB határozat a különleges jogrendi sajátosságokat csak részben vitte tovább. Ezzel szemben az ellenzéki képviselők normakontroll-beadványa a veszélyhelyzeti kormányrendeletre vonatkozott, így a 3388/2020. (X.22) AB végzés tisztán különleges jogrendi tartalmú döntés.

A két alkotmánybírósági döntés megmaradt az önkormányzat tulajdonosi szabadságának korlátozhatósága értelmezési tartományában, a korlátozás szükségessége és arányossága szempontjából azonban tartózkodott az értékeléstől. Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének¹¹⁵ első mondatában megfogalmazott lojális együttműködési kötelezettségi olvasat sem került így érdemben értékelésre, csak a feladat-arányos költségvetési és vagyoni támogatás elvonásának tilalma.¹¹⁶

E vonatkozásban ugyanakkor élővé vált a gazdasági szükség-intézkedések és a különleges jogrend összemérésére vonatkozó alkotmányos szabályrendszer: míg ugyanis az Alaptörvény önmagában a gazdasági katasztrófákat kizárja a különleges jogrendi eset kihirdetését megalapozó tényállások lehetőségei közül, a különleges jogrendi szituációk negatív költségvetési hatását evidenciaként kezeli, és azokhoz megengedő módon viszonyul.¹¹⁷ Nem mellőzhető ugyanakkor a 36. cikk (6) bekezdése szerinti felmentő szabály alkalmazhatósága szempontjából a „következmények enyhítéséhez szükséges mértékben” fordulatban megjelenő szükségességi és arányossági értékelési tartomány kiemelése. Az ugyanakkor, hogy e mérlegelés az Alkotmánybíróság által elvégezhető-e, a hatásköri önkorlátozás vagy aktivizmus értelmezési tartománya mentén értékelhető.

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése¹¹⁸ szerinti – elsődlegesen költségvetési egyensúly-védelmi célú, de az államadósság rögzített százaléka szempontjából ténylegesen szuverenitás-védelmi hatású – időleges alkotmánybírósági hatáskör-korlátozási szabály bár általános értelmezési tartományú kivételi szabály, különleges jogrendi hivatkozása mégis sajátos értelemmel bír. Az

¹¹⁵ „A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.” Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés.

¹¹⁶ „Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése második mondatából fakadó alkotmányos követelményként megállapítja, hogy az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatást kell biztosítania. Ezeket az Országgyűlés, veszélyhelyzet idején a Kormány közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket.” 8/2021. (III.2.) AB határozat –rendelkező rész.

¹¹⁷ Alaptörvény 36. cikk (4)-(6) bekezdés:

„(4) Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.

(5) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

(6) A (4) és (5) bekezdésben foglaltaktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.”

¹¹⁸ „(4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)-e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgy körbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

eredendően törvényhozási hatáskörbe tartozó központi állami bevételekre kiható szabályokkal összefüggésben ugyanis

- a leszűkítés alól mentes alapvető jogi hivatkozások egyrészt túlmutatnak a nem korlátozható alapvető jogok körén, megjelenítve
 - a személyes adatok védelmére vonatkozó jogot (önmagában, a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos szegmens érintése nélkül),
 - a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, amely az Emberi Jogok Európai Egyezménye értelmében különleges jogrendi időszakban korlátozható, azonban az ENSZ keretében elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya értelemben abszolút jogcsoport, így a különleges jogrendi szabályok nemzetközi háttere szempontjából vitássá tehető, valamint
 - az állampolgársághoz kapcsolódó jogokat, amely az uniós polgársági összefüggései miatt érzékeny,
- szűkíti is egyúttal az abszolút jogi felsorolást, az emberi méltóság köréből kiemelt, III. cikk szerinti sérelmi jogok, valamint a XXVIII. cikk szerinti védett igazságszolgáltatási jogok tekintetében, bár költségvetési érzékenység akár a kényszermunka tilalma, akár a jogérvényesítés hatékonysága oldaláról is elvben felvethető lehetne.

A 37. cikk (4) bekezdés így egy konkuráló felsorolást tartalmaz az abszolút jogokkal szemben. E rendelkezés törvény-centrikus megfogalmazása, különösen a többi alapvető jog sérelmének hivatkozhatósága vonatkozásában a jogalkotási eljárási hibák feloldó szerepe végső soron az alkotmánybírói hatáskört leszűkítő szabály törvényekre szűkített alkalmazását is eredményezhette volna, ezáltal az Alkotmánybíróság érdemi döntését lehetővé téve, ráadásul ez a kivételek leszűkítő értékelésének értelmezési elvével is alátámasztható lett volna. A testület ezzel szemben a törvényrontó rendeletek funkciójából kiindulva zárta ki saját érdemi felülbírálati hatáskörét, meghaladva az Alaptörvény rendelkezésének nyelvtani értelmezését,¹¹⁹ az azonos eredményre vezető eltérő érvelési rendszer vonatkozásában viszont megosztottá vált.¹²⁰

¹¹⁹ 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat [26] és [27] bekezdés:

„[26] A fentiekben foglaltak alapján az absztrakt utólagos normakontroll-indítvány vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az az Alaptörvény 53. § (2) bekezdése alapján a Kormány által a költségvetési törvény szabályozási tárgykörében megalkotott, ahhoz szorosan kapcsolódó gépjárműadó mint központi adónem vonatkozásában a Kvtv. 37. § (1) bekezdésnek a) pontjától való eltérést engedő, ekként a 2020. évi központi költségvetés bevételi oldalát érintő jogszabályi rendelkezést támadott, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben nem szereplő alaptörvényi rendelkezések alapján.

[27] Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítvány tekintetében hatáskörének hiányát állapította meg, és azt a rendelkező rész 2. pontjában foglaltak szerint az Abtv. 64. § a) pontja alapján visszautasította.”

¹²⁰ A 2020. június 1-én aláírásra került 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat törvényi szerepű kormányrendeleti szabályainak alternatív tematizálásai az alábbiak a törvényrontó rendeleti szabályok vonatkozásában:

[48] Czine Ágnes párhuzamos indokolása: tartalmi szempontból költségvetési törvényt pótló szabályi érvelés,

[53] Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolása, Schanda Balázs és Szalay Péter csatlakozásával:

„törvényalkotási tárgykörben megalkotott” kormányrendeletek fogalma,

[57] és [59] Juhász Miklós: a kormányrendeleti elnevezés formális azonossága ellenére „quasi törvény”,

[70] Varga Zs. András párhuzamos indokolása: „... Az Alaptörvény T) cikkének és 53. cikkének együttes értelmezése szerint a Kormány veszélyhelyzet idején alkotott rendelete nem törvény. A rendelet ugyanakkor átmenetileg – a különleges jogrend idejére – a törvénnyel azonos helyet foglal el a jogforrási hierarchiában – törvénnyel ellentétes rendelkezéseket is tartalmazhat. A különleges jogrend idején megalkotott kormányrendelet törvényt módosító szabályai tehát beépülnek a törvény átmenetileg – a különleges jogrend idején – hatályos

Mindezen kérdések tehát jogforrás-tani szempontból érintették a különleges jogrendi rendeletek alkotmánybírói felülbíráhatóságát, az ideiglenesen fennálló alaptörvényi hatásköri korlát szempontjából. E gyakorlat – a szabályozási szándék preferálásával – átmenetileg nyújtott lehetőséget az érdemi döntések mellőzésére, technikai szerepe ugyanakkor az egyes beadványok fókuszálásának eszközeként kimutatható a személyes érintettség folyamatos vizsgálatának követelmény mellett is.

5.3.2 Az alapjogi korlátozhatósági tesztek alkalmazása

A visszatérő Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés-behatárolási kísérletek elméleti háttere szempontjából általánosítható, hogy a normaszöveg sarkalatos törvényi kiutalása tartalmi szempontból nyitottságot eredményez, ami a beépülési szabállyal ellenható következményekkel jár. Végző soron mégsem válik az alkotmányos szöveg részévé a sarkalatos törvényi szabály: annak tartalma érdemi keretet nem igazán eredményez, és a különleges jogrendi „törvényrontó rendeletek” szempontjából a sarkalatos szabály maga sem védett.

E probléma ugyanakkor nem új, legfeljebb gyakorlati felvetése nem volt időszerű: a sarkalatos törvényi szabályok vonatkozásában már az alkotmányos környezetre is leírásra került.¹²¹ Az Alaptörvény T) cikke szerinti különleges jogrendi szabályozás így eredendően nem választható le az átmenetileg felülírt szabály minőségétől az Alkotmánybíróság értelmezése szerint, illetve az alaptörvényi kiutalás „sarkalatos törvényben meghatározottak szerint” fordulata nem emeli a rendszer-működtetési technikai szabályokat alkotmányos rangra. Nem feltétlenül a jogrendszer stabilitását elősegítő szabályt eredményez mindez, viszont a reagálóképességet erősíti¹²² (így az állami ellenálló képesség érvrendszerével védhető), továbbá az alaptörvényi szabályozási határmegvonás érdemi jelentőségét is erősíti: összességében rendszer-szinten tehát hasznosabb egy hibás, de meghozott döntés, mint a reagálás hiánya. A hibás döntés korrigálható, a meg nem hozott döntés miatt fennmaradt okozati lánc többlet-következménye viszont utólag csak felmérhető, de nem befolyásolható: „*Navigare necesse est.*”

szövegébe. Következésképpen ezek a törvény rendelkezésének minősülnek, így kiterjed rájuk az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében írt hatásköri korlátozás.”

A költségvetési törvényt felülíró szerep elfogadása ténylegesen a PM *amicus curiae* eljárási akadályi érvelésének visszaigazolása. „Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy mivel a támadott jogszabály a különleges jogrendi szabályokra figyelemmel a költségvetésről szóló törvénytől tér el tartalmi szempontból, ezért az abban foglaltak csak az Alkotmánybíróság által – az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése alapján – csak szűk körben vizsgálhatóak felül. Az indítványban foglalt hivatkozás nem felel meg az Alaptörvény szűk körű felülvizsgálatot engedő rendelkezésének.”

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/\\$FILE/II_822_9_2020_PM_amicus_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/$FILE/II_822_9_2020_PM_amicus_anonim.pdf) 5. Kiemelés hozzáadva.

¹²¹ Lásd: TILL SZABOLCS: A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988-2017; Zrínyi Kiadó 2017. 50-52.

¹²² Vesd össze: 8/2021. (III.2.) AB határozat Indokolás: „[104] ... Veszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségessé válnak, amelyekre nem lehet előre felkészülni. Ezért nem lehet kellő felkészülési időt sem biztosítani az azokban foglalt rendelkezések önkéntes (jog)követésére. Hangsúlyozandó, hogy a veszélyhelyzet megszűntét követően is fennmaradnak a veszélyhelyzet negatív társadalmi és gazdasági hatásai, ezért a Módtv. és az R3. által megtartott szabályozások, amelyek már „normál jogrendben” születtek tartalmuknál fogva – mivel megtartják a korábbi szabályozást – szintén nem teszik értelmezhetővé a kellő idő követelményét.”

A gépjárműadó ügy 2020. május 7-én kelt össz-ellenzéki képviselői beadványában¹²³ jelent meg az első alternatív tematizálási kísérlet a különleges jogrendi alapjogi korlátozási feltételek mellőzhetősége, és az I. cikk (3) bekezdés szerinti alapjogi standard alkalmazása érdekében. E változatban mégsem az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése volt az érvelésben megkérdőjelezett elem, hanem annak célhoz kötöttsége szempontjából merült fel a leszűkítő értelmezés igénye:

„Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján a tulajdonjog különleges Jogrendben az I. cikk (3) bekezdés szerinti mértéken túl is korlátozható. **Ez a "mértéken túliság" azonban, a jelen helyzetben, csak az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározottak esetén van lehetőség, nemzetgazdasági stabilitási szempontból nincs.** Ezt támasztja alá a 3/2015. (II. 2.) AB határozat, amelynek [21] pontja értelmében az **alapjog korlátozásra vonatkozó rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni.** Ezt az értelmezést támasztja alá a *koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény* 2. § (2) bekezdése, amely az alapjogok 2. § (1) bekezdése szerinti korlátozásához a szükségesség és arányosság követelményének megtartását követeli meg. A nemzetgazdaság stabilitásához szükséges kormányzati döntések jogalapját ezen törvény 2. § (1) bekezdése határozza meg. Ezekre a szabályokra azonban az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében meghatározott, tágabb korlátozási lehetőségek azért nem alkalmazhatóak, mert az azt eredményezné, hogy *a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény* az Alaptörvény rendelkezései nagymértékben kibővítő, alkotmányos szintű szabályokat tartalmaz, amely az Alaptörvény posztambulumban megfogalmazott, egységes alaptörvény követelményével ellentétes volna. Az egységes Alaptörvény követelményének normatív tartalmával az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatában is foglalkozott, amelyben kifejtette, hogy "Az, hogy a posztambulumban "egységes"-ként határozza meg az Alaptörvényt, egyben beépítési parancsot (inkorporációs kötelezettséget) is jelent, vagyis azt, hogy bármely új rendelkezés csak az Alaptörvény szövegébe való beemeléssel válhat az Alaptörvény részévé. Az inkorporációs kötelezettség tehát magából az Alaptörvényből fakad, az az alkotmányozó számára is érvényes szigorú kötelezettség. Amíg az Alaptörvény rendelkezései egységes jogi dokumentumként határozzák meg az Alaptörvényt, az alkotmánymódosítások és kiegészítések be kell, hogy épüljenek az Alaptörvénybe. az Alaptörvény egységességének megőrzése érdekében." Erre való tekintettel **a koronavírus elleni védekezésről szóló törvény rendelkezéseire az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében meghatározott "megengedőbb" alapjogkorlátozás nem terjed ki.**"¹²⁴

A burkoltan a felhatalmazással érintett tárgy körön túli szabályozás kapcsolat-hiányának felvetését megjelenítő, tehát a szükségességi kapcsolatot vitató értelmezéssel szemben a pénzügyminiszter

¹²³

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/\\$FILE/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/$FILE/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf)

¹²⁴

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/\\$FILE/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/$FILE/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf) 7-8. lap

amicus curiae beadványa mind a korlátozhatósági keretrendszer tényleges fennálltára, mind pedig a járványkezeléssel összefüggő célra konkrétan is reagált, egyértelműsítve a különleges jogrendi kontextust és a válságkezeléssel összefüggést.¹²⁵

Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés „bekerítésére” a második típusú érvelési kísérlet a gödi Samsung gyár ügyében 2020. május 29-én érkezett, és a 3388/2020. (X. 22.) AB végzésben – hatályon kívül helyezettség miatt – érdemben el nem bírált beadványban¹²⁶ jelent meg, a három lépcsős alapjog-korlátozási teória első megfogalmazásaként:

„25. Lényeges kérdés, hogy járványügyi veszélyhelyzetben miként lehet alapvető jogokat korlátozni. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése tartalmazza az alapvető jogok korlátozásának általános tesztjét. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Ez a szabály veszélyhelyzetben is

¹²⁵ „A Kormánynak a világjárvány következményeit két irányból is késlekedés nélkül kezelnie kellett. Egyrészt fel kellett készítenie az egészségügyi rendszert arra, hogy az esetleges tömeges megbetegedés esetén is megkaphassa minden beteg a szükséges ellátást, másrésztől azonnali programokkal meg kellett akadályoznia, hogy a gazdasági szereplők likviditás nélkül maradjanak, tömeges elbocsátásokra kényszerüljenek, és ezáltal hirtelen nagy munkanélküliség alakuljon ki kezelhetetlen méretűvé téve a gazdasági és társadalmi válságot.”

„Kiemelendő továbbá, hogy ha elméletileg el is fogadnánk az indítványozók álláspontját, amely szerint a Korm. rendelet 4. §-a az önkormányzatok tulajdonhoz való jogát sérti, az indítványban levezetett érvelés álláspontunk szerint téves és jogellenes lenne, tekintettel arra, hogy a beadvánnyal támadott Korm. rendelet nem az általánosan alkalmazandó jogi és ténybeli környezetben, hanem különleges jogrendi szabályozásként, a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által kihirdetett veszélyhelyzet során került megalkotásra. Ezzel kapcsolatosan pedig maga az Alaptörvény ad kimondott felhatalmazást az 54. cikk (1) bekezdésében, amikor akként rendelkezik, hogy különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.”

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/\\$FILE/II_822_9_2020_PM_amicus_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/$FILE/II_822_9_2020_PM_amicus_anonim.pdf) 2. és 7-8.

¹²⁶ Vizsgálatunk szempontjából az egyébként később benyújtott képviselői beadvány érvrendszerének következménye lényegesebb, mint a 8/2021. (III. 2.) AB határozat – tulajdonjogot terheltek és felelősséggel együtt értelmező – tartalma a gödi önkormányzat tulajdonjog-fókuszú, 2020. május 11-én kelt beadványa alapján. E megfogalmazásban a levezetés nagyon leszűkítő kivonata jelenik csak meg:

„62. Veszélyhelyzet esetén az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése értelmében. Alapvető jogokat nem lehet korlátlanul korlátozni. Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése teljesen egyértelműen kijelöli az jogkorlátozás alkotmányos korlátait: arra a veszélyhelyzetre irányadó sarkalatos törvényben meghatározottak szerint kerülhet sor.

63. A felhatalmazási törvény 2. § (2) bekezdése pedig egyértelműen kijelöli ezt a tartományt: "A Kormány az (1) bekezdés szerinti jogkörét - a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan - a Rendelet szerinti humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja." A korlátozásra tehát érvényes a klasszikus szükségesség-arányosság teszt és legfőképpen arra csak és kizárólag a járványügyi védekezés céljából kerülhet sor, tehát csak rendkívül szűk körben, megszorító jelleggel.” [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee964910baf66f71c125856e005c1d98/\\$FILE/IV_839_0_2020_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee964910baf66f71c125856e005c1d98/$FILE/IV_839_0_2020_inditvany_anonim.pdf) 17. lap Az Alkotmánybíróság egyébként még e döntésben – a kivezető törvényre aktualizálás következtében – nem kényszerült a különleges jogrendi jogkorlátozás érdemi vizsgálatára, mivel normál időszakra szóló törvény lett az ügy tárgya: „[27] 2.1. Az Alkotmánybíróság hivatalból észlelte, hogy a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R3.) 6. § (1) bekezdése értelmében e rendelet hatálybalépése az R2.-vel kijelölt, a 2. § szerinti gazdasági övezetté kijelölést és az az alapján a rendelet hatálybalépését megelőzően létrejött jogviszonyokat (így különösen a megkezdett eljárási cselekményeket, tulajdonszerzést és vagyonátadást) nem érinti, azokat folyamatosnak kell tekinteni, a Módtv. 9. § (1) bekezdése (immáron magasabb jogforrási szinten) pedig az R1. vonatkozásában ugyanígy rendelkezik.”

irányadó, hiszen az Alaptörvény alkalmazás nem került felfüggesztésre az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése értelmében. Ez tehát az első alkalmazandó teszt.

26. A képet árnyalja, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében alapvető jogok gyakorlása felfüggeszhető vagy az I. cikk (3) bekezdésében meghatározott módon túl is korlátozható. Ez a szabály látszólagosan felülírja az I. cikk (3) bekezdését és szinte korlátlan jogkorlátozást enged. Ez tehát a második alkalmazandó teszt.

27. Az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése értelmében a Kormány veszélyhelyzeti rendeletet sarkalatos törvényben meghatározott módon és tárgykörben hozhat. Ez a sarkalatos törvény esetünkben a "Felhatalmazási törvény" néven ismertté vált 2012. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről. A Felhatalmazási törvény 2. § (2) bekezdése értelmében a Kormány a rendeletalkotási jogkörét - a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan - a Rendelet szerinti humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja. Ez a szabály sarkalatos, mely közvetlenül az alaptörvényi szabály végrehajtásául szolgál.

28. Járványügyi veszélyhelyzet során megalkotott kormányrendelet bármilyen törvényt megváltoztathat. Ez alól egy kivétel van: maga a Felhatalmazási törvény, hiszen az adja meg alkotmányos alapját és keretét a veszélyhelyzeti kormányrendeletek megalkotásának. Mindezt a Felhatalmazási törvényben lévő alapjog-korlátozási tesztet minden kormányrendeletre közvetlenül alkalmazni kell, és ha az adott rendelet megsérti azt, meg kell semmisíteni, hiszen az a jogforrási hierarchiában magasabb szinten álló jogszabályt sért. Ez tehát a harmadik, kényszerítően alkalmazandó teszt - mely tartalmát és lényegét tekintve gyakorlatilag visszahozza a generális, Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében található szükségesség-arányosság tesztet. Mi több: az még annál szigorúbb is, hiszen az alapvető jog korlátozásának legitim célja tekintetében nagyon megköti a Kormány kezét - rendelet alkotni csak és kizárólag a járvány megelőzése, kezelése és káros hatásainak elhárítása érdekében lehet.”¹²⁷

E hipotézis értelmében tehát a különleges jogrendi teszt az Alaptörvényben egyrészt virtuális, mivel az 54. cikk (1) bekezdése csak „*látszólagosan*” tartalmazza a béke időszaki mértéken túli korlátozhatóságot, és az érvelés 26. pontja szerint pedig e második teszt korlátlanági veszélye miatt szükséges további szempontok figyelembevétele, amelynek kitöltésére vállalkozik a sarkalatos törvényi követelményrendszer hivatkozása a szükségességi és arányossági visszaemelésével. A kérdésfeltevés voltaképpen csapda: annak elfogadása esetén az Alkotmánybíróságot *contra legem* alkotmányértelmezésbe viszi a virtuálissá tett szabályok átvételével, bár az ettől eltérő dogmatikai rendszer kiépítése a „*láthatatlan alkotmányozás*” részleges visszatérésének veszélyét hordozza. A folyamatra visszatekintve úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság – legalább az egészségügyi oltásra kötelezési határozatig – úgy hozott az alkotmányos értelmezési tartomány előírására épített megengedő döntéseket a Kormány

127

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4c019ac10d0e26dec125857c005c09b1/\\$FILE/II_919_0_2020_inditvany.02.pdf/II_919_0_2020_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4c019ac10d0e26dec125857c005c09b1/$FILE/II_919_0_2020_inditvany.02.pdf/II_919_0_2020_inditvany.pdf) 9-10. lap

szempontjából, hogy – ezzel párhuzamosan – kanonizálta a különleges jogrendi ügyek elbírálásának eljárásrendjét, meghatározva az elbírálási algoritmust és szempontrendszert.

Megítélésünk szerint ugyanakkor az alkotmánybírósági érvrendszerekben nem mutatható ki olyan elvárás, amelynek ne lenne konkrét „alaptörvényi lába”, így a dogmatikai tevékenység eddig nem eredményezett láthatatlan alkotmányozást. A folyamat során a három lépcsős teória nem került visszaigazolásra, ugyanakkor az azzal összefüggésbe hozható kérdésfeltevések reflexiójaként alakult ki a kétágú dogmatikai érvrendszer a különleges jogrendi szabályozások vonatkozásában. Az egyik ág a különleges jogrendi korlátozhatósági szabály lehetőségeire épült, az időben később összefoglalt érvrendszer pedig az abszolút jogok eljárásrendjét vetítette le a különleges jogrendi körülményekre. Az I. cikk (3) bekezdése szerinti korlátozási szabályrend – erre figyelemmel, az utóbbi körben – mégis a különleges jogrendi alapjog-korlátozás szempontja lehet, ugyanakkor csak és kizárólag az 54. cikk (1) bekezdésének hatálya alól kizárt abszolút jogok esetében.

5.3.3 A különleges jogrendi többlet-korlátozhatóság visszaigazolása

E kettős korlátozhatósági dogmatika kialakítási folyamata a Btk. 337. § (2) bekezdés szerinti rémhírterjesztés különleges jogrendi alapesete törvényi tényállásával összefüggésben a különleges jogrendi fogalom felfedezésével indult a 15/2020. (VII. 8.) AB határozatban. Mivel az általános szabályokkal ütköztetett 2020. április 7-i ügyvédi *ultima ratio* kérdésfeltevéséhez¹²⁸ képest az I. cikk (3) bekezdése szerinti elvárásrendszerétől eltérő standard megengedettsége az IM válasziratának egyik központi tétele¹²⁹ volt, azt a Varga Zs. András által szövegezett határozat a különleges jogrend internetes jogtudományi enciklopédia fogalmi összefoglalójának felütésével kapcsolta össze,¹³⁰ kiemelve a fokozottabb alapjogi korlátozhatóság megengedettségét az abszolút jogokon kívüli esetekben:

¹²⁸ „27. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Ezen a teszten a Btk. támadott tényállása bizonyosan nem megy át (...)

30. Összefoglalva: különleges jogrend idején tehát sok esetben az Alaptörvény 28. cikk (1) bekezdésében foglalt józan ész alkalmazandóságát kimondó elvet is figyelembe véve nemhogy a szólásszabadságának nagyobb korlátozhatóságából kell kiindulni, hanem éppen ellenkezőleg: a lehető legnagyobb fokú érvényesülés a zsinórmérték. Ezt teszi ugyanis indokolttá az adott krízis elleni leghatékonyabb védekezés érdeke - ami viszont evidensen alkotmányos érték.”

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bd83430c4d2a942ac125855e005c4028/\\$FILE/IV_699_0_2020_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bd83430c4d2a942ac125855e005c4028/$FILE/IV_699_0_2020_inditvany_anonim.pdf) 13. és 14.

¹²⁹ „Fontos kiemelni, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében a különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – az élethez és emberi méltósághoz való jog, a kínzás, kegyetlen, megalázó és embertelen bánásmód, továbbá a szolgaság, illetve az emberkereskedelem tilalma, valamint az igazságszolgáltatáshoz fűződő jogok közül az ártatlanság védelme, a védelemhez, jogorvoslathoz való jog, a nullum crimen sine lege és nulla poena sine lege elvei kivételével – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható. A támadott rendelkezés pedig a rémhírterjesztés különleges jogrend idejére vonatkozó speciális alapesete.

Megállapítható tehát, hogy az Alaptörvény IX. cikke nem szerepel az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében, ezért különleges jogrend idején az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó közös szabályai szerint korlátozható.”

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bd83430c4d2a942ac125855e005c4028/\\$FILE/IV_699_18_2020_IM_%C3%A111%C3%A1sfogl_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bd83430c4d2a942ac125855e005c4028/$FILE/IV_699_18_2020_IM_%C3%A111%C3%A1sfogl_anonim.pdf) 7. lap

¹³⁰ TILL SZABOLCS: „Különleges jogrend” in JAKAB ANDRÁS – FEKETE BALÁZS (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR ESZTER, JAKAB ANDRÁS) (2019). Első két mondat.

[48] Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerint különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszhető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható. A különleges jogrend az alkotmányos szabályozás különös része, a békétől, általánosabban az állami működés általános szabályaitól eltérő időszakok bővített eszköztáru kezelésének joga. A fogalom célrendszere szerint egyrészt a végszükség kategóriájának államszervezeti szintű vetülete, másrészt egyfajta elrettentő eszköztár az alkotmányon alapuló rendszer stabilitásának biztosítása érdekében. Különleges jogrend idején az erre okot adó helyzetek elleni védekezés az Alaptörvényen alapul. Nem lehet megállapítani ezért, hogy szükségtelen lenne az olyan közlések elhárítása, amelyek ezt a védekezést akadályozni vagy megghiúsítani képesek. A Btk. vizsgált szabálya valamennyi különleges jogrendre vonatkozik, nemcsak a veszélyhelyzetre...¹³¹

E vonatkozásban tehát az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének megjelenése nem eredményezett többlet-hatást, a béke időszakhoz képest eltérő viszonyítási pont lehetőségét azonban megerősítette. Hasonló eredménnyel járt röviddel később a Munka Törvénykönyve átmeneti módosításának hatályon kívül helyezése miatt az időlegességre fókuszáló, teljesülési 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés is, amelynek Handó Tünde volt az előadó alkotmánybírója. A végzés ugyan sommás, azonban a különleges jogrendi jogkorlátozás vonatkozásában a 2020. májusi képviselői indítvány törvényi korlátozási feltételrendszer és a legenyhébb korlátozás elvének kombinációjára épített hivatkozásával¹³² az Alaptörvény indokolási kivonataiból összeállított érvrendszert állított szembe. A 26 bekezdés terjedelmű végzés¹³³ a történeti tényállás keretébe foglalva az összehasonlítható határozatokhoz és végzésekhez képest kiemelkedő terjedelemben rögzíti az Alaptörvény különleges jogrendi elemeinek és a veszélyhelyzeti szabályozás időrendjének kapcsolódásait, kizárva indirekt módon a veszélyhelyzet jogalap nélküli kihirdetésére vonatkozó esetleges kérdésfeltevést is.¹³⁴

131

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bd83430c4d2a942ac125855e005c4028/\\$FILE/15_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bd83430c4d2a942ac125855e005c4028/$FILE/15_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)

¹³² „Szükségesség és arányosság elvét a veszélyhelyzetben meghozandó intézkedésekre az Országgyűlés sarkalatos törvényben rögzítette, így a kormány minden, az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése szerint meghozott rendelete ezen elvet nem sértheti. Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim célok védelme más módon nem érhető el. "Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. " [39/2007. (VI. 20.) AB határozat].”

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ab15bd5f76aa9c90c1258575005c060f/\\$FILE/II_887_0_2020_ind%C3%A1ny%C3%A1ny_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ab15bd5f76aa9c90c1258575005c060f/$FILE/II_887_0_2020_ind%C3%A1ny%C3%A1ny_anonim.pdf) 4. lap

133

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ab15bd5f76aa9c90c1258575005c060f/\\$FILE/3326_2020%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ab15bd5f76aa9c90c1258575005c060f/$FILE/3326_2020%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf)

¹³⁴ „[12] 3. Az Alaptörvény önálló cím alatt rögzíti a különleges jogrend eseteit, és az arra vonatkozó alapvető szabályokat. Eszerint hat olyan minősített helyzet lehetséges, melyek különleges jogrend bevezetését teszik szükségessé: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás és veszélyhelyzet. Mindezekről az Alaptörvény 48–53. cikke tartalmaz rendelkezéseket.

[13] Az Alaptörvény indokolása szerint „a minősített időszaki helyzetek, a különleges jogrend Alaptörvényben való szabályozásának indoka az, hogy e rendelkezések magától az Alaptörvénytől engednek eltérést: a különleges

jogrendben felfüggeszthetők vagy korlátozhatók az alkotmányosság klasszikus alapelvei. Ennek megfelelően ilyen időszakokban korlátozni lehet az emberi jogokat, a nyilvánosságot, illetve az államszervezet működésének szabályaitól, a hatalommegosztás elvétől kell eltérést engedni. Az Alaptörvényben rögzített elvektől, a demokrácia legfontosabb intézményeitől való eltérést az Alaptörvényen kívül más jogszabály nem rendezheti. Célja, hogy a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat áttekinthetően és egységesen, egy fejezetben állapítsa meg, az Alaptörvényben való szabályozást a lehetőségekhez képest a legrövidebben, ugyanakkor az alkotmányosság minimumát biztosítva határozza meg.”

[14] Az Alaptörvény a különleges jogrend eseteire – egységes szabályozási elveket követve – meghatározza a különleges jogrend bevezetésének esetköreit; a bevezetésére jogosult szervet; a döntéshozatal – ezen belül a „helyettesítés” – rendjét; azokat a szabályokat, amelyeket – tekintettel arra, hogy az Alaptörvényben rögzített alapvető szabályoktól, garanciális rendelkezésektől térnek el – sarkalatos törvényben nem lehetne rendezni; azokat a lehetőségeket, amely az államszervezet – különösen a központi kormányzati szervek – hathatós cselekvését segíti elő (például a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésének lehetősége, törvények felfüggesztésének a lehetősége, új jogalkotási hatáskör telepítése stb.); valamint a különleges jogrend tekintetében a garanciális korlátokat.

[15] Az Alaptörvény 54. cikke közös garanciális szabályokat is meghatároz, az (1) bekezdése értelmében „[k]ülönleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható”. A közös garanciák közül kiemelendő még, hogy az Alaptörvény alkalmazása a különleges jogrendben sem függeszthető fel, és az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható [Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés]. A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat pedig sarkalatos törvényben kell meghatározni [Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdés].

[16] A veszélyhelyzetre vonatkozóan az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „[a] Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében” hirdetheti ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A (2) bekezdés értelmében „[v]eszélyhelyzetben a Kormány rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetve törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”. A különleges jogrend egyik sajátosságaként a (3) bekezdés kimondja, hogy „[a] Kormánynak a veszélyhelyzetben meghozott rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja”. Ugyanakkor az Alaptörvény értelmében a Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti [Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdés]. Ez az automatikus hatályvesztés a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendeletei kifejezett hatályon kívül helyezésére nincsen szükség, mivel maga az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével egyidejűleg ezek a rendeletek is hatályukat veszítik.

[17] A támadott Korm. r. megalkotására a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) nyomán került sor, amely 2020. március 11-én 15 órakor hatályba lépett. Az R. megalkotása az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskörön, az R. 2. és 3. §-a tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörön, illetve az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörön alapult. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése értelmében az R. hatálya a megalkotásakor 15 napra terjedt ki, azaz 2020. március 26-ig szólt.

[18] Az indítványozók által sérelmezett jogszabályi rendelkezést tartalmazó Korm. r-t az R. által elrendelt veszélyhelyzetben, a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot és az állampolgárokat érintő hatásának enyhítése érdekében, az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, valamint az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg a Kormány, és az 2020. március 19-én lépett hatályba.

[19] Az Országgyűlés a 2020. március 30-i ülésnapján fogadta el a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényt, mely a kihirdetését követő napon – március 31-én – lépett hatályba. E törvény 3. § (1) bekezdésében az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazta a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa. Ennek értelmében az indítványozók által sérelmezett jogszabályi rendelkezést tartalmazó Korm. r. hatálya is meghosszabbodott a veszélyhelyzet megszüntetéséig.

[20] 2020. május 26-án a Kormány – a Miniszterelnökséget vezető miniszter útján – benyújtotta a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló T/10747. számú törvényjavaslatot. A normál tárgyalási mód keretében elfogadott, a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény 2020. június 17-én került kihirdetésre. Ennek 1. §-a értelmében az Országgyűlés felhívta a Kormányt, „hogy a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.)

Ezen alkotmánybíróági rendszerezési kísérlet kritikájaként emelhető ki, hogy az Alaptörvény javaslatának indokolása még nem a 2019-től érvényesülő kötőerő szempontjából került összeállításra, így adott esetben az Alaptörvény által meghaladott, de az előkészítés fázisában még használt fogalmakat, illetve átszámozások nyomait is hordozza. E megoldás kitérőnek is tekinthető az alkotmánybíróági döntések dogmatika-teremtő fővonalaéhoz képest, mivel az időlegességre épített hivatkozási rendszer a kivezető törvény következtében állandósított, illetve a veszélyhelyzet ismételt kihirdetése folytán visszatérővé vált panaszok esetében már nem volt alkalmazható.¹³⁵

A 2021. évben a visszatérő élethelyzetek elbírálása során az Alkotmánybíróság így ismét szembe találta magát a háromlépcsős korlátozhatósági teória felelevenítésével, ezúttal közérdekű adatigénylési ügyekben egyéni képviselői változatban. Szél Bernadett két alkalommal nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amelyek a veszélyhelyzet idején alkalmazandó egyes közérdekű adatigénylési korlátozások megsemmisítésére irányultak. A 3413/2020. (XI. 26.) AB végzés (ABK 2020. november, 2348.) esetében az Alkotmánybíróság még mellőzhette a döntést az időközben hatályon kívül került korábbi korlátozásokról. Mintegy fél évvel később azonban a 15/2021. (V. 13.) AB határozatban (ABK 2021. június, 1413.) már érdemi mérlegelést nyert a közérdekű adatigénylés eljárási jellegű szabályainak alkotmányosan megengedhető korlátozása.¹³⁶

Az alapjogi és egyéb alaptörvényi szabályszegéseket megalapozó alkotmánybíróági érvelési rendszerekből hivatkozást nyert (az átszámozásból eredő eltéréssel) mindkét beadványban:

- a közérdekű adatok megismerése vonatkozásában alapjog-specifikus elvárásként:

Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzetet [...] az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése szerint szüntesse meg.” A 2. §-a kimondta a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény hatályvesztését, azonban ennek időpontját a 41/2020. (VI. 17.) ME határozat állapította meg, oly módon, hogy rögzítette: „a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnésének időpontja, mint hatálybalépési feltétel 2020. június 18. napján következik be.”

[21] A Kormány megalkotta a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletet, mely a kihirdetését követő napon – 2020. június 18-án – lépett hatályba, és 3. §-ában kimondta az R. hatályvesztését.”

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ab15bd5f76aa9c90c1258575005c060f/\\$FILE/3326_2020%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ab15bd5f76aa9c90c1258575005c060f/$FILE/3326_2020%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf)

¹³⁵ Az alaptörvényi hivatkozások 3326/2020. (VII.5.) AB végzés indokolása szerinti összefoglalása ugyanakkor éppen a kivezető törvény munkaidő-számítási szabályaival összefüggésben az ötös tanácsban elfogadott 3426/2021. (X.25.) AB határozatba is átemelést nyert, ismételten Handó Tünde előterjesztésében.

¹³⁶ Az első alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság IV/00955-0/2020. számon, 2020. június 2-án, [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8037f2797832218ac125858a0043188e/\\$FILE/IV_955_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8037f2797832218ac125858a0043188e/$FILE/IV_955_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf)

a második pedig IV/00100-0/2021. számon, 2021. január 21-én [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/52d7d58b7355e709c125867200613717/\\$FILE/IV_100_0_2021_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/52d7d58b7355e709c125867200613717/$FILE/IV_100_0_2021_inditvany_anonim.pdf)

érkeztette és mindkettőt teljes ülési döntéssel, soron kívül bírálta el Schanda Balázs előterjesztésében.

Az igazságügyi miniszter két *amicus curiae* beadványa

2020. szeptember 9-én XX-AJFO/180/180/3/2020. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8037f2797832218ac125858a0043188e/\\$FILE/IV_955_3_2020_IM_amicus.s.002.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8037f2797832218ac125858a0043188e/$FILE/IV_955_3_2020_IM_amicus.s.002.pdf)

illetve 2021. március 19-én XX-AJFO/76/_/2021. számon [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/52d7d58b7355e709c125867200613717/\\$FILE/IV_100_10_2021_Amicus_IM_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/52d7d58b7355e709c125867200613717/$FILE/IV_100_10_2021_Amicus_IM_anonim.pdf)

került benyújtásra.

