

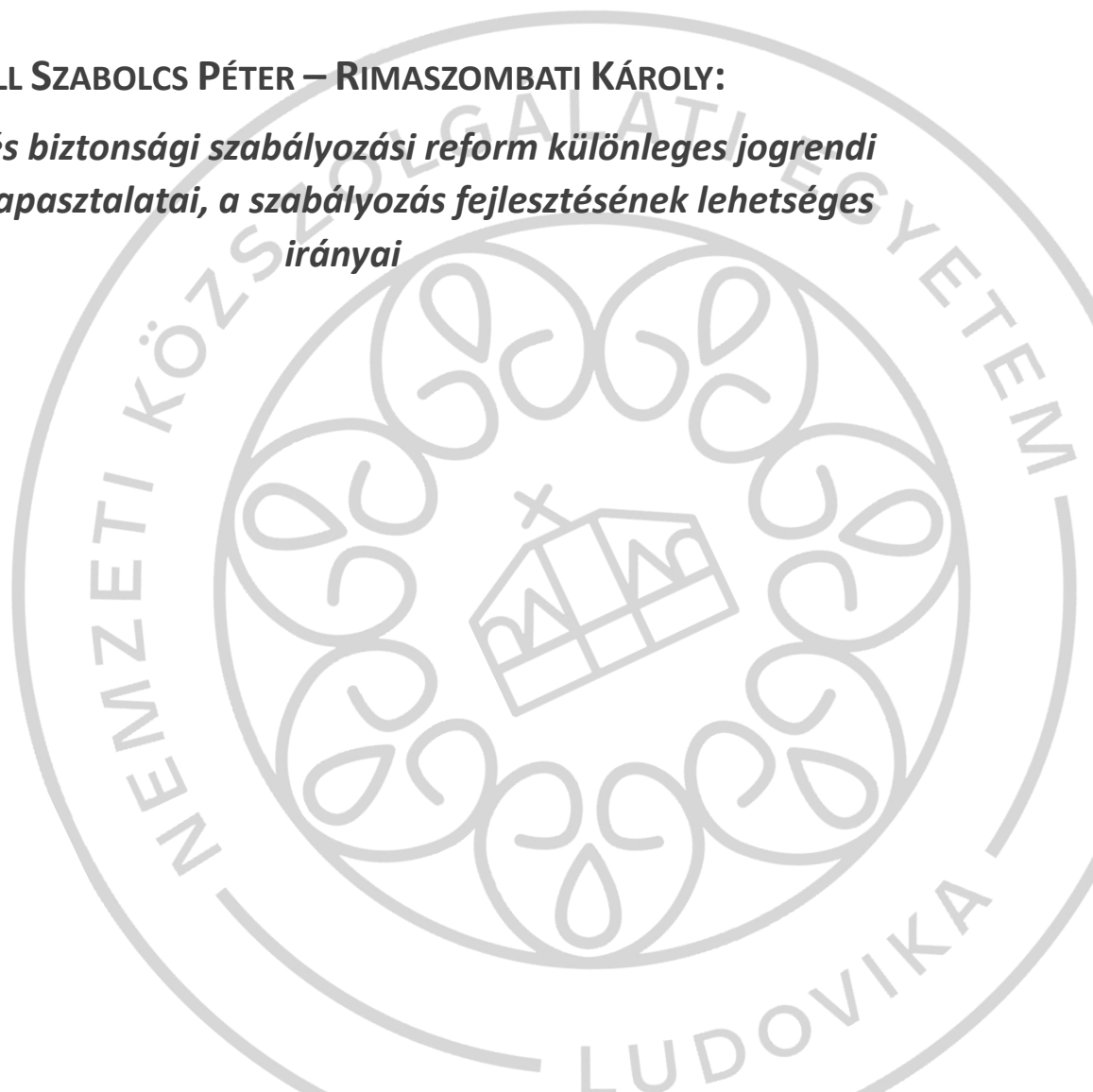
NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK

2024/14.

TILL SZABOLCS PÉTER – RIMASZOMBATI KÁROLY:

*A védelmi és biztonsági szabályozási reform különleges jogrendi
működési tapasztalatai, a szabályozás fejlesztésének lehetséges
irányai*



Rólunk

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

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

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

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

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

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



Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2024/14.