- a szabad véleménynyilvánítási „*előkérdés és feltétel*” -teória a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatból és a nyilvánosság-elv vétele a 21/2013. (VII.19.) AB határozatból (15. bekezdés);
- a korlátozó törvények megszorító értelmezésének kötelezettsége a 21/2013. (VII.19.) AB határozat és a 12/2004. (IV. 7.) AB határozat együttes értelmezéséből (20. bekezdés);
- a garanciák ütköztetése a bizonytalan jogi kategóriákkal a 21/2013. (VII.19.) AB határozatból (21. bekezdés);
- a közadatot kezelő szervezetet típusától függetlenül terhelő kötelezettség a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatból (22. bekezdés);
- a zavartalan működés állami érdekének a visszaigazolása, de leválasztása a diszkrecionális indokú megtagadás lehetőségétől a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatból (23. bekezdés);
- az ellenőrizhetőség érdekében a tartalmi indokolás szükségessége a 21/2013. (VII.19.) AB határozatból (24. bekezdés);
- a teljeskörű bírói jogvédelem kikényszeríthetősége az Infotv. alapján a 3026/2015. (II. 9.) AB határozat és a 7/2020. (V. 13.) AB határozat összevetése alapján, valamint
- általános alapjog-korlátozási feltételként a szükségességi és arányossági követelményekkel kombinált a 3 szintű tesztrendszeri érvelés (16-19. bekezdés).

Ha az Alaptörvény jelenleg hatályos 54. cikk (1) bekezdésének megfogalmazása kifejezetten tartalmazza a „*vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható*” szövegrészt, abból nyelvtani értelmezés szerint is adódna, hogy különleges jogrendben az alapjog-korlátozás megengedett mértéke a béke időszaki szintnél szigorúbb is lehet. Mindez akár az Emberi Jogok Európai Egyezménye 15. cikkével, vagy éppen a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 4. cikkével is trend-szerűen párhuzamba állítható, és – a feltételek, valamint a nem korlátozható alapjogok katalógusából eredő esetlegeségeken túl – vissza is igazolható hozzáállás. Végző soron az állam felelőssége, hogy úrrá legyen a különleges szituáción, és visszaállítsa a működést a normalitás elvárásának megfelelő feltételekre. Ez nem mellőzhető állami feladat, és a 15/2020. (VII. 8.) AB határozatban is visszaigazolást nyert.

Az alapjogi panasz percepciója ugyanakkor a Fawkes/Anonymus maszk által is elhíresült „*V for Vendetta*” című 2005-ös képregény-adaptációval illusztrált *Weimar-paradoxon*. Az állami szervek hajlamosak lehetnek visszaélni az elhárítandó szituációval, és olyan körülményeket teremteni, amelyek a válság kezeléséhez nem feltétlenül szükségesek. A mellékhatások adott esetben más, leplezett elsődleges célokat szolgálhatnak, vagy pedig hatásaikban meghaladhatják az elkerülni kívánt veszélyt. A korlátozás eszköze lehet ezzel szemben – a *Haining-elv* szerint – az alkotmányos stabilitás preferálása, amely a politikai és jogi kontroll erősítését igényli a különleges jogrendi hatalomgyakorlással szemben.¹³⁷

Az érték-elvű elméleti elvárás visszaigazolhatóságához képest ugyanakkor egy további kérdés, hogy a jogfejlesztés ideális irányával szembeni elvárásként megfogalmazott elv rávetíthető-e tételre jogi szabályokra, a szükségesség és arányosság leszűkítő értelmezésére irányuló igényként. A beadványok e többlet-követelmény jogiasítása érdekében építették be a korábbi gödi Samsung

¹³⁷ CSINK LÓRÁNT – FRÖHLICH JOHANNA: a Haining-elv; *Iustum Aequum Salutare* XII. 2016. 4. 31.

panasz lépcső-teóriáját a közérdekű adatok megismerésére és terjesztésére aktualizált bevezető mondattal, valamint a „veszélyhelyzeti alapjogi teszt” összefoglaló elnevezéssel kiegészítve. További hozzáadott érték a felhasználó-barát kiemelés, amely a hangsúlyos részlet vonatkozásában az alábbi:

*„20. Járványügyi veszélyhelyzet során megalkotott kormányrendelet bármilyen törvényt megváltoztathat. Ez alól egy kivétel van: maga a Felhatalmazási törvény, hiszen az adja meg alkotmányos alapját és keretét a veszélyhelyzeti kormányrendeletek megalkotásának. Mindezen a Felhatalmazási törvényben lévő **alapjog-korlátozási tesztet** minden kormányrendeletre közvetlenül alkalmazni kell, és ha az adott rendelet megsérti azt, meg kell semmisíteni, hiszen az a jogforrási hierarchiában magasabb szinten álló jogszabályt sért. **Ez tehát a harmadik, kényszerítően alkalmazandó teszt - mely tartalmát és lényegét tekintve gyakorlatilag visszahozza a generális, Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében található szükségesség-arányosság tesztet.** Mi több: az még annál szigorúbb is, hiszen az alapvető jog korlátozásának legitim célja tekintetében nagyon megköti a Kormány kezét rendeletet alkotni csak és kizárólag a járvány megelőzése, kezelése és káros hatásainak elhárítása érdekében lehet...”¹³⁸*

E levezetés részlegesen túllépett a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény (a bírálatok szóhasználatában: felhatalmazási törvény) elsődleges kritikáján, amely a veszélyhelyzet fogalmának szigorú értelmezését igényelve, a Kat. Alaptörvény-kiterjesztő fogalomrendszerének bírálatára építve végső soron a veszélyhelyzeti kormányrendeletek eredendő alkotmányellenességét is felvetette.¹³⁹ Nem vitatva logikai oldalról a nyitott alkotmányos szabályozás elsődleges törvényi kapcsolódásainak alaptörvény-értelmező jelentőségét, a kapcsolódó szabályok sérthetlenségére vonatkozó elvárások normatív alap-nélküliségét mégis jelezni kell. Bármilyen mélységűek és jelentőségűek a sarkalatos törvényi szabályok, a rendeleti kormányzásra adott alaptörvényi felhatalmazások törvényrontó hatása alól rendszer-szinten azok sem mentesek. A sarkalatos törvényi szintű Alaptörvény-alkalmazó szabályból önmagában még logikailag nem következik, hogy annak tartalma alkotmányi elvárássá válik: e vonatkozásban az érvelés mindenképpen hibás következtetést tartalmaz.¹⁴⁰ A kezdeményezés további elemeinek megfogalmazási módja sem feltétlenül konzekvens: míg a 28. bekezdés szerinti „rendkívüli jogrend” pártállástól függetlenül használt alaptörvényileg beazonosíthatatlan tartalmú kategória, a 27. bekezdés szerinti „rendkívüli állapotban alkalmazható jogszabályokról” megfogalmazás viszont létező jogi kategória téves használata.

Mindezen terminológiai hibáktól függetlenül az igazságügyi miniszter beadványaiban kifejezetten reflektált a képviselői beadványokban visszatérő alternatív alapjog-korlátozhatósági koncepció elfogadhatatlanságára:

„A fentiekkel összefüggésben fontos kiemelni, hogy álláspontom szerint az indítványozó által „veszélyhelyzeti alapjogi tesztként” megnevezett mérce téves előfeltevésen alapszik, figyelemmel a következőkre:

¹³⁸ IV/00100-0/2021. számú beadvány, 6. lap.

¹³⁹ SZENTE ZOLTÁN: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, *MTA Law Working Papers* 2020/17. Utóbbi innovációban ráadásul az alaptörvényi szintre felemelt katasztrófavédelmi törvényi szabályok sérthetlenségének igényét örökölte volna a „Felhatalmazási törvény”.

¹⁴⁰ Köszönet a következtetésért az eredeti JEMA kézirat anonim bírálójának.

... A veszélyhelyzetben, illetve a veszélyhelyzet kivezetése során a szükségességi-arányossági mércét a körülmények miatt eltérően kell használni, mert a járvány elleni egészségügyi védekezés és a gazdaságvédelem a rendes jogrendhez képest más élethelyzeteket eredményez, amelyek vonatkozásában a szükségesség és arányosság követelménye továbbra is fennáll, viszont ez más szükségesség és arányosság elemzést tesz szükségessé. Ezt az eltérő elemzést támasztja alá az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése, amely szerint különleges jogrendben az alapjogok az I. cikk (3) bekezdésen túlmenő mértékben is korlátozhatók.¹⁴¹

Ezzel szemben az Alkotmánybíróság összefoglalta ugyan a kezdeményezés tartalmát, azonban mellőzte az alternatív korlátozhatósági teória megjelölését:

„Az indítványozó álláspontja szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot korlátozó szabályt az általános alapjogkorlátozási teszt alapján kell megítélni: az alapvető jog csak igazolható cél elérése érdekében, szükséges és arányos módon korlátozható. Álláspontja szerint ez alól a veszélyhelyzet sem teremt kivételt.”¹⁴²

A kezdeményezés tartalmi összefoglalásához képest a [30]-[35] bekezdések összegzik az Alkotmánybíróság különleges jogrendi alapjog-korlátozási tesztrendszerrel érintő felfogását. Az érvelés a veszélyhelyzeti szituáció, így az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerinti különleges jogrendi korlátozhatósági szabály alkalmazhatósága felől indul, kizárva ebből az abszolút jogok értelmezési tartományát.

Ha elvileg a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog (is) nagyobb mértékben korlátozható és annak gyakorlása akár fel is függeszthető, a szabályozási célt is az értelmezési tartományba kell vonni. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerinti fogalmát a „teleologikus” értelmezése során megtartottként vélelmezve a [32] bekezdésben az „államszervezet (normális) alpműködése” körében megoldhatatlan feladatként visszaigazolva a különleges jogrendi formában megvalósuló járványkezelést.¹⁴³ A [33] bekezdés ugyanakkor végső soron visszaigazolva a „veszély leküzdésével össze nem függő” alapjogi (többlet)korlátozás, valamint a körülmények által indokoltnál szigorúbb korlátozás tilalmát is. Mivel az érvelés mindezt a „korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom” eredendő Alaptörvényi szellemiséggel ellentétes voltából vezeti le,¹⁴⁴ végső soron a korlátozással egyúttal áttételesen legitimálja is magát az alaptörvényi rendelkezéseket.

¹⁴¹ XX-AJFO/76/_/2021. 4-5. lap., eredeti kiemelés szerint.

¹⁴² 15/2021. (V. 13.) AB határozat [3] bekezdés.

¹⁴³ „[32] 3.1. Az R) cikk (3) bekezdése alapján az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság az 54. cikk (1) bekezdésének értelmezése során is elsődlegesen a különleges jogrend és szűkebben a veszélyhelyzet jogintézményének célját vette figyelembe. A veszélyhelyzet olyan, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség, amely az államszervezet (normális) alpműködése során nem kezelhető, és ezért rendkívüli intézkedések alkalmazása válik szükségessé.”

¹⁴⁴ „[33] Az Alaptörvény teleologikus értelmezéséből az következik, hogy bár a rendkívüli helyzet rendkívüli intézkedések meghozatalát teszi lehetővé, az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is.

Az értékelés ugyanis – ki nem mondottan – a szükségesség és az arányosság követelményeit írja körül, tágabb kontextusban annak érdekében, hogy a határtalan korlátozás tilalmát a [34] bekezdésben kifejezetten nevesítse is.¹⁴⁵ Ezzel az elvárással – végső soron – az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerinti eltérés lehetőségét egy szükségszerűen nagyobb mértéket megengedő, de alkotmányos szempontból ténylegesen felülbíráható korlátozási szegmensben pozicionálja az Alkotmánybíróságot, mint a „kapu őrét”. Ennek során tehát nem igazolja vissza a testület a beadvány kiinduló különleges jogrendi alapjogi teszt-doktrínájának kiterjesztő érvelését, de a kormányrendelet tartalmi felülbíráhatóságának lehetőségére igényt tart.

A [35] bekezdés ezen érveléssel állítja párhuzamba az Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdésében szereplő különleges jogrendi felhatalmazás és a katasztrófavédelmi törvény járvány-specifikus 51/A. § (2) bekezdésének összekapcsolt értelmezését, visszafordítva a jogalkotóra az *amicus curiae* beadvány érvelése szerinti követelményt: „*a rendkívüli intézkedésnek a veszélyhelyzet leküzdése érdekében szükségesnek és az elérni kívánt céllal arányosnak kell lennie*”, ahol a konkrét megengedett cél „*a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása*” a katasztrófavédelmi törvény hivatkozott bekezdése szerint.

Az Alkotmánybíróság érvelésében így felhasználja valamennyi, a panaszokban hivatkozott lehetséges alapjog-korlátozási teszt-elemet anélkül azonban, hogy a három korlátozási szint létét visszaigazolná: a harmadik elem pusztán a második, különleges jogrendi (beavatkozóbb) korlátozási lehetőség végpontjának kalibrálása szempontjából jelentős, de semmiképpen sem önálló viszonyítási alap. Ha az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének szövegében kifejezetten szerepel a „*mértéken túl*” szövegrész, az nem eredményezhet szigorúbb alapjogi standard-igényt, ugyanakkor – az idézett különvélemény bírálata szerint is – a korlátok alkotmánybíróági mérlegelése folyamatosan a „*láthatatlan alkotmány*” feléledésének veszélyét hordozza.

A „mértéken túli” eltérés lehetőségének korlátozására irányuló alkotmányossági igény ugyanakkor a [33] bekezdés alapján mind a megengedhető korlátozási cél, mind pedig a szükségesség és arányosság szempontjából további alapjogi panaszokat váltott ki, ezúttal a politikailag érzékeny vélemény szabadság gyülekezési tilalmi szegmensében. A „legenyhébb alkalmas korlátozás” elvével ugyanis egy tilalmi szabály fogalmilag nem lenne összeegyeztethető a felvetések szerint,

[34] Az Alaptörvényből tehát nem következik, hogy veszélyhelyzet idején akár az összes alapjog automatikusan felfüggeszhető lenne, az emberi élet és méltósághoz való jog, a kínzás tilalma és a büntetőjogi garanciák kivételével.”

¹⁴⁵ Az értelmezés e szegmensében kimutatható egy normaszöveg-kötöttebb különvéleményi igény is, amely inkább az érvelés módja, mint sem a következtetés szempontjából tér el. Lásd Handó Tünde alkotmánybíró különvéleményének záró bekezdését az Alaptörvény 54. cikk többirányú hivatkozásával összefüggésben: „[56] 3. A többségi határozat végső soron arra a megállapításra jut, hogy a határidő tartama csak kivételes hosszúsága esetén éri el az alapjogi érintettség szintjét, s hogy jelen esetben a hosszabbítás lehetősége alkotmányosan szükséges és arányos korlátozás volt. Ennek fényében aggályosnak látszik a többségi határozatnak a különleges jogrendben meghozható rendelkezésekre vonatkozó általános okfejtése (Indokolás [32]–[34]). Itt ugyanis az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének értelmezéseként kizárólag azzal foglalkozik, hogy mi nem tehető meg a különleges jogrendben. Ezen okfejtésének záróköve, hogy „[a] korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom elve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is”. Az Alaptörvény szellemiségének megidézése előtt jó lenne mindenekelőtt magának az Alaptörvénynek a szövegére támaszkodni, amely egyértelmű feltételek mellett lehetővé teszi a különleges jogrend bevezetését, egyúttal világos kereteket teremt a hatalom gyakorlására. Nyomatékosan érvényre juttatja ezt maga az Alaptörvény annak deklarálásával, hogy különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható [Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés].”

mivel a korlátozáshoz képest a jog gyakorlásának felfüggesztése eredendően fokozottabb beavatkozás. Mivel azonban az alapjogok felfüggesztésének lehetőségét az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése kifejezetten tartalmazza, az Alkotmánybíróságnak az arányosítást más szemponthoz kellett kötnie.

A 15/2021. (V. 13.) AB határozat a különleges jogrendi alapjog-korlátozás határait érintő érvelésével általános szinten visszaigazolta ugyan az alapjogi korlátozhatóság különleges jogrendi kormányrendeleti szintű szabályainak megengedhetőségét, azonban a tartalmi érvényesülésbe beavatkozott egy legalábbis visszaélésszerű kockázatot hordozó ügyben. A 23/2021. (VII. 13.) AB határozat¹⁴⁶ elfogadásának időpontjára így már volt teljes ülési beavatkozási lehetőséget biztosító precedens, az Alkotmánybíróságnak viszont limitálnia kellett a saját beavatkozásból eredő felelősségét. Ennek hiányában az alkalmazhatósági feltételek egyre több szempontjának beemelésére merült volna fel igény, amelyre az egyéni panasz-ügyek szaporodása is utal. Mivel a különleges jogrendi válságkezelés egyik lehetséges indoka az alapjogi korlátozás-igények felmerülése, az Alkotmánybíróság a határhelyzeti kihívások és egymással konkuráló érvrendszerek gyűjtőpontjába került.

Míg a 15/2021. (V. 13.) AB határozat elsődlegesen az információs szabadságon alapuló vita konkuráló érdekeit mérlegelte a demokratikus hatalomgyakorlást elősegítő intézmények között, addig a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat a szükségesség változó mértékét vizsgálta a gyülekezési jog korlátozásának megengedhetősége szempontjából egy felfüggesztés (tehát ténylegesen a gyülekezési jog időleges tilalma) szempontjából. Mindezek ellenére az Alkotmánybíróság által az említett ügyekben kifejtett alkotmányos értelmezési tartomány-megállapítási technika alkalmat adott arra, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés mellett is alkalmazhatóak maradjanak a szükséges és arányos jogkorlátozás érvelési elemei, elkerülve az „alkotmánybírósági kormányzás” vádját.

Ha egy válságot kezelni kell, az Alkotmánybíróság csak a hibás mérlegelés extrém eseteinek felülvizsgálatára vállalkozhat, az alternatívák közötti választás már kormányzati feladatkör. Ennek érdekében az Alkotmánybíróság az általános szabályokhoz képest mélyebb beavatkozást megengedő különleges jogrendi alapjog-korlátozási szabályok esetében a szükségesség elvét a 15/2021. (V. 13.) AB határozatban voltaképpen a joggal való visszaélés tilalmával egészítette ki, az arányosság elvét pedig a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat annak időbeliségi szegmensére szűkítette a körülmények változására tekintettel. E határozatok folytán az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés és az 54. cikk (1) bekezdés viszonya – némileg bizonytalan határú – tartalmi alkotmányossági követelményekkel egészült ki, anélkül azonban, hogy ezek a (sarkalatos) törvényi szabályokból lennének levezethetők.

A 23/2021. (VII. 13.) AB határozat esetében a Szivárvány Misszió Alapítvány bírósági ügyben írt és 2021. február 9-én érkeztetett beadványa az AT9M már hatályba lépett, LMBTQI jogokat érintő elemeivel szemben tervezett autós demonstrációjának különleges jogrendi gyülekezési tilalmi szabályokból eredő betiltását nehezményezte. Ennek során a panasz általánosságban nem vitatta a gyülekezési jog veszélyhelyzeti korlátozhatóságát, pusztán a tilalom általános jellegét ütköztette a Kat. általános és különös veszélyhelyzeti feltételrendszerével, az Alaptörvény 53. cikk (2)

146

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/d40b2e62697552c4c1258709005bc5df/\\$FILE/23_2021%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/d40b2e62697552c4c1258709005bc5df/$FILE/23_2021%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)

bekezdése szerinti kiutalásra hivatkozással. A panaszos jogi képviselőjének összefoglaló értékelése szerint az intézkedés mind arányossági, mind pedig – összehasonlítások alapján vitatott – szükségességi szempontból is aggályos volt, mivel:

„...a Kormány rendeletalkotási jogkörét kijelölő alaptörvényi és sarkalatos törvényi rendelkezések alapján a gyülekezési jog kormányrendelet útján történő korlátozása csak akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha az állampolgárok életének, egészségének védelme, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának garantálása érdekében történik ÉS ha a korlátozás a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása céljából, e céllal arányosan, a szükséges mértékben valósul meg.”¹⁴⁷

A Schanda Balázs által előkészített teljes ülési határozat öt párhuzamos indokolással és öt különvéleménnyel került elfogadásra, tehát a testület erősen megosztott volt. A határozat rendelkező részének első pontja ugyanis alkotmányos követelményt állapított meg:

„... az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének és 54. cikk (1) bekezdésének együttes értelmezéséből származó alkotmányos követelmény, hogy a jogalkotó a gyülekezési jog gyakorlását veszélyhelyzet idején is csak elengedhetetlenül szükséges ideig és körben függesztheti fel, akként, hogy észszerű időközönként meg kell vizsgálnia, hogy a korlátozásra okot adó körülmény továbbra is indokolja-e az alapjog felfüggesztését vagy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését meghaladó mértékű korlátozását.”¹⁴⁸

A határozat rendelkező részében megállapított követelmény voltaképpen egydimenzióssá teszi a szükségesség és arányosság szempontjait: annak tárgya a kormányzati mérlegelés tényének előírása, annak tartalmától, eredményétől függetlenül még akkor is, ha az idézet „csak elengedhetetlenül szükséges (...) körben” eleme némi további mérlegelési tartományt is fenntart. A levezetés ennek érdekében elkülöníti ugyan az alapjog felfüggesztésének lehetőségét az alapjogi korlátozástól, azonban mindkét eset csak időbeli korlátozással alkalmazható,¹⁴⁹ amely követelmény a 15/2021. (V. 13.) AB határozat szerinti „korlátozhatatlan hatalom elve” tilalmához is kapcsolódik, így a határozat azt ténylegesen beemeli [25]. Az ugyanakkor, hogy ez végső soron az arányossági szegmens fókuszálása, csak a [34] bekezdés alapján azonosítható.¹⁵⁰

¹⁴⁷

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/d40b2e62697552c4c1258709005bc5df/\\$FILE/TV_288_0_2021_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/d40b2e62697552c4c1258709005bc5df/$FILE/TV_288_0_2021_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf) 7. lap, eredeti kiemelés szerint.

¹⁴⁸

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/d40b2e62697552c4c1258709005bc5df/\\$FILE/23_2021%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/d40b2e62697552c4c1258709005bc5df/$FILE/23_2021%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)

¹⁴⁹ „[24] Ebben a tekintetben az Alaptörvény az alapjogok gyakorlásába kétfajta beavatkozást enged meg. Egyfelől lehetőséget biztosít az alapjogok gyakorlásának felfüggesztésére, ami lényegében olyan erős korlátozást jelent, mely miatt az alapjog átmenetileg egyáltalán nem gyakorolható. Ennél enyhébb korlátozásnak minősül, amikor az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozhatja a jogalkotó egy alapjog gyakorlását. A felfüggesztés vagy korlátozás mindkét esetben legfeljebb addig állhat fenn, amíg a rendkívüli jogrend elrendelésének feltételei fennállnak, és a rendkívüli jogrend kihirdetésre is került. Az arányosság garanciája – melyet az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése kifejezetten és kényszerítően tartalmaz – ebben a tekintetben tehát az intézkedés fogalmilag határozott időbeliségében valósul meg. A jogalkotó feladata annak eldöntése, hogy a különleges jogrend elrendelésének feltételei fennállnak-e, és ezzel párhuzamosan indokolt-e az ilyen jogrend szerinti rezsím alapján az alapjogok korlátozása, valamint milyen mértékű alapjog-korlátozás indokolt.” 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [24], ABK 2021. szeptember, 2268.

¹⁵⁰ „4. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a gyülekezés szabadságának legitim célból történő, szükséges korlátozása is csak akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha az alapjogot korlátozó szabály arányos. A szabályozás arányossága

Veszélyhelyzet idején indokolt lehet akár egyes alapjogok felfüggesztése is, ahol a célok visszaigazolhatnak érdemi korlátozásokat is,¹⁵¹ amelyek célhoz viszonyított alkalmasságának mérlegelése alkotmányos szempontból felülbíráható.¹⁵² Az eszközök közötti célszerűségi választás tehát kívül esik az alkotmányossági mérlegelés körén, a választott eszköz alkalmassági felülbírálata viszont már elvégezhető. E tételhez konkretizálja a gyülekezési jog vonatkozásában a [25] bekezdés, mellőzve az autós gyülekezési forma sajátosságának értékelését, pusztán a gyülekezési jog tilalmának és a járványveszély absztrakt szintű összevetésével élve, majd a [33] bekezdés értékeli a járvány felfutó szakaszának jelentőségét, mint az alkotmánybírói önkorlátozás szempontjából releváns tény.¹⁵³

Így a gyülekezési jog limitált korlátozhatósága és a járványügyi szükségesség dinamikája közötti feszültség összességében az érvek és ellenérvek ütköztetése során a határozat felépítésében is kimutatható: nem egyértelmű az indokolás vonalvezetése, hol a beavatkozás lehetősége, hol pedig a döntéshozói mérlegelés szabadsága tűnik erősebbnek azzal, hogy utóbbi határai legalább két szempont mentén (visszatérő felülbírálat versus adott helyzetben indokoltság) is megjelennek. Végző soron mind egy visszatérő formális összemérési elvárás, mind pedig egy ezen túlmenő, aktuális időpontban szükségességi mérlegelés is levezethető lenne a [35] és [36] bekezdésekből, ahol akár a korlátozás és a felfüggesztés eszköze közötti alkotmányossági lépcső is lehetne az aktuális időpontú elengedhetlenség követelménye. A többségi határozat indokolása így nem

szempontjából különös jelentősége van az időbeliségnek: minél hosszabb ideig tart egy alapjog gyakorlásának felfüggesztése, annál erősebb indokra van szükség a korlátozás fenntartásához. A jogalkotónak visszatérően mérlegelnie kell – mint ahogy más esetekben mérlegeli is – az alapjog gyakorlása és a járványügyi célok elérése közti kollíziót, és ha a járványügyi célok engedik, legalább részlegesen teret kell engednie az alapjog gyakorlásának.” 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [34], ABK 2021. szeptember, 2270.

¹⁵¹ „[25] ...Különleges jogrend idején a jogalkotó az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján, az ott meghatározott kivételektől eltekintve hozhat olyan rendkívüli intézkedéseket, amelyek ideiglenesen valamely alapjog gyakorlásának teljes felfüggesztésével járnak. Az ilyen rendelkezések célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vitathatja, az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogkorlátozás megmarad-e az Alaptörvény keretei között.

[26] Általánosságban kijelenthető: a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását, így a gyülekezés szabadságának a korlátozását is. Az alapjog korlátozásának tehát alkotmányosan igazolható, legitím célja van.” 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [25]-[26], ABK 2021. szeptember, 2268.

¹⁵² „Elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez. Ezeknek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen. Az egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok mérlegelésével a Kormány hatásköre és felelőssége a szükséges rendkívüli intézkedések bevezetése, amelyre veszélyhelyzet idején közvetlenül az Alaptörvény ad felhatalmazást. A Kormány rendkívüli intézkedési jogköre ugyanakkor nem korlátlan. (...) Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Amennyiben az intézkedés alkalmassága nem igazolt, az alapjog felfüggesztése, illetve korlátozása nem felel meg az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből levezethető követelményeknek.” 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [28], ABK 2021. szeptember, 2269.

¹⁵³ „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A járványügyi védekezés feladatát és felelősségét nem veheti át a Kormánytól, a feladata az, hogy az Alaptörvényt, benne az egyéni jogokat védje. Alapjogvédő szerepében is figyelembe kell vennie az alapjog gyakorlása szempontjából releváns körülményeket. Az indítványra okot adó ügyben az indítványozók 2020. december 10. napjára kívántak tüntetést szervezni. Nem állapítható meg, hogy ebben az időszakban, a járvány újabb hullámának felfutó szakaszában alaptörvény-ellenes lett volna az a szabály, amely a gyülekezéseket általánosan kizárta. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított panaszt elutasította.” 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [33], ABK 2021. szeptember, 2269.

fogadja el a különleges jogrendi korlátozhatóság indokoltságának véelmét,¹⁵⁴ és a [37] bekezdés alapján – a különvéleményeket megalapozó konfliktusként – az alkotmányossági követelmény előírási jogkörét a testületi többség a jogalkotásra is kiható módon, kiterjesztően értelmezi, követve a gödi Samsung-ügy precedensét.

Az alkotmányossági követelmény jogalkotási eljárásra kiterjedő meghatározásához való viszonyt rögzítő, *ars poetica*-jellegű szerepfelfogások, illetve a konkrét, meg nem semmisített szabály esetében a követelmény tényleges megvalósulásának hangsúlyozása mellett egyes párhuzamos indokolásokban és különvéleményekben jelentek meg az alapjogok korlátozhatóságának és felfüggeszthetőségének alternatív tematizálására utaló érvek is. Ennek alapján – a különleges jogrendi beavatkozás megengedettsége, illetve visszaigazolhatósági kontrollja szempontjából az alábbi sorrend állítható fel:

- Juhász Miklós arányossági vélelmi teóriája:
 - az időbeliség vizsgálata annak megtörténte vonatkozásában lehet alkotmányos elvárás, de csak a veszélyhelyzeti határozott idejű szabályozási kötelezettség szempontjából, nem pedig a szükségesség és arányosság mérlegelése során, tehát független alkotmányossági elvárás érvényesül;¹⁵⁵

¹⁵⁴ „[35] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a járványügyi védekezés során a Kormány feladata annak eldöntése, hogy milyen intézkedések célszerűek. Igazolható indokok esetén dönthet a gyülekezési jog korlátozásának fenntartása mellett is. Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkotó a szabályok kialakítása során az alapjogi kollíziót elvégzi-e. Ennek elmaradása esetén az alapjog korlátozása aránytalan, amely így a szabály megsemmisítését eredményezi.

[36] A veszélyhelyzeti jogalkotónak folyamatosan figyelemmel kell kísérnie, hogy egy alapjog általános felfüggesztése valóban elengedhetetlen eszköze-e a különleges jogrenddel elérni kívánt célok eléréséhez. Nem a veszélyhelyzet kihirdetése, hanem a veszélyhelyzetre okot adó különös körülmény igazolja alapjogok korlátozását. Valamely alapjog gyakorlásának teljes kizárása nem igazolható önmagában a veszélyhelyzettel, hanem visszatérően dönteni kell arról, hogy valóban indokolják-e a körülmények az alapjog felfüggesztését.” 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [35]-[36], ABK 2021. szeptember, 2270.

¹⁵⁵ „[48] 2. Egyetértek azzal, ahogyan a többségi indokolás a teszt legitím célelemét tételezi és alkalmazza, ahogyan azzal is, hogy a szükségesség keretében győződik meg az Alkotmánybíróság arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Álláspontom szerint azonban a támadott jogszabály időbeliségének vizsgálatára nem az általános alapjogi teszt arányossági elemének keretében kerülhet sor. A különleges jogrend elrendelését követően ugyanis alaptörvényi vélelem szól amellett, hogy a különleges jogrendre okot adó körülmények bekövetkezte (pl. területi veszteség, szuverenitás elvesztése, tömeges halálozás, megbetegedés, anyagi értékek elvesztése) nagyobb hátrányt jelentenek, mint e következmények legyőzéséhez megkövetelt – akár alapjog-korlátozásban testet öltő – áldozatok. Tehát minden különleges jogrendi jogkorlátozás – az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében kivételként megfogalmazott jogosultságokat kivéve – az Alaptörvény erejénél fogva arányos kell, hogy legyen. Ugyanakkor az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére alapított érvelés mentén el lehet jutni a határozat alkotmányos követelményének magvát jelentő azon gondolatig, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás időbeli korlátokhoz kötött, s a jogalkotó kötelezettsége, hogy időközönként meggyőződjön a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról.

[49] A veszélyhelyzeti rendeletalkotással kapcsolatos időbeli korlátozást az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésének első fordulata egyértelműen rögzíti. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésének második, kivételként megfogalmazott fordulatából álláspontom szerint a különleges jogrend funkciójára tekintettel levezethető olyan jogalkotói kötelezettség, amely alapján a jogkorlátozás fenntartásának indokoltságáról meg kell győződni észszerű időközönként. Ezen érvelés nyomán az Alkotmánybíróság nem a jogalkotói mérlegelés eredményét, hanem a jogalkotó általi mérlegelés megtörténtének tényét vizsgálhatja. E vizsgálathoz nem szükséges olyan – például járványügyi – adatok ismerete vagy speciális szaktudás, amellyel az Alkotmánybíróság nem, csak a Kormány rendelkezik, ekképpen ez összhangban van a többségi indokolás azon megállapításával, hogy az Alkotmánybíróság nem veheti át a járványügyi védekezésért viselt felelősséget a Kormánytól.” 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [48]-[49], ABK 2021. szeptember, 2272-2273.

- Szalay Péter – Schanda Balázs által is átvett – horizontálisan korlátozott kettős megengedett eltérési érvelése:
 - a különleges jogrendi eltérés iránya érintheti egyrészt az alapvető jog lényeges tartalmát, másrészt pedig a szükségesség is meghaladható,¹⁵⁶ azonban a cél és az arányosság még vizsgálható: a konkrét körülmények és az összehasonlítható szituációk kezelésének összemérése is szükséges;¹⁵⁷
- Hörcherné Marosi Ildikó mérték-eltérítési koncepciója:
 - csak a korlátozás mértékében lehet beavatkozóbb a különleges jogrendi korlátozás, így akár az alapvető jog lényeges tartalma is érinthetővé válik, azonban a szükségesség és arányosság elvárása változatlan, ideértve a legenyhébb alkalmas korlátozás alkalmazásának elvét is;¹⁵⁸

¹⁵⁶ „Az alapjog-korlátozás mércéjének kiindulópontja veszélyhelyzet esetén is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, de mivel a jelen ügyben érintett VIII. cikk (1) bekezdése az 54. cikk (1) bekezdése értelmében nem kivételként szabályozott alapjog, ezért az általános alapjog-korlátozási teszt két eltéréssel érvényesül: egyrészt a jogkorlátozás mértéke túlmehet az elérni kívánt cél – a veszélyhelyzet következményeinek elhárítása – érdekében feltétlenül szükséges mértéken; másrészt az alapvető jog gyakorlásának esetleges felfüggesztése révén az alapvető jog lényeges tartalma is korlátozás alá kerülhet. Ugyanakkor az 54. cikk (1) bekezdése nem ad felmentést az I. cikk (3) bekezdésének azon szabálya alól, hogy alapvető jog csak az elérni kívánt céllal arányosan korlátozható. Az Alkotmánybíróság tehát különleges jogrend, veszélyhelyzet idején is vizsgálhatja az alapvető jogot korlátozó intézkedés célját, azaz, hogy a veszélyhelyzetre okot adó csapás (és következményeinek) elhárítására irányul-e, valamint a korlátozás arányosságát.” 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [53], ABK 2021. szeptember, 2273.

¹⁵⁷ „[56] Egyetértek a többségi indokolással abban, hogy elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez. Az egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok mérlegelésével a Kormány hatásköre és felelőssége a szükséges rendkívüli intézkedések bevezetése. Ugyanakkor álláspontom szerint az Alkotmánybíróság valamely alapjog-korlátozás céljának a vizsgálatok figyelembe veheti a szabályozási környezetet, azaz, hogy a jogalkotó a hasonló társadalmi érintkezéssel járó, más alapjog védelmi körébe tartozó – vagy alapjogilag nem is védett – magatartásokat, tevékenységeket is hasonló súllyal korlátoz-e.

[57] Ez rámutat a jelen ügyben a vizsgálat nehézségére, ti., hogy mivel az egészségügyi kockázat indokolja a korlátozást, – Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybírónak az ügyben kifejtett álláspontjával egyetértve – a korlátozás konkrét módját, valamint időbeli, illetve területi hatályát is az egészségügyi kockázat fennállásához és sajátosságaihoz kell igazítani. A járvány elleni védekezés érdekében bevezetett alapjogot korlátozó intézkedések alkotmányos elfogadhatósága tehát időszakonként eltérő lehet, de azonos időszakban az összehasonlítható mértékű egészségügyi kockázattal járó tevékenységeket hasonlóan kell kezelni. Ha a vizsgálat a fenti szempontokat is magáévá tette volna, akkor meglátásom szerint adott esetben akár arra is juthatott volna, hogy a támadott, korábban hatályos rendelkezés – akár csak egy bizonyos időszakban – alaptörvény-ellenes volt. Más tevékenységekre figyelemmel, amelyek a gyülekezéshez hasonló egészségügyi kockázattal járnak, de adott időszakban annál enyhébb korlátozás alá estek, például létszámkorláttal, megfelelő egészségügyi óvintézkedések mellett folytathatóak voltak, felvethető, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának generális tilalma helyett olyan differenciáltabb szabályozás lett volna alkotmányosan igazolható, amely az alapjog-gyakorlás és a járvány elleni védekezés szempontjait egyaránt érvényesíti.” 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [56]-[57], ABK 2021. szeptember, 2273-2274.

¹⁵⁸ „[44] Elengedhetetlennek tartottam volna ugyanakkor annak hangsúlyosabb megjelenítését a határozat indokolásában, hogy a különleges jogrend idején bevezetett alapjog-korlátozás csakis a korlátozás mértékét tekintve kivételes: az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése annyiban ad felhatalmazást az általános alapjog-korlátozási tesztől való eltérésre, hogy adott esetben az alapvető jog lényeges tartalmát is érintheti a korlátozás, illetve az alapjogok gyakorlása időlegesen akár fel is függeszthető. A korlátozás szükségességének és arányosságának a vizsgálata azonban – arra is tekintettel, hogy az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdése szerint különleges jogrendben az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján ebben az esetben sem mellőzhető. Ez azért van így, mert az indítvány elbírálásakor az Alaptörvény szövegezéséből kell kiindulni. Az Alaptörvény az alapjog korlátozásának főszabályát, annak mértékét, szükségességét és arányosságát egy helyen, az I. cikk (3) bekezdésében rendezi. A „különleges idők” – mint amilyen egy világjárvány is – azonban a korlátozás

- Czine Ágnes szektorálisan leszűkített korlátozhatósági felfogása:
 - a gyülekezési korlátozás alkotmányossági szempontjai meghatározhatóak, a felfüggesztés viszont nem igazolt a gyülekezési jog fokozott védettségére tekintettel.¹⁵⁹

Összességében tehát megállapítható, hogy az sem egyértelmű, hol húzódik a többségi határozattal egyetértés és a különvélemény határa, illetve a konkuráló érvrendszerek által visszaigazolt beavatkozás mélysége szempontjából a négy érvelés egymáshoz viszonyított sorrendje sem egyértelmű. A többségi határozat szerkesztője által is felvállalt párhuzamos indokolás így végső soron egyes időszakokra a tilalom alkotmányellenességének lehetőségét is felvetheti a horizontális összehasonlító elvárásokra figyelemmel. Mindez nem lett ugyanakkor akadálya annak, hogy a hasonló ügyekben a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat a következetes elutasítás/visszautasítás hivatkozási alapjává váljon az autós dudálásban megnyilvánuló kvázi-gyülekezés szankcionálása során,¹⁶⁰ vagy pedig területfoglalási sorrend-vitában.¹⁶¹

Ezt követően, bár dominánsan a korlátozhatatlan alapjogok vizsgálatának módszertanát törekedett összefoglalni, mégis hozzájárult a diszkriminációs szegmensében a 27/2021. (XI. 5.) AB határozat is a különleges jogrendi korlátozhatósági dogmatika összefoglalásához. A Juhász Miklós által szerkesztett, egyhangúan elfogadott öttagú tanácsi határozatot az Alkotmánybíróság elnöke és Czine Ágnes is támogatta. Ezúttal a panasz diszkriminációs részében nem kellett alkotmányos követelményt megállapítani, elégséges volt a 23/2021. (VII. 13.) AB határozatra visszahivatkozás a felülvizsgálati elvárás teljesítettségét bizonyító szabályozás-történeti kronológia bemutatásával.¹⁶² Megerősítésre került, hogy az alkotmánybírói vizsgálat vonatkoztatási pontja

általánostól eltérő, rendkívüli mértékét is megkövetelhetik. Ezt ismeri el az Alaptörvény az 54. cikk (1) bekezdésében, amely tehát az alapjog-korlátozás mértéke tekintetében tér el az I. cikk (3) bekezdésében foglaltaktól. Eltérő alaptörvényi rendelkezés hiányában azonban a rendkívüli korlátozás előírására felhatalmazott jogalkotó igazolási kötelezettsége nem változik a „különleges időkben” sem.

[45] Értelmezésben ez azt jelenti, hogy különleges jogrend idején is csak akkor van mód alapjog gyakorlásának korlátozására (időleges felfüggesztésre), ha a bevezetett rendelkezés más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében a veszélyhelyzet elhárítása vagy következményeinek csökkentése céljából feltétlenül szükséges. Az arányosság körében pedig az vizsgálendő, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban állnak-e egymással. A jogalkotó veszélyhelyzet esetében is köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt választani, azaz a korlátozás nem haladhatja meg azt a szintet, mint amit az alkotmányosan igazolható cél elérése a veszélyhelyzetben feltétlenül megkíván.”

23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [44]-[45], ABK 2021. szeptember, 2271-2272.

¹⁵⁹ „A hivatkozott alkotmánybírói gyakorlat alapján úgy gondolom, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának a veszélyhelyzetre tekintettel történő szigorítása igazolható. Álláspontom szerint olyan szabályozás egyeztethető össze az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével és 54. cikkével, amely nem generális tilalmat állapít meg, hanem meghatározza azokat a szempontokat, amelyeket a gyülekezési hatóságnak mérlegelnie kell, és döntését a járványhelyzet érintett időszakában az aktuális egészségügyi kockázatokhoz tudja igazítani.” 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolás [66], ABK 2021. szeptember, 2275.

¹⁶⁰ 3359/2021. (VII. 28.) AB végzés ABK 2021. július, 2160.

¹⁶¹ 3375/2021. (VII. 28.) AB végzés ABK 2021. július, 2248.

¹⁶² „A határozat indokolásának I/2. pontjában (Indokolás [2] és köv.) részletesen bemutatott szabályozási környezet – különösen a Tv1. és Tv2. határozott időre szóló felhatalmazásai az R1. hatályának meghosszabbítására – és az R1. módosításai kellően alátámasztják azt, hogy a Kormány a támadott korlátozások fenntartását a járványhelyzet alakulásához – köztük elsősorban az átoltottság mértékéhez – igazította. (...) Emellett rámutat az Alkotmánybíróság arra is, hogy arról, hogy a járványhelyzet alakulását jellemző mutatók közül a jogalkotó ezt tartotta a járványügyi korlátozások enyhítése szempontjából relevánsnak, a határozat indokolásának I/2. pontjában (Indokolás [2] és köv.)

kizárólagosan az Alaptörvény, így az állított nemzetközi szerződésbe ütközési érvelés nem vizsgálható,¹⁶³ illetve megerősítést nyert az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti felsorolás nyitott jellege, és a sérülékeny csoportok védelmére irányuló alkalmazás szándéka.¹⁶⁴

Míg az alapjogok szempontjából történő különbségtétel esetében a XV. cikk tartalma leválasztható az I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjogi teszt alkalmazásával,¹⁶⁵ az azon túli különbségtételek esetében az összehasonlított csoportok homogenitása mellett¹⁶⁶ a különleges jogrendi

bemutatott jogszabályok szövegéből mindenki értesülhetett.” 27/2021. (XI. 5.) AB határozat Indokolás [96], ABK 2021. november, 2828.

¹⁶³ „3.2. Az alkotmányjogi panasz eljárásban folytatott vizsgálat mércéje minden esetben az Alaptörvény, ez következik az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjának „alaptörvény-ellenes jogszabály” fordulatából: az Alkotmánybíróság ugyanis „a panasz eljárásban – mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve – alkotmányossági szempontú vizsgálatot folytathat le {3179/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [7]}” {3079/2021. (III. 4.) AB végzés, Indokolás [23]}. Ennek megfelelően azok az indítványelemek, amelyek a támadott szabályozás Alaptörvényen kívüli jogforrásokkal – így a GDPR-ral és az Fttv.-vel, az ET közgyűlési határozattal, az EJENY-nyel, az Egyezségokmánnyal, a Chartával, az Oviedói Egyezményvel, a Gyermekjogi Egyezményvel, illetve az EJEB döntéseivel – való összeütközésére hivatkoznak, érdemi elbírálásra ugyancsak alkalmatlanok.” 27/2021. (XI. 5.) AB határozat Indokolás [56], ABK 2021. november, 2822.

¹⁶⁴ „Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében „tétélesen felsorolt tulajdonságok mellett az »egyéb helyzet szerinti különbségtétel« fordulat nyújt garanciát ahhoz, hogy az előre nem látható, de a felsorolásban szereplő tulajdonságokhoz döntő hasonlóságot mutató helyzetben élő személyeket se érhesse hátrányosan sújtó különbségtétel. Ez a fordulat ad lehetőséget az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a társadalom aktuális változásaira időszertein reagálva mindig maga határozhassa meg, melyek a társadalom sérülékeny csoportjai, vagyis mely csoportokhoz tartozók tekinthetők kiszolgáltatottnak, kirekesztettnek, illetve folyamatos, és indokolatlan hátránnyal sújtottaknak.” {Abh2., Indokolás [27] és 3003/2021. (I. 14.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [36]} „Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése ennek megfelelően egy nyílt felsorolást tartalmaz, ám ez a nyílt felsorolás korlátlanul nem bővíthető. Nem nyújt védelmet olyan személyeknek, akiket valamely szabály ugyan éppen hátrányosan érint, de mégsem diszkriminál. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom ugyanis csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek önzonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítéllettel, vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja.” {Abh2., Indokolás [27] és azt idézve a 3188/2017. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [19]}” 27/2021. (XI. 5.) AB határozat Indokolás [70], ABK 2021. november, 2824.

¹⁶⁵ „[72] E helyütt utal az Alkotmánybíróság azon álláspontjára, hogy „[a] legtöbb alapjogsértés vizsgálható tehát az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján, mivel eszerint az alapjogokat mindenféle faji, szín szerinti, nemi, fogyatékoság szerinti, nyelvi, vallási, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti megkülönböztetés nélkül biztosítani kell mindenkinek. Az alapjogok esetében ugyanakkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti alapjogi teszt a mérvadó a korlátozhatóságuk tekintetében, és elsődlegesen az garantálja, hogy az alapjogok biztosításában ne lehessen ilyen megkülönböztetést alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy nem fogadható el szükségesnek olyan alkotmányos cél, amely diszkriminációt valósít meg, és arányosnak az olyan korlátozás, amely diszkriminatív helyzetet eredményez.” {6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [39], utóbb megerősítve 11/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [21]} [73] A diszkriminációs ügyekben a szükségességi-arányossági próbát megelőzi annak vizsgálata, hogy fennáll-e az állított korlátozás, s ha fennáll, akkor az hátrányos-e az indítványozó(k) számára, valamint az is, hogy az érintettek homogén csoportba tartoznak-e (Abh3., Indokolás [38]).” 27/2021. (XI. 5.) AB határozat Indokolás [72]-[73], ABK 2021. november, 2824-2825.

¹⁶⁶ „[91] 5.5. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azok, akik védettségi igazolvánnyal rendelkeznek, mert az oltást felvették, vagy a fertőzésen átesetek, nem alkotnak homogén csoportot azokkal, akik személyében ez a feltétel nem áll fenn. Az R1. szerinti védettséggel rendelkező személyek kisebb arányban vannak kitéve a megfertőződés veszélyének, kisebb eséllyel adják tovább a fertőzést, illetve – megfertőződés esetén – a betegség akár tünetmentesen, de valószínűsíthetően kevésbé súlyos szövődményekkel zajlik le szervezetükben.

korlátozhatóság eltérése jelentőséget nyerhet. Ennek során a 27/2021. (XI. 5.) AB határozat látszólag átemeli a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat Indokolásának kivonatát a [75]-[76] bekezdésekben, azonban a végső, megengedő következtetését mégsem kizárólag erre alapozza, hanem a Juhász Miklós által fűzött párhuzamos indokolás szerinti Alaptörvény 53. cikkén alapuló időlegességi elvárásra. Annak érdekében tehát, hogy minél kevésbé kelljen az oltás-centrikus (egyébként WHO és EU oldalról is megerősített) vélelem felülbíráhatóságával kapcsolatban érdemben állást foglalni, az Alkotmánybíróság leszűkítő módon értelmezte át a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat szerinti követelményt, az időleges felülvizsgálati szegmensét preferálva az „elengedhetetlen körben” szabályozás tartalmi mozzanata helyett.¹⁶⁷ A tartalmi mérlegelés helyett így a beavatkozás – az orvosi szakmaiságú vita felülmérlegelésének elkerülése érdekében – a többszöri mérlegelés tényének formális ellenőrzésére szorult vissza.

Míg a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat a 15/2021. (V. 13.) AB határozathoz képest szűkítette a fogalmilag korlátozott, alkotmányosan működő végrehajtó hatalom felülbíráhatóságát, a 27/2021. (XI. 5.) AB határozat további önkorlátozó elemet tett meghatározóvá a legszűkebb olvasat autentikussá emelésével a különleges jogrendben korlátozható alapjogok szektorában. A 27/2021. (XI. 5.) AB határozat ennél meghatározóbb eleme ugyanakkor az abszolút jogokkal kapcsolatos korlátozhatósági teszt alkalmazhatóságának elsődleges mérlegelése.

5.3.4 Az alapjogok általános korlátozhatósági módszertanának összefoglalása

Az Alkotmánybíróság 2021-ben több szempontból is szembesült a különleges jogrendben nem korlátozható alapjogok sajátosságaival, mint az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerinti eltérések szempontjából fennálló kivételekkel.

A korábban már említett 3426/2021. (X. 25.) AB határozatot eredményező 2020. október 26-i keltezésű, a képviselők egynegyede által benyújtott utólagos normakontroll-indítvány¹⁶⁸ esetében az alapjogi korlátozhatóság alkotmánybírósági standardjaira való szisztematikus visszakerdezés mutatható ki. Tekintettel arra, hogy az indítvány a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 56. § (3) és (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítésére irányult, voltaképpen – a szabályozás tárgyának különleges jogrendben

(...) [94] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a fentebb kifejtett okoknál fogva mindazok, akik az oltást beadatják, hozzájárulnak nemcsak a saját, hanem szűkebb közösségük, a társadalom többi tagjának egészségének megőrzéséhez, valamint a világjárvány felszámolásával összefüggő erőfeszítésekhez és a korlátozások felszámolásához is (hasonlóan lásd a kötelező oltások szerepéről: Abh6., Indokolás [42]).” 27/2021. (XI. 5.) AB határozat Indokolás [91] és [94], ABK 2021. november, 2827. és 2828.

¹⁶⁷ „A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotó az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdéséből levezethető azon kötelezettségének, hogy a veszélyhelyzet alapjául szolgáló járványhelyzet változásai fényében rendszeresen felülvizsgálja a korlátozó intézkedések fenntartásának szükségességét, eleget tett.” 27/2021. (XI. 5.) AB határozat Indokolás [97], ABK 2021. november, 2828.

¹⁶⁸

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e57e74968d31c6c6c12586180041f6ed/\\$FILE/II_1841_0_2020_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e57e74968d31c6c6c12586180041f6ed/$FILE/II_1841_0_2020_inditvany_anonim.pdf)

túlhatása vonatkozásában – az abszolút jogok korlátozhatósági standardjával rokonítható még akkor is, ha tárgya szerint korlátozható pihentetési és munkaidő-szervezési kérdéseket érintett. A beadvány összefoglaló korlátozhatósági érvelés-rendszere szerint:

„Az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban megállapította: "Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható."

Ennek megfelelően a fenti alapjog korlátozása is akkor alaptörvénytörvény szerű, ha

(a) közvetlen vagy **jelentős korlátozás** esetén arra **törvényben kerül sor** {23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [168]},

(b) az alapjogot korlátozó norma vagy egyedi jogalkalmazói, illetve bírósági döntés a hatását tekintve **kiszámítható és előre látható** [31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378.] {az (a)-(b) pontok együttesen jelentik a korlátozás - **törvényben - előírtságának** követelményét},

(c) az más alapvető jog vagy alkotmányos érdek, cél védelme érdekében **elkerülhetetlenül szükséges** {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [16]},

(d) a korlátozás az adott **cél elérésére alkalmas** {15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [53]},

(e) a korlátozás **nem önkényes, legitim célt** szolgál {14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [83]} [a (c)-(e) pontok együttesen jelentik a **szükségesség** feltételét],

(f) az elérni kívánt **cél fontossága** és az ennek érdekében okozott **alapjog-sérelem** súlya megfelelő **arányban legyenek** egymással,

(g) a jogalkotó, illetve a jogalkalmazó a korlátozás során az adott cél elérésére **alkalmas legenyhébb eszközt** alkalmazza,

(h) a korlátozásnak **ne érintse az alapjog lényeges tartalmát** {az (f)-(h) pontok együttesen jelentik az **arányosság feltételét**: lásd a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatot, Indokolás [103]-[104]}.”¹⁶⁹

Első ránézésre az érvelés megtévesztésig hasonló az Alkotmánybírósági döntések összefoglalása alapján kialakított érvrendszerekhez, ugyanakkor a benyújtás pillanatában ilyen alkotmánybírósági összeállítás nem létezett, különösen nem a rész kategóriák összefoglalt tartalma vonatkozásában. Nem vitatható ugyan, hogy valamennyi kiemelt elem szerepel a hivatkozott indokolási részletekben, a koherencián ugyanakkor jelentősen ront, hogy az (e) pont különvélemény útján hivatkozott határozati idézetre utal, illetve valamennyi esetben néhány elem hivatkozása merül csak fel egyidejűleg, így egyértelműen nem választható el a szükségesség és az alkalmasság értelmezési tartománya. A 17/2015. (VI. 5.) AB határozat Indokolásának (h) pontban hivatkozott [104] bekezdése nagyon közel áll a fenti végkövetkeztetéshez, ugyanakkor nem mellőzhető annak figyelembevétele, hogy az alkotmánybírósági indokolás egy konkrét alapjog korlátozásával összefüggésben, nem pedig rendszer-szintű követelményként került rögzítésre:

„[104] A szükségességi-arányossági teszt alapján az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz való jog részét képező eljárási szabályokban foglalt időbeli

169

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e57e74968d31c6c6c12586180041f6ed/\\$FILE/II_1841_0_2020_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e57e74968d31c6c6c12586180041f6ed/$FILE/II_1841_0_2020_inditvany_anonim.pdf) 5-6. lap kiemelés hozzáadva.

korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme **más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében.** A jogkorlátozás alkotmányosságához ezen túlmenően szükséges az is, hogy megfeleljen az **arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban** legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas **legenyhébb eszközt alkalmazni, és a korlátozásnak nem szabad érintenie az alapjog lényeges tartalmát.** {3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [61]}.”¹⁷⁰

Ezen túlmenően további két ellenérv, hogy a (b) pont az eredeti megfogalmazást kiszakítja a jogállamisági és jogbiztonsági kontextusából, mintegy alapjogiasítva azt,¹⁷¹ a korlátozási cél legitimitásának szükségesség körébe beleértett eleme vonatkozásában pedig ezen elvárás egyáltalán nem része a Czine Ágnes különvéleményében megjelenő, 1992-ből származó

¹⁷⁰ 17/2015. (VI. 5.) AB határozatot, Indokolás [104], kiemelés hozzáadva.

¹⁷¹ 31/2007. (V. 30.) AB határozat a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességéről, kiemelés hozzáadva:

„2. Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján vizsgálta azt is, hogy megállapítható-e a vitatott rendelkezések alkotmányellenessége az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott **jogbiztonság követelményének sérelme** miatt.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a **jogbiztonság**. Elsőként a törvényességi óvás alkotmányosságának vizsgálata során hozott 9/1992. (I. 30.) AB határozatában mondta ki, hogy „a jogbiztonság az állam - s elsősorban a jogalkotó - köteleességévé teszi annak biztosítását, hogy a **jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak** legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények **működésének kiszámíthatóságát is.**” (ABH 1992, 59, 65.)

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság - amely az Alkotmány 2. § (1) **bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme - megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat** hordozzon.” (ABH 1992, 135, 142.) Több határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve **kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt** a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [Pl. 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135-136.; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 722, 725-726.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.]

Az Alkotmánybíróság valamely jogintézménynek a jogi szabályozás rendszerébe történő beillesztésével kapcsolatosan a 47/2003. (X. 27.) AB határozatában felhívta a figyelmet arra is, hogy a jogalkotó az új jogintézmény és a meglévő szabályozás összhangjának megteremtését nem bízhatja csupán a jogalkalmazói jogértelmezésre. „Az alkotmányosan is elfogadott **rendszerképző jogértelmezésnek megvannak a határai:** ez nem kerülhet szembe a jogbiztonság követelményével. A **jogalkalmazói jogértelmezés ezért csak olyan működőképes jogszabályra épülhet, amely világosan kijelöli az adott jogintézmény célját, alkalmazásának kereteit, szempontjait és rendjét, az alkalmazásával érintettek körét, azok jogait és kötelezettségeit és az intézménnyel összefüggésben igénybe vehető jogorvoslati rendet.**” (ABH 2003, 525, 549-550.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Vht.-nak az önkormányzati elővásárlási jogra vonatkozó szabályai ezeknek a követelményeknek nem felelnek meg.”

alkotmánybírósági hivatkozásnak sem,¹⁷² mivel a célhoz kötöttségi kérdés e szegmense a különleges jogrend kihirdethetőségét érintő, lényegesen későbbi vita eleme. Nem vitatható tehát, hogy alkotmánybírósági többségi indokolásokban visszatérően előforduló elemek a jelentős korlátozás törvényi szintje (a különleges jogrendi rendeletek sajátos szerepének figyelembevételével) az összemérendő cél érdekében a szükségesség, a korlátozás céllal összemért arányossága, illetve a legenyhébb alkalmas korlátozás elve, ugyanakkor ezek mérlegelési eljárásrendje a normakontroll-kérelem benyújtásáig nem került hivatalosan összefoglalásra.

A 3426/2021. (X. 25.) AB határozat Indokolása komplexitásában nem vizsgálta az alapjogok korlátozhatóságának indítványban összefoglalt rendszerét, alapvetően az egyes alapvető jogok vonatkozásában foglalt állást, megengedő módon, vagy más ügyben megállapított alkotmányos követelmény alkalmazásának szükségességére utalva. Tartalmi szempontból ugyanakkor visszautasította a célszerűségi felülmérlegelés lehetőségét, megerősítve főszabályként annak a kormányzati jogszabály-előkészítési felelősség körébe tartozását.¹⁷³ Ez az érvelés a feltétlen szükségességi hivatkozással mindenképpen ellentétes eredményű.

Az oltási igazolvány-függő eltérő jogkorlátozások diszkriminatívitasának kizárása vonatkozásában a 27/2021. (XI. 5.) AB határozat az érintett jogok korlátozhatósága és időbelisége szempontjából mind azon irányba mutatnak, amely végső soron szélesen értelmezi a legitím

¹⁷² „[83] 2. A gyülekezéshez való jog azonban a kiemelt jelentősége mellett sem korlátozhatatlan. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az „állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg”. A jogalkalmazót azonban kizárólag a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül kötelezi az alapjog-korlátozás tesztje {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]}” 14/2016. (VII. 18.) AB határozat a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése, valamint a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról. Czine Ágnes különvéleménye, kiemelés hozzáadva.

¹⁷³ „[46] A támadott rendelkezések célja ez alapján a jogbiztonság és a nemzetgazdasági stabilitás mint alkotmányos érték védelmeként azonosítható. Célja a vészhelyzet idején lehetővé tett, kivételes munkaidőkeret tartam, s ezáltal az ebben érintett tartós jogviszonyok tekintetében a jogbiztonság megtartása, másrészt a gazdasági krízishelyzetben a beruházások ösztönzése, az új beruházások támogatása, valamint a munkaerő megtartásának, illetve a munkaerő létszámának a bővítése.

[47] Fontos kiemelni, hogy a célszerűség vizsgálata, azaz, hogy az alkotmányossági vizsgálat alá vont norma a legalkalmasabb eszköz-e a kívánt jogalkotói cél elérésére, csak korlátozott keretek között kaphat szerepet, ugyanis a gazdaságpolitikai szempontok önmagukban nem minősülnek alkotmányossági kérdésnek {a vonatkozó korábbi gyakorlatot összefoglalóan áttekintette a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [113]–[117]}. Eszerint a gazdaságpolitika meghatározása, ezen belül egyes tevékenységek támogatása, befektetések ösztönzése vagy éppen háttérbe szorítása önmagában nem tekintendő alkotmányossági kérdésnek, csak akkor válik azzá, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sért, vagy diszkriminációt valósít meg.” 3426/2021. (X.25.) AB határozat Indokolás, kiemelés hozzáadva.

beavatkozási célokat, a felülmérlegeléstől pedig nemcsak eredményességi, hanem összehasonlítható szemléletet igénylő érveléssel szemben is tartózkodott.

Az elsőként beérkezett panaszhoz képest¹⁷⁴ felvetett további önrendelkezési jog-korlátozási kérdés – a későbbi kötelező oltási ügycsoporttal ellentétben – nem tette feltétlenül szükségessé az oltások kísérleti szakba tartozásának érdemi mérlegelését, mivel legalább időleges alkalmazhatósági engedély valamennyi esetben rendelkezésre állt,¹⁷⁵ az egyes szolgáltatások elérhetőségének korlátozottsága pedig minősíthető volt akaratot befolyásoló, de az érdemi választás lehetőségét ki nem záró módszere miatt megengedett állami aktivitásként.¹⁷⁶ Az Alkotmánybíróság így csak megkezdte az abszolút jogok különleges jogrendi korlátozhatóságára vonatkozó érvelési rendszer visszaigazolhatóságának kimunkálását,¹⁷⁷ ebből a szempontból ugyanakkor a 27/2021. (XI. 5.) AB

174

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8d6bf573ac5f3b9ec1258764003470b2/\\$FILE/IV_1093_0_2021_Inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8d6bf573ac5f3b9ec1258764003470b2/$FILE/IV_1093_0_2021_Inditvany_anonim.pdf)

¹⁷⁵ „5.3. Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben való csoportképzés megalapozott eldöntéséhez ezért elsősorban abból indult ki, hogy valamennyi Magyarországon alkalmazott vakcina rendelkezik az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet engedélyével. Ezek mindegyikét alkalmasnak találta az erre illetékes magyar hatóság arra, hogy elősegítse a védettség kialakulását a fertőzéssel szemben.” 27/2021. (XI. 5.) AB határozat Indokolás [82], ABK 2021. november, 2826.

¹⁷⁶ „Az önrendelkezési jog lényege az egyén döntési szabadsága, amely a cselekvési autonómiájában ölt testet (vö. Abh7., Indokolás [140]). Az önrendelkezési jogba történő beavatkozásnak több szintje különböztethető meg. A legsúlyosabb és legnyilvánvalóbb az, ha a jogalkotó az egyén döntési szabadságát elvonja azáltal, hogy jogszabályba foglalt tilalmat állít fel vagy kötelezettséget ír elő. Az oltásokkal kapcsolatban ilyen lehet az, ha a jogalkotó oltás felvételét pro forma is kötelezővé teszi. A jelen ügyben ilyen körülmény nem merült fel, ezt az indítványok sem állították. Az önrendelkezési jogba történő beavatkozás további formája az, ha a jogalkotó nem expressis verbis ír elő valamilyen kötelezettséget, azonban az egyén számára a döntés szabadságát látszólagossá teszi. Ilyen eset lenne az oltásokkal kapcsolatban az, ha de facto kényszerítővé tenné a jogalkotó az oltás felvételét az által, hogy az attól való tartózkodás ugyan jogszerű, annak következményei azonban olyan súlyosak, hogy az elzárkózás nem valós lehetőség (például azért, mert a jogalkotó a létszükségletek kielégítését ellehetetleníti). A jelen ügyben azt, hogy az oltás felvételének mellőzése még az R1. kifogásolt rendelkezései mellett is reális opció maradt, az indítványozók példája is alátámasztja: ha a támadott szabályozás kényszerítő erejű lett volna, akkor az indítványozók sem tudtak volna elzárkózni az oltás felvételétől. A kifogásolt szabályozási megoldás arra korlátozódott, hogy számos, a közösségi életet érintő korlátozás alóli mentesülés lehetőségét helyezte kilátásba az R1. szerinti védettséggel nem rendelkezők számára arra az esetre, ha az oltást felveszik, ami ösztönzőleg hathat számukra. Ezért az oltással, azaz egy invazív egészségügyi beavatkozással (Abh5., ABH 2007, 464, 476) kapcsolatos mérlegelésüket a jogalkotó az általa helyesnek vélt irányba terelte. Ekképpen a tárgybéli ügy szempontjából annak van jelentősége, hogy a támadott jogszabályokban megjelenő ösztönzés releváns összefüggésbe hozható-e az önrendelkezéshez való joggal.” 27/2021. (XI. 5.) AB határozat Indokolás [103], ABK 2021. november, 2829-2830.

¹⁷⁷ „[99] (...) Az Alkotmánybíróság korábbi döntésében is megerősítette, hogy az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében kivételként megfogalmazott alapjogok érintettsége esetén az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti – tehát nem a különleges jogrendre tekintettel módosított – alapjogkorlátozási tesztet alkalmazza még abban az esetben is, ha a támadott szabályozást az Alaptörvény 53. cikk (2) alapján kibocsátott kormányrendelet hordozza: „[k]ülönleges jogrend idején a jogalkotó az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján, az ott meghatározott kivételektől eltekintve hozhat olyan rendkívüli intézkedéseket, amelyek ideiglenesen valamely alapjog gyakorlásának teljes felfüggesztésével járnak” (Abh4., Indokolás [25]). Mivel az indítványok ezen eleme az Alaptörvény II. cikkéből levezethető jelen ügy egészségügyi önrendelkezési joggal összefüggő, az Alaptörvény II. cikkén nyugvó eleme az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében felsorolt kivételek között szerepel, az Alkotmánybíróság azt az általános alapjogkorlátozási teszt alkalmazásával bírálta el.

[100] 3. Az Alkotmánybíróság számos alkalommal foglalkozott már az önrendelkezési jog és annak egészségüggyel kapcsolatos jogviszonyokra konkretizált formájával, az egészségügyi önrendelkezési joggal. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította már, hogy „az Alaptörvény II. cikke és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése egyező tartalommal rögzíti minden ember jogát az emberi méltósághoz, így (...) az Alaptörvény II. cikke esetén normál jogrendben és

határozat csak egy átmeneti lépcsőfoknak bizonyult, amely egyidejűleg determinálta a IV/3010/2021. számú egészségügyi kötelező oltási ügyben a döntés érdemét.

A 3528/2021. (XII. 22.) AB *határozattal* kapcsolatban felmerülő egyik elsődleges kérdés, hogy – szemben a 27/2021. (XI. 5.) AB *határozattal* – miért nem került a Magyar Közlönyben közzétételre. Azonos öttagú tanács azonos előterjesztő mellett hozta meg, ugyanúgy – alkotmányos értelmezési tartomány megállapítása nélkül – elutasította az indítványokat, ráadásul az elbírálás menetének összefoglalása tulajdonképpen nagyobb jelentőséget is eredményez a döntés indokolás-rendszerének. Új érvelési mozzanat mégsem mutatható ki a határozatban: legfeljebb a határ az oltott és gyógyult versus igazolvánnyal nem rendelkező különbségtételről a határozott idős és határozatlan lejáratú oltási igazolványok tulajdonosai között húzódik meg, így a gyógyultak természetes immunitása az oltatlan minőség részkategóriájává került átsorolásra.

A 3528/2021. (XII. 22.) AB *határozat* ezen túl az alkotmányjogi panasz eljárás lehetséges hivatkozásai közül a nemzetközi jogi dokumentumokba ütközés korábban kizárt esetén túl a különleges jogrend fogalomrendszerének közjogi semmisségi érvelését kifejezetten kizárta,¹⁷⁸ eljárás jogi indokolás alapján akadályozva a Szente-kritika¹⁷⁹ esetleges további alkalmazásának

különleges jogrend időszak alatt is azonos, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából indult ki az alapjog-korlátozás megítélése során.

[101] Az emberi méltósághoz való jog mint anyajog részjogosultságaival kapcsolatban hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy „az emberi méltóság csak az élethez való joggal egységben korlátozhatatlan, azonban egyes részjogosítványai – így az önrendelkezési jog is –, más alapjogokhoz hasonlóan korlátozhatók” (Abh7., Indokolás [131]). A cselekvési autonómiával összefüggésben szintén annak korlátozhatóságára mutatott rá későbbi határozatában is az Alkotmánybíróság: „az Alaptörvény II. cikkének (emberi méltósághoz való jog) alkotmányos védelmi köréből nem az érinthetetlen »méltóságmag« állt az alkotmányossági vizsgálat középpontjában, hanem annak szelvényjogát képező önrendelkezési jog mint az emberi méltósághoz való jog korlátozható aspektusa, illetve azzal összefüggésben a cselekvési autonómia [...] állított sérelme” {19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [97]}. Mindezekre tekintettel az egészségügyi önrendelkezési jog korlátozásának alkotmányossága a jelen ügyben is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti teszt alapján ítélandó meg.” 27/2021. (XI. 5.) AB határozat Indokolás [99] – [101], ABK 2021. november, 2829.

¹⁷⁸ „[12] 4. Az indítvány2. előterjesztője magánszemély, aki a 2021. augusztus 23. napján érkezett panaszában az R1. és az R2. alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A panaszos szerint az R1. és az R2. az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdését, valamint az Alaptörvény 53. és 54. cikkeit is sérti, mert a Kat. 44. §. c) pontja túlterjeszkedik az Alaptörvényen, és az Alaptörvényben nem szereplő c) pontra figyelemmel került sor a veszélyhelyzet Kormány általi kihirdetésére. Az indítványozó szerint a veszélyhelyzeti kormányrendeletek, mint nem az Alaptörvény 53. cikkére épülő jogalapon nyugvó kormányrendeletek alaptörvény-ellenesek. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 57. § (3) bekezdése a miniszternek és nem a Kormánynak adott felhatalmazást egyes munkakörökben a kötelező védőoltás előírására.

[33] 4. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz is csak az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére alapítható {3232/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [9], 3238/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [17]}. E követelménynek az Alaptörvény II. cikke {24/2014. (VII. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [140]}, az Alaptörvény III. cikk (2) bekezdése {3434/2020. (XII. 9.) AB végzés, Indokolás [40], 3356/2020. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [16]}, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése {17/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [30]}, az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdése {17/2014. (V. 30.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [30]}, valamint a XX. cikk (1) bekezdése {3067/2021. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [33]} egyaránt megfelel, mivel mindegyik az indítványozók alapjogaként értelmezhető tartalmat hordoz. Nem felel meg azonban ennek a követelménynek az Alaptörvény 53. és 54. cikke, mivel ezek államszervezeti szabályokat tartalmaznak.” 3228/2021. (XII. 22.) AB határozat Indokolás [12] és [33], ABK 2021. december, 3176-3177. és 3181-3182.

¹⁷⁹ „Fentiekre tekintettel tehát a veszélyhelyzetet, mint a különleges jogrend egyik formáját a Kormány elemi csapás, ipari szerencsétlenség vagy ezek következményei elhárítása érdekében hirdetheti ki. Annak, hogy meghatározzuk a

lehetőségét. Ezen túlmenően ugyanakkor az alapjogi korlátozhatósági érvelés gondolatmenetének strukturáltsága lényegében jelentősebb¹⁸⁰, mint a 27/2021. (XI. 5.) AB határozat indokolási elemeinek – átszerkesztett sorrendű – átemelése és összekapcsolása a korábbi védőoltásra kötelezési ügyekkel, megnyitva az utat az egészségügyi szektoron kívüli oltottsághoz kötött munkavégzési szabályok 2022-es elbírálása felé.

Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében abszolút jogként felsorolt emberi méltósághoz való jog egészségügyi önrendelkezési szegmense vonatkozásában – korábban korlátozhatónak minősített esete – az érvelés domináns része a korlátozás elbírálási rendjének összegzésével, amelyhez képest a beleegyezés nélküli orvosi kísérlet tilalma még szigorúbb mérlegelést igényel.

Az alkotmánybírósági érvelésben eltérő értelmet nyer a korlátozási lépcső-teória: az eredeti céltől eltérően nem a különleges jogrendi korlátozhatósági teszt virtuálissá tételének eszközeit eredményezi, hanem az alapjogi hivatkozások mérlegelési sorrendjét rögzíti. Ennek során az öt és fél fokúvá duzzasztott mérlegelési szempontrendszer elemei:

1. lépcső: történt-e beavatkozás az alapjogba [45],
2. elem: legitim-e a korlátozás célja [48],
3. szükségességi elem: más módon el nem hárítható, feltétlenül szükséges korlátozás [52],
4. arányossági kör:
 - a. a cél fontossága és az alapjogsérelem súlyának összemérése, ezen belül a legenyhébb alkalmas eszköz választásának kötelezettsége [57],
 - b. a korlátozás időtartama: limitáltság [76],
5. lépcső: lényegi tartalom érinthetlensége [78].¹⁸¹

Az algoritmus szerint a korábbi veszélyhelyzeti tesztek és a kötelező oltási rendszerek összevetése alapján az oltási hajlandóságot erősítő munkajogi korlátozás megengedhető, sőt tovább is bővíthető:

„[65] 6.4. Az Alkotmánybíróság emlékeztet egyrészt arra, hogy az Abh6. nem járványügyi indokból elrendelt veszélyhelyzet alatt született, másrészt arra, hogy az abban vizsgált jogszabályok személyi hatálya nem ágazatspecifikus volt, harmadrészt pedig arra, hogy a tárgya ténylegesen kötelező, tehát akár közhatalmi kényszerrel, az állam erőszakmonopóliumának segítségével beadandó védőoltás volt, és az arányossági próbát még így is kiállták a vizsgált jogszabályok.

veszélyhelyzet Kormány általi kihirdetésének Alaptörvényi alapvetéseit, illetőleg annak értelmezését adjuk, azon okból van jelentősége, mivel a veszélyhelyzet Alaptörvény ellenes kihirdetése esetén az alapvető jogok kormányrendeletekben meghatározott korlátozásai is alaptörvény ellenesek. (...) Az Alaptörvény az elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében tehát lényegében kettő alapvető esetben teszi lehetővé a vészhelyzet mint különleges jogrend Kormány általi kihirdetését, míg ~ 2011. évi CXXVIII. törvény 44. §-a az Alaptörvényi kettő darab feltételt további harmadik feltétellel bővíti ki, azaz egy c) ponttal az egyéb eredetű veszélyek kategóriával, melyben további 5 kategóriával: humán és állatjárvány; ivóvíz, vizek havariaszerű szennyezése; légszennyezettség, ; infrastruktúrák működési zavara.” IV/3234-0/2021 indítvány anonim 5-6. lap, eredeti kiemelés szerint.
[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/acc7539fc1fe7cedc1258767005aa965/\\$FILE/IV_3234_0_2021_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/acc7539fc1fe7cedc1258767005aa965/$FILE/IV_3234_0_2021_inditvany_anonim.pdf)

¹⁸⁰ Az alkotmánybírósági összefoglaló nem utal az elbírálási algoritmusra, ellentétben a minták alkalmazásával elért 300 beadvány hasonlóságának kiemelésével.

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/F842CEAF58CA79B4C12587640033D130?OpenDocument>

¹⁸¹ 3228/2021. (XII. 22.) AB határozat Indokolás IV., ABK 2021. december, 3183-3189.

[66] Az R2. ezzel szemben egy éppen dúló járvány idején lépett hatályba, amikor nemcsak absztrakt veszélyt jelent a fertőzés újbóli megjelenése, netán nehezen kontrollálható terjedése. Az önrendelkezéshez való jog szélesebb korlátozását is indokolhatja azonban egy súlyos járvány felszámolása és következményeinek enyhítése, különösen, ha egy, abban kulcsszerepet játszó ágazatban foglalkoztatottak egy részére vonatkozik a támadott szabályozás.”¹⁸²

Ehhez képest még sajátosabb a fogalmilag korlátozhatatlannak nyilvánított emberkísérlet-tilalmi V. rész indokolása:

„Mivel az Alaptörvény III. cikk (2) bekezdésének az Országgyűlés által elfogadott szövege a Javaslat vonatkozó részével egyezik, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény III. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban megállapítja, hogy az alkotmányozó szándéka ún. abszolút tilalom felállítása volt ezen rendelkezés deklarálásával. Az abszolút jogok, illetve tilalmak sajátossága, hogy korlátozásuk alkotmányosan nem megengedhető, mivel tartalmuk teljes terjedelme lényegesnek minősül. Ennélfogva az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti általános alapjog-korlátozási teszt sem alkalmazható az Alaptörvény III. cikk (2) bekezdése szerinti tilalom megsértettségének vizsgálata során, hanem arról kell meggyőződni, hogy a tilalom összetevői fennállnak-e az adott esetben.”¹⁸³

Elttekintve attól, hogy az alkotmánybírósági határozat hivatkozott része az „abszolút jog” értelmezési tartományát az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerinti további korlátozhatóságtól mentes jogok csoportján belül is szűkebben határozza meg, az abszolutizált korlátozási tilalom autentikusságát nem vitatja. Végző soron ugyanakkor jogilag védhetetlen pozíciót eredményezne ennek elvárása, ha a szükségesség és arányosság mérlegelését megelőzően nem épülne be az első hivatkozott lépcső a mérlegelés folyamatába. Ha a lényeges tartalom határa abszolút, csak a beavatkozás ténye vitatható, annak módja már nem mérlegelhető, ugyanakkor az atipikusan engedélyezett vakcinák mainstream és WHO-kompatibilis kampánya az emberkísérlet fogalmából kívül rekeszhető,¹⁸⁴ így a szükségességi és arányossági mérlegelés okafoyottá tehető, kizárható.

¹⁸² 3228/2021. (XII. 22.) AB határozat Indokolás [65] - [66], ABK 2021. december, 3187.

¹⁸³ 3228/2021. (XII. 22.) AB határozat Indokolás [86], ABK 2021. december, 3190

¹⁸⁴ „[88] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy nem tartozik kompetenciájába annak az epidemiológiai kérdésnek a megítélése, hogy a jogalkotó melyik védőoltást írja elő kötelezőnek az egészségügyi tevékenység ellátásához, egyúttal rögzíti, hogy „valamennyi Magyarországon alkalmazott vakcina rendelkezik az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet engedélyével. Ezek mindegyikét alkalmasnak találta az erre illetékes magyar hatóság, arra, hogy elősegítse a védettség kialakulását a fertőzéssel szemben.” (Abh4., Indokolás [82]) Az Alkotmánybíróság „a következetes gyakorlata szerint abban az esetben, ha szaktudományi kérdésekben mértékadó nemzetközi intézmény által képviselt álláspont egyértelműen azonosítható, azt elfogadja, mivel ezen álláspont szaktudományos megalapozottságának elvitatása kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén” (legutóbb lásd: Abh4., Indokolás [92]). Az Alkotmánybíróság utal korábbi határozatára, amelyben részletesen áttekintette a mértékadó nemzetközi fórumok koronavírus oltásokkal kapcsolatos jogpolitikai dokumentumait, ajánlásait és arra a következtetésre jutott, hogy a „ma meghatározó tudományos világgép alapján a WHO és más globális intézmények, szerveződések kampányt folytatnak a minél szélesebb körű vakcináció érdekében, mert az oltás alkalmas arra, hogy a járványt megfékezze, annak negatív társadalmi és gazdasági hatásait mérsékelje. Mindezek alapján megállapítható, hogy a magyarországi jogalkotás is ezen keretek között helyezkedik el.” (Abh4., Indokolás [88])

[89] A fentiekre tekintettel nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a koronavírus elleni oltási program az Alaptörvény III. cikk (2) bekezdés szerinti „kísérletnek” minősülne, ekképpen az ehhez kapcsolódó abszolút tilalom megsértése sem állapítható meg.” 3228/2021. (XII. 22.) AB határozat Indokolás [88] - [89], ABK 2021. december, 3190.

5.4 Fejezeti összefoglaló

Az Alkotmánybíróság mintegy bő év alatt kényszerült az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, valamint az 54. cikk (1) bekezdése szerinti értelmezési tartományok egymásra vonatkoztatására a tárgyköri elhatárolás alapján annak érdekében, hogy az alternatív módon összekapcsolt korábbi alkotmánybírósági hivatkozások generalizált követelmény-rendszere ne tegye lehetetlenné a veszélyhelyzeti válság-reagáló intézkedések működését, ugyanakkor mégis kizárja a „korlátozhatatlan hatalom” visszaéléseinek veszélyét. Ennek során az Alkotmánybíróság tartózkodott a beadványozók által szükségtelennek vagy célszerűtlennek minősített intézkedések megsemmisítésétől, legfeljebb – az alkotmányos értelmezési tartomány rögzítése folytán – bírói ügyszakban nyerhető kihívói pozíciókat eredményezett.

Ennek során figyelemmel volt arra, hogy az alapvető jogok korlátozhatósága összemérést igényel más alapvető jogok érvényesítése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, ahol már az I. cikk (3) bekezdése is megengedi a feltétlenül szükséges mértékű és az elérni kívánt céllal arányos korlátozást, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával. Ha az 54. cikk (1) bekezdése – az abszolút jogi katalógus kivételével – megengedi az ezen mértéken túli korlátozást a felfüggesztés mellett, voltaképpen az arányossági és szükségességi átértékelésen túl a lényeges tartalmat érintő beavatkozás lehetősége is kérdésessé tehető.

Az első teljes különleges jogrendi fókuszú év végére a 3528/2021. (XII. 22.) AB határozat lépcsőteóriája az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében kivételként felsorolt abszolút jogok szempontjából összefoglalt követelményrendszer valós körülményekkel összevetett mérlegelését eredményezte, nem pedig közvetlenül az 54. cikk (1) bekezdés értelmezési szabályát.

A 3426/2021. (X. 25.) AB határozatot eredményező beadvány érvelésével összevetve ugyanakkor az abszolút jogok újra-strukturált tesztje is lehetőséget biztosít az eltérő módon korlátozható alapjogok szempontjából is eltérő következtetések levonására:

- Törvényben előírtság:

Ad a) a törvényben meghatározottság leválasztható és különleges jogrendben kizárható elem: a törvényt helyettesítő rendeletek alaptörvényi lehetőségével szembeni inkompatibilitása miatt;

Ad b) a kiszámíthatóság és előre láthatóság (mint a válságreagálás során fogalmilag értelmezhetetlen jogállamisági elvárások) mellőzhető; ráadásul a kivezető törvények alkalmazása során az eredeti bevezetési körülmények sajátossága tovább is hat;

- Szükségesség:

Ad c) és d) az elkerülhetetlen szükségesség és a cél elérésére alkalmas korlátozás: a más módon el nem hárítható, feltétlenül szükséges korlátozás elvében összefoglalt, harmadik szintű mérlegelési szegmens tartalma;

Ad e) nem önkényes, legitim cél: 2. lépcsőként a szükségességi mérlegelés alapfeltételeként kiemelt szempontként visszaigazolást nyert;

- Arányosság:

Ad f) és g) a cél és az alapjogsérelem összemérése és a legenyhébb alkalmas korlátozás elve: az arányossági lépcsőben visszaigazolt, ugyanakkor a korlátozási időlegesség szempontjának fókuszával valószínűleg kiváltható követelmények;

Ad h) a lényeges tartalom érinthetlensége: az arányosság kérdésétől független, önálló végső mérlegelési szempont.

A 3528/2021. (XII. 22.) AB határozat szerinti lépcső-teória szempontjából ugyanakkor nem mellőzhető az első mérlegelési tartomány hangsúlyozása: önmagában az alapjogi beavatkozás hiánya már kizárhatja a további érvelési szegmensek vizsgálatának szükségességét. Ha mindez az abszolút jogokra is érvényesíthető, különösen az arányosság és a lényeges tartalom felfüggeszthetőséggel kombinált értelmezési tartományával összefüggésben néhány további következtetés is tehető:

- a két arányossági fél-lépcső szempontjából a felfüggesztés alternatívája az időbeli korlátozottsági fókusz kizárólagossá teheti, mivel a korlátozás és felfüggesztés összevetésben legfeljebb az alkalmasság hiánya lehetne érv a korlátozó opciók kizárására,
- az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerinti mértéken túli korlátozás lehetőségéből a célhoz kötöttség fenntartásának követelménye (eltérést nem engedő szegmenseként) végső soron levezethető, ugyanakkor
- az alapjog lényeges tartalmának érinthetlensége már mérték által befolyásolt elem, különösen annak tiszteletben tartási kötelezettségé finomított változatában.

Összességében az Alkotmánybíróság nyilvánvaló következtetlenséget nem vétett a kiemelt esetekben, viszonylagosan távol tudta magát tartani az aktuálpolitikai folyamatoktól, ugyanakkor kérdéses, hogy a nemzetközi jogi dokumentumokat érintő önkorlátozás nem eredményez-e a jövőben kvázi-másodfokú EJEB ügyeket. Tekintettel egyes *amicus curiae* beadványok érvelésére,¹⁸⁵ ennek valószínűsége egyáltalán nem zárható ki. Ebből a szempontból az is jelentőséget nyerhet, hogy az abszolút jogok esetében – ellentétben például a gyülekezési joggal – az Emberi Jogok Európai Egyezménye 15. cikke szerinti derogáció hiánya legalább irreleváns.

¹⁸⁵ Lásd a TASZ kormányzati álláspontra reflektáló beadványát a 3228/2021. (XII. 22.) AB határozatot eredményező IV/03010/2021. sz. ügyben, különösen lásd 1. lap: „A TASZ több évtizede foglalkozik az egészségügyi önrendelkezési jog és más betegjogok érvényesülésénjogi kérdésekkel. Szervezetünk -- a hozzánk forduló jogkereső polgárok képviselőjében -- rendszeres indítványozója, közreműködője az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti eljárásoknak. Azért és azon dolgozunk, hogy alapvető jogait mindenki megismerhesse és érvényesíthesse a hatalom indokolatlan vagy aránytalan beavatkozásaival szemben. Jelen beadványunk sem más célt szolgál, mint azt, hogy az emberek alapvető jogain ne essen csorba.”
[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f842ceaf58ca79b4c12587640033d130/\\$FILE/IV_3010_8_2021_amicus_TASZ_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f842ceaf58ca79b4c12587640033d130/$FILE/IV_3010_8_2021_amicus_TASZ_anonim.pdf)

6. Az alapvető jogok és kötelezettségek sajátos védelmi és biztonsági értelmezési tartományai

Az alapvető jogok atipikus, szervezet- vagy jogállás-specifikus korlátozása kivételesen jelentkező alaptörvényi tárgykör, de a szükségességi és arányossági mérlegelés szempontjából a katonai sajátosságok már gyakrabban kerülnek hivatkozásra. Ennél lényegesen gyakoribb az alapvető kötelezettségek alkotmányos megalapozása, amelynek klasszikus esete a közteherviselés mellett a haza védelmével kapcsolatos kötelezettségrendszer – részben differenciált – szabályozása.¹⁸⁶

Az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése a férfiakat terheli a katonai szolgálati kötelezettséggel hadiállapot időszakában, a 45. cikk (4) bekezdése szerint pedig „[a] Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet” azzal, hogy utóbbi korlátozással azonos tilalom vonatkozik a 46. cikk (5) bekezdése alapján a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományára is. Első közelítésben a két hivatkozott alaptörvényi rendelkezés-típus utal annak lehetőségére is, hogy a Vbő-vel összefüggésbe hozható védelmi és biztonsági tevékenységek során az egyének csoportjai között megkülönböztető szempontok alapvető jelentőséget nyerjenek.

A különbségtétel a hagyományos értelmezési tartományú végrehajtási szabályozás körében lehetővé tette, hogy a nem hivatásos állományba tartozók politikai tevékenysége enyhébben legyen korlátozható a szervezet egészével szemben elvárt politika-mentességtől elvonatkoztatva is, ugyanakkor a hölgyek esetében a katonai szolgálat lehetőségének biztosítása mellett kizárta a kötelezettségi olvasat felmerülését még a legszélsőségesebb körülmények között is. Míg a katonai előélet a nők esetében irreleváns szempont a kötelezés szempontjából, a férfiak esetében a „kiképzett hadköteles” meglévő tapasztalata a behívhatóság életkori főszabályi határon túlnyúlását, adott esetben soron kívüliséget is eredményezhet a szolgálati viszonyról való esetleges korábbi lemondás ellenére is a hadkötelezettség különleges jogrendi visszaállítása esetén.

A közalkalmazotti jogviszonyt az ágazatban felváltó honvédelmi alkalmazotti jogállás következtében ráadásul létrejött egy – részben a katonák szolgálati viszonyához igazodó – általánosnál szigorúbb új jogviszony értelmezési tartománya is, amely ráadásul (a koronavírus kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzeti szabályozások körében, az egészségügyi tevékenység kitüntetett szerepére tekintettel) újabb elkülönítő, de a katonai és honvédelmi alkalmazotti szabályozás egységességét is megtörő értelmezési tartománnyal egészült ki. Ugyancsak a COVID-19 válságkezeléssel összefüggésben relativizálódott a hivatásos és szerződéses katonák jogviszonya közötti eltérés, a határozott vagy határozatlan idejű jelleg, mivel az adott időpillanatban szolgálatot teljesítők külföldre utazásának általános tilalmát és centralizált felmentés-engedélyezését az egyén részéről az egyoldalú jogviszony-megszüntetés ágazati tilalma egészítette ki, ezúttal az egészségügyet és a honvédelmet érintve, a rendvédelmi szervek esetében ugyanakkor csak átmeneti jelleggel megvalósulva.

A második generációs gazdasági és szociális jogok körében az Európai Unió jogharmonizációs kötelezettség vált vita tárgyává, magyar vonatkozásban az államhatár védelmével összefüggő tevékenység, szlovén olvasatban pedig a *sui generis* katonai feladatok irányelvi hatály alá tartozása

¹⁸⁶ Az Alaptörvény XXXI. cikke szerinti szabályozás leírását és kritikai elemzését lásd: TILL SZABOLCS: Asterix és az európai munkaidő-szervezés, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/1. különösen 161-191. (Till Asterix 2020)

szempontjából. Utóbbi ügyek ugyan nem közvetlenül különleges jogrendi érintettségűek, ugyanakkor – egyes megvalósulási körülmények értékelése szempontjából – végső soron különleges jogrendi következményeket is hordoznak. Különösen igaz mindez, ha a külföldi szolgálatteljesítés katonai pihentetési lehetőségei körében korábban megfogalmazott alkotmánybírósági elvárások visszacsatolást nyernek a válságkezeléssel indokolt általános munkajogi szigorító szabályok körében.

Az ezekhez hasonló példák és kontextusok tovább is folytathatók, amelyek közös kiinduló kérdése, hogy a katonai szolgálatteljesítés (egyres típusainak) körülményei és követelményei mennyiben azonosíthatók az általános munkajogi (vagy legalább közszolgálati) elvárásokkal, és meddig terjed a jogalkotó mérlegelési szabadsága a katonák alapjogainak szigorúbb szabályozása körében. A jelen fejezet ennek feltárása során – terjedelmi okokból – tartózkodik az esettanulmányok részletes elemzésétől, pusztán az eltérő értelmezési tartományok érvelési irányainak jelzésére irányul. Ahogyan az alkotmánybírósági fejezet fókuszában a különleges jogrendi alapjogi korlátozhatóság értelmezési tartományának kialakulása állt, a jelen fejezet viszonyítási pontja a katonai tevékenység szereplői vonatkozásában a hasonlóságok és elkülönítő ismérvek kiemelése. Összevetjük ennek megfelelően

- a védelmi és biztonsági kötelezettségrendszer lehetséges kontextusát a honvédelmi kötelezettségekre kimunkált alapjogi dogmatikával,
- az önkéntes szolgálatteljesítés alapjogi környezetét és a honvédelmi alkalmazottak védelmi és biztonsági reform következtében változó helyzetét,
- a katonák különböző feladatai szerint differenciált értelmezési tartományt, valamint
- fejezeti összegzésünk során a különleges jogrendi szolgálatteljesítés eltérő szabályainak jogdogmatikai megengedhetőségét.

Ennek során – az Alaptörvény tagolásának megfelelően – az alapvető jogokat és kötelezettségeket komplexitásukban és egymáshoz viszonyítva kezeljük arra is figyelemmel, hogy végső soron a katonai szervezettől elvárt teljesítmény, a feladatrendszer elláthatósága indokolásul szolgálhat a kötelezettségek és jogkorlátozások szempontjából. Az összemérés azonban csak érdemi lehet, és – az élet feláldozása kockázatának visszaigazoltsága mellett is – a katona életének vagy egészségének elvesztése esetén az állam felelősséggel tartozik. Ennek mértéke ugyanakkor – a 2/1998. (II. 4.) AB határozat által visszaigazolt módon¹⁸⁷ – meglehetősen eltérő. Széles

¹⁸⁷ „1. Az Alkotmány 70/H. §-ának (1) bekezdése szerint a haza védelme a Magyar Köztársaság minden állampolgárának kötelessége.

Az állam az állampolgárai védelme érdekében köteles a hazát fenyegető veszélyekről tájékozódni, az előzetes védekezési lehetőségekkel élni, a honvédelem hatékony rendszerét kiépíteni és fenntartani, továbbá köteles az állampolgárok honvédelmi igénybevételének diszkriminációmentes és ésszerű rendjét kialakítani.

Az Alkotmányban meghatározott jogok és köteleességek egymásra tekintettel és egymást korlátozva érvényesülnek. A honvédelmi kötelesség esetében az Alkotmánybíróság korábbi határozatában nem tartotta alkotmányellenesnek még azt sem, hogy e kötelesség keretében az állam a fegyveres szolgálatot követelő katonától végső esetben az élete feláldozását is megköveteli, mivel megállapítása szerint ez nem minősül az élettől és az emberi méltóságtól való állam általi, bizonyosan bekövetkező megfosztásnak, a katona az élet feláldozásának kockázatát vállalja [46/1994. (X. 21.) AB hat. (ABH 1994, 262, 269.)].

A haza védelmében az állampolgárok károkat szenvedhetnek el. Az Alkotmány nem tartalmaz arra vonatkozóan rendelkezést, hogy az állam a haza védelme során elszenvedett vagyoni és nem vagyoni károkért teljes kártalanítást köteles nyújtani, mikor eleget tesz fenti kötelezettségeinek. A kár bekövetkezte ebben az esetben az állam által elháríthatatlannak minősül, és a károsultnak nincs jogalapja, hogy annak megtérítését a károkozón kívül mástól, így például az államtól követelje.

mérlegelési tartományba tartozik annak függvényében, hogy az élet és testi épség fennmaradása mennyire tipikus eleme a szituációnak: amennyiben a túlélés a kivételes, az állami kártérítési kötelezettség helyébe az *ex gratia* kártalanítás lép. A tipikus elhalálozási szituáció elkerülhetőségének elősegítése érdekében írható elő a fokozott készenléti rendszer és az emelt szintű kiképzés béke időszakában is, amelynek érdekében ugyanakkor a pihenőidő és fizetett szabadság szenvedhet korlátozást.

Végső soron olyan szabályozási dilemmák jelzésére vállalkozunk így, amelyek esetében a nemzetközi szerződések (ideértve az EU-jogharmonizációt is) jogalkotói szabadság-korlátozó szerepét az Alkotmánybíróság részben elismeri, azonban a külső követelményeket önálló megsemmisítési alapként már nem fogadja el. Az Európai Unió bírósága viszont alapvetően civil élethelyzetek rendezésére íródott irányelvek katonai életviszonyokra vetítési nehézségeivel küszködik, kizárva a hadkötelezettségi aspektust. Így a különleges jogrendi kategóriarendszer eltérő elemei különböző vizsgálati irányokat eredményeznek, ahol a nemzeti és az esetlegesen felmerülő nemzetközi szempontokat is össze kell mérni. A jelen fejezet így részben a két Asterix-tanulmány¹⁸⁸ által felvetett problémákra alapoz, ugyanakkor további esetei a védelmi és biztonsági reform tematizálása által determináltak abból a szempontból, hogy valóban létrejött-e védelmi és biztonsági kötelezettség-rendszer.

6.1 A védelmi és biztonsági kötelezettség-rendszer elemei és az alkotmánybírósági elvárások

A Vbö. 6. § (1) bekezdése¹⁸⁹ – némileg kiterjesztő módon – összefoglalta az Alaptörvény XXXI. cikkében szereplő kötelezettségeket, bár az alaptörvényi rendelkezést csak az időbeli korlátok

A haza védelme során elszenvedett sérelmek, veszteségek teljes megtérítésére az azokat elszenvedő állampolgárnak nincs alanyi joga, de a jogalkotó rendszerint a károk teljes megtérítését rendeli el békeidőben. Teszi ezt általában azért, hogy a honvédelmi kötelezettség teljesítésére ösztönözzön, de a teljes térítés alapja a békeidőben az a megfontolás is, hogy ekkor a tényleges fegyveres szolgálat az állampolgároknak, azon belül a honvédelmi kötelezettség által érintett állampolgároknak csak kis részét érinti. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában már megállapította, hogy az egyenlő elbánásnak nemcsak a jogok, hanem az állampolgári kötelezettségek, s így a honvédelmi kötelezettséggel járó terhek tekintetében is érvényesülni kell [46/1994. (X. 21.) AB hat. (ABH 1994, 262, 269.)]. Ebből következően a fegyveres szolgálat következtében kárt szenvedettek terhe aránytalan lenne a többi állampolgáréval szemben, ha kárukat nem teljes mértékben térítenék meg. Az állam mint kártalanító helyzete ebben az esetben technikai jellegű, hiszen a közteherviselés szabályának alapján az állampolgároktól begyűjtött pénzeszközökből nyújtja a károsultnak a kártalanítást.

Más a helyzet akkor, ha a haza védelmét igénylő esemény az állampolgárok többségét tényleges szolgálati kötelezettséggel terheli, és a honvédelmi kötelezettség teljesítése során vagy honvédelmi kötelezettségtől függetlenül polgári lakosként az esemény következtében az állampolgárok többsége vagy tömege sérelmet szenved, az állam saját rendelkezése alatt álló vagyona pedig olyan mértékben csökken, hogy nem áll rendelkezésre a teljes kártalanításhoz szükséges összeg. Ekkor a veszteségek lehetőség szerint egyenlő elosztása lehet csupán a cél, a károsultak teljes kártalanítása nem megvalósítható.”

¹⁸⁸TILL Asterix 2020 im. 159-213. és TILL SZABOLCS PÉTER: Asterix és az európai munkaidő-szervezés újabb kihívásai; *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 9/3. (2021) 7-58.

¹⁸⁹6. § (1) A védelmi és biztonsági kötelezettségek a következők:

- a) hadiállapot idején, a honvédelemről szóló törvényben meghatározottak szerint bevezethető fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat,
- b) polgári védelmi kötelezettség,
- c) hadiállapot idején a honvédelemről szóló törvényben meghatározottak szerint bevezethető honvédelmi

szempontjából módosította az AT9M, a feltételrendszer ugyanakkor változatlan maradt, illetve a Vbö. a katonai szolgálati kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség szempontjából rögzítette a honvédelmi törvény elsődlegességét is.

Az egyes kötelezettségek célját az Alaptörvény XXXI. cikke eltérő módon tartalmazza:

- míg az (1) bekezdés a haza védelmét általánosan érvényesülő és nem konkretizált kötelezettségként rögzíti,
- a (3) bekezdés a hadiállapothoz kapcsolva irányozza elő a férfiak egyes csoportjai fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálati kötelezettségét,
- a (4) bekezdés pedig nemtől függetlenül a honvédelmi munkakötelezettséget.

A célhoz kötöttség kiterjesztett változata a polgári védelmi, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek vonatkozásában jelenik meg, mindkét esetben a honvédelmi és katasztrófavédelmi célok konkretizálásával. Utóbbi XXXI. cikk (6) bekezdés szerinti sajátossága, hogy a „mindenki” általános alany a természetes személyek körén túlmutat, gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség így szervezetek terhére is előírható a preferált célok érdekében.

A Vbö. védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségeket összegző II. fejezete így voltaképpen csak a 6. § (1) bekezdés e) pontja szerinti bejelentési kötelezettség szempontjából jelent tartalmi, és sajátos cél által nem korlátozott újdonságot: a 19. § ennek hatálya alá vonja béke időszaki általános szabályként a közrend, közbiztonság súlyos és erőszakos megzavarására alkalmas cselekményeket az eddig is érvényesülő katasztrófa-veszély bejelentési kötelezettség példájára, valamint a kötelezettség értelmezési tartományát további veszélyekre terjeszti ki a fokozatos reagálás jegyében.

E kötelezettség-kiterjesztési szabályozási technika azonban mégsem új, mivel az egymást váltó honvédelmi törvényi szabályozások mindegyikében kimutathatók a katonai szolgálati kötelezettséget lehetővé tenni hivatott járulékos kötelezettségek. A Vbö. 6. § (2) bekezdés e) minta alapján vonja össze az összehangolt védelmi tevékenység, a különleges jogrendi kezdeményezési időszakok, valamint a különleges jogrend időszakait; a bejelentés körébe utalja a honvédelmi érdeket és az államhatár rendjét súlyosan érintő tevékenységeket, illetve a kritikus infrastruktúrák (létfontosságú rendszerek) üzemzavarát vagy károsodását. Ez a bejelentési kötelezettség ugyanakkor részben virtuális: esetleges elmulasztásának szankció nélküli megfogalmazása inkább a kompatibilis riasztási rendszerek kialakítását alapozza meg intézményi oldalról, mint a *sui generis* kötelezettséget.

Mindezek alapján Vbö. átemelhette a Hvt2011-ből a Kat-tal közös célrendszerű kötelezettségeket, ugyanakkor azok alkalmazhatóságának kiterjesztésére – az alaptörvényi determinációra tekintettel – nem irányulhatott. Az egységesített szabályozás is csak részben valósult meg, mivel az eredendően a Hvt2021-be utalt katonai szolgálati és honvédelmi munka-kötelezettségen túl a polgári védelmi kötelezettség háborús megvalósulási formájának fókuszálása is elkülönülő honvédelmi szabályozás maradt. E vonatkozásban valószínűsíthető, hogy a Vbö. alkalmazása szempontjából legalább annyira neuralgikus pont lehet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség érvényesítésének előkészítésével összefüggő béke időszaki tevékenység, mint a

munkakötelezettség,

d) gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség,

e) védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség.

katonai szolgálati kötelezettség – hadiállapot kihirdetését megelőző – előkészítéssel összefüggő kötelezettségei a Hvt2021-ben.

Ahogy ugyanis az eddigi szabályok is lehetővé tették béke időszakban a különleges jogrendhez kötött időbeli alkalmazású kötelezettségek előkészítését, ezek együttműködést igénylő elemei – végső soron – a bürokratikus határok átlépésétől közvetlenül teherként jelennek meg az állampolgárok szempontjából. Csak naprakész adatbázisok alkalmasak a kötelezettek bevonására, az adatbázisok hatályosítása ugyanakkor csak limitáltan alkalmas a meglévő állami adatbázisok összekapcsolása. Mivel a megelőző védelmi helyzet elsődlegesen felkészülést biztosító időszaka kiesik 2023. július 1-től az időrendből, a hadiállapot kihirdetése pedig automatikusan eredményezi a szolgálati kötelezettség érvényesítését, nem áll rendelkezésre további idő a kötelezettség alá vonható személyek konkrét körének meghatározására, aktualizálására.

E ponton válik szükségessé a Hvt2021. egyik fogalmi innovációja: az eddig általános kategóriaként kezelt hadköteles fogalmának leszűkítése a bevonulást megelőző időszakok kötelezettségeire, illetve a szolgálatteljesítés megkezdésétől a hadkötelezett fogalom használata a 3. § szerinti fogalommeghatározásoknak megfelelően.¹⁹⁰ E két megjelölés összevetése alapján egyértelmű, hogy csak az egyik kategória tartalmazza a hadiállapothoz kötöttség időbeli korlátozását, azonban mindkettő csak a hazai lakóhellyel rendelkező férfi állampolgárokra vonatkozhat az alaptörvényi determináció folytán, eredendő megkülönböztetést hordozva. A Hvt2011. katonai előképzettségre alapított elkülönítési rendszere¹⁹¹ így tartalmi szempontból fennmarad, azonban a „potenciális hadköteles” erőltetett terminológiájának kivezetésével.

Annak ugyanakkor, hogy a hadkötelezettség által terhelt személykör megjelölése változott, kettős szabályozási következménye van: megengedhetővé válik a behívási akadályok részleges szabályozása, valamint szükségessé a Btk. honvédelmi kötelezettségeket érintő fejezetének felülvizsgálata is. Utóbbi szempontból alapvető kérdés, hogy a büntetőjog *ultima ratio* jellege szükségessé teszi-e, hogy csak hadiállapotban legyen szankcionálható a járulékos kötelezettségek megszegése, vagy pedig – akár a különleges jogrendet követően végrehajtva – bevezethető-e a kihirdetés kezdeményezését követő időszakra a járulékos kötelezettség szándékos (és célzatos) megszegésének szankcionálása, a hadiállapot kihirdetésétől, mint bekövetkező későbbi feltételtől függővé téve. E vonatkozásban az Alkotmánybíróság veszélyhelyzetet követő időszakban kiszabott szabálysértési szankciót visszaigazoló döntése¹⁹² megerősítheti azt az érvelést, hogy a

¹⁹⁰ „7. *hadköteles*: a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfi,

8. *hadkötelezett*: a tényleges katonai szolgálatra hadiállapotban behívott hadköteles,”

¹⁹¹ A Hvt2011. 5. § (4) bekezdése értelmében a szolgálat felső korhatára általános szabályként 50 év, kiképzett tartalékosok esetében ugyanakkor a szolgálat felső korhatára, praktikusán 65 év.

¹⁹² [„27] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében rögzített garanciarendszer egyik eleme sem sérült a vizsgált ügyben. A Szabs. tv. vitatott 239/A. §-a 2020. június 18-án lépett hatályba, így az indítványozó a 2021. április 21-ei cselekményének megvalósítása idejében tudhatta, hogy a cselekményére akkor is az elkövetéskori szabályok fognak vonatkozni, ha az elbíráláskor enyhébb szabályok lépnek életbe. A visszaható hatály tilalma csak akkor sérült volna, ha az elkövetéskori szabály (főszabálytól eltérő) alkalmazásának követelményét a cselekmény elkövetése után vezették volna be a Szabs. tv.-be. Jelen ügyben azonban erről nincs szó.

[28] Az enyhébb elbíráláskori szabály alkalmazásának a követelménye azért nem sérült, mert jelen esetben nem a jogalkotó büntetőpolitikája változott meg, hanem az utaló szabályban rögzített körülmények: a járványhelyzet enyhülése folytán értékelte úgy a jogalkotó, hogy ismét gyakorolható a gyülekezés szabadsága. Ebből viszont nem következik az, hogy a jogalkotó ne tekintené veszélyesnek a védelmi intézkedés megszegését, még akkor sem, ha az a védelmi intézkedés már nincs hatályban. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből nem következik az, hogy az ügyben valamennyi háttérjogszabály érintettre kedvező változása esetén az elbíráláskori szabályt kell alkalmazni.

katonai szolgálati kötelezettség végső soron egy olyan alkotmányos teher, amely alóli mentesítés kérdése a szabályozói mérlegelési tartományba tartozva változtatható ugyan, azonban annak megsértése árán nem lehetséges a társadalmi teher-megosztás alóli mentesülés. Ha a 2/1998. (II. 4.) AB határozat hipotézise helytálló, háborús körülmények között a szolgálat körébe kerülőkkel vagy maradékkal szemben nem igazolható a túlélés szempontjából a jogtalan eszközökkel élők mentesülése, ami megalapozhatja a hadiállapoti kiemelt büntetőjogi szankció továbbhatását is.

A korábbi béke időszakai sorkatonai szolgálat – csak részben analóg – viszonyrendszerében mégis adtak olyan alkotmánybíróági precedensek, amelyek a szolgálati kötelezettséggel konkurálva arányosítható szempontok egy részét pozitív és negatív diszkriminációs szempontból értékelték, és döntő mértékben visszaigazolták. Mindez a behívási akadályok kategorizálása szempontjából nyerhet jelentőséget. A 46/1994. (X. 21.) AB határozat (ABH 1994, 262.) ennek során az esküben vállalt életveszély-kockázat alátámasztásán (Indokolás II/1.) túl

- kizárta az alkotmányos szolgálati alternatívák felülbírálatának lehetőségét (Indokolás II/4/a.), és lehetővé tette a kötelezettségrendszer egyes elemeinek elsődlegesen törvényi szabályozását (Indokolás II/4/b.),
- megállapította az állampolgárság és a belföldi lakóhely alkotmányos feltételei közötti konjunktív viszonyt (Indokolás II/5.),
- visszaigazolta a nők egyes, katonai szolgálatteljesítési kötelezettségek alóli mentesítését az egyéb honvédelmi kötelezettségekre utalva (Indokolás II/6.),
- a kötelezettség biztosíthatósága érdekében visszaigazolta a külföldről hazatérésre felhívás intézményét, valamint a kötelezettségi helyzet fennállásának egyértelműsítését szolgáló köztes eljárási intézmények önálló jogorvoslatának hiányát (Indokolás II/7.), külön nevesítve az elővezetés lehetőségét is (Indokolás II/8.),
- kiterjesztő értelmezéssel előírta – figyelemmel a lelkiismereti sérelem mélységére – valamennyi alternatív szolgálatteljesítési forma feltételtől és elbírálási eljárástól függővé tételét (Indokolás II/9.) a lelkiismereti okhoz kötve,
 - azt széles értelemben használva a személyiség valamennyi lényeges meggyőződési elemét bevonva (Indokolás II/10.), ugyanakkor
 - annak megvallási kötelezettségét előírva az engedélyezési eljárás során (Indokolás II/14.) és
 - a katonai eskü letételét jogvesztő fordulónapként értékelve azzal, hogy a leszerelés után a tartalékosok szempontjából új szakasz nyílik meg, amelyhez önálló záró időpontot szükséges nevesíteni (Indokolás II/15.),
- az egyenlő teherviselésre hivatkozással – az akadály megszűnéséhez kötötten – visszaigazolta az eltérő, felemelt életkori határ lehetőségét (Indokolás II/11.),
- elfogadta a hivatásukat gyakorló lelkészek (mások lelkiismereti szabadságának elősegítésére alapított), valamint a diplomás művészek (sérülékeny és sajátos karrierre

Ha ez így lenne, akkor például közlekedési szabálysértések és bűncselekmények elkövetői mentesülnének a felelősség alól pusztán amiatt, hogy a közlekedés rendje megváltozott, és az új szabályok szerint magatartásuk már nem jogellenes.

[29] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: önmagában a Szabs. tv. 239/A. § (2) bekezdésének megsemmisítése sem jelentené azt, hogy az indítványozó mentesül a szabálysértési felelősség alól. Az (1) bekezdés szerint ugyanis szabálysértést követ el az, aki a Kormány által meghatározott védelmi intézkedéseket megszegi, ez a rendelkezés pedig mind az elkövetéskor, mind az elbíráláskor hatályban volt, megalapozva az indítványozó szabálysértési felelősségét.” Az Alkotmánybíróság 3033/2022. (I.31) AB határozata a IV/4022/2021. számú ügyben, Indokolás IV/4. https://www.alkotmanybirosag.hu/uploads/2022/01/sz_iv_4022_2021.pdf

hivatkozó) mentesítési érveit, előírva a külföldi végzettségek azonos kezelésének követelményét, mint pozitív diszkriminációs eseteket (Indokolás II/12.),

- az ideiglenes eljárási akadályokat a megjelenési kötelezettség körében nem, csak a szolgálat megkezdése szempontjából értékelte (Indokolás II/13.),
- a lelkiismereti ok kizárását eredményező szempontok közül – a vadászat lehetőségére tekintettel – önmagában a fegyvertartási engedély meglétét kizárta (Indokolás II/16.),
- a polgári szolgálat engedélyezésétől kezdődően a fegyveres szolgálat lehetőségének kizártságát visszaigazolta, a lelkiismereti akadály megszűnését irreleváns szempontként értékelve (Indokolás II/17.),
- visszaigazolta az alternatív szolgálat engedélyezése során a hadkiegészítési intézményrendszer közigazgatási eljárási ügyféli minőségét a jogorvoslati kérelmekre is kiterjedő módon (Indokolás II/19.),
- elfogadta a polgári szolgálat teljesítésének teljes időtartamára az ellátmány sorkatonai díjazáshoz kötését, visszaigazolvva ezzel a tartalékosok behívásából eredő nagyobb mértékű terhelést (Indokolás II/20.), valamint
- az alternatív szolgálati formák létrehozásához tekintettel szükségesnek minősítette a Büntető Törvénykönyv honvédelmi kötelezettségek elleni bűncselekmények fejezetének (jelenleg Btk. XLIV. fejezet) szükségességét, elutasítva az abszolút megtagadás lehetőségét (Indokolás II/4/a.).

Közel harminc évvel és három honvédelmi törvénnyel a 46/1994. (X. 21.) AB határozat kiadását követően a szolgálati kötelezettség alóli mentesülés jogszerű eseteinek meghatározása ma így olyan szabályozási kérdés, amely a katonai szolgálati kötelezettség lényeges tartalmát érinti, voltaképpen a kötelezettségi szabályozás magja. A behívási akadályok meghatározása során a Hvt2021. – eltérve a Hvt2011. 5. § (4) bekezdés terjedelmes felsorolásától¹⁹³ – csak az alsó és

¹⁹³ (4) Nem hívható be katonai szolgálatra az a hadköteles,

- a) aki 18. életévét nem töltötte be, annak betöltéséig
- b) aki katonai szolgálatra alkalmatlan,
- c) aki saját háztartásában három vagy ennél több kiskorú vér szerinti, örökbe fogadott, mostoha vagy nevelt gyermek eltartásáról gondoskodik. E rendelkezés alkalmazása szempontjából nevelt gyermek az, akit a hadköteles legalább egy éve tart el saját háztartásában,
- d) aki a vele közös háztartásban élő állandó ápolásra, vagy gondozásra szoruló egyenes ági rokonát vagy házastársát, élettársát egyedül ápolja, gondozza,
- e) aki a vele közös háztartásban élő kiskorú gyermekét egyedül tartja el,
- f) akit országgyűlési, európai parlamenti vagy helyi önkormányzati képviselőjelöltként, polgármesterjelöltként, alpolgármesterként, főpolgármester-jelöltként, főpolgármester-helyettesként, társadalmi megbízatású polgármesterjelöltként és alpolgármesterként, megyei közgyűlés elnökjelöltjeként, megyei közgyűlés alelnökeként, nemzetiségi önkormányzati képviselőjelöltként nyilvántartásba vettek vagy megválasztottak, a jelöltsége vagy mandátuma, megbízatása fennállásáig,
- g) aki meghagyásban részesült,
- h) aki honvédelmi szervezet, az Országgyűlési Őrség és a rendvédelmi szervek hivatásos, szerződéses vagy önkéntes tartalékos állományú tagja, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri munkakört betöltő foglalkoztatottja, vagy aki a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztériumban kormányzati, politikai, biztosi jogviszonyban vagy munkaviszonyban áll,
- i)¹⁹³ akinek közös háztartásban élő házastársa, élettársa katonai szolgálatot teljesít,
- j) aki a korábban hatályos szabályok szerint a polgári szolgálat időtartamát már teljesítette,
- k) aki az 50. életévét betöltötte, annak az évnek december 31-ét követően, amelyben ezt az életkort betölti, kivéve az l) pont hatálya alá tartozó hadköteles személyt,
- l) aki kiképzett tartalékos a hivatásos katonai szolgálat felső korhatárának betöltésétől,
- m) aki honvédelmi alkalmazott és a katonai szolgálat teljesítését törvény alapján önként vállalta,

felső korhatár,¹⁹⁴ valamint az abszolút egészségügyi akadályok¹⁹⁵ rögzítésére irányul, átértékelve a meghagyás eddigi funkcióját,¹⁹⁶ további mentességek kormányrendeleti meghatározását ugyanakkor lehetővé téve.¹⁹⁷ Utóbbi megoldás lehetőséget biztosít az egyéb, részben szociális, részben a hatalommegosztásból, illetve más társadalmilag fontos funkciók betöltéséből eredő mentességek különleges jogrendet megelőző meghatározására figyelemmel arra is, hogy korábban az Alkotmánybíróság az egyes esetek szükségességét érdemben, de nem teljes körűen vizsgálta, illetve az Alaptörvény új 53. cikk (1) bekezdése alapján a Kormány felhatalmazása is adott a teljes mentesítési esetkör felülbírálatára kormányrendeleti szinten hadiállapotban. A mentességi okok részletes szabályozásának hiányában látszólagosan megvalósuló *szubdelegációval* tehát szembe állítható az eredendően adott hadiállapot szabályozási lehetőség, ahol a körülmények változása meghatározó szempont.

A Hvt2011. szerinti szabálytól eltérő új kormányrendeleti felsorolás kialakítása során mégis néhány eltérésre célszerű figyelmet fordítani, és e vonatkozásban nem a „sorozás” terminológiájának törvényen kívül kerülése az elsődleges szempont. Amennyiben a 2/1998. (II. 4.) AB határozat hipotézise szerinti kárveszély-viselési szabály nemcsak visszamenőlegesen érvényesül, hanem egy esetleges jövőbeli háborús helyzetet kezelni hivatott szabályozás szempontjából is mérlegelendő, a mentességi okok felsorolása a közteherviselés szélsőséges értelmezésű szegmenseként kiemelkedő jelentőséget nyer.

n) aki szolgálathalasztásban részesült, vagy a szolgálatát félbeszakították, a szolgálathalasztás idejének, illetve a félbeszakítás időtartamának lejártáig,

o) aki fegyver nélküli katonai szolgálat iránti kérelmet nyújtott be, annak végleges elbírálásáig,

p) aki gondnokolt személy gondnokául ki lett jelölve,

q) aki cselekvőképességében részlegesen korlátozott, cselekvőképtelen, részére támogató került kirendelésre vagy ideiglenes gondnokság alatt áll.

¹⁹⁴ 37. § (1) Nem hívható be katonai szolgálatra az a hadköteles, aki

a) 18. életévét nem töltötte be, annak betöltéséig,

b) az 50. életévét betöltötte, annak az évnek december 31-ét követően, amelyben ezt az életkort betölti, kivéve a c) pont hatálya alá tartozó hadköteles személyt,

c) kiképzett hadköteles a hivatásos katonai szolgálat felső korhatárának betöltésétől.

(2) Nem hívható be katonai szolgálatra az a hadköteles, aki a Kormány rendeletében megjelölt további behívási akadály hatálya alá tartozik.

(3) Ha a honvédelmi alkalmazott önként vállalt katonai szolgálata a hadiállapot kihirdetése következtében tényleges katonai szolgálattá alakul át, nem hívható be hadkötelessként katonai szolgálatra.

¹⁹⁵ 26. § (1) Az alkalmasságot vizsgáló szakfőorvos - szakorvosi igazolás alapján - a 25. § (2) bekezdés c) pontja szerint tett megállapítása alapján a Honvédség katonai igazgatási és központi adatfeldolgozó szerve a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését követően határozatban állapítja meg a katonai szolgálatteljesítés tervezése alóli mentesítést annak a hadkötelesnek, aki a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 23. § (1) bekezdése szerint súlyosan fogyatékos személynek minősülő, a szakhatósági vélemény vagy szakorvosi igazolás alapján súlyosan beszéd fogyatékos, vagy súlyos állapotú, pszichoszociális fogyatékossgal élő személy.

¹⁹⁶ A Hvt2021. 3. §-a szerinti fogalom meghatározás alapján a meghagyás már nem a szolgálat alól mentesít, pusztán az addigi munkahelyen történő szolgálatteljesítést garantálja:

„22. *meghagyás*: álláshelyhez, munkakörhöz (a továbbiakban együtt: munkakör) kapcsolódóan és névre szólóan végrehajtott eljárás, amely során a jogszabály vagy hatósági határozat alapján meghagyásba bevont szerv által kijelölt személyek a meghagyási névjegyzékbe kerülnek, és akiket ez alapján a katonai igazgatási szervek a munkakörüktől eltérő szolgálatteljesítési helyre nem hívhatnak be,”

¹⁹⁷ 110. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg

23. a behívási akadályokat,

A kiindulási alap, hogy a hadiállapot kihirdetésekor bent lévő katona-állomány „fogva van”, állományban is marad a veszélyhelyzeti egyoldalú jogviszony-megszüntetési szabály jövőjétől függetlenül, legalábbis egyoldalú jogviszony-megszüntetést nem tud elérni.¹⁹⁸ Ugyanez vonatkozik a honvédelmi alkalmazottak hadkötelezettség időszakára katonai szolgálatot vállaló csoportjára, amennyiben katonai alkalmasságuk megállapítása megvalósítható béke időszakban, illetve – némi eltérést megengedő szabályként – a rendvédelmi szervek át-alárendelésre tervezhető állományára. Mindezen szabályok alapelve összefoglalható abban a kettős relációban, hogy bár az önkéntesség elve főszabályként előzi a kötelezettségi elvet,¹⁹⁹ ugyanakkor különleges jogrendben a szervezeti érdekre figyelemmel érvényesülhet csak az egyéni érdek.

Nem mellőzhető azonban annak jelzése sem, hogy a katonai előélettel, kiképzettséggel rendelkezők nagy valószínűséggel előbb kerülnek kiképzett hadköteleesként kiválasztásra, mint a kiképzetlen hadkötelesek még akkor is, ha – fizikai állapot előnyeik és fennálló társadalmi kötelezettségeik hiánya okán – a fiatalabbak kiválasztása is indokolt lehetne. Ezen kiinduló helyzetben különösen azon szociális körülmények mérlegelése válhat elsődlegessé, amely mondjuk a hadköteles nevelése alatt álló gyermekek számát tekinti pozitív diszkriminációt megalapozó szempontnak. A mérlegelés másik végpontja az abszolút értelmű alkalmatlanság (az önkéntes jelentkezés kivételével), valamint a béke idejű hadkötelezettség időszakában teljesített polgári szolgálat: a legkésőbb 2004-ben mintegy 20 éves korba tartozó utóbbi személykör még – eredendő és bizonyított lelkiismereti sérelmet hordozva – ki nem képzett hadköteleesként életkori

¹⁹⁸ A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hjt.) 59. és 61. § szerint:

„**59. §** (1) Megszűnik a szolgálati viszony ...

d) a szerződésben vállalt szolgálati idő leteltével, ...

(2) A szolgálati viszony megszüntethető ...

e) lemondással vagy egyoldalú szerződésbontással.

(2a) A (2) bekezdés *e)* pontjától eltérően különleges jogrend ideje alatt a szerződéses állomány tagja egyoldalú szerződésbontással nem szüntetheti meg a szolgálati viszonyát...

(4) Nem szűnik meg a szerződéses állomány tagjának szolgálati viszonya az (1) bekezdés *d)* pontja alapján, ...

b) különleges jogrend ideje alatt.¹⁹⁸

(5) A (3) bekezdés, a (3a) bekezdés, valamint a (4) bekezdés *b)* pontja esetén a vállalt szolgálati idő lejártakor a szerződéses állomány tagjának szolgálati viszonya e törvény erejénél fogva meghosszabbodik. E rendelkezés nem alkalmazható, ha a munkáltatói jogkört gyakorló a szerződéses állomány tagjának kérelmére, különös méltányolást érdemlő egyéni érdekre tekintettel, a szolgálati viszony szerződésben megállapított határozott idő letelte szerinti megszűnését megállapítja.

61. § (1) A hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyáról lemondhat. A lemondási idő 2 hónap, kivéve, ha a felek írásban ennél rövidebb határidőben állapodnak meg. (...)

(3) Az (1) bekezdéstől eltérően nem mondhat le a szolgálati viszonyáról a hivatásos állomány tagja

a) a katonai műveletben való részvételt engedélyező döntést követően, nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátásának időszakában, és az azt követő 30 napon belül, feltéve, hogy a feladat-végrehajtásban személyesen részt vesz, továbbá

b) különleges jogrend ideje alatt. (...)

(5) A szerződéses állomány tagjának egyoldalú szerződésbontása esetén a lemondás szabályait kell alkalmazni azzal, hogy az (1) bekezdés szerinti időtartam nem haladhatja meg a szerződésben vállalt szolgálati időt.”

Hasonló rendelkezést tartalmaz a Hjt. 215. § (2a) bekezdése az önkéntes tartalékosok esetében:

„(2a) A (2) bekezdéstől eltérően, különleges jogrend idején az önkéntes tartalékos katona a szolgálati viszonyát egyoldalú nyilatkozattal nem szüntetheti meg.”

¹⁹⁹ Lásd: Hvt2021. 71. § (7) bekezdés: „Különleges jogrend idején önkéntes vállalás alapján, kizárólag a különleges jogrend időtartamára minden magyarországi lakóhellyel rendelkező 18. életévét betöltött magyar állampolgár jelentkezhet katonai szolgálatra.”

szempontból pár évig figyelembe vehető lehetne, jogi érvekkel ugyanakkor ez nehezen lenne igazolható.

Ismét hangsúlyozandó, hogy a Hvt2021. felhatalmazása szerinti behívási mentességi kormányrendelet alapvetően háborús időszakra, kifejezetten szélsőséges körülmények szempontjából modellezett lesz, így a korábban alkotmánybíróság által visszaigazolt pozitív diszkriminációs mentességek fenntarthatósága felülmérlegelhető az Alaptörvényben rögzített peremfeltételek kivételével: a belföldi lakóhely, vagy az állampolgárság hiánya, illetve a női nemhez tartozás a kötelezettség kizárásának abszolút oka marad. A rendelet ugyanakkor még abból a szempontból béke időszaki szabály, hogy az alkalmasságvizsgálatok jelentős részét legkésőbb a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezési időszakában meg kell valósítani.

Utóbbi szempontból mégsem mellőzhető annak figyelembevétele, hogy az AT9M különleges jogrendi szabályokkal egyidejűleg elfogadott, de korábban hatályba léptetett szabályozási tartalmának jelentős része a születési nem megváltoztathatóságának tilalmát érintette. Ebből a szempontból mind a *non-binalitás*, mind pedig egy 2020-at megelőző nemváltoztatás új típusú kihívásokat²⁰⁰ intézhet a férfiként rögzített nemű személyek hadkötelezettségével szemben. Valószínűsíthető módon az minősül férfinak, és így a hadkötelezettség szempontjából vonható alkalmasságvizsgálat alá, aki az elbírálás pillanatában az anyakönyvi nyilvántartás szerint férfi: annak született és maradt, vagy 2020. előtt azzá vált.

Míg a Hvt2021. a katonai szolgálati kötelezettség vonatkozásában a hatály alá vonható személyek közül mentesülők meghatározását lényegében kormányrendeleti szintre utalja, a Vbö. 4. alcíme a polgári védelmi kötelezettség elemeit, a hatálya alá tartozókat és az alól mentesítetteket érdemben és kimerítő módon szabályozza, amelyet a Hvt2021. 29. alcíme a fegyveres összeütközések időszakára vonatkozó eltérő hangsúlyokkal egészít ki. Ha a polgári védelmi kötelezettség csak különleges jogrendi szolgálatteljesítésre irányulna, a katonai szolgálati kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség szabályozási logikája alapján elég lenne azt később is szabályozni.²⁰¹ A szabályozási helyzet viszont több szempontból eltérő: a polgári védelmi kötelezettség kettős célrendszerének katasztrófavédelmi iránya egyrészt nem kötődik a hadiállapothoz, még csak a különleges jogrend kihirdetéséhez sem feltétlenül: adott esetben egy prognosztizálható katasztrófa-veszély lefolyása is kiválthatja azt. Másrészt a fegyveres összeütközések időszaka,²⁰² amikor a Vbö. 8. § (4) bekezdése értelmében a honvédelmi feladatok ellátása élvez elsőbbséget, sem feltétlenül jelent különleges jogrendi időszakot, így az eltérő

²⁰⁰ Lásd különösen 11/2021. (IV. 7.) AB határozat

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/cb4ca4e8f72d33dfc125863a00604976/\\$FILE/11_2021%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/cb4ca4e8f72d33dfc125863a00604976/$FILE/11_2021%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf) és 3182/2021. (IV. 30.) AB végzés – egyéni érintettség vizsgálata, született nőtől férfi identitás állítása esetében: „[9] Jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó csupán állítja, hogy transzszexuális személy, ennek alátámasztására ugyanakkor semmiféle dokumentumot nem csatolt az indítványhoz, illetve a Módtv. hatályba lépése előtt fennálló szabályozás idején sem kezdeményezett eljárást nemének és nevének jogi megváltoztatása érdekében. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozó az aktuális érintettségét nem támasztotta alá az indítványában.”

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/13a732eacba2d01cc125858a00431973/\\$FILE/3182_2021%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/13a732eacba2d01cc125858a00431973/$FILE/3182_2021%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf)

²⁰¹ Hvt2021. „109. § A hadkötelezett jogállását, illetve a honvédelmi munkakötelezettség részletes szabályait tartalmazó törvényjavaslatot már a béke időszakában elő kell készíteni és rendszeresen felül kell vizsgálni.”

²⁰² Hvt2021. 3. § 6. pont: „fegyveres összeütközés időszaka: kihirdetett vagy kezdeményezett hadiállapot, valamint a váratlan támadás elhárításának időszaka,”

tevékenységi prioritások²⁰³ rögzítése, különösen azok begyakorlása sem mellőzhető béke időszak feladat.

Ha viszont e polgári védelmi tárgykörök béke időszakában is felmerülhetnek, az állami önkorlátozás elsődleges garanciája a kapcsolódó költségvetési megtérítési igény (Vbö. 13. § (2) bekezdés) mind az elrendelésre jogosultak, mind a jogcímek meghatározása, illetve az időtartamok – különleges jogrendre nem vonatkozó – limitálása lehet. Az igénybevételi célok a Vbö. 8. § (1) bekezdése szerint kötöttek: a fegyveres összeütközések és katasztrófa időszakában az emberi élet és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme, a vagyonsbiztonság megóvásának előmozdítása, továbbá humanitárius feladatok ellátása. E vonatkozásban tehát a Vbö. nem értelmezi kiterjesztő módon az Alaptörvény XXXI. cikkét.

A Vbö. a 10. § (1) bekezdésében tipikusan szociális szempontok alapján mentesítettek felsorolásán túl foglalkozási típusú mentességeket is tartalmaz, pontosabban a Vbö. 10. § (2) bekezdése szerinti felsorolás azon szakmaiságokat tartalmazza, amelyek esetében a folyamatos szervezeti működés biztosítása nagyobb hozzáadott értéke vélelmezett az egyéni kötelezettségből eredő haszonhoz képest.²⁰⁴ E felsorolás annyiban tér el az (1) bekezdéstől, hogy a közérdekű tevékenyég nem

²⁰³ Hvt2021. „**45. §** (1) A fegyveres összeütközések időszakában, a Vbö. 8. § (4) bekezdésének alkalmazása körében polgári védelmi feladatnak minősül:

- a) a riasztás,
- b) a kiürítés és a befogadás,
- c) az óvóhelyek létesítése, fenntartása, működtetése,
- d) az elsőtétítési rendszabályok kidolgozása, alkalmazása,
- e) a lakosság és a lakosság ellátásához szükséges nemzetgazdasági javak mentése, szállítása,
- f) az elsősegélynyújtás, a lelki gondozás,
- g) a tűzoltás,
- h) a veszélyes vagy szennyezett területek megjelölése,
- i) a vegyi és sugárfelderítés, a vegyi és sugármentesítés, a fertőtlenítés és a hasonló óvintézkedések,
- j) a szükségelszállás és -ellátás,
- k) a szükségintézkedések összessége a hadműveletek által sújtott területek rendjének helyreállítására és fenntartására,
- l) a közreműködés a létfontosságú, vagy a lakosság ellátásához nélkülözhetetlen termelői kapacitásokat biztosító, illetve szolgáltatásokat nyújtó infrastruktúrák működőképességének fenntartásában, működési feltételeinek gyors helyreállításában,

m) a járvány- és közegészségügyi, továbbá a kegyeleti és a halaszthatatlan adminisztrációs feladatok ellátása,

n) az a)-m) pont szerinti feladatok végrehajtásához szükséges további kiegészítő tevékenységek, ideértve többek között a tájékoztatást, a tervezést és szervezést, valamint a készletek fenntartását és biztosítását.

(2) A hivatásos katasztrófavédelmi szervezet, valamint a polgári védelmi szervezeteket ki kell képezni, illetve fel kell készíteni a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátására.”

²⁰⁴ Vbö. **10. §** „(2) A polgári védelmi kötelezettségét munkaköre ellátásával, köz megbízatása gyakorlásával teljesíti:

- a) az országgyűlési képviselő és a nemzetiségi szószóló,
- b) az európai parlamenti képviselő,
- c) a szakmai felsővezető, a vezetői megbízású, valamint feladatköre szerint katasztrófavédelmi feladatot ellátó kormánytisztviselő, köztisztviselő és közalkalmazott,
- d) a jegyző,
- e) a bíró, az ügyész, a közjegyző, a bírósági végrehajtó,
- f) a Honvédség tényleges állományú, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja, e szervek alkalmazottja,
- g) az egészségügyi államigazgatási szerv kormánytisztviselője,
- h) a fekvőbeteg, a járóbeteg- és alapellátást végző orvos és szakképzett szakdolgozó,
- i) az állami mentőszolgálat dolgozója, betegszállító szervezet dolgozója,
- j) a készenléti szolgálatot ellátó önkéntes, létesítményi és önkormányzati tűzoltó, az önkéntes tűzoltó egyesület

feltétlenül a teljes személyzet esetében értékeli, és az összemérés tárgya egyértelműen közérdekűségi indok, nem pedig a méltányolható egyéni érdek. A (2) bekezdés szerinti szempontrendszer tehát az ország működtethetőségét és vezettségét preferálja az egyedi katasztrófa-kezelési igényekkel szemben.

A polgári védelmi kötelezettég 18 éves életkor és az öregségi nyugdíjkorhatár között előírt állampolgári kötelezettsége így konkuráló helyzetbe kerülhet hadiállapotban a honvédelmi munkakötelezettséggel. Az elsődlegesen a Hvt2021. 44. §-ában szabályozott utóbbi kötelezettség-típus esetében szintén törvényben meghatározott a mentesség köre, azonban ez csak az ideiglenes honvédelmi munkakötelezettségre vonatkozik, a tartós alakzat, lényegében a kötött munkaerő-gazdálkodás intézménye ugyanakkor a mentességektől függetlenül, mivel az eredeti foglalkoztatási viszony jogviszony-megszüntetési korlátozását jelenti, vélelmezhetően a szolgálatteljesítési körülmények, elsődlegesen a munkaidő szigorítására is kiterjedő módon. A két mentesség felsorolás összevetését az alábbi táblázat tartalmazza:

Polgári védelmi kötelezettség (Vbö. 18. § (1) bekezdés)	Időleges honvédelmi munka (Hvt2021. 44.§ (2) bekezdés)
a) 18. életévét még nem töltötte be,	Nagykorúság hiánya: az Alaptörvény XXXI. cikk (4) bekezdése alapján kizárt.
b) fizikai vagy egészségi okból alkalmatlan,	a) a munkaképtelen személy,
c) a háztartásában legalább egy fő állandó ápolásra, gondozásra szoruló (...) ellátására állandó vagy átmeneti jelleggel egyedül kötelezett	d) közös háztartásban élő, állandó ápolásra, vagy gondozásra szoruló (...) rokonát egyedül látja el,
d) saját háztartásában legalább egy kiskorú egyedüli ellátása vagy legalább három gyermek ellátása,	c) anya, gyám, nevelőszülő, a gyermek 3 éves koráig, e) kiskorú gyermek, gyámolt, nevelt gyermek egyedüli ellátása,
e) várandósság annak megállapításától kezdve,	b) a várandósság, annak megállapításától kezdve,
f) öregségi nyugdíjkorhatárt elérése,	h) a 65. életév betöltése,
g) cselekvőképességet részlegesen vagy teljesen korlátozó gondnokság alatt állás.	
	f) fontos közérdekből a kötelezettség alól mentesített,
	g) a szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező, hivatását gyakorló pap, lelkész, rabbi.

4. Táblázat: a polgári védelmi kötelezettséggel és a honvédelmi munka-kötelezettséggel szemben mérlegelt körülmények összehasonlítása

Megállapítható, hogy a táblázat két oszlopának elemei jelentős mértékben azonosak vagy beazonosíthatók, ugyanakkor a – Hvt2021. 44. § (1) bekezdése alapján előírható, a képességekhez igazodó – szellemi vagy fizikai munka körében jóval szűkebb a szakmai mentességi (vagy tevékenység-beszámítás alá tartozó²⁰⁵) kör, illetve a szociális szempontok érvényesítése szintén a

szaktevékenységet végző tagja,

k) a közfeladatot ellátó ágazati védekezési szervezet tagja,

l) a közüzemi feladatot ellátó létesítmények üzemeltető személyzete,

m) a szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező, hivatását gyakorló pap, lelkész, rabbi,

n) a léginavigációs szolgáltatást ellátó szervezet személyzete,

o) a létfontosságú rendszerelem kritikus munkakörben foglalkoztatottja.”

²⁰⁵ 44. § (3) bekezdés: „Az időleges honvédelmi munkakötelezettség nem terjed ki a Honvédség tényleges szolgálatot teljesítő tagjára, munkavállalójára, a honvédelmi alkalmazottra, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett

honvédelmi munkakötelezettség körében szűkebb: feltételeiben szigorúbb, elsődlegesen a körülmények eltérése és az időlegesség miatt.

A fentiekben beazonosított személyes kötelezettségekhez képest a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség, a GASZ intézménytörténete alapján

- az hagyományosan a honvédelmi kötelezettségek körébe tartozott, és az Alkotmánybíróság részéről a közteherviselés szempontjából is visszaigazolt kötelezettség,²⁰⁶ amelynek
- célrendszerét – az alkotmányos nevesítést követően – az Alaptörvény terjesztette ki a katasztrófavédelemre is, és
- a Vbö. olvasztotta magába a Hvt2011. és a Kat. összevont szabályaiból.

A sarkalatos törvényi szabályozási elvárásnak megfelelés nem változott, csak annak módszere került frissítésre. A Vbö. 5. alcímével kapcsolatos alapvető kérdés ugyanakkor, hogy az Alaptörvény XXXI. cikk (6) bekezdése²⁰⁷ mennyiben jelent időbeliségi korlátozást a GASZ alkalmazhatóságával kapcsolatban: felmerülhet-e valamely rész-kötelezettségének érvényesítése különösen béke időszakában, valamint szükségállapotban. A történeti alapú megközelítés meglehetősen szigorú választ eredményezne: ha a GASZ – lényegét tekintve – a rendkívüli hadiadó tárgyakra vetített jogutódja, annak mind célrendszerét (hadi), mind pedig időbeliségét (rendkívüli) tekintve korlátozottnak kell lennie: a jogintézmény mindenképpen egy kivételesen alkalmazható eszköz lenne. E megközelítéshez kiterjesztő módon illeszkedik a Vbö. 14-18. §-hoz fűzött előterjesztői indokolása, amely szerint:

„... a gazdasági és anyagi szolgáltatás felhívása akkor lehetséges, ha a szükséges erőforrások biztosítására állami forrásból nincs mód és azok biztosítása más – például közbeszerzési – úton nem biztosítható az érintett védelmi és biztonsági feladatellátás tekintetében.”²⁰⁸

Míg a kivételesség (más alternatíva kizártsága) kimutatható az indokolásban, az időbeliségi kérdésre nem található utalás, a 15. § (8) bekezdésében pedig kifejezetten megjelenik a szükségállapot nevesítése. Az Indokolás szerint a GASZ szempontjából alapvető szabályozási elemek

- a részkötelezettségek,
- az ezek útján biztosítható (célrendszer és) feladatok,
- az önkéntesség (előzetes szerződéskötés) lehetősége,
- a mentesítések rendszere, valamint

minisztériumban kormányzati szolgálati, politikai szolgálati, biztosi jogviszonyban vagy munkaviszonyban állóra, a rendvédelmi szervek és nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjára, munkavállalójára és rendvédelmi igazgatási alkalmazottjára, valamint az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagjára, köztisztviselőjére és munkavállalójára.”

²⁰⁶ „b) (...) Az a körülmény, hogy az Alkotmány a honvédelmi kötelezettség egyes részkötelezettségeit nem nevesíti, nem teszi azokat alkotmányellenessé. A törvényhozó kötelessége, hogy az Alkotmányt végrehajtva a részletszabályokat meghozza. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a vagyoni szolgáltatásokat a közteherviselés kötelezettségét kimondó 70/I. § is megalapozza. A Hvt. VI. fejezetében szabályozott „honvédelmi kötelezettségek rendszerével” szemben az indítvány tartalmi kifogást nem hozott fel. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.” 46/1994. (X. 21.) AB határozat (ABH 1994, 262.) Indokolás II/4/b). Ez az érvelés igazolja vissza ugyanakkor a kötelezettségrendszer törvényi kiterjeszhetőségének korábban érintett általános lehetőségét is.

²⁰⁷ „(6) Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.”

²⁰⁸ Indokolások Tára 83. szám A Magyar Közlöny melléklete 2021. július 1. 1212.

- a garanciális kártalanítás.

A Vbö. 15. § (4) és (5) bekezdése értelmében a GASZ hatálya alá tartozó ingatlan, szolgáltatás vagy technikai eszköz igénybevétele szerződés útján is biztosítható, ahol főszabályként a szerződés a kötelezés akadályává válik. A részkötelezettségek a Vbö. 14. § (2) és (5) bekezdése szerint a szolgáltatás teljesítésére (az igénybevétel tűrésére, alkalmas állapotban tartására és tartalék-képzésre is kiterjedő módon), a tevékenységtől tartózkodásra, valamint a kötelezettség érvényesítését előkészítő, jelentős részben adminisztratív tevékenységekre (adatbejelentés, szervezet és képesség kialakítása, ellenőrzés) irányul. Utóbbi szegmens béke időszaki felmerülése okozhat ugyan kényelmetlenséget, azonban a javak élvezetét önmagában ténylegesen még nem korlátozza. A GASZ általános célja a Vbö. 14. § (1) bekezdése szerint „...az ország védelmével és biztonságával közvetlenül összefüggő, törvényben meghatározott feladatok ellátásához az anyagi és szolgáltatási feltételek nem állami forrásokból történő biztosítása...” szubszidiárius jelleggel, amelyek a (3) bekezdés példalózó felsorolása szerint párhuzamba állíthatók a kötelezettség alól mentesített szervezetek 16. § szerinti és a mentesítés lehetőségét biztosító 17. §-szerinti felsorolásokkal.

Cél / érdek (14. § (3) bekezdés)	Mentesség (16. §) / Mentésítés (17. §)
a) védelmi és biztonsági szervezetek működése	b) honvédelmi, valamint védelmi és biztonsági szervezetek
d) polgári védelmi feladatok	
b) kormányzati és közigazgatási működés folyamatosága	a) kiemelt állami szervek, c) további állami szervezetek az alaprendeltetés és a védelmi és biztonsági feladatok körében e) pártok, OGY képviselt körében
c) nemzetgazdaság működőképességének fenntartása / helyreállítása	f) országos érdekképviselőket az érdekképviselői feladatok körében,
	g) létfontosságú közlekedés és infrastruktúrájának biztosítása,
	h) nélkülözhetetlen alapvető közmű-szolgáltatás,
	i) létfontosságú rendszerek üzemeltetése, 17. § (1) egyéb létfenntartáshoz szükséges mentesíthetőség
e) egészségügyi válságkezelés intézményrendszer	17. § (2) egészségügyi igénybevételei cél szektorális korlátozottsága
f) szövetséges fegyveres erők ellátása a szövetségi kötelezettségek teljesítése során	
	d) vallási közösségek a hitéleti feladatok körében

5. Táblázat: a GASZ céljai és mentességei

Az állami és társadalmi működőképesség területei elsődlegesen a NATO nemzeti ellenálló képesség-osztályozási szempontrendszer szerint strukturáltak,²⁰⁹ annak hangsúlyos tevékenységi

²⁰⁹ Vbö. „42. § (1) Az ország függetlensége, területi integritása, stabilitása, a közrend és a közbiztonság, a törvényes rend, az élet és vagyonbiztonság elleni támadások, továbbá a természeti és ipari katasztrófák megelőzése, a bekövetkezett támadásokkal vagy természeti és ipari katasztrófákkal szembeni reagálás

- társadalmi felkészültségi,
- szabályozási,
- közigazgatási

megerősítése és a káros hatások csökkentése érdekében a Kormány irányítása alatt álló szervezetek és a védelmi és

területeit kiegészítve az arra hivatott személyzet felkészítettségének nevesítésével. Mindezek összevetése alapján megállapítható, hogy a GASZ példálózó felsorolásában szereplő célok és a mentességek / mentesítési lehetőségek köre dominánsan átfedésben van, és a személyes kötelezettségek célrendszerével is összehangolt. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a GASZ vonatkozásában sem az Alaptörvény, sem pedig a Vbö. nem tartalmaz időbeliségi korlátozást, annak érvényesítése elsősorban az alkotmányos tulajdonvédelem oldaláról limitált politikai mérlegelési kérdés, amelynek – többek között – a kisajátítási és egyéb anyagi konzekvenciákkal járó következmények szabnak célszerűségi határt. Azt ugyanakkor, hogy a személyes és vagyoni jellegű alkotmányos kötelezettségek – kapcsolt célrendszerük ellenére – nem egymást helyettesítő intézmények, végső soron a Hvt2021. nyilvánítja ki tételesen.²¹⁰

A GASZ időbeliségi dilemmájának béke-időszaki szegmensére viszont a Vbö. adja meg a választ az állami felhasználhatóság oldaláról. A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének és mozgósításának keretei tárgyú 9. alcím foglalja össze a cél- és eszközrendszert,²¹¹ amelyben az együttműködésen alapuló intézmények előzik a kötelezésre épülő

biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervezeteknek, szervezeteknek a kapcsolódó, törvényben meghatározott feladatrendszerek összehangolásával és a jelen törvényben meghatározottak szerint, a szövetségi kötelezettségekre figyelemmel kell erősítenie a **nemzeti ellenálló képességet**.

(2) Az (1) bekezdés szerintiekkel összefüggő feladatellátás területei:

a) az Alaptörvényben meghatározott **állami működés**, a kormányzás és az **alapvető fontosságú kormányzati szolgáltatások** folytonosságának biztosítása,

b) rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó **energetikai rendszer és energiabiztonsági** megoldások kialakítása,

c) az **ellenőrizetlen, tömeges személymozgások** hatékony kezelésére való képesség,

d) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó, az alapvető **élet- és egészségügyi feltételek** fenntartását szolgáló rendszerek kialakítása, a **társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek** üzemfolytonos működésének biztosítása,

e) a tömeges mértékű **személyi sérüléssel fenyegető események kezelésére** való képesség,

f) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó **infokommunikációs rendszer** kialakítása és működtetése,

g) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó **közlekedési rendszer** kialakítása és működtetése,

h) a védelmi és biztonsági feladatokban **részt vevő szervek személyi állományának** magas fokú szakmai felkészültsége, elhivatottsága.” Kiemelés hozzáadva.

²¹⁰ Hvt2021. „1. § (3) A honvédelemre való felkészülésben és a honvédelmi feladatok végrehajtásában e törvényben meghatározott keretek között minden Magyarországon tartózkodó természetes személy és a törvény alapján létrehozott jogalanyok a **szolgáltatások, az állampolgárok pedig a személyes szolgálat teljesítésével is vesznek részt.**” Kiemelés hozzáadva.

²¹¹ Vbö. „23. § (1) A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása az **ország biztonsága és stabilitása, különösen** a lakosság ellátása, valamint az államműködés folytonossága érdekében, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásának összehangolása keretében megvalósuló

a) tervezési,

b) felkészülési,

c) tartalékolási,

d) igénybevételi, valamint

e) irányítási és felügyeleti

intézkedések és feladatok összessége.

(2) A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése az állam és a gazdasági szereplők **együttműködésével**, a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú mozgósítása az állam irányításával hivatott biztosítani az egyes **kihívásokból, fenyegetésekből, lehetséges válsághelyzetekből fakadó szükségesség alapján**

a) a lakosság ellátásának fenntarthatóságát,

b) a védelmi és biztonsági intézkedésekhez szükséges, más úton nem biztosítható ingó és ingatlan javak rendelkezésre állását,

c) a gazdaság működőképességének fenntarthatóságát, valamint

d) a védelmi és biztonsági események gazdasági hatásainak mérséklését és a károk enyhítését.” Kiemelés

intézményeket, utóbbiak lehetőségét arányosítva a biztonsági kihívásokból eredő szükségletekkel. Így az ingó és ingatlan vagyontárgyak GASZ keretébe tartozó igénybevételére már béke időszakában, de a Vbö. 24. § (1) bekezdése alapján összehangolt védelmi tevékenység esetén kerülhet sor ideiglenes jelleggel azzal, hogy az arányosság következő fokozataként a (2) bekezdés különleges jogrendre, vagy hadiállapot és szükségállapot kezdeményezési időszakára már az állami felügyelet alá vonás, illetve a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezet szerződéskötésre kötelezésének lehetőségét is megengedi.²¹² E kettős lépcsőzés tehát az ideiglenes és tartós tulajdonjogi beavatkozás lehetősége, illetve a beavatkozás mélysége szempontjából is differenciált a kihívások kezelésére hivatott eszközrendszer mérlegelése függvényében.

Ezen túlmenően azonban a Hvt2021. 55. §-a – a GASZ-hoz képest konkuráló alternatív igénybevételi jogcímként, de kapcsolódó kártalanítási szabályokkal – fenntartja a kizárólag ingatlanokra vonatkozó közérdekű használati jog intézményét is, ennek célrendszere ugyanakkor országvédelmi és szövetségi együttműködési szempontból, tehát katonai hasznossági és szükségességi értelemben értékelt, ugyanakkor az 56. § szerint az időbeliség vonatkozásában a különleges jogrend mellett a honvédelmi válsághelyzet összehangolt védelmi tevékenységi részkategóriájába sorolt intézménye is jelentőséget nyer. A GASZ és a közérdekű használati jog összevetésében viszont az előbbi az elsődleges.

A GASZ és a közérdekű használati jog szempontjából ugyanúgy a 46/1994. (X. 21.) AB határozat kiterjeszhetőségi érve lehet a döntő: ha az Alaptörvény XXXI. cikke nem zárt taxációt jelent a kötelezettségek szempontjából, a rendszer törvényi szinten kiegészíthető célok, időbeliség és kapcsolódó kötelezettségek szempontjából egyaránt, ráadásul a sarkalatosági követelmény is csak az Alaptörvényben nevesített elemekre vonatkozik. Visszaigazolható ezen érvelés alapján egyébként az az eltérés is, amely szerint a Vbö. 6. §-a szerinti általánosított bejelentési kötelezettség nem igényel sarkalatos szabályozást, míg a Hvt2021. 19. §-a szerint a szolgálati kötelezettség részeként nevesített járulékos kötelezettségek, az adatszolgáltatás, megjelenés és bejelentés már igen.

6.2 Az önkéntes szolgálatteljesítés és a honvédelmi alkalmazottakra vonatkozó szabályok

Láthatjuk a kötelezettséget megelőző önkéntességi (szerződési) elv megjelenését a GASZ-nál a készletképzés és a szerződések elsődlegessége körében, emellett az önkéntes teljesítés

hozzáadva.

²¹² Vbö. „24. § (1) A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása körében a Kormány az e törvényben meghatározottak szerint, összehangolt védelmi tevékenység elrendelését követően rendeletével dönthet ingó és ingatlan vagyontárgyak e törvényben meghatározott ideiglenes igénybevételének elrendeléséről.

(2) A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása körében a Kormány az e törvényben meghatározottak szerint, hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően, valamint különleges jogrendben rendeletével

- a) gazdálkodó szervezetet állami felügyelet alá vonhat,
- b) köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény szerinti köztulajdonban álló gazdasági társaság (a továbbiakban: köztulajdonban álló gazdasági társaság) számára a tevékenységi körébe tartozó szolgáltatások nyújtására szerződéskötési kötelezettséget írhat elő, valamint
- c) dönthet a gazdaság mozgósításáról.”

kötelezettségi határokat felülíró jelentőségének példáját mind a női hadiállapoti szolgálatteljesítésre jelentkezés, mind pedig a mentességi szabályok megkerülésének lehetősége szempontjából.

Az elsődlegesség kérdése ugyanakkor a honvédelmi alkalmazottak esetében speciális értelmezést nyer, mivel a *honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény* (a továbbiakban: Hajtv.) 3. § (2) bekezdése²¹³ intézményesítette a katonai szolgálat hadkötelezettség időszakára történő önkéntes vállalásának lehetőségét. 2023. június 30-ig így az önként vállalt, de külső feltétel megvalósulása esetén automatikusan beáll sajátos kötelezettségi forma teljesítése megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot esetében egyaránt felmerülhet, a védelmi és biztonsági reform hatályba lépését követően ugyanakkor mindez a hadiállapokra korlátozódik.

Bár a Hajtv. 3. § (2) bekezdése a katonai kiképzés és felkészítés köréből a béke időszakát kizárja, ugyanakkor az alapvetően felkészítési célzatú megelőző védelmi helyzet lehetőségének megszűnése fényében e rendelkezés fenntarthatóságát valószínűleg felül kell vizsgálni: nem minősülhet hadiállapotban teljes értékű katonának kiképzetlen személy, így – éppen az élethez való jog biztosíthatósága érdekében – vagy az önként vállalt katonai szolgálati alternatíva feladását, vagy pedig a kiképzés és felkészítés béke időszaki intézményesítését célszerű lenne az újra-szabályozás során mérlegelni. Utóbbi kérdés ugyanakkor folyamányi szabályozási dilemmaként felvetheti, hogy a béke időszaki katonai felkészítés a kiképzett hadköteles kategóriába átsorolást eredményezheti-e a férfi honvédelmi alkalmazotti jogviszonyának megszűnése esetén, kivételt képezve az önkéntességet preferáló rendszerben, de a honvédek jogviszony-megszüntetését követő sajátos kötelezettségi formájához igazodva.

A honvédelmi alkalmazotti jogviszonnyal összefüggésben alapvető alkotmányossági kérdéseknek tekinthetők a jogviszony katonai tevékenységhez igazodó körülményrendszere, a szabályozás-csomag időbeli egységességének kérdése és a jövőbeli változtathatóság lehetősége. A katonai szolgálat körülményei vonatkozásában a kötelezettség és önként vállalt szolgálati viszony megengedett alapjogi korlátozhatósága körében a kiinduló értékelés szerint a szolgálat önkéntes vállalása jelentősebb mértékű korlátozást igazolhat a feladatrendszerre tekintettel,²¹⁴ amelyhez

²¹³ „(2) A honvédelmi alkalmazott az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően önkéntesen vállalhatja, hogy rendkívüli állapot vagy megelőző védelmi helyzet idején a hadkötelezettség bevezetését követően tényleges katonai szolgálatot teljesít. Ebben az esetben a honvédelmi alkalmazott az (1) bekezdésben meghatározott továbbképzésen felül a hadkötelezettség bevezetését követően a katonai szolgálathoz szükséges kiképzésen, illetve felkészítésen is köteles részt venni.”

²¹⁴ Lásd 8/2004. (III. 5.) AB határozat Indokolás III/2. a korábbi honvédelmi szabályozások vonatkozásában: „Az indítvány kapcsán az Alkotmánybíróság áttekintette az egyes fegyveres szervezetekre vonatkozó törvényeknek az élet feláldozásának a kötelezettségére vonatkozó rendelkezéseit. Megállapította, hogy bár némileg eltérő megfogalmazásban, de több törvény is előírja a szervezet tagja számára kötelezettségeinek akár az élete kockáztatásával történő teljesítését. (...) A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) 3. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy az állomány tagja a szolgálati viszonyból fakadó kötelezettségeit - a Honvédség rendeltetés szerinti feladatainak megvalósítása érdekében - önkéntes vállalás alapján, szigorú függelmi rendben, életének és testi épségének kockáztatásával, egyes alapjogi korlátozásának elfogadásával teljesíti. Az indítványról való állásfoglalás kapcsán jelentőséget tulajdonít az Alkotmánybíróság a Hjt. 14. § (3) bekezdésének is, mely úgy rendelkezik, hogy az állomány tagja a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvényben (a továbbiakban: Hvt.) meghatározott egyes feladatokat az önfeláldozásig terjedő bátorsággal köteles végrehajtani, más, ugyancsak pontosan körülírt feladatokat pedig akkor is köteles végrehajtani, ha ez az életét vagy testi épségét közvetlenül, vagy súlyosan veszélyezteti.

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította: a fegyveres szervezetek sajátos szerepének és feladatainak ismeretében maga vállalja a Hszt. 3. § (2) bekezdésében megfogalmazott élet és testi épség kockáztatását az, aki ezen

igazodó szabályozást a 3116/2021. (IV. 14.) AB határozat²¹⁵ immár az Alaptörvény rendelkezéseivel kapcsolatban és a fegyveres erő és a rendvédelmi szervek feladatai közötti szinergiára figyelemmel megerősített,²¹⁶ valamint a rendvédelmi illetve honvédelmi alkalmazottakra is kiterjesztett.²¹⁷

Összességében tehát a szervezet feladatrendszere az általános szinthez képest az Alaptörvényben kivételesen szereplő jogállás-specifikus körön túl is megalapozhat nagyobb mértékű alapjogi korlátozást, amely szervezeti szempontból arányosított módon a civil foglalkoztatásban önkéntes vállalat alapján résztvevőkre is kiterjeszhető. E vonatkozásban ráadásul időről időre komplex újra-szabályozás is megengedett, amelynek alkotmányossági megítélése szempontjából nem

szervezetek hivatásos állományú tagja kíván lenni. Mivel az önként választott szolgálati jogviszonyból adódó alkotmányos alapjog- korlátozás a személyes döntés következtében sem szükségtelennek, sem aránytalanoknak nem minősíthető, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.”²¹⁵

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1a03d38ae5aaa71fc125860e006101c3/\\$FILE/3116_2021%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1a03d38ae5aaa71fc125860e006101c3/$FILE/3116_2021%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)

²¹⁶ [56] 1.2. A hivatásos állományú rendvédelmi munkatársak (így pl. a rendőrök), valamint a hivatásos állományú honvédek esetében fontos kiemelni, hogy mind a rendőrség, mind pedig a Magyar Honvédség (az Alaptörvény 45. és 46. cikkei alapján) a magyar állam rendfenntartó és az állam biztonságát garantáló szervezetei. Mindkettő szervezet hierarchikusan felépített, és parancs-rendszerre épül. Ezen jellegük pedig elsősorban azon alapul, hogy mindkettő szervezet a közbiztonság, valamint a nemzetbiztonság fenntartásának, illetve védelmének kiemelt szerve. Ennek kapcsán pedig annak is kiemelt jelentősége van, hogy a hierarchiában meghozott vezetői döntéseket, illetve a szervezeti felépítést, vagy épp a személyi döntéseket, és *en bloc* bármilyen, a szervezettel összefüggő döntést a hivatásos állományban álló rendvédelmi munkatársak és honvédek, hivatali tevékenységükkel összefüggésben, illetve hivatali minőségükre történő utalással ne vagy csak igen korlátozottan véleményezhessenek. Erre tekintettel a Hszt.-nek, illetve a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. Törvénynek (a továbbiakban: Hjt.) a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó rendelkezései megfelelnek a szükségesség követelményének, a korlátozásra ugyanis a két érintett szerv alkotmányos jogállásából fakadó feladata, azaz a közbiztonság valamint a nemzetbiztonság védelme miatt kerül sor, amelyek a 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat alapján egyértelműen alkotmányosan védett értéknek minősülnek (Indokolás [35]), és amelyek így szükséges korlátai lehetnek a szabad véleménynyilvánításnak. Jelen ügynek ugyan nem a Hszt. vagy a Hjt. vizsgálata a tárgya, de egyúttal az is megállapítható, hogy a korlátozás arányossága is fennáll, ezen törvényekben ugyanis a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására nem általános jelleggel kerül sor, hanem kizárólag az érintett szervezet alkotmányos jogállásából (lásd az Alaptörvény 45. és 46. cikkét) fakadó jellegére tekintettel. Emellett pedig az is megállapítható, hogy mind a Hszt., mind pedig a Hjt. alapján a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására csak a hivatásos szolgálati jogviszonnyal összefüggésben kerülhet sor.”

²¹⁷ [59] „Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy mind a civil rendvédelmi alkalmazottak, mind a civil honvédelmi alkalmazottak az érintett szervezetek foglalkoztatottjai, és ezért feladatellátásuk nem választható el ezen szervezetek alkotmányos jogállásától, és alapvető feladataitól. Ezen, alapvetően igazgatási feladatokat ellátó személyek ugyanis szoros együttműködésben dolgoznak a hivatásos állományú rendvédelmi munkatársakkal, valamint honvédekkel. Ezért munkavégzésük során egyfelől igazodniuk kell a szigorú hierarchikus rendhez, illetve fegyelemhez, másfelől olyan adatokhoz és információkhoz is hozzáférnek amelyek közbiztonsági illetve nemzetbiztonsági szempontokat is felvetnek. Erre tekintettel megállapítható, hogy bár jogállásuk tekintetében a civil rendvédelmi- és honvédelmi alkalmazottak különböznek a hivatásos állományú személyektől (ezzel összefüggésben értelemszerűen a felelősségük is másképp alakul), viszont a véleménynyilvánítás szabadságának korlátai tekintetében összehasonlítható helyzetben vannak ezen személyekkel. Azt is fontos továbbá kiemelni, hogy az érintettek véleménynyilvánítását korlátozó szabály az érintett szervek integritását hivatott védeni. Ebből a szempontból pedig irreleváns, hogy az adott szerv működését veszélyeztető véleményt hivatásos állományú vagy pedig civil rendvédelmi vagy honvédelmi alkalmazott mondta-e. Mindezek alapján megállapítható, hogy a civil rendvédelmi és honvédelmi alkalmazottak esetében az indítvány által támadott Módtv., Hszt.-t alkalmazni rendelő kiterjesztő szabálya, illetve a Hajtv. vonatkozó (a Hjt. rendelkezéseit átvevő) szabálya nem sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését, valamint az I. cikk (3) bekezdését.”

annak esetleges szigorító jellege determinál.²¹⁸ Utóbbi érvelés az egészségügyi szolgálati viszony újra-szabályozása körében a két időbeli állapot közötti átmenet *sui generis* jogviszony-megszüntetési esete vonatkozásában is hivatkozást és megerősítést nyert,²¹⁹ illetve a honvédelmi alkalmazotti jogviszony folytatásának elvetése esetében a bírósági döntés alkotmánybírói felülvizsgálata kizárható volt hasonló indokolás alapján.²²⁰ Érdekes probléma ugyanakkor a katonai szolgálati viszony, illetve a honvédelmi alkalmazotti jogviszony egészségügyi tevékenységgel való átfedése: mindkét jogviszony szempontjából az egészségügyi tevékenység válik a szolgálatteljesítési szabályok szempontjából – a katonai szakmaiság elsődlegességét áttörve – meghatározó jelentőségűvé.

Összességében tehát mind a katonák, mind pedig a honvédelmi alkalmazottak alapjogainak korlátozhatósága a honvédelmi feladatrendszer szempontjából meghatározottan indokolható, annak mélysége ugyanakkor nem feltétlenül kizárólag e szemponttól függ. Jelentőséget nyerhetnek – az Asterix cikkekben említett – olyan horizontális jogharmonizációs kérdések is, mint a munkaidő-szervezés második generációs alapjogokra kiható szerepe. Míg ugyanis a hadkötelezettség kizárólagos nemzeti szabályozási kompetenciába tartozás okán a nemi különbségtételi szegmensbe történő Európai Unió beavatkozás lehetősége kizárható, a munkaidő-szervezési harmonizáció ehhez képest talán másodlagosnak tűnő kérdése már korlátozza a nemzeti szabályozási szabadságot. A feladatrendszer makroszintű szabályozásának megengedettsége ugyanis nem eredményezi automatikusan az egyéni szintű elvárások érinthetlenségét.

²¹⁸ „[97] 5.2. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az alábbiakat hangsúlyozza. A törvényhozó hatalomnak lehetősége van az egyes jogállási törvény átfogó felülvizsgálatára és újra szabályozására. Ennek keretében pedig a munkaidő, pihenőidő, szabadságok mértékét, kiadásának rendjét és az ezekkel összefüggő valamennyi egyéb szabály megváltoztatásához is joga van. Az újonnan kialakított szabály alkotmányosságának megítélése során azonban soha nem annak lesz döntő jelentősége, hogy a korábbi vonatkozó szabályozáshoz képest az új törvényi rendelkezések milyen irányú változást eredményeztek. Nem lesz eleve alkotmányos ugyanis egy a munkavállalóra nézve pozitív irányú változás, és nem lesz feltétlenül alaptörvény-ellenes egy a munkavállaló jogaira nézve szűkítő jellegű módosítás sem. Az új szabályozást mindig a maga egészében, és önállóságában kell vizsgálni, és ez alapján dönteni annak alkotmányosságáról.”

²¹⁹ Lásd a IV/944/2021. számú ügyben született határozat indokolását: „[33] Ilyen értelemben a szabályozás nem korlátozta, hanem a dolgozó választásától függővé tett feltételhez kötötte az egészségügyi dolgozó foglalkozása gyakorlásának tovább-folytatását, így például nem került sor új vagy akár a korábitól eltérő képesítési előírások megalkotására, amelynek való megfelelés lett volna a foglalkozás gyakorlása tovább-folytatásának a feltétele. A jogalkotó tehát nem várt el, illetve nem írt elő semmiféle – a korábbiakban létezőhöz képest – többlet aktivitást, vagy bármilyen új, objektív vagy szubjektív feltétel teljesítését a munkavállalótól ahhoz, hogy munkáját az adott munkahelyen ugyanabban a munkakörben folytatni tudja, tehát nem hogy semmilyen kényszert vagy korlátozást nem alkalmazott, hanem éppenséggel lehetőséget adott az érintett egészségügyi dolgozóknak – mégpedig a veszélyhelyzeti szabályozással korrigált módon több mint három hónapot - arra, hogy eldöntsék, át kívánnak-e lépni az új jogviszonyba vagy sem.

[36] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy nem ütközik az Alaptörvény XII. cikke (1) bekezdésébe, azaz nem sérti a foglalkozás és a munka szabad megválasztásához fűződő jogot az a szabályozás, amely az egészségügyi ágazatban bevezetett új jogviszony-típus közérdekből történő általánossá tétele érdekében az érintett dolgozók szabad választásától teszi függővé az új jogviszony adta keretek között történő tovább-foglalkoztatást, és a munkavállaló erre vonatkozó elutasító döntése esetére a közalkalmazotti jogviszony megszűnését írja elő, még a Kjt. szabályai szerint egyéb jogcímenek szerzhető végkielégítésnél alacsonyabb mértékű - kizárólag az erre az esetre rendelt

- végkielégítés biztosítása mellett sem.”

https://www.alkotmanybirosag.hu/uploads/2022/02/sz_iv_944_09.pdf

²²⁰ 3143/2022. (I.31.) AB végzés a IV/2977/2021. számú ügyben. (ABH 2022. január 31. 268.)

https://www.alkotmanybirosag.hu/uploads/2022/01/sz_iv_2977_2021.pdf

6.3 A katonai feladatok szerint differenciált értelmezési tartomány

A második Asterix tanulmány a szlovén katonai munkaidő-szervezési ügy főtanácsnoki indítványa ismeretében, egy azzal lényegileg konkludáló bírósági ítéletet feltételezve született. Ehhez képest a tanulmány hipotézisei és következtetései csak részlegesen feleltethetők meg a kézirat lezárását követően megjelent ítéletnek, amelynek összefoglalása²²¹ szerint:

„1) A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikkének (3) bekezdését az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének fényében akként kell értelmezni, hogy egy katona által végzett ügyeleti tevékenység nem tartozik ezen irányelv hatálya alá:

– ha e tevékenységre e katona alapkiképzése, műveleti gyakorlat vagy a tulajdonképpeni katonai művelet keretében kerül sor, vagy

– e tevékenység olyannyira sajátos tevékenységnek minősül, hogy nem tesz lehetővé az említett irányelv követelményeinek tiszteletben tartását biztosító munkaerő-rotációs rendszert, vagy

– a releváns körülmények összességére tekintettel úgy tűnik, hogy e tevékenységet olyan rendkívüli események keretében végzik, amelyek súlya és terjedelme a közösség életének, egészségének és biztonságának védelméhez elengedhetetlen intézkedések elfogadását teszi szükségessé, és amelyek megfelelő végrehajtását veszélyeztetné, ha az említett irányelvben foglalt valamennyi szabályt tiszteletben kellene tartani, vagy

– ha az említett irányelvnek az ilyen tevékenység tekintetében történő alkalmazására, mivel az az érintett hatóságokat rotációs vagy munkaidő-tervezési rendszer bevezetésére kötelezné, csak a tulajdonképpeni katonai műveletek megfelelő teljesítésének rovására kerülhetne sor.

2) A 2003/88 irányelv 2. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha arra az ügyeleti időszakokra, amelynek során egy katonának a számára kijelölt laktanyában kell maradnia, de ott nem végez tényleges munkát, eltérő díjazás jár, mint arra az ügyeleti időszakokra, amelynek során tényleges munkát végez.”

A jelen vizsgálatnak nem tárgya a munkaidő-szervezési irányelvnek főszabályként megfeleltetési követelmény és kivételei szabályozási következményeinek részletes elemzése. Vizsgálatunk szempontjából az az elsődleges, hogy a civilekkel, illetve a rendvédelmi szervek állományával való közös feladat-ellátás lehetősége milyen következménnyel jár az esetleges katonai kivételi felsorolásra. A szlovén ítélet kiinduló értékelése szerint ugyanis a katonai tevékenységek (az indokolás alapján az átfoglalmazott kérdés ügyeleti értelmezési tartományán túlmutató körben is)²²² főszabályként az uniós munkaidő-szervezési szabályozás hatálya alá tartoznak, azonban az ügyeleti időszakok számításba vételi kötelezettsége szempontjából

- ez alól kizárhatók

²²¹ A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács) A C-742/19. számú ügyben, B. K. vs Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo) ügyben 2021. július 15.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244183&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2093866>

²²² „64. E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy a 89/391 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének első albekezdését nem lehet úgy értelmezni, hogy a tagállamok fegyveres erőinek tagjai együttesen és folyamatosan ki vannak zárva a 2003/88 irányelv hatálya alól.” C-742/19. számú ítélet 64. pont

- szektorsemleges kivételként a nem helyettesíthető, valamint rotációs rendszerben meg nem szervezhető (pl. limitált hozzáférésű, bizalmas ismeretekhez kötött) tevékenységek,
- a fogalmilag korlátozott erőforrású katonai műveleti tevékenységek – a szükségesség által igazolva,
- a rendkívüli körülmények közötti feltétlenül szükséges rendkívüli szolgálatteljesítés (pl. életmentés),
- „ágazati” sajátosságként a katonai alapkiképzés, műveleti gyakorlat és a tényleges katonai művelet, illetve
- eltérően díjazható
 - az ügyelet (tényleges munkavégzéssel nem járó része), ideértve a helyben tartózkodás (pl. laktanyai elhelyezés) díjazás-mentességét is a szlovén TV-adó ügyre építve,²²³ annak készenléti időszakon kívüli szegmensében.

Mindez elsődlegesen azt eredményezi, hogy a katonai tevékenység, mint sajátos jellegű munkavégzés feltételeinek munkaidő-szervezési irányelv hatályán kívül tartásának lehetősége általános jelleggel elutasításra került (50. pont). A kiinduló értelmezés szerint így a katonai szolgálati jog fogalomrendszere a munkaidő-szervezés kategóriarendszerét átértelmező elemeket nem tartalmazhat az irányelv korrekciója hiányában, legfeljebb az ügyeleti időszak beszámíthatósága szempontjából merülhetnek fel eltérő szempontok.

Bár a hazai terminológia szerinti honvédelmi alkalmazottak esetében – a hipotetikus kérdés doktrínájára tekintettel – kizárhatóvá vált a döntés (29-30. pont), azonban egy tevékenység civilek általi elláthatósága, illetve dominánsan civilek (vagy rendészeti állomány) által ellátott közszolgálati jellege eleve kizárja a katonai eltérő szabályok lehetőségét.²²⁴ E vonatkozásban tehát kifejezetten nevesítést nyertek a karbantartás mellett a rendészeti, egészségügyi és adminisztratív feladatok. Utóbbi szempontból tehát a tág értelmű közreműködési feladatok esetében – legalábbis béke időszakában – már *res iudicata* a katonai eltérő szabályok alkalmazásának kizártsága.

Mivel a 34. pont szerint a vizsgált kérdés leszűkítésre került, e korlátozás csak a béke időszakra vonatkozik. E vonatkozásban a háború időszaka és a szűk értelmű katonai művelet mindenképpen kivétel, azonban a határvédelem migrációs indokára, mint rendészeti típusú tevékenység esetében a kivétel kizárására van magyar precedens, amely négy esetben kifejezetten hivatkozásra is kerül a szlovén katonai ügyeleti ítéletben.²²⁵ E vonatkozásban az ítélet esetleges honvédelmi munka szabályaira kiható következményeit is célszerű mérlegelni annak ellenére, hogy a hadkötelezettségi szabályok eredendő nemi különbségtétele az uniós elbírálhatóság szempontjából

²²³ A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács) a D. J. vs Radiotelevizija Slovenija C-344/19. sz. ügyben, 2021. március 9. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=238662&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2111919>

²²⁴ „69. Éppen ellenkezőleg, egyes olyan tevékenységek, amelyeket a fegyveres erők tagjai végezhetnek, például az adminisztratív, karbantartási, javítási, egészségügyi, illetve a rendfenntartáshoz vagy a bűnüldözéshez kapcsolódó tevékenységek, nem zárhatók ki teljes egészében a 2003/88 irányelv hatálya alól.

70. Nem vitatott ugyanis, hogy az ilyen tevékenységek főszabály szerint ezen irányelv hatálya alá tartoznak, amennyiben azokat hasonló feltételek mellett olyan közszolgálati munkavállalók végzik, akik nem rendelkeznek katonai jogállással.” C-742/19. számú ítélet 69-70. pont

²²⁵ Készenléti Rendőrség ítélet, C-211/19, EU:C:2020:344

kizárt kérdés.²²⁶ Ami így az Emberi Jogok Európai Bírósága polgári szolgálati alternatívát érintő joggyakorlata szempontján túli szabályozási szabadság a honvédelmi munkakötelezettség vonatkozásában, jelenleg bizonytalannak tekinthető az uniós jog követelményrendszere szerint a háborús körülmények hipotetikusnak minősítése miatt.

A honvédelmi alkalmazottak önként vállalt hadiállapotú katonai szolgálata vonatkozásában ugyanakkor ebből az a következtetés is adódik, hogy a katonaként folytatott tevékenységet vagy élesen el kell választani a béke időszaki feladatoktól, vagy pedig fennmarad a katonai mentességek indokolhatósági hiátusa. Aki katonaként az addigi tevékenységét folytatja hadiállapotban, végső soron a béke időszakban kizárt katonai kivételesség különleges jogrendi sajátosságainak bizonyítására vállalkozik.

6.4 A különleges jogrendi szolgálatteljesítés eltérő szabályainak megengedhetőségi összefoglalása

A jövőbeli hadiállapotú szabályozás előkészítésének kereteivel összefüggésben előzetesen rögzíthető néhány – szabályozási szabadságra kiható – peremfeltétel.

- 1) Az alaptörvényi szabályok következtében a hadkötelezettség alapján a szolgálatteljesítés létét vélelmezni kell, annak aránya viszont – a Hvt2021. alapján – katonai mérlegelési kérdés. A szabályozás modellje alapvetően a célzott kiválasztás (véltetően a katonai előélet mérlegelése alapján), a törvényszöveg ugyanakkor a tömeges behívás lehetőségét is megengedi. A kiválasztás mentesülési szegmense jelenleg még bizonytalan (végrehajtási kormányrendeleti tárgykör), mint ahogyan a szolgálatteljesítés újra-szabályozása is nyitott kérdés béke időszaki jogállási és háborús különös szabályozási szegmensében egyaránt. Utóbbi szempontból lényeges kérdés, hogy a két alapvető csoport, az önkéntes jelentkezés alapján szolgálatot teljesítők, illetve a hadkötelezettség alapján bekerülők között mennyire automatikus a beazonosítás a szolgálatteljesítési szabályok, különösen a járandóságok szempontjából.
- 2) Hadiállapot esetében kiindulópontként vélelmezhető az Emberi Jogok Európai Egyezménye szempontjából a 15. cikk megalapozott hivatkozhatósága a háborús fordulat szempontjából azzal együtt, hogy az élet elvesztése esetén a hatékony vizsgálat elvárása, mint az élethez való jog intézményvédelmi oldala az elbírálás köréből nem zárható ki az abszolút jogi felsorolás kiterjesztő értelmezése körében.

²²⁶ „37. E tekintetben meg kell állapítani, hogy a tagállamok fegyveres erőinek fő feladatai, úgymint a területi integritás megőrzése és a nemzeti biztonság védelme, kifejezetten szerepelnek azon alapvető állami funkciók sorában, amelyeket az Uniónak az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében tiszteletben kell tartania.

38. Egyébiránt a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a tagállamoknak a katonai szervezetre vonatkozó döntéseit, amelyek célja területük, illetve alapvető érdekeik védelme, mint olyanokat nem az uniós jog szabályozza (lásd ebben az értelemben: 2003. március 11-i Dory ítélet, C-186/01, EU:C:2003:146, 35. pont).

39. Ugyanakkor abból, hogy az Uniónak tiszteletben kell tartania az alapvető állami funkciókat, amit az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése ír elő, nem következik, hogy a tagállamoknak a fegyveres erők szervezésére vonatkozó döntései kívül esnek az uniós jog hatályán, különösen ha a munkaidő-szervezésre vonatkozó szabályokról van szó.”

C-742/19. számú ítélet 37-39. pont

- 3) A hadkötelezettség az Európai Unió fórumrendszere által nem vizsgálható kérdés, a bírósági jogesetek e vonatkozásban – a haza katonai védelmére irányuló feladathoz hasonlóan – abszolút határként értelmezik az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében fenntartott nemzeti hatáskört.
- 4) Az Alaptörvény 2023. július 1-jét követően hatályos 49. cikke alapján a Kormány hadiállapoti rendeletével akár a hadiállapoti feladatrendszer is kiterjeszhető vagy fókuszálható, akár a szolgálatteljesítés szabályai körében alapvetően eltérő szabályok is bevezethetők. Megszűnik a Hvt2011. III. része szerinti azon keret-feltételi determináció, amely szerint egyes háborús szolgálatteljesítési szabályok csak kedvező/egyszerűsítési irányba téríthetők el.
- 5) Ahhoz ugyanakkor, hogy az eltérő szabályok meghatározhatóak legyenek, a Hvt2021. 109. §-a alapján mind a honvédelmi munkakötelezettség, mind pedig a hadkötelezettségen alapuló szolgálatteljesítés részletes szabályait – az Alaptörvény XXXI. cikk (3) és (4) bekezdése alapján sarkalatos törvényként – elő kell készíteni. E szabályok viszont hadiállapoti kormányrendelettel ugyanúgy korrigálhatók, mint maga a Hvt2021. is.

A hadiállapoti szabályozás szabadsága tulajdonképpen egy abszolút határterület, ahol az Európai Unió intézményei úgy jelezhetnek közrehatási igényt, hogy a feladat maga – immáron a bíróság ítélete által elismert módon is – kizárólagos tagállami kompetenciába tartozik. A józan ész elvárásába ütközne, ha például a munkaidő-szervezési irányelv követelményrendszere olyan területeken szivárogná vissza a békétől eltérő körülményekre hivatkozással, ami béke időszakára *sui generis* katonai tevékenységként, vagy arra való felkészülésként elismerést nyert.

A háborús szabályozások előkészítése során így alapvető kiindulópont lehet, hogy a katonai tevékenység békében is visszaigazolt szegmenseibe a hadkötelesek bevonása nem eredményezheti az uniós felülbírálati kompetencia megnyílását. Mindez személyi és időbeli érvek alapján is kizárható lenne.

Nem egyértelmű ugyanakkor annak a megjósolhatósága, hogy a béke időszakára a katonai sajátosságok körén kívül rekesztett, civil oldali analógiákkal összevethető tevékenységi formák esetében az időbeliségi tényező elégséges módon értékelhető-e ahhoz, hogy valamennyi, a nemzet élet-halál harcához hozzájáruló tevékenységi elem mentesüljön a munkaidő-szervezéshez hasonló horizontális jogharmonizációs elvárások alól. Szélsőséges esetben ugyanis a karbantartás mellőzése is eredményezheti a katonai eszközök működőképtelenné válását, illetve a tevékenység egésze is általában erőforrás-korlátos misszióknak minősülhet háborús helyzetben.

Nem kétséges, hogy háborús körülmények között az uniós elvárások normál időszakban elvárt teljesíthetősége nem fenntartható elvárás. A Vbö. következtében előállt így a dilemma, hogy a szabályozási fókuszba helyezett közreműködési típusú feladatokat a szlovén katonai ügyeleti ítélet indokolása az irányelvi korlátok közé szorítja-e, annak esetleges kivételi szabályaira is figyelemmel.

7. A különleges jogrend és a jogállamiság összefüggései: fórumok és kontextusok 2020-2023. (Helyzetjelentő összegzés konferencia után)

7.1 Hipotézis és fogalmi visszatekintés

A különleges jogrend és a jogállamiság összefüggése elsődleges megközelítésben reflexív: míg a különleges jogrend egy jogállami alkotmány kihívásokkal terhelt időszak(ok)ban történő túlélését hivatott biztosítani, végső soron ugyanakkor a béke időszaki szabályoktól eltérő körülmények megengedhetőségének viszonyítási pontja szintén a jogállamiság. Ha a védelmi és biztonsági reform rögzített hatályba lépési időpontja 2023. július 1-je, addig folyamatosan felvethető a jogállamisági megmérettetés igénye különböző szempontrendszerek szerint, ugyanakkor eltérő fórumok előtt is.

Utóbbi körben merül fel az alcím jelentősége: a fórum-shopping következtében ugyanaz a jogi felvetés eltérő fórumokon eltérő megítélést nyerhet, mert az összemérés szempontjából a kontextusok szerepe a viszonyítási fókusz rögzítése. E fejezet így egyfajta interaktív esettanulmányi modell-leírás: absztraktabb háttér-indokokat keresve és általánosítást alkalmazva reflektál olyan egyedi elemekre, amelyek a védelmi és biztonsági reform megvalósíthatósága szempontjából rendszerszintű jelentőséget nyerhetnek.

A 2020-as angol nyelvű tanulmánykötetből²²⁷ eredő hipotézisünk szerint ugyanis: a különleges jogrenddel összefüggő vizsgálatok fókuszában általában a szabályozás áll, míg az esetleges jogsérelmek elbírálása a nemzeti vagy nemzetközi bírói fórumrendszer feladata. A COVID-járványkezelés során változó fókuszú nemzetközi elvárásrendszer következtében az Alaptörvény kilencedik módosítása is a jogállamiság kontextusában kerül – visszatérő, és részben ambivalens módon – megítélésre. A különböző bevonható fórumok előtti elbírálás a fókuszok és kontextusok következtében végső soron egy egyidejű és többirányú megfelelési elvárásrendszert teremt: bármelyik fórum előtt egy hangsúlyos kudarca végső soron a reform egészét is kérdésessé teheti attól függetlenül, hogy miért és hogyan került elfogadásra az AT9M, valamint annak kapcsolódó sarkalatos szabályozási rendszere.

Az ennek során vizsgált fogalmak körében a különleges jogrendet a 2019-es *ijoten* definíciónk²²⁸ szerint határozzuk meg, mivel annak felütését az Alkotmánybíróság is átvette a 15/2020. (VII. 8.) *AB határozat* indokolása során a [48] bekezdésben illetve a COVID-19 veszélyhelyzet kihirdetése során a médiában, majd a képviselői tájékoztatást szolgáló összeállításokban is visszatérő módon felhasználást nyert.²²⁹ Ehhez kapcsolódóan azonban további kapcsolódási pontként szükséges a

²²⁷ TILL SZABOLCS: Freedom of European national constitutions to regulate emergencies (Comparative study on the Hungarian structure of special legal orders), Hungarian Society for Military Law and Law of War 2020, Budapest. (2020)

²²⁸ TILL 2019. im. 1.

²²⁹ [HTTPS://INDEX.HU/BELFOLD/2020/03/11/MI_AZ_KIHIRDETETT_VESZELYHELYZET_ES_MIRE_JO/](https://index.hu/belfold/2020/03/11/mi_az_kihirdetett-veszelyhelyzet-es-mire-jo/), https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_67_kulonleges_jogrend.pdf/20d4277a-094b-8f9a-d57e-cdd3ecab68aa?t=1636034064832, https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_23_hadsereg_koronavirus-

küszöb alatti válságkezelés intézményrendszerére is a vizsgálat kiterjesztése, amely a különböző ágazati törvények elemeiből a Vbő. összehangolt védelmi tevékenység fogalmáig generalizálódott. Megőrizte viszont a Kormány hatáskörében a mérlegelési elemet is tartalmazó kihirdethetőség és kiszélesített intézkedési jogkör elemét annak fenntartásával ugyanakkor, hogy az alkotmányos korlátozhatóság viszonyítási pontja az alapjogok vonatkozásában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése marad, nem pedig a különleges jogrendi alapjogi standard.

Bár a különleges jogrend és a küszöb alatti válságkezelés eltérő fogalmi minősége – különösen az AT9M hatályba lépését követően – alkotmányos szinten fennmaradt, azonban az „*állandósult kivételesség*” bírálati iránya²³⁰ szempontjából végső soron egymásba folynak a kapcsolódó fogalmak. Ebből a szempontból a fokozatosság előterjesztői elvárása is végső soron az egzakt elhatárolhatóság igénye ellen hat: ha a cél a különleges jogrendi *ultima ratio* elkerülhetősége, a küszöb alatti válságkezelés eszközeinek kialakítása a jogok korlátozhatóságát érintő mérlegelések szükségességét tényleg felvetheti.

E kapcsolódó fogalmi szegmens értékelését az is tovább színezi, hogy az AT9M által felülvizsgált különleges jogrendi esetkör egy része – az indokolásban is kiemelt módon²³¹ – béke időszaki válságkezeléssé vált, ugyanakkor az összehangolt védelmi tevékenység és a korábbi (külön törvények szerinti) ágazati válságkezelési fogalmak önálló fenntarthatósága jelenleg nem tűnik egyértelműnek. Míg az eredendő elnevezési problémával terhelt, és soha ki nem hirdetett honvédelmi veszélyhelyzetet felváltó honvédelmi válsághelyzet az összehangolt védelmi tevékenység részlegesen elkülönülő a esetévé válik,²³² a gyakorlatban korábban alkalmazott katasztrófavédelmi, egészségügyi és migrációs célú válságkezelések önálló jogcímként történő fennmaradása valószínűsíthető hosszabb távon is.

7.2 A kontextusok burjánzása belföldön

jarvanyban.pdf/b6ad6867-0d0e-08c9-6462-b3bf336cff07?t=1587974484535 és
https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_6_kulonleges_jogrend+%281%29.pdf/f7c3e7e1-9b7d-cb32-3bf2-174e8d25b56c?t=1585507104211

²³⁰ “A probléma azonban az, hogy a két törvényjavaslat nem a demokratikus visszarendezést segíti, hanem éppenséggel a diktatúra további kiépítését teszi lehetővé anélkül, hogy különleges jogrendet kellene hirdetni a rendkívüli kormányzati hatalomhoz.” HALMAI GÁBOR–MÉSZÁROS GÁBOR–KIM LANE SCHEPPELE: Állandósuló kivételesség / A tyúktolvaj és a „második felhatalmazási törvény” *Élet és Irodalom, PUBLICISZTIKA* - LXIV. évfolyam, 24. szám, 2020. június 12. A COVID-kihívások kezelése érdekében a kormányzat első alkalommal ténylegesen tartós módon és a különleges jogrendi köszön alatt / felett tartás változtatásával használta a különleges jogrendi eszköztárat. Ezt megelőzően ugyanakkor a veszélyhelyzeti intézkedések meghosszabbítása tárgyában sikertelen politikai egyeztetetés zajlott, ahol mindkét oldal a másikat tette felelőssé a sikertelenségért és a kompromisszum-képtelenségért.

²³¹ „Másrésről az új szabályozás a hatályos megelőző védelmi helyzet esetköreiből a konkrét kollektív védelmi kötelezettség teljesítését emeli át, ami egyrésről azt jelenti, hogy az e körbe nem tartozó szövetségi együttműködést fő szabály szerint normál jogrendi válságkezelés keretében törekszik előirányozni, másrésről pedig, hogy a hadiállapot kihirdethetőségét kifejezetten csak a kollektív védelmi kötelezettségekre nézve teszi lehetővé.” INDOKOLÁSOK TÁRA 161. Szám A MAGYAR KÖZLÖNY MELLÉKLETE 2020. december 28., hétfő 1898. <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/05c2f41386bbbedff9aa3ea808a0e1296fd193469/megtekintes>

²³² Lásd a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló T/17432. számú törvényjavaslat, <https://www.parlament.hu/irom41/17432/17432.pdf>

A védelmi és biztonsági reform kormányzati olvasatban elsődlegesen NATO-fókuszú, de a katonainál szélesebb célrendszerű, egyszerűsítésre és operacionalizálhatóságra épülő projektnek indult. A reform szükségességével összefüggő paradoxon lényege röviden a rendelkezésre álló idő értékelésének antagonisztikusan eltérő szegmenseiben ragadható meg: a kormányzati érvrendszer szerint az állami reakciókra rendelkezésre álló érdemben szűkült, szinte elveszett, ezért szükséges a döntési képesség további idővesztés nélküli lehetőségeit erősíteni. Az alkotmányos általános intézmények és keretek rögzítését követően ezért a részletes eljárásrendek szabályozása sem mellőzhető, mivel az átállás időpontjára működőképes rendszert kell kialakítani a szabályozás teljes mélységében, és ezt be is kell gyakoroltatni a részt vevő személyzettel.²³³

A védelmi és biztonsági reform eredendően szakmai indíttatású érvrendszerének politikai kritikája belföldi olvasatban ugyanakkor az alábbi idézettel foglalható össze:

„Jól látszik, hogy egyébként a hatálybalépésig még van idő a rendszer módosítására. Talán jobb lett volna egy sokkal hosszabb vitán és egy sokkal hosszabb előkészítő fázison átvezetni magát a törvényjavaslatot, és akkor nem elemenként kellene mindig és mindig valamit hozzátoldani. Ettől függetlenül a rendszer újraszabályozására szükség van, még akkor is, ha az egyes jogintézményeket és az egyes különleges jogrendeket már a vitában kritikával illettük. (...) A mostani változtatások érdemben ezeket módosítják, technikai változtatások lesznek. (...) Ezt talán nem most kellett volna elfogadni, hanem a 2022-es parlamentnek.”²³⁴

Az AT9M és végrehajtási szabályai vonatkozásában a kormányzati és ellenzéki idő-paradigmák eltérése antagonisztikus: kormányzati olvasatban az eredmény, a kihívásokkal szembeni reagáláshoz szükséges, de elveszett idő menedzselhetősége az elsődleges, amit – a jogállamiság jogbiztonsági szegmensének megfelelően – kellő felkészülési időt biztosító szabályozást követően, a hatályba lépés késedelem nélküli működőképessége érdekében, lépésről lépésre el kell fogadni, és be kell gyakorolni. Az ellenzéki tematizálás szerint ugyanakkor, ha szükséges is a korrekció, annak előkészítését egy hosszabb politikai egyeztetéssel kellett volna megalapozni, és a kodifikációt későbbre hagyni. Az időbeli súlypontok fordítottak, a működőképesség érvei utóbbi esetben viszonylagosak. Ebben az olvasatban a folyamat maga fontosabb, mint az eredmény. Konszenzus hiányában – végső soron – a működőképesség és a jogrendszer koherenciája beáldozható.

Ezzel szemben a hivatalos technokrata érvelés a jelenleg még hatályos szabályozási rendszer működési kritikájára épít, amelynek összefoglalt fókuszát a *“korszerűség, egyszerűség, célszerűség”* hármasa szempontjából Kádár Pál nyomán²³⁵ emelhetjük ki. Bár a reform a hatályos rendszer részben történetileg értékelt jogpolitikai szintű,²³⁶ részben pedig igazgatási működés-

²³³ KÁDÁR PÁL: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzati Műhelytanulmányok 2021/11

²³⁴ Dr. Lukács László György, JOBBIK hozzászólása az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló T/17054. számú törvényjavaslat vitája során, OGY NAPLÓ 2018-2022. országgyűlési ciklus Budapest, 2021. szeptember 21. kedd 212. szám 31180.

²³⁵ KÁDÁR PÁL: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonaijogi és Hadijogi Társaság, Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2020/4. 20.

²³⁶ FARKAS ÁDÁM – KELEMEN ROLAND (Szerk.): Szkülla és Kharübdisz között / Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2020.

elemzésének²³⁷ összehangolására törekedett, annak eredménye végső soron nem feltétlenül, pontosabban valószínűleg nem e szempontok szerint mérettetik meg.

E 2020-2023. közötti megvalósításra tervezett folyamatnak eddig már legalább három lépcsője különíthető el: 2020 decemberében maga az AT9M elfogadása – különleges jogrendi szegmensében 2023. július 1-i hatályba lépést előirányozva, majd 2021 júniusában a Vbő. elfogadása. Harmadik lépcsőben az első belügyi saláta-törvény, *az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2021. évi CXXI. törvény* elfogadását megelőzően került benyújtásra Hvt2021. javaslata, amely – éppen a különleges jogrendi szabályrendszer felülvizsgálata miatt – új szabályozással váltja ki a Vbő. honvédelmi törvény-módosításra épített koncepcióját. Mivel a Hvt2011. törvény címének különleges jogrendi része fenntarthatatlan a Vbő. szabályozási tárgykörei miatt, legalább egy ponton kimutatható a szabályozási koncepció végrehajtási szabályozási szakban történő korrekciója is. E fázist még egy belügyi salátatörvény egészítette ki,²³⁸ illetve további feles törvények és rendeleti szintű joganyag elfogadása még hátra van.²³⁹

A kellő felkészülési idő igénye – a rendszer kereteinek folyamatos visszacsatolására épített reflexív szabályozási modell alkalmazása esetén – így értelmezhetővé válik, nem feltételezve egy teljes mélységig előzetesen kidolgozott szabályrendszer meglétét. A folyamat technokrata szemléletű visszacsatolása is értelmezhető így Farkas Ádám szabályozási hangsúly-kiemelése alapján.²⁴⁰ Mindezek összevetését követően megállapítható, hogy a ténylegesen megvalósuló reform az eredeti koncepcióhoz képest részlegesen szűkült és bővült is, valamint az egyes korrekciós irányok az alkotmányos, illetve sarkalatos törvényi szinten kivitelezhetőség szempontjából is osztályozhatók.

A szakmai szempontú bírálatot messze meghaladó jelentőséget nyert viszont belföldön a politikai értelmezési tartományba tartozó szempontok kérdése. Az ellenzéki olvasatban folyamatosan összemosásra került a különleges jogrend alkalmazása és a különleges jogrendi küszöb alatti válságkezelés értékelése elsődlegesen a tömeges migráció, majd a COVID válságkezelése kapcsán. A parlamenti vitákkal párhuzamosan a nemzeti reagáló képesség eszközeként a kormányzati fókuszú, válságmentes időszakban kialakított, jogállami garanciákra épített,²⁴¹ de elsődlegesen hatékonyságra törekvő rendszer bírálatként olyan szempontok merültek fel, mint

²³⁷ JUHÁSZ LÁSZLÓ (Szerk.): A megújult védelmi igazgatás 10 éve / adalékok a védelmi igazgatás 30 éves történelméhez –Zrínyi 2020.

²³⁸ Az uniós információs rendszerek közötti inter-operabilitásnak a határok, a vízumügy, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a menekültügy és a migráció területén történő megteremtése érdekében egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2021. évi CXLII. törvény.

²³⁹ Lásd KÁDÁR (2021) im.

²⁴⁰ FARKAS-KELEMEN im. 366-369. elemzését lásd: JAKAB ANDRÁS-TILL SZABOLCS: A különleges jogrend; In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ; SCHANDA, BALÁZS; CSINK LÓRÁNT (szerk.) Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos Intézményei, Budapest, HVG-ORAC (2021)) nyolcadik átdolgozott kiadás, 437-484.) összefoglaló jelleggel, illetve tematikus metszetekben folyamatosan bővülve: lásd: <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmányok>

²⁴¹ „A felgyorsult 21. században az országok biztonsági szabályrendszerében a váratlanul jelentkező kihívások esetén mindenképpen a végrehajtó hatalom dominanciáját praktikus biztosítani. Nemzeti létkérdés, hazánk fennmaradásának kulcseleme, hogy ezzel kapcsolatban a szükséges közjogi felhatalmazásokat az országgyűlés már a válságmentes békeidőszakban biztosítsa annak érdekében, hogy a védelmi tevékenység jogállami keretek között végrehajtható legyen.” KÁDÁR 2020. Im. 9.

- az előzetes egyeztetés hiánya,
- a rendkívüli állapot működés szempontjából a Honvédelmi Tanács reprezentatív jellegének értékelése a Kormány azonos idejű szervezeti hiányának mellőzésével,
- a kormányzati hatalomkoncentráció kontroll-fórumok szerepéről leválasztott olvasata,
- a fogalmak bizonytalan határainak jelzése különösen a szükségállapot kihirdetését megalapozó esetkörökben,
- a hosszabbítási példák alapján általánosított „*állandósult kivételesség*” felvetése, vagy
- a védelmi és biztonsági szemléleti komplexitással szemben a katonai szemléletmód kiterjesztésének vádja.

A külön-külön is felvethető kritikai elemek így végső soron a reform rendszer-szintű elutasításának ellenzéki koncepcióját alapozták meg. Ezekkel összefüggésben azonban szükséges arra is utalni, hogy az Alaptörvény-korrekciót követő fázisban volt legalább kísérlet a politikai egyeztetésre, így a pohár csak részben üres: mivel a kétpártivá szűkült 2020. május 7-i hétpárti egyeztetés még a Vbő. címére is kihatással volt, a „*nem lehet felülni egy robogó vonatra*”-típusú érvelés meggyőző jellege legfeljebb részleges lehet. Míg a kormányzati kommunikáció a felelősség, fokozatosság, arányosítás, hatékonyság emelése céljainak egyidejű elérése során az ellenzéki mulasztást hangsúlyozta,²⁴² ellenzéki oldalról az alkotmányos egyeztetés generalizált hiányáért²⁴³ viselt kormányzati felelősség vált állandó kommunikációs panellé, eredendő bűnné. Így alakulhatott ki két párhuzamos kontextus a védelmi és biztonsági reform körül:

- bár a választásokat megelőző szituációban a 2023-as hatályba lépéssel a kormányzat távlatos rendszer-építésbe kezdett, ezzel tulajdonképpen kockáztatva is,
- a társadalmi ellenálló képesség kiépítése végső soron ellenzéki olvasatban militarizálási és „*2006-újrátöltve*”-kontextusba került annak ellenére, hogy fogalmilag kizárt a különleges jogrend új szabályainak alkalmazása a választások esetleges washingtoni capitoliumi elfajulása szerinti hatalomváltási forgatókönyv esetében is.

²⁴² „E szabályozási koncepció a mindenkor kormányzati felelősség jegyében, az intézkedési lehetőségek szükséges és arányos alkalmazhatóságára irányul annak érdekében, hogy a kormányzati reagáló képesség emelését a jogállamiság követelményével, különösen a parlamenti és alkotmánybírói kontroll által ellenőrizhető módon biztosítsa. (...) A szabályozás fokozatossági és arányosítási elemeinek célja abban foglalható össze, hogy a többféle egyidejű kihívás kezelésére is alkalmassá tett állami válságkezelési rendszer működése biztosítsa a társadalom folyamatos működését, lehetőség szerint a különleges jogrendi szabályok bevezetése nélkül is. (...) Az új szabályozás érdemi parlamenti vitáját nagymértékben elősegítette volna, ha az ellenzéki pártok elfogadták volna a szakmai alapokon nyugvó szabályozási célokra vonatkozó egyeztetésen való részvételt, hiszen az ország és állampolgárainak védelme nem pártpolitikai, hanem ösztársadalmi, nemzeti ügy.”

<https://www.portfolio.hu/gazdasag/20210508/fontos-honvedelmi-torvenyjavaslat-jon-ami-mindenkit-erint-rendkivuli-helyzetekben-482300> és <https://honvedelem.hu/hirek/hetpart-egyeztetes-a-honvedelmi-miniszteriumban.html>

²⁴³ A felvetést némileg árnyalja, hogy a második BM salátatörvény, a 2021. évi CXLII. törvény esetében az ellenzék által kifogásolt egyik kérdés, az összehangolt védelmi tevékenység során kötelező tájékoztatás esetkőre éppen egy politikai egyeztetést helyettesítő pártvélemény következtében került ki a T/17429/9. számú egységes javaslat 9. alcíméből, ellentétben a Hvt2021. szerinti váratlan támadásra hivatkozó elemmel. Lásd: Kontrát Károly belügyminisztériumi államtitkár expozéját és zárszavát a T/17429. számú törvényjavaslat vitájában, Országgyűlési Napló, 2018-2022. országgyűlési ciklus Budapest, 2021. november 9. kedd 221. szám, 32282. és 3230.0 <https://www.parlament.hu/documents/10181/1569934/ny211109.pdf/070216eb-7b19-4c17-39c3-3bd0d4726ed1?t=1636961927917A> Vbő-t megelőző, kétpártivá vált hétpárti egyeztetés viszont a törvényjavaslat címét is befolyásoló hatást eredményezett.

Az analógia ugyanis nem elég pontos. A kormányzat 2022 folyamán semmiképp sem élhet a 2023. július 1-jétől aktiválható eszközökkel még akkor sem, ha az ellenzéki olvasatban az összehangolt védelmi tevékenység nem valós kihívások kezelésére szolgáló, vállaltan mérlegelési elemeket is rendszerbe építő eszköz, így maga a hatalommegosztás antitézise, amely a demokráciával sem egyeztethető szerintük össze:

„Az összehangolt védelmi tevékenység törvényi szabályozása arra teremt lehetőséget, hogy önök állandóan fenntartsanak egyfajta rendkívüli állapotot Magyarországon. Ez az egész csak arról szól, hogy a Fidesz meg akarja tartani a hatalmát, s bár az Alaptörvény kilencedik módosítása és azzal együtt a kapcsolódó törvények csak 2023-ban lépnek hatályba, amikor már önök megbuknak, nekünk még a demokrácia leépítésének lehetősége ellen is a leghatározottabban fel kell lépniük. Mi ugyanis hiszünk a jogállamban, a hatalommegosztás rendszerében és az intézményi garanciákban. A választásokat követően ennek szellemében fogunk új törvényt alkotni a védelmi tevékenységekről, a különleges jogrendben alkalmazható intézkedésekről, és mindezek alapján újítjuk majd meg a rendészeti és a honvédelmi ágazati szabályokat.”²⁴⁴

E narratíva ténylegesen nem reflektál a hatályba léptetési időpont és az országgyűlési választás közötti időbeli sorrendiségre: „*Ceterum censeo Carthaginem esse delendam...*” A kormányzat akkor is vissza akar élni a hatalmával, ha már ellenzékben lesz, a demokratikus tehetetlenség pedig önérdék. Catonál abszurdabb felvetésnek tűnik, így kérdés, hogy hihető-e. Alternatív tematizálásában:²⁴⁵

„Sőt, most azt látjuk, hogy az a terv, amit én egyáltalán nem értek, hogy önök ki akarják zárni saját magukat a honvédelmi ügyek intézéséből rendkívüli jogrend esetére. Tehát ez a törvényjavaslat 2023-ban fog hatályba lépni, és reményeink szerint addigra már nem önök fogják ezt az országot kormányozni.

Bármennyire ez lesz a törvényjavaslat, én azt gondolom, hogy rendkívüli jogrendben, legyen az veszélyhelyzet, egészségügyi válsághelyzet, amivel kiegészítik ezt a honvédelmi törvényt, mi számítani fogunk önökre, mi számítani fogunk az önök véleményére, az önök álláspontjára, mert azt gondolom, hogy különösen válság, nehéz helyzet idején szükség van arra, hogy egymással politikailag rivalizáló, az Országgyűlésben a választókat képviselő országgyűlési képviselők megtalálják a közös hangot.”

A rendszer-hangsúlyok ütköztetése során így ugyanis végül ugyanaz a veszély jelentkezik, kétféle eltérő módon konceptualizálva. Vörös Imre professzor víziója szerint²⁴⁶ a kormányzati hatalomkoncentráció miatt megalapozott az ellenállás joga, és ennek a hatalom-koncentrációnak az eszköze végső soron az állandó kivételesség és a haderő bevetettségének – járványkezelésből

²⁴⁴ Gyurmai Zita, MSZP hozzászólása az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló T/17054. számú törvényjavaslat vitája során, OGY NAPLÓ 2018-2022. országgyűlési ciklus Budapest, 2021. szeptember 21. kedd 212. szám 31185. Az első BM salátatörvény 2021. évi CXXI. törvényként került kihirdetésre.

²⁴⁵ Dr. Vadai Ágnes, a DK vezérszónoka hozzászólása a T/17432. számú törvényjavaslat vitájában, Országgyűlési Napló, 2018-2022. országgyűlési ciklus Budapest, 2021. november 9. kedd 221. szám, 32254. <https://www.parlament.hu/documents/10181/1569934/ny211109.pdf/070216eb-7b19-4c17-39c3-3bd0d4726ed1?t=1636961927917>

²⁴⁶ Vörös im. 38.

generalizált – lehetősége. Az ellenállás joga e felfogásban alapjog, amellyel szemben az „eredendő bűnt” elkövető állam eszközeinek megteremtése csak illegitim lehet. A kormányzati felfogásban ugyanakkor

- a védelem és biztonság fogalmai a jövőben túllépnek a katonai védelem-centrikus honvédelmi kontextuson a hibrid kihívások miatt,
- a változatok és egyidejű kihívásokra is fel kell készülni össz-kormányzati szemlélettel, kiegészítve az eddigi ágazat-centrikus szabályozást,
- a változó különleges jogrendi küszöb miatt nem keletkezhet lefedetlen békeidőszaki válságkezelési szegmens,
- a szubjektív elemeket a szükségesség és arányosság-alapú mérlegelések megnövekedő jelentősége és bírósági becsatornázása ellensúlyozhatja,
- az új, sarkalatos szabályokra és a végrehajtási kormányrendeletekre épített rendszer begyakorlásáig el kell jutni 2023 tavaszán,
- amelynek érdekében a nemzeti ellenálló képességet és a lakosság védelmi tudatosságát emelni kell.

Voltaképpen ugyanannak az érmének a két oldaláról van szó: a védelmi és biztonsági reform a kormányzati olvasatban a társadalmi önvédelmi reflexek tudatosított emelése és kormányzati összehangolása, az ellenzéki olvasatban viszont a társadalom félrevezetése. Mivel a társadalmi veszélyek mérlegelése elkerülhetetlenül tartalmaz szubjektív mérlegelési mozzanatot, elvben bármelyik olvasat lehet konteó, de ugyanúgy a másik oldal hozzáállása is minősíthető összeesküvés-elméletként. Annak elbírálására, hogy a kormányzati hatalomgyakorlás visszaélészerűsége felmerülhet-e, alkalmas belső eszköz lehet az alkotmánybírósági kontroll, bár annak vélt elégtelensége Vörös professzor rendszerkritikájának az ellenállási jogot megalapozó alapeleme.²⁴⁷ Itt ugyanakkor az elméleti feltételezés a COVID-válságkezelés gyakorlati tapasztalataival is ütköztethető.

Az Alkotmánybíróság lehetséges szerepe e szempontból ugyanis kettős, mégis – a szabályozás-centrikus közelítés illúziója szempontjából – alul-exponált: az AB egyszerre küzdőtér, és önállóságában vitatott szereplő. Bár a különleges jogrendi beadványokkal kapcsolatos „*terheléses támadás*” – részben a törvényesített elektronikus üléselés és távsvavazás intézményével, részint a sürgősség intézmények különleges jogrendi szabályokra kiterjesztésével – kivédésre került, a markáns döntésekben kimutatható, alkotmányos értelmezési tartományok meghatározása árán hatályban tartásra törekvő attitűd trendje egyértelműnek tűnik. A súlyponti döntések

- a 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat: a gépjárműadó hatáskörhiány megalapozása az alaptörvényi 36-37. cikk államadóssági és különleges jogrendi különös szabályainak összekapcsolásával,
- a 15/2020. (VII. 8.) AB határozat: a Btk. 337. § (2) bekezdés: rémhírterjesztés különleges jogrendi alapesete a különleges jogrendi fogalom felfedezésével,
- a 8/2021. (III. 2.) AB határozat: Göd versus megyei önkormányzat Samsung-gyára: az önkormányzat ellehetetlenítés tilalma, de a tulajdonjogba beavatkozás szabadsága,
- a 15/2021. (V.13.) AB határozat – közérdekű adat igénylésének határideje 15 napról 45 napra emelése – a kapcsolódó indok valószínűsítési kötelezettsége,
- a 23/2021. (VII 13.) AB határozat: a fokozatossággal szemben az időbeliség hangsúlyozása a gyülekezési tilalom esetében, valamint

²⁴⁷ Vörös im. 38.

- a 27/2021. (XI. 5) AB határozat az oltási igazolvány-függő eltérő jogkorlátozás diszkriminatívitasának kizárása

az érintett jogok korlátozhatósága és időbelisége szempontjából mind azon irányba mutatnak, amely végső soron szélesen értelmezi a legitim beavatkozási célokat, a felülmérlegeléstől pedig alkalmassági/eredményességi érveléssel tartózkodik.

A sürgősséggel és precedensek kiválasztása útján elbírált esetekben a személyes érintettség tipikusan szigorú értelmezést nyert, kizárva a hipotetikus felvetéseket,²⁴⁸ a törvényrontó rendeletek ugyanakkor az alkotmánybírói hatásköri korlátok szempontjából a törvények sorsát osztották. Visszautasításra került egy Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés és I. cikk (3) bekezdés összevetésén túli szigorúbb alapjogi teszt igénye, a célszerűségi és eredményességi mérlegelés kizárásával a viszonyítási pont a lehetséges nemzetközi és európai jogi hivatkozások helyett az Alaptörvényre korlátozódott. A korlátozások helyett alkalmazott tilalom szükségességi és aránytalansági bírálata az időszakos felülvizsgálat kötelezettségét eredményezte, végül a diszkrimináció-tilalom abszolút jogával összefüggésben az általános alapjog-korlátozási rezsim különleges jogrendi alkalmazhatósága is visszaigazolást nyert.

Összességében hazai szinten az érme két oldalán megmerevedtek az érvek: az ellenzéki pozíció limitált sikerrel hivatkozható a választásokat megelőző időszakban, ideértve az érvelések mögötti intenció-kutatási mozzanatot is. A pragmatikus pozíció viszont a biztonságérzet szubjektivitásától (vélt vagy valós biztonságérzet) még inkább a kormányzat etatizmus versus liberalizmus tengely mentén történő befogadhatóságától függően kerül elfogadásra vagy elvetésre.

A válságkezelés – különleges jogrendi szintet el nem érő – eseteinek folyamatos alkalmazása a migráció és a járványkezelés körében, kiegészülve az Alkotmánybíróság megengedő szemléletével végső soron az alkotmányos erózió problémáját veti fel, rendszerkritikus szinten összegződve. Az intézményrendszeri korrekció belső eszközökkel történő akadályozhatatlansága így logikus következményként veti fel a külső környezet bevonásának igényét, amely az Alkotmánybíróság kizárólagos alaptörvényi fókuszától is eltéríthető egyidejűleg. Ha a belföldi kontextus nem hoz mindkét oldal részére elfogadható megoldást, a hatás fokozása remélhető lenne a külföldi partner-intézményektől is, különösen érzelmekre ható analógiák alapján a különleges jogrend intézményét is támadva pl. a felhatalmazási törvény terminológiájának alkalmazásával a német közönség számára. Az elsődleges hivatkozás így a kormányzati

²⁴⁸ Az MHB 3 napos elbírálási javaslata – tömeges panasz-benyújtás esetén eredendően lehetetlen elvárás a hétvégéktől függetlenül is, az érintettség kivételes feloldása különleges jogrendre pedig csak tovább bővítette volna az alkotmánybíráskodás átpolitizáltságát. Lásd: Háttéranyag a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény kapcsán 2020. március 31 https://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_hatteranyag_a_felhatalmazasi_torvenyhez_20200331.pdf 3-4.lap
 „Alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. §-a alapján „az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet” adhat be. Ezek a rendelkezések jelentős mértékben behatárolják az Alkotmánybírósághoz fordulási lehetőségeket. Mindezek miatt lett volna szükség arra, hogy átmenetileg szélesítsék azok körét, akik az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezhetik a veszélyhelyzet idején, és így például egyes országgyűlési képviselők, vagy legalább a frakcióvezetők kezdeményezhessék a veszélyhelyzetre tekintettel született kormányrendeletek absztrakt utólagos normakontrollját. (...) Ezért lett volna szükség arra, hogy a felhatalmazási törvény rendelkezzen arról, hogy a veszélyhelyzettel, illetve a veszélyhelyzetben hozott intézkedésekkel összefüggő indítványokról az Alkotmánybíróságnak egy konkrét, rövid határidőn (pl. 3 napon) belül érdemben döntést kell hoznia.”

erőszakosság eszközszerének célzatos bemutatása lehet, különösen a nemzetközi intézményrendszer kormányzattal ellenérdekelt elemeinél.

7.3 Ugyanaz fordítva?

Az angol nyelvű tanulmánykötet nemzeti alkotmányozási szabadság-korlátozási hipotézisét Raffaele Marchetti, a római LUISS Egyetem professzorának a tagállam-EU interakciókra fókuszált, a belső érdekegyeztetés ellehetetlenülését külső eszközökkel korrigálni próbáló rendszer-modellje ihlette. Ez az elméleti modell került a tanulmányban a jogállamisági kérdéskör különleges jogrendi szegmensére vetítésre, mivel hipotézisünk szerint bár az állami intézmény-kialakítási szabadság hagyományosan nagyobb, mint az alapjog-korlátozási esetekben, ugyanakkor a jogállamiság gyűjtőfogalmán keresztül végső soron beavatkozási indokrendszer is kialakítható.

A külső beavatkozás befolyásolási célja egyidejűleg azzal, hogy a hazai pozíciók korrekciójára törekszik, a különleges jogrenddel összefüggő biztonság-percepcióval is összefüggésbe hozható azon túl is, hogy a COVID-járványkezelés nemzetközi összehasonlításban szerteágazó gyakorlata²⁴⁹ külön időszerrév és fókuszálttá teszi a gyakorlati alkalmazhatóság folyamatát is. Az összehasonlító szemléletű tárgykör elengedhetetlen feltétele a szövegek nyelvi összehasonlíthatósága, amely – a hazai szabályozással szemben – az angol nyelvre fordított változat általános pontossági elvárása mellett is felveti a konceptualizálás folytán a vizsgáló szemléletének eredendő befolyásolását.

E konceptualizálás valamely fogalom jelentéstartalma meghatározásának befolyásolását, így nyelvpolitikai eszközt jelent, amely a *lawfare*-kontextusba²⁵⁰ helyezve a másik érvrendszerének diszkreditálásán túl a vitapartner diszkreditálása is alkalmassá tehető. E vonatkozásban tehát összekapcsolhatjuk Pokol Béla professzor közel harminc éves nyelvpolitikai kiindulópontját²⁵¹ a hadviselés eszközként fizikális konfrontáció nélkül, vagy azt megkerülve politikai eredményre vezető egyfajta joggal való (vissza)élés elméletével. Azzal ugyanis, hogy a semleges *special legal order* fogalma helyett a bírálók²⁵² német nyelvterületen az *Ermächtigungsgesetz* / terminológiával kontextusba helyezték a *koronavírus elleni védekezésről szóló, azóta már hatályon kívül helyezett 2020. évi XII. törvényt*, voltaképpen a válságkezelés eszközszerét szándékosan a náci törvénykezéssel mosták össze, mellőzve egyes hasonló jogi eszközök kormányzati használatának alapvető módon eltérő célját. Nem meglepő módon e felhatalmazási törvényi értelem a magyar ellenzéki szóhasználatban is megjelent.

Hasonló problémák voltak kimutathatóak magyar-angol viszonyrendszerben korábban már az *emergency* fogalom értelmezése és terrorveszélyhelyzet vitái vonatkozásában.²⁵³ A technika lényege röviden összefoglalva: ha sikerül a jogi szabályozást egy lejáratódott vagy egyéb okból hagyományosan negatív fogalom értelmezési tartományához kötve ferdíteni az objektív fordítás

²⁴⁹ Lásd NAGY – HORVÁTH im.

²⁵⁰ Lásd: PETRUSKA FERENC: A *lawfare* fogalma, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 9: 3 (2021) 97-106.

²⁵¹ POKOL BÉLA: Pénz és politika, Aula kiadó Budapest 1993. III. Fejezet A politika nyelvezete 59-80

²⁵² KOVÁCS, KRISZTA: *Hungary's Orbánistan: A Complete Arsenal of Emergency Powers*, *VerfBlog*, 2020/4/06,

²⁵³ RENÁTA UITZ, "Hungary's attempt to manage threats of terror through a constitutional amendment" 2016 28 April.

helyett, szükségtelen annak érdemi vizsgálata: fogalmilag el lehet azt utasítani már az esetleírás szintjén is. Ha a külső környezet befolyásolható akár egy NATO által felvetett szabályozási irány megvalósítása ellen is egy másirányú koncepcionalizálással, az elutasítás a politikai hatalomgyakorlók legitimitását kezdi ki.

Az értelmezési keretek befolyásolása mellett kialakul egyfajta fórum-shopping is, melyhez egy sikertelen alkotmánybírói eljárás a belépő a hagyományos, Emberi Jogok Európai Bíróságára alapított eljárásrend szerint. Nem mindegy ugyanakkor, hogy mit, milyen alapon és hol perelnek. Párhuzamos érdeklődést kiváltó témák esetében ugyanis az Alkotmánybíróság és Emberi Jogok Európai Bírósága összevetésben esetleg a felül-mérlegelés megengedettsége lehet vitatott, ugyanakkor egy Alkotmánybírói és Európai Unió Bírósága összevetésben – az EJEB joggyakorlat Alapjogi Chartán átszűrt beemelhetőségén túl még egy hatásköri vita-mozzanat is kialakulhat a bírósági ítéletek elsődlegessége hatáskörön túli ítélkezési bírálatából eredő semmisségi olvasattal ütközése esetén. Magyarország vonatkozásában mindez a migrációs probléma-komplexum biztonsági kockázatként kezelése vonatkozásában élő kérdés, míg lengyel viszonylatban a bírói intézményrendszer függetlensége az elsődleges vitapont.

Az egyes ügyekben született precedenseken túl a tanácsadási és hivatkozhatósági célzatú dokumentumok részlegesen egymásra épülő rendszer-összefoglalása is kimutatható mind az EJEB-Velencei Bizottság intézményrendszerében, mind pedig EU Bíróság-Bizottság vonatkozásban is. Az EJEB-Velencei Bizottság az ítéletek gyűjteményei és más tematikus kiadványok alapján, továbbá különböző módosításokhoz vagy esemény-kezelésekhez kapcsolódó tematikus ország-jelentések mellett témánk szempontjából a 2016-os *Rule of Law Checklist*, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye 15. cikkéhez kötődő dogmatikai rendszer, az egyezmény hatálya szükséghelyzeti felfüggesztésének kiemelése indokolt.

Az informális gyűjteményekkel szemben az Európai Unió esetében az olyan alapelvek szerepe érdemel témánk szempontjából kiemelés, mint a horizontális érvényesülés, a funkcionális *spill-over*, amelyek végső soron az integráció elmélyítését és kiterjesztését is szolgálhatják. Mindez a honvédelmi, valamint védelmi és biztonsági kontextus szempontjából azért jelentős, mivel a haza katonai védelme az uniós szerződések által rögzítetten tagállami feladatkör, ahol legfeljebb annak ellátási módja vitatható, ugyanakkor a migrációs határőrizeti vonatkozások már osztott uniós és tagállami hatáskört jelentenek.²⁵⁴ A haza katonai védelmének védelmi és biztonsági kontextusban történő megszervezése így az EU szélesebb beavatkozási lehetőségét válthatja ki, különösen olyan generálklauzúrákkal összekapcsolva, mint a részben vitatott értelmezési tartományú jogállamiság. Ennek segítségével – pusztán az uniós bírósági ítéletek követésének hiánya esetén – már rendszer-szintű jogállamisági bírálattá is konvertálható a marasztaló ítéletek sora.

Az összehasonlítást a Velencei Bizottság oldaláról kezdve: a korábbi metodikát kiterjesztve négy dokumentum-csoport megemlézése szükséges: össze kell vetnünk az Alaptörvény különleges jogrendi alcímét érintő értékelések vonatkozásában a 2011-es és a 2021-es tematikus elemzéseket

²⁵⁴ A C-742/19. sz. ügyben a Nagytanács 2021. július 15-i ítélete

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244183&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2859075> már kifejezetten hivatkozott katonai szolgálatteljesítési ügyben is a magyar vonatkozású készenléti rendőrségi határőrizeti ügyre. Lásd 2020. április 30-i Készenléti Rendőrség ítélet, C-211/19, EU:C:2020:344,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=225998&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2858335>

az EJEB különleges jogrendi tényállásokat érintő döntéseinek összefoglalóival, és a Velencei Bizottság COVID-19 válságkezelési tematikus összefoglalóival. Mint ahogyan azt már 2020-ban kiemeltük,²⁵⁵ az összehasonlítások kiinduló pontja az Emberi Jogok Európai Egyezményének 15. cikke, amely sürgősségi helyzetű események esetén az Egyezmény hatálya részleges felfüggesztésének lehetőségét tartalmazza.²⁵⁶

Míg a 2011-es velencei bizottsági teszt az Alaptörvény különleges jogrendi fejezetével szemben nem minősíthető különösebben mélyreható, legfontosabb megállapításokként a szabályozási rendszer bonyolultságának bírálata, illetve a különleges jogrendi esetkörök, feltételek és eszközrendszer összekapcsoltságának fókuszra emelhető ki a kétszintű, részben alkotmányos szabályozási mód visszaigazolása mellett. Míg tehát a sarkalatoság terjedelme általában bírálat tárgya volt, a konkrét esetben – némi szerkezet-értelmezési bizonytalanságon túl – a különleges jogrendi szabályozási módszer összességében visszaigazolást nyert.²⁵⁷

Nem vezet markánsabb következtetésekre a 2016-os *Rule of Law Checklist*²⁵⁸ összevetése az addigra már hatodik különleges jogrendi esettel kiegészített alaptörvényi rendelkezésekkel sem, mivel végső soron a jelenleg még hatályos szabályozás – a küszöb alatti migrációs válságkezelés egyes kérdőjeleivel – megfeleltethető a jogállamisági kérdéssornak. Közelebbről elemezve ugyanakkor a hatalommegosztástól eltérésre vonatkozó vizsgálati pontot, ebből a szempontból a Honvédelmi Tanács helyzete nem éppen ideális: míg a sürgősségi állapotú köztársasági elnöki jogkörgyakorlás csak az eredendően kiegyensúlyozó szerepű, független, de nem önálló hatalmi ági minőségű közjogi méltóság végrehajtó hatalomba vonását eredményezi, a rendkívüli állapotú hatalomgyakorlási modell viszont – egy leszűkített és frakcióképvislettel megjelenő – direktóriumi típusú képviselő-pótlékkal vonja össze a végrehajtó hatalmat. E módosított hatalomgyakorlási koncentráció potenciális kiegyensúlyozó ellenpontja a vezetési oldalról mégis részlegesen bevont törvényhozás, illetve – tényleges elkülönülés mellett – a bírói hatalom. Ha ezzel összefüggésben az esetleges helyettesítési jogkörű kihirdetés esetében az Alkotmánybíróság elnökének szerepét is vizsgáljuk, – feltételezve a parlamenti többség és a kormányoldal egybeesését – gyakorlatilag vétőjoggal bevont személyként szerepet játszhat a különleges jogrend kihirdetésének lehetővé tételében: az eredendő közrehatás így a sürgősségi szempont utólagos alkotmánybírósági felülmérlegelését – a leszavazás kivételével - valószínűtlenné teszi.

A hatalmi ágak érvényesülése így közletről sem abszolút szabály a különleges jogrendi hatalomgyakorlással összefüggésben, de ez a *Checklist* elvárásrendszeréből sem eredeztethető. A fókusz e dokumentum A/6. fejezetében a végrehajtó hatalom korlátozottságán van „*duration*,

²⁵⁵ Till (2020) im. 53-58.

²⁵⁶ **“15. CIKK Az Egyezmény hatályának felfüggesztése sürgősségi helyzet esetén**

1. Háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén bármely Magas Szerződő Fél a jelen Egyezményben meghatározott kötelezettségeitől eltérő intézkedéseket tehet a helyzet sürgőssége által feltétlenül megkívánt mértékben, feltéve, hogy az ilyen intézkedések nem ellentétesek egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeivel.
2. E rendelkezés alapján nem lehet eltérni a 2. Cikk rendelkezéseitől, kivéve a jogszerű háborús cselekmények következtében okozott haláleseteket, vagy a 3. Cikk, 4. Cikk (1. bekezdés), valamint a 7. Cikk rendelkezéseitől.

3. Az eltérés jogával élő Magas Szerződő Fél az Európa Tanács Főtitkárának teljes körű tájékoztatást ad az általa tett intézkedésekről és azok okairól. Ugyancsak tájékoztatja az Európa Tanács Főtitkárát, amikor az ilyen intézkedések hatályukat veszítették és az Egyezmény rendelkezéseit ismét teljes mértékben végrehajtják.”

²⁵⁷ Strasbourg, 20 June 2011 opinion no. 621 / 2011 cdl-ad(2011)016 articles 48 to 54 (special legal orders) 134-139. 27-28. lap [HTTPS://WWW.VENICE.COE.INT/WEBFORMS/DOCUMENTS/DEFAULT.ASPX?PDFFILE=CDL-AD\(2011\)016-E](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-E)

²⁵⁸ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

circums and scope” szempontjából, tehát az időtartam, a helyzet és érvényességi kör törvényrontó szabályozásokra vetített értelmében. Összesítve tehát végső soron a hatályos szabályozás is visszaigazolható, a Honvédelmi Tanács, mint rendkívüli állapoti különös jogintézmény viszont mégsem értelmezhető e kontextusban: valahol dominánsan végrehajtó hatalmi jellegű, annak hatékonysági eleme nélkül, fenntartva ugyanakkor egyfajta látszólagos reprezentativitási mozzanatot is. Igazából semmire sem jó, de felületes vizsgálat alapján demokrácia-kiterjesztési hatalomgyakorlási kísérletnek is tűnhet.

Az angol nyelvű tanulmánykötet megjelenése óta viszont markáns változást átélt vizsgálati szegmens a különleges jogrenddel összefüggésbe hozható tematikus EJEB összefoglalók köre: az eredetileg meglévő összeállítások közül érdemben bár nem változott a szűk értelmű katonai rész, a lelkiismereti szolgálatmegtagadás²⁵⁹ és a fegyveres konfliktusok²⁶⁰ elemzésének összeállítása, és csak néhány eset folyamánként egészült ki a terrorizmus-elleni fellépés²⁶¹ megengedett eszközeinek határait tartalmazó összeállítás, kimutatható ugyanakkor a különleges jogrendi derogációk határaival összefüggő témák részletesebb érintése. Mivel az EJEE 15. cikk gyakorlati alkalmazása²⁶² más országok részéről érdemben is vitatható eszköz, a gyakorlat értékelésének újrastrukturálásán túl megjelent két olyan új tárgykör, amelyek derogációs vagy anélküli, tehát béke időszaki jogkorlátozásokat is megengedhetnek: a demonstrációkkal kapcsolatos rendészeti problémák²⁶³, valamint a COVID-válságkezelés²⁶⁴ fókusza. E tárgykörök közös értelmezési tartománya, hogy ugyanaz az eszköz ugyanabból a célból eltérő megengedhetőségi küszöbvel alkalmazható annak függvényében, hogy az érintett ország például a 10 COVID-célú derogáció hatálya alatt áll-e, vagy a béke időszaki nemzetközi korlátozási rezsím változatlanul a mérce, a belső alkotmányos körülményeitől függetlenül. E vonatkozásban a hazai szabályozás – derogációs kérelem hiányában – a válságkezelés általános szintjének kevésbé bírálhatóságát, viszont az eseti jogkorlátozások vonatkozásában a szigorúbb elbírálási mércét választotta.

Összességében tehát a jogi komplexitás érdemben is fokozódott: lehet ugyanaz a válságkezelés különleges jogrendi és béke időszaki szükségességi tárgykör egyidejűleg a hazai és nemzetközi viszonyítás szempontjából. A magyar COVID-veszélyhelyzeti szabályok viszonyítási alapja is így kettős: belső jogi szempontból releváns a különleges jogrend hatálya a járványkezelés megengedett alapjog-korlátozó eszközei szempontjából, a nemzetközi emberi jogi szempontból ugyanakkor az egészségügyi válsághelyzet és a veszélyhelyzet járványügyi okból minőségileg nem tér el, mindegyik a jogkorlátozás általános feltételeivel ütköztethető.

Ami bejelentett derogáció, azt diszkreditálhatják mások demokratikus szükségességi érveléssel, amelyekre a torzított és átértelmezett kontextusok eredendően hatnak. Amit derogáció nem érint, az még védhető lehet a jogkorlátozási helyzet szükségessége okán, ugyanakkor kialakulhat egy divergáló korlátozási gyakorlat is a derogáció függvényében. E szegmens bírósági gyakorlata tehát

²⁵⁹ *Conscientious Objection* 03/2020

[HTTPS://WWW.ECHR.COE.INT/DOCUMENTS/FS_CONSCIENTIOUS_OBJECTION_ENG.PDF](https://www.echr.coe.int/documents/fs_conscientious_objection_eng.pdf)

²⁶⁰ *Armed Conflicts* 05/2020

[HTTPS://WWW.ECHR.COE.INT/DOCUMENTS/FS_ARMED_CONFLICTS_ENG.PDF](https://www.echr.coe.int/documents/fs_armed_conflicts_eng.pdf)

²⁶¹ *Terrorism and the European convention on human rights* 10/2019 és 04/2021

[HTTPS://WWW.ECHR.COE.INT/DOCUMENTS/FS_TERRORISM_ENG.PDF](https://www.echr.coe.int/documents/fs_terrorism_eng.pdf) változatok összevetése.

²⁶² *Derogation in time of emergency* 04/2021

[HTTPS://WWW.ECHR.COE.INT/DOCUMENTS/FS_DEROGATION_ENG.PDF](https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf)

²⁶³ *Use of force in the policing of demonstrations* 03/2021

[HTTPS://WWW.ECHR.COE.INT/DOCUMENTS/FS_FORCE_DEMONSTRATIONS_ENG.PDF](https://www.echr.coe.int/documents/fs_force_demonstrations_eng.pdf)

²⁶⁴ *COVID-19 health crisis* [HTTPS://WWW.ECHR.COE.INT/DOCUMENTS/FS_COVID_ENG.PDF](https://www.echr.coe.int/documents/fs_covid_eng.pdf) 10/2021

legalábbis elbizonytalanodott, megjelent – azonos elvek használatát feltételezve is – az alkotmánybírói és EJEB joggyakorlat szétnyílásának esélye.

A COVID-kihívás egyedi jellegével, kiterjedtségével, valamint a bíraskodási keretek bizonytalanabbá válásával is összefüggésben lehet, hogy a Velencei Bizottság két különböző összeállításban is törekedett a válságkezelés megengedett határainak kanonizálására: először összefoglalta az eddigi gyakorlat kapcsolódó elemeit,²⁶⁵ majd tematikus riportot állított össze,²⁶⁶ immáron szisztematizálva az elvárásrendszerét. Az első összeállítás és a bírósági publikációk állandó felelősség-korlátozó megjegyzése ugyan az eredeti megállapítást tartalmazó riportok hivatkozásának elvárását tartalmazza, ugyanakkor ez éppen a szerkesztési mozzanatban megnyilvánuló hozzáadott érték és kontextus-korrektúra mozzanatát helyezi zárójelbe. Megítélésünk szerint e mozzanat *Janus*-arcú: a kiragadott elemek általánosíthatósága részben kérdésessé tehető a körülmények egyediségére tekintettel, másrészt viszont a *best practices*-bemutatást tartalmazó, előíró jellegű *Report*-ra már nem is vonatkozik, bár az összeállítási folyamat részét alkotja.

Egy kétlépcsős riport-összeállítási folyamat elsődleges bizonytalansági elemét jelenti, hogy miről is készül a válogatás körébe vonható irat, illetve – eltérő helyzetek azonos témái esetén – melyik lehetséges példa hogyan kerül kiválasztásra. A rögzített példaadási célzat mellett megítélésünk szerint elkerülhetetlen a fogalmi bizonytalanság: a körülmények egyedisége elveszhet a követelmények generalizálása során, olyan elvárás válhat általánosan kiemeltté, amelyet csak a konkrét helyzetben hivatkozható további érvek vagy célzat hiánya hoz összefüggésbe a később általánosított helyzettel. Az ellenzéki pozíció rontásának tilalma így különleges jogrend idején tűnhet abszolút célnak, azonban ezáltal az obstrukció letörésének eszközei, tágabb értelemben a joggal való visszaélés szankcionálása is fogalmilag megengedhetlenné válnak például a török puccskísérletet követő retorzió aránytalanságának tapasztalatai miatt.

A *Compilation* esetében a bizonytalan jogfogalmakkal összefüggő viszonylagosan megengedő szemlélet (7-8. lap) a francia eredettel magyarázható módon kontrasztolható a török háttérű, különleges jogrendi alkotmányozási abszolút tilalmi (25. lap), viszont forradalmi demokratikus minimumú alkotmányozást megerősítő népszavazást visszaigazoló (28. lap) szemlélettel, ha a fennálló hatalom mégis összeomlana. A háttér különbségére tekintettel válhat – a demokratikus államokban szükségesség elkülönítési szempontjára felfűzve –

- kimenthető, eredendően elkerülhetetlen szabályozási tárgyköri sajátossággá a bizonytalan, mérlegelést megengedő fogalmak használata,²⁶⁷
- az ellenzék jogainak védelemre szorulása szempontjának kiindulópontjából elvetendővé a különleges jogrendi alkotmány-korrektúra,²⁶⁸

²⁶⁵ COMPILATION CDL-PI(2020)003 2020. ÁPRILIS

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e)

²⁶⁶ REPORT CDL-AD(2020)014 2020. JÚNIUS [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-f)

²⁶⁷ "...it is hard to predict and describe an emergency situation exactly; a degree of vagueness in the definition would thus appear unavoidable. (...) both "the imminent threat resulting from serious breaches of public order" and "events tantamount to a public disaster" must be "such as to potentially threaten the life of the nation." Report 7-8. Franciaország CDL-AD(2016)006

²⁶⁸ "It is recommended not to undertake constitutional amendments during situations of emergency (cdl-ad(2017)005, para. 29). These limitations prevent the executive from using an emergency as a pretext for curtailing the rights of the opposition." Törökország 2017. Report 25.

- felvethetővé egyáltalán az alternatív, tartalmi oldalról a formális eljárást megtagadó forradalmi alkotmányozás lehetősége.²⁶⁹

A 2020-as *COVID-Report* innovatív jellegét és metodikai pozitívumait ugyanakkor még akkor is ki kell emelnünk, ha egyes – magyar helyzetre vetíthető – megállapításaival nem feltétlenül értünk egyet. A *Report* közelítése annyiban mindenképpen realista, hogy elismeri a felkészületlenség általános jellegét egy világjárvány kezelhetőségével összefüggésben²⁷⁰, valamint felismeri a lojális együttműködés elvének alapvető működőképesség-biztosítási szerepét is.²⁷¹ Ha nem is értünk egyet a megszüntető feltételhez kötött szabályozás határozatlan időre történő kihirdetéssel való azonosításával,²⁷² mindenképpen ki kell emelnünk a szituáció változásához igazodó állami válságkezelés elvárását, annak esetleges időleges szigorítási elemével együtt.²⁷³

Megítélésünk szerint ugyanakkor kiemelkedő jelentőségű a kontextus differenciálása, valamint metodikai oldalról a különleges jogrendi döntéshozatal fázisainak elhatárolása.²⁷⁴ A különleges jogrend kihirdetésének (megszüntetés, hosszabbítás) fázisa így leválaszthatóvá vált az egyes intézkedések szabályozási aktiválásától, illetve a konkrét intézkedés alkalmazására vonatkozó döntésről, egy háromlépcsős döntéshozatali modell befogadásával. Ebben a kontextusban a járványkezelési célból bevezetett eszköz nem mosható össze az engedetlenség letörésére irányuló rendezvénytilalommal, azonban önmagában a különleges jogrend kihirdetésének szükségessége sem diszkreditálható egyes eszközök esetleges túlzott jellege miatt.

A 2020-as *Report*-hoz képest az AT9M 2021. július 2-i velencei bizottsági bírálata²⁷⁵ jelentős szemléleti visszalépésnek tűnik azzal együtt is, hogy a vizsgálat nyíltan politikai igényét a PACE bizottságra utaló felütés kifejezetten rögzíti a magyarországi konzultációk és a hivatalos magyar fordításokra utalás felelősség-korlátozó kimenetének rögzítése mellett. Abból a szempontból a megállapítások limitációit vissza kell igazolnunk, hogy a kétszintű szabályozási rendszer esetében, sarkalatos szabályok hiányában az alaptörvényi rendelkezések értelmezése csak részleges eredményre vezethetett. Ebből következően viszont valószínűsíthető(ek) további külön jelentés(ek) is a végrehajtási törvények vonatkozásában, így a Vbő és a Hvt2021. is bírálati célponttá válhat még.

²⁶⁹ "...a complete collapse of the existing constitutional order might require a constitutional referendum during a state of emergency. Whether permanent constitutional change should occur during a state of emergency is dependent on whether the circumstances are such that democratic principles will prevail." Törökország 2017. Report 28.

²⁷⁰ "...few, if any states, have felt that their existing emergency laws are adequate for the present emergency, and have chosen to create a new type of special emergency law, or have complemented their existing laws dealing with infectious diseases with additional powers. The peacetime threat to the nation which can assumed to be the "standard" trigger for emergency powers is "widespread civil unrest". One shared feature between this threat and the present epidemic is the need to restrict public assemblies. However, the present epidemic poses different threats, and so requires different powers." Report 8

²⁷¹ "Loyal co-operation among state institutions" Report 5.

²⁷² "Declarations with no specific time limit, including those whose suspension is made conditional upon overcoming the exceptional situation, should not be considered as lawful." Report 17.

²⁷³ "The measures are thus subject to the triple, general conditions of necessity, proportionality and temporariness. The assessment of the three conditions is not a once-for-ever issue. As the situation changes over time, the measures should reflect these changes (they may become stricter, if the situation gets worse, they have to become less strict, if the situation gets better)." Report 3-4.

²⁷⁴ Lásd 70. Lábjegyzet, Report 8.

²⁷⁵ Opinion 1035/2021 CDL-AD(2021)029 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)029-e)

Az, hogy az AT9M benyújtásának egybeesése mennyiben kapcsolódott tartalmi szempontból a második különleges jogrendi COVID-veszélyhelyzet kihirdetéséhez, valószínűleg eltúlzott megállapítás az értékelésben annak alátámasztása érdekében, hogy – a török példa generalizálásával – a különleges jogrend hatálya alatt történő alkotmányozás kerülendő, különösen, ha ahhoz sürgősség is társul. Utóbbi ugyanakkor legfeljebb előkészítési és elfogadási szempontból felvethető kérdés, a hatályba lépés vonatkozásában semmiképpen sem, mivel a 2023. július 1-i időtűzés eredendően nyúlt túl a parlamenti cikluson.

Ha mindez ugyanakkor kapcsolható az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggésben már rögzített tartalmi egyeztetéssel szemben preferált instrumentális szemlélet vádjához, pusztán az eljárásrend vitatása oldaláról mellőzhetővé válhat a tartalmi elemek érdemi vizsgálata. Eddig azonban a jelentés különleges jogrendi része nem jut el: a veszélyhelyzet meghosszabbításával kapcsolatos országgyűlési hatáskör-bővülést kevésbé tartja fontosnak, mint a Honvédelmi Tanács megszűnését, illetve az alkotmánybírói tevékenység elősegítésével összefüggő elemeket ki sem emeli a szabályozásból, mint ahogyan a 2023-as hatálybalépés kérdése is inkább csak technikai értelemben szerepel, bár a hivatalos indokolás felkészülési eleme rögzítést nyert. Az AT9M 11. cikkének indokai között egyaránt kiemelésre kerül az ismétlő, egyszerűsítő és újra-szervező attitűd, valamint az érdemi tartalmi korrekció.

Ha a Velencei Bizottság 2020-as AT9M-jelentése különleges jogrendre vonatkozó elemeinek súlyponti megállapításaira fókuszálunk, a 75.²⁷⁶ és a 88/g.²⁷⁷ bekezdések összevetése alapján meglehetősen széles a spektrum: az egyszerűsítés és egyértelműsítés támogatása mellett a Bizottság kiemelt ajánlasként nevesíti a Honvédelmi Tanács szükségességét a különleges jogrendi kormányzati hatáskör-bővítéssel szemben, amelyet támogathatatlan jelzéseként értékel, pusztán a szélesebb reprezentativitás vélelmére alapozva. Ehhez képest különösen feltűnő, hogy az Európai Unió egyébként általában kritikus hozzáállású, és párhuzamosan előkészített 2021-es jogállamisági országjelentése éppen ezt a mozzanatot mellőzi: a 2020-as előzményekre szigorúan építő, és a lábjegyzetekben másodlagos későbbi hivatkozások lehetőségét megalapozó jelentés a vélt kormányzati túlhatalmi szegmensben tartózkodik érdemi megállapítástól, szemben a hatalmi ágak közötti egyensúly fenntartására irányuló értékelések hangsúlyozásával és a sarkalatos óvatossági fenntartások befogadásával. A Honvédelmi Tanács-ügy az Európai Unió értékelése szerint így nem valós probléma, szemben az EU szempontjából releváns egyéb jogállamisági vitákkal, ahol viszont a jelentés bedolgozóinak értelmező szerepe nyilvánul meg.

Az Európai Unió jogállamiság-értékelési tematizálásában a különleges jogrend elsődlegesen a fékek és ellensúlyok kérdéseit érintő intézményi kérdések 4. kosarába tartoznak azzal, hogy a bírói függetlenség hiánya, illetve a jogorvoslati rendszer esetleges hatékonysági hiátusa az első kosárba kerülést is megalapozhatja.²⁷⁸ Tulajdonképpen mind a túl sok, mind a túl kevés bírói felülmérlegelés vitássá tehető ebben az olvasatban, ha a kormányzat általános felelőssége mellett

²⁷⁶ “The Venice Commission welcomes this change, insofar as it simplifies and makes clearer when exceptional states apply, making the law more accessible and understandable.” Opinion 18.

²⁷⁷ “85. The Venice Commission would like to make the following key recommendations: (...)

g) As concerns the abolition of the National Defence Council and the entrusting of its powers to the Government – which is less broadly representative – while it is not contrary as such to European standards it leads to a concentration of emergency powers in the hands of the executive which cannot be considered an encouraging sign,” Opinion 20-21.

²⁷⁸ Témánk szempontjából így az antikorrupciós második, valamint a média-pluralizmusra fókuszált harmadik kosár mellőzhető.)

az Unió elvárásokkal is él az egyébként független alkotmánybírósági döntések tartalmával szemben.²⁷⁹

Míg tehát az Emberi Jogok Európai Bírósága különleges jogrenddel összefüggésbe hozható ítéleteit egyfajta felülmérlegeléstől való távolságtartás jellemzi, az Európai Unió esetében az ítéletek elvárt értéktartalma dominánsabb. Az értelmezési elvek szerepe itt nagyobb, ennek megfelelően a vizsgálatba bedolgozó források szempontrendszer a határhelyzeti szükségességi és arányossági mérlegelési tartományokra végső soron kihat. Mindez elsődlegesen a leszűkített közérdekű korlátozhatósági elvárásrendszerben ölt testet.

Mindezek előre vetítése mellett a 2020-as²⁸⁰ és 2021-es magyarországi jogállamisági jelentés intézményi fejezeteinek összevetése során szembetűnő, hogy az eredetileg a terjedelem ötödét sem elérő fejezet a jelentés közel 30%-os arányára bővült,²⁸¹ messze meghaladva annak – visszacsatolásokra is visszavezethető – általános bővülési arányát. Az elsődleges általános bírálati szempontok a fejezetben konstansnak tekinthetők 2020. óta:

- az egyeztetések és hatásvizsgálatok hiánya,
- a veszélyhelyzet megszüntető feltétellel / határidő nélkül történő bevezetése és tág felhatalmazottsága,
- a szükségesség és arányosság az üzleti környezet is érintő jellege,
- a különleges jogrend hatályán túli állandósítás esetei,
- az alkotmánybírósági ügyek tartalmi túlterjeszkedése a különleges jogrendi szükségességen, ugyanakkor a be nem avatkozás bírálati adóügyben,
- a kormányzati alkotmánybírósági panaszjog léte, valamint
- a kormánykritikus NGO-kat érő kormányzati nyomás.

A 2021-es változat beazonosítható pontjai esetében kiemelendő, hogy az első COVID-veszélyhelyzet megszüntető feltétellel történő bevezetéséhez és 2020. nyári kivezetéséhez képest a későbbi „felhatalmazó törvény” hatályvesztése már konkrét határnaphoz képest került többször is kiterjesztésre, amely nemcsak a gyakorlat megengedhetősége, hanem az elvárás idealizáltsága szempontjából is kérdésessé tehető. E kérdés ugyanakkor – ellentétben a kihirdetések és meghosszabbítások eltéréseinek kiemelésével – sommásan került bírálatra.

Míg tehát a Velencei Bizottság megállapításainak részleges átvétele szempontjából fellelhető némi forráskritika az uniós munkaanyag összeállítása során, a korábbi saját megállapítások esetében még a szabályozási mód érdemi változása esetén is felbukkannak az immáron okafogyottá vált korábbi bírálatok. Mindezt kiegészíti egy olyan szerkesztési technika, amely a konkrétan érintett lezárt, vagy folyamatban lévő ügyeket is lábjegyzetben szerepelteti, ehhez képest a megállapításokat generalizált jelleggel emel át a főszövegbe. Mindez lehetővé teszi egy későbbi jelentés összeállításánál, hogy korábban felvetésként hivatkozható legyen olyan példa, amely az időben korábbi jelentésnek csak illusztrációja, de az arra alapozott következtetés hiányzik.

²⁷⁹ Brüsszel, 2021.7.20. SWD(2021) 714 final BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM 2021. évi jogállamisági jelentés Országfejezet - A jogállamiság helyzete Magyarországon https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rorl_country_chapter_hungary_hu.pdf 182. lábjegyzet 23-24. lap.

²⁸⁰ Brüsszel, 2020.9.30. SWD(2020) 316 final BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM 2020. évi jogállamisági jelentés Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN>

²⁸¹ A IV. fejezet 2020-ban a 18-21. lapot érintette, 2021-ben már a 21-28. lapra terjedt ki.

Az AT9M elfogadási módjára vonatkoztatott konzultáció-hiányra alapozott bíráló és a sarkalatos törvényekre utaló fenntartások mellett is átvételre kerül végső soron a kormányzati szerepet korlátozó elemek hangsúlya, de az azonos időben elkészített velencei bizottsági jelentéshez képest összességében pozitívabb megközelítés is. Amiben ugyanakkor az EU bírálata markánsabb, az az alkotmányossági követelményeket megállapító gyakorlat bírálata.

Az AT9M-viták külföldi szegmensét összegezve így kiemelhető, hogy sem az Európai Unió, sem pedig a Velencei Bizottság nem tudta kellő mélységben illeszteni értékelési szempontrendszerébe a szabályozás 2023-as hatályba lépési szegmensét, amely a hazai ellenzéki érvelésben is koherencia-zavart eredményezett. A tényt magát észlelték, már a kellő felkészülési időre alapított kormányzati érvrendszer is rögzítésre került, mégsem tudták mindezt összeegyeztetni a sürgős elfogadási módra és az egyeztetés hiányára alapított általános kiindulóponttal.

Ezen túl a hatályos szabályozási állapot kritikája legfeljebb annak bonyolultsága és egyszerűsíthetősége vonatkozásában került átvételre. A közös kiinduló pont a demokratikus részvétel elvárása mindenekelőtt, akkor is, ha annak elvárása végső soron az eredmény elérhetőségét veszélyezteti. Egyik jelentésben sem merül fel az ország működőképességének és irányítottságának érdeke, csak a visszaélések lehetőségének kiemelése. A forráskritika nem jellemző, a bírósági gyakorlat bírálata viszont igen: az alkotmánybírósági gyakorlat bírálataiban az Európai Unió azonban messzebb ment, mint az e tematizálástól tartózkodó Velencei Bizottság. Talán a legnagyobb nyitott kérdés az országjelentések alapján, hogy a bíráló megáll-e az alkotmánybírósági tevékenység eseti vagy rendszerszintű kritikájánál, vagy pedig általános rendszer- és alkotmányosság-kritikába csap át.

A sarkalatos törvények hiánya miatt az értékelés részlegességének reflexiója adott, a béke időszaki válságkezelés eszköztárának kiépítésére irányuló szabályozási feladat felfedezése teljesen hiányzik, amely további bírálati irányt eredményezhet az ítélt dolog-csapdán alapuló absztrakt generalizálások és analógiák folytán. Sem az EU országjelentések, sem pedig a Velencei Bizottság tematikus riportja nem jut el viszont arra az arányosítási szintre, amely a 2020-as *COVID-Report* legnagyobb erénye.

7.4 Ugyanaz visszafordítva?

Mi a nemzetközi olvasat jelentősége a hazai alkotmányosság szempontjából? Elsődlegesen a bumeráng-effektus, a visszahatás. Amit felfognak külföldön, azt visszafordíthatják belföldre. Ebből a szempontból a választási kontextus kívül maradása kiemelten pozitív fejlemény lenne, de ennek esélye napról napra csökken. Az egyes aspektusok egymásra vetítése következtében az értelmezési tartományok korrekciója más mederbe sorolhatja a hazai közjogi vitát is: racionalizálhatja az egyébként irracionálisan érzelmes attitűdöt, de diszkreditálhat is reális alternatívákat. A legsúlyosabb dilemmák az alábbiaknak tűnnek összekapcsolhatónak eltérő következtetésre vezető kontextus-párok formájában 2021 decemberében:

1) a demokratikus jogállamban szükségesség versus a különleges jogrendi és béke időszaki válságkezelési eszköztár visszaigazolhatósága: ha a különleges jogrendi intézményrendszer a demokratikus jogállam idealizált elvárásrendszerével nem egyeztethető össze, az illúziók működéstelen, kiszolgáltatott, végső soron bukott vagy hiányzó államisághoz vezethetnek.

Voltaképpen a szükséges korlátozás indokolhatósága pusztán a megkérdőjelezés kiemelése folytán diszkreditálódik, az érdemi arányosítás lehetősége elvész;

2) az alkotmányos erózió versus deklaráció /aktiválás / alkalmazás elbírálási fokozatossága:

ha az állam önvédelme visszaigazolható szabályozási igény egy jogállamban, annak megengedhetőségi keretei akkor munkálhatók ki, ha a különleges jogrend intézményrendszere nem az alkotmányosságot lebontó folyamatként, hanem az immun-válasz egymásra épülő fokozataiként nyer értékelést. A magyar országjelentés, illetve a Velencei Bizottság AT9M értékelésének különleges jogrendi része ettől elég távol áll;

3) az alapjogi korlátozások divergáló befogadhatósági trendje versus a bírói hatalom felülmérése az állami felelősség mellett:

az értelmezési keretek kialakítása során némileg túlértékelt a szabályozó hatóságok szerepe a bírói jog alakulásával szemben: a döntések el nem fogadása kockázatokat hordoz nemzeti és nemzetközi intézményes szinten egyaránt. Annak következtében ugyanakkor, hogy – végső soron – a viszonyítási szempont és az értékelés módja is eltérhet, a bírói ítéletek különbségének lehetősége eleve kódolt a rendszerben. A nemzeti jogorvoslati rendszer eljárásrendjének és a bírósági személyzet függetlenségi bírálata viszont felvállalt politikai magatartás;

4) a kellő idő versus szükségtelen gyorsaság 2023-ra vetített dilemmája: egy konszenzuson alapuló rendszer fogalmilag részleges koherenciával kecsegtet, az egyeztetés nélkül elfogadott, teljessé tett intézményrendszer legitimitása viszont egészen kérdőjelezhető meg. Talán a legrosszabb megoldás egy intézményrendszer részleges és mulasztásokkal terhelt kiépítése. A védelmi és biztonsági reform jövője így végső soron a 2022-es választásoktól függ: ami kiépül 2023-ig, azt viszont a nemzetközi fórumok bírálni fogják valamilyen jogbiztonsági hivatkozással.

A különleges jogrendi tematika eddig lényegileg nem lépte át az EU Országjelentések IV. fejezetének határát, ugyanakkor az I. fejezet bírósági függetlenségi bírálatai, a II. fejezetnek a közbeszerzési mentességet a korrupcióval azonosító elemei, valamint a III. fejezet veszélyhelyzeti nyilvánosság-szűkülési hivatkozásai a különleges jogrendi tematikával egyesítve végső soron a választások tisztaságának megkérdőjelezésére alkalmas eszközzé teheti a különleges jogrendi gondolatkör szubjektív jogállamisági értelmezésekkel megalapozott, generalizált bírálatát.

Mindez különösen a COVID-válságkezelés példáival összefüggésben veszélyesen változó körülmények között zajlik, mivel az alkotmányos mérlegelés és a nemzetközi jogi vagy jogharmonizációs követelményeknek megfelelés – a migráns-válságkezelés során megtapasztalt módon – alapvetően eltérő jogi következtetésekre vezet, amelynek a derogációtól függő értelmezési tartománya a politikai kommunikációs térben nehezen kezelhető bonyolultságot eredményez. A *lawfare* esetleges diszkreditálási célzata a politikai szereplők helyett a kiépítés alatt álló intézményrendszert lehetetlenítheti el.

Felhasznált irodalom:

- 1) CSIHA GÁBOR: Haditudósítás a honvéd igazságügyi karról, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/3. 81-91. http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2020/09/Katonai-szemle-2020-3_FINAL.pdf
- 2) CSINK LÓRÁNT – FRÖHLICH JOHANNA: a Haining-elv; *Iustum Aequum Salutare* XII. 2016. 4. http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20164sz/03_Csink_Frohlich_IAS_2016_4.pdf
- 3) FARKAS ÁDÁM – PATYI ANDRÁS, *IV. A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016*, In: FARKAS ÁDÁM (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2018/09/Farkas_%C3%81d%C3%A1m_szerk_A_honvedelem_joganak_kerdesei.pdf 87-112.
- 4) FARKAS ÁDÁM – KELEMEN ROLAND (Szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között / Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2020. [HTTP://WWW.HADIJOG.HU/WP-CONTENT/UPLOADS/2020/11/SZK%20BCLLA-%20A9S-KAR%20BCBDISZ_ONLINE.PDF](http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2020/11/SZK%20BCLLA-%20A9S-KAR%20BCBDISZ_ONLINE.PDF)
- 5) HALMAI GÁBOR – MÉSZÁROS GÁBOR – KIM LANE SCHEPPELE: Állandósuló kivételesség / A tyúktolvaj és a „második felhatalmazási törvény” *Élet és Irodalom, PUBLICISZTIKA* - LXIV. évfolyam, 24. szám, 2020. június 12. <https://www.es.hu/cikk/2020-06-12/halmai-gabor-meszáros-gabor-kim-lane-scheppele/allandosulo-kivetelesseg.html>
- 6) JAKAB ANDRÁS-TILL SZABOLCS: A különleges jogrend; In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ; SCHANDA, BALÁZS; CSINK LÓRÁNT (szerk.) *Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos Intézményei*, Budapest, HVG-ORAC (2021) nyolcadik átdolgozott kiadás, 437-484.
- 7) JUHÁSZ LÁSZLÓ (Szerk.): *A megújult védelmi igazgatás 10 éve / adalékok a védelmi igazgatás 30 éves történelméhez – Zrínyi* 2020. [HTTPS://HMVEDELMIIGAZGATAS.KORMANY.HU/DOWNLOAD/D/4D/C2000/A%20MEGUJULT%20VEDELMI%20IGAZGATAS%2010%20EVE-KISMERET.PDF](https://hmvedelmiigazgatás.kormany.hu/download/d/4d/c2000/a%20MEGUJULT%20VEDELMI%20IGAZGATAS%2010%20EVE-KISMERET.PDF)
- 8) KÁDÁR PÁL: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010-2014, *MTA Law Working Papers* 2014/36. <https://jog.tk.hu/mtalwp/sarkalatos-atalakulasok-a-ketharmadossarkalatos-torvenyek-valtozasai-a-honvedelem-teruleten-2010-2014?download=pdf>
- 9) KÁDÁR PÁL: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/4. 7-33. <http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2021/01/Katonai-szemle-2020-4-munkap.pdf>
- 10) KÁDÁR PÁL: A hibrid kihívások és a működő államszervezet – gondolatok egy konferencia margójára; *Honvédségi Szemle* 2020/4. http://real.mtak.hu/125796/1/HSZ_2020_148_4_Kadar_Pal.pdf 3-10.
- 11) KÁDÁR PÁL: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/11. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_11_%20K%C3%A1d%C3%A1r%20P%C3%A1l_A%20v%C3%A9delmi-

biztons% C3% A1gi% 20szab% C3% A1lyoz% C3% A1s% 20reformj% C3% A1nak% 20egyess% 20k% C3% A9rd% C3% A9sei% 20az% 20Alapt% C3% B6rv% C3% A9nyen% 20t% C3% BAl.pdf

- 12) KELEMEN ROLAND: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.); *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2018/1. szám
http://epa.oszk.hu/02500/02511/00008/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2018_1_063-094.pdf63-94;
- 13) KOVÁCS KRISZTA: *Hungary's Orbánistan: A Complete Arsenal of Emergency Powers, Verfblog*, 2020/4/06, <https://verfassungsblog.de/hungarysorbanistan-a-complete-arsenal-of-emergency-powers/>, DOI: <https://doi.org/10.17176/20200406-131348-0>
- 14) LAKATOS LÁSZLÓ – VARGA ATTILA FERENC: A magyar honvédelmi igazgatás; In: Farkas Ádám-Kádár Pál (szerk) *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Zrínyi 2016.
<http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2017/12/Mo-katonai-kozjogi-web.pdf> 159-212
- 15) MÉSZÁROS GÁBOR: Indokolt-e a különleges jogrend koronavírus idején? – Avagy a 40/2020. (III.11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről; *Fundamentum* <http://fundamentum.hu/sites/default/files/onlinefirst/meszaros-gabor-dokkom-indokolt-e-a-kulonleges-jogrend-koronavirus-idejen.pdf>
- 16) NAGY ZOLTÁN – HORVÁTH ATTILA (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei; MFI Tudományos Közleményei 4., Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2001. http://mfi.gov.hu/wp-content/uploads/2021/10/MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf
- 17) PATYI ANDRÁS: „40/A. § [A Magyar Honvédség és a Rendőrség feladatai]”; In: JAKAB ANDRÁS (szerk): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég 2009*, Budapest
- 18) PETRUSKA FERENC: A lawfare fogalma, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 9: 3 (2021) <https://hadijog.hu/megjelent-a-katonai-jogi-es-hadijogi-szemle-2021-3-szama/> 97-106
- 19) POKOL BÉLA: Pénz és politika, Aula kiadó Budapest 1993.
- 20) ROEPKE, WOLF-DIETHER, THANKEY, HASIT (2019): Resilience: the first line of defence; *NATO Review* <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>
- 21) SEREG ANDRÁS: Sulyok Tamás: *A nehéz ügyek között vannak nehezebbek* <https://index.hu/belfold/2021/03/08/sulyok-tamas-a-nehez-ugyek-kozott-vannak-nehezebbek/>
- 22) SZABÓ MÁRIA: A Bundeswehr polgári vezérlésének és vezetésének „filozófiája”: az Innere Führung; In: JOÓ RUDOLF – PATAKI G. ZSOLT (szerk.): *A haderő demokratikus irányítása*; ZMNE LCKK 1998., 41-92.
- 23) SZENTE ZOLTÁN: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, *MTA Law Working Papers* 2020/17. <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai>
- 24) TILL SZABOLCS: A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988-2017; Zrínyi Kiadó 2017.
- 25) TILL SZABOLCS: „Különleges Jogrend” In: Jakab András – Fekete Balázs (Szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog Rovat, Rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) (2019) <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>

- 26) TILL SZABOLCS: Asterix és az európai munkaidő-szervezés, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/1. http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2020/05/Katonai_szemle_2020_1_munkaa_FINAL.pdf 159-213.
- 27) TILL SZABOLCS: Freedom of European national constitutions to regulate emergencies (Comparative study on the Hungarian structure of special legal orders), Hungarian Society for Military Law and Law of War 2020, Budapest. http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2020/12/Till-emergency-extended-2020-Hadijogi_FINAL+C.pdf)
- 28) TILL SZABOLCS: A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I. *Katonai és Hadijogi Szemle* 9. évfolyam 1. szám (2021) 7-42. http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2021/04/Katonai-szemle-2021_1_final.pdf
- 29) TILL SZABOLCS PÉTER: Asterix és az európai munkaidő-szervezés újabb kihívásai; *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 9/3. (2021) 7-58. <http://hadijog.hu/wp-content/uploads/2021/10/Katonai-szemle-2021-3-final.pdf>
- 30) TILL SZABOLCS PÉTER A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához, *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/1. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_1_%20Till%20%20Szabolcs%20P%C3%A9ter_A%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20perspektivikus%20ir%C3%A1nyai%20a%202021-2030%20id%C5%91t%C3%A1vban,%20kapcsol%C3%B3dva%20a%20NATO%20%20C3%BAj%20strat%C3%A9giai%20koncepti%C3%B3j%C3%A1nak%20v%C3%ADzi%C3%B3j%C3%A1hoz.pdf
- 31) TILL SZABOLCS, Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/19. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok_2021_19_Till_Az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%20kilencedik%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1sa%20szerint%C3%A9nek%20perspektivikus%20ir%C3%A1nyai%20a%202021-2030%20id%C5%91t%C3%A1vban,%20kapcsol%C3%B3dva%20a%20NATO%20%20C3%BAj%20strat%C3%A9giai%20koncepti%C3%B3j%C3%A1nak%20v%C3%ADzi%C3%B3j%C3%A1hoz.pdf
- 32) TILL SZABOLCS PÉTER: Az Alkotmánybíróság döntése a közérdekű adatigénylések eljárási határidejéről / Alapjogok korlátozása különleges jogrendben, *Jogesetek Magyarázata* 2021/4. 5-11.
- 33) VÖRÖS IMRE: Különleges jogrend katonákkal – mindörökké? http://ekint.org/lib/documents/1610007006-Publ_Voros_Imre_Kulonleges_jogrend_katonakkal.pdf
- 34) UITZ RENÁTA, “Hungary’s attempt to manage threats of terror through a constitutional amendment” 2016 28 April. www.constitutionnet.org/news/hungarys-attempt-manage-threats-terror-through-constitutional-amendment



Különleges jogrend 2020-2023

Kurzus-tematika és időrend

ELTE Bibó István Szakkollégium 2021. tavasz

Előadások: két heti rendszerességgel dupla óra csütörtök 18.00-i kezdettel online vagy (lehetőség szerint) a Szakkollégiumban, február 11-től kezdődően, összesen hét alkalommal.

- | | | |
|---|------------|---|
| 1 | Február 11 | Bevezető előadás
A téma jelentősége, aktualitása.
Alapfogalmak: honvédelmi alkotmányosság és különleges jogrend
Fegyveres erő, rendvédelmi szervek és nemzetbiztonsági szolgálatok |
| 2 | Február 25 | A Magyar Honvédség az államszervezeti rendszerben
A honvédelem irányítása
A védelmi igazgatás intézményrendszere
A katasztrófavédelmi igazgatás |
| 3 | Március 11 | A különleges jogrend rendszertana és időbelisége
2020 vs 2023
Válságkezelés
Kezdeményezett / kihirdetett különleges jogrend |
| 4 | Március 25 | A válságok kezelése
A Nemzeti Biztonsági Stratégia
A Magyar Honvédség feladatrendszere
A COVID-19 válságkezelés sajátosságai
NATO vs Európai Unió aspektusok |
| 5 | Április 8 | A különleges jogrend és az igazságszolgáltatás
(Dr. Soós László emlékest)
Alkotmánybíróság / Alaptörvény 8. módosítása / katonai bíraskodás
Jogállamisági és hatásköri viták |
| 6 | Április 22 | A honvédelem és az egyén kapcsolata
A jogkorlátozások és kötelezettségek csoportjai
A honvédelmi és a katasztrófavédelmi indokolásrendszer
Az emberi Jogok Európai Bírósága korlátozó szerepe |
| 7 | Május 6 | Konzolidáció
Honvédelmi alkotmányosság helyett védelmi alkotmányosság? |

Tartalom

1.	Előszó	3
2.	A honvédelmi alkotmányosság és a különleges jogrend: fogalom-történeti bevezetés	6
2.1	A honvédelmi alkotmányossági fogalom átértelmezése	8
2.2	A ténylegesen megvalósult szabályozási alternatíva	12
2.3	Egyes alaptörvényi fogalmi determinációk	17
2.4	A honvédelmi és védelmi alkotmányossági kontextus fejezeti összességére	19
3.	A honvédelem, védelmi igazgatás, honvédelmi igazgatás fogalma, szervei, feladatai	23
3.1	A honvédelem fogalma	24
3.2	A védelmi és honvédelmi igazgatás fogalma	27
3.3	A szervrendszer elemei és változásai	30
3.4	A feladatok hangsúlyai	34
3.5	Fejezeti összefoglalás	36
4.	Az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdése és az új honvédelmi törvény szabályozási mozgásterére	37
4.1	A Magyar Helsinki Bizottság 2021. novemberi helyzetértékelésének összefoglalása	38
4.2	Szervezet és működés	41
4.3	Feladatrendszer és működési módok	43
4.4	Irányítás és vezetés	47
4.5	A Magyar Helsinki Bizottság 2021. decemberi helyzetértékelésének kritikája	49
4.6.	Fejezeti összefoglalás	52
5.	A különleges jogrend és az igazságszolgáltatás	54
5.1	A bíráskodás különleges jogrendi keretei	55
5.2	Az Alkotmánybíróság és a különleges jogrend kapcsolata	60
5.3	Az Alkotmánybíróság jogalkotással párhuzamos szerepe a különleges jogrendi alapjog-korlátozási dogmatika kialakításában	63
5.4	Fejezeti összefoglaló	94
6.	Az alapvető jogok és kötelezettségek sajátos védelmi és biztonsági értelmezési tartományai	96
6.1	A védelmi és biztonsági kötelezettség-rendszer elemei és az alkotmánybírósági elvárások	98
6.2	Az önkéntes szolgálatteljesítés és a honvédelmi alkalmazottakra vonatkozó szabályok	111
6.3	A katonai feladatok szerint differenciált értelmezési tartomány	115
6.4	A különleges jogrendi szolgálatteljesítés eltérő szabályainak megengedhetőségi összefoglalása	117
7.	A különleges jogrend és a jogállamiság összefüggései: fórumok és kontextusok 2020-2023. (Helyzetjelentő összegzés konferencia után)	119

7.1	Hipotézis és fogalmi visszatekintés.....	119
7.2	A kontextusok burjánzása belföldön.....	120
7.3	Ugyanaz fordítva?	127
7.4	Ugyanaz visszafordítva?	135
Felhasznált irodalom:.....		137
Függelék		140