Szerző:

*Dr. Till Szabolcs Péter
Rimaszombati Károly*

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál dandártábornok

Kiadja

*Nemzeti Közszerológati Egyetem
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*

Kiadó képviselője

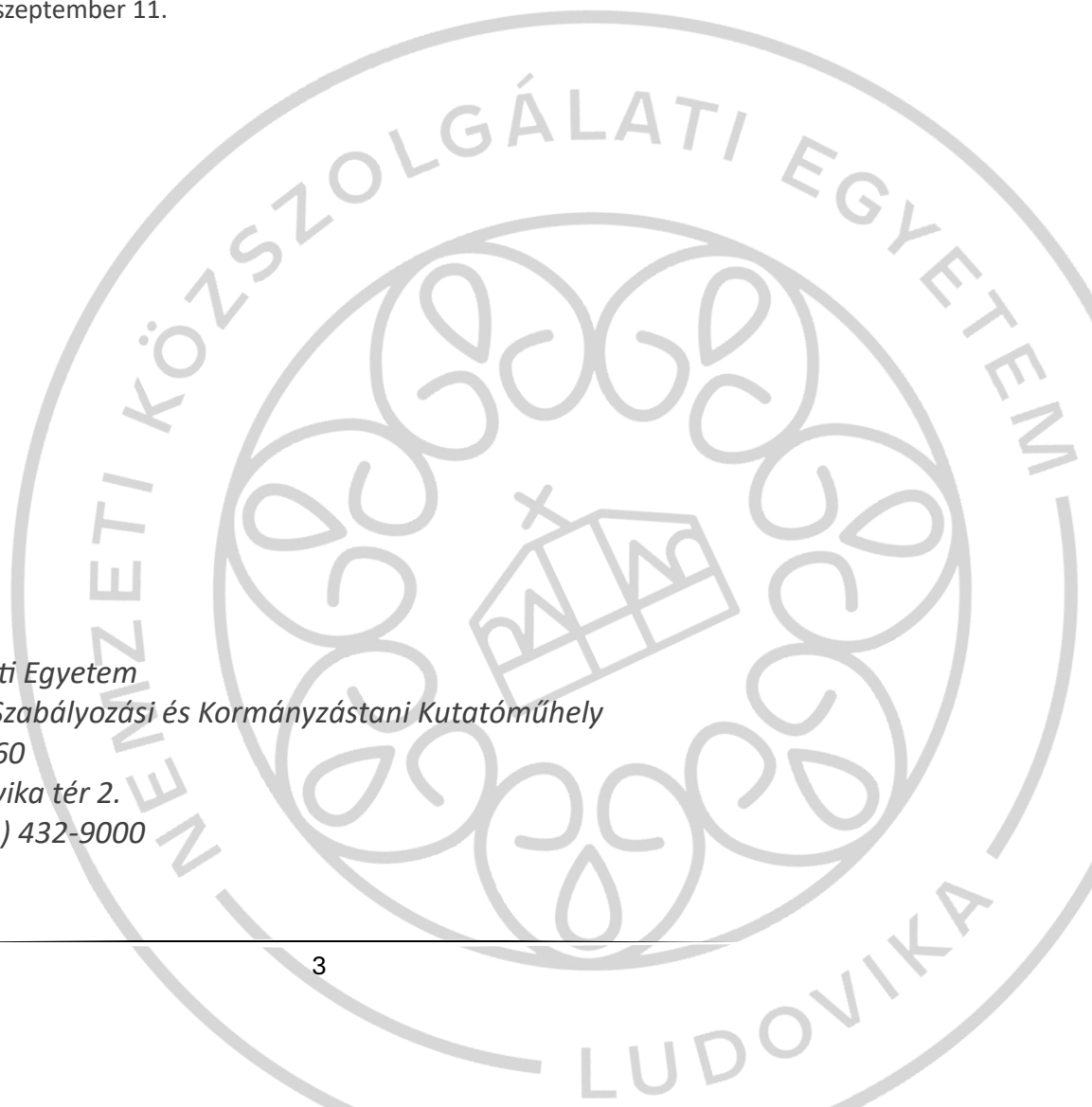
Dr. Kádár Pál dandártábornok

A kézirat lezárva: 2024. szeptember 11.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:

*Nemzeti Közszerológati Egyetem
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely
1441 Budapest, Pf.: 60
Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.
Központi szám: 36 (1) 432-9000*



TILL Szabolcs Péter – RIMASZOMBATI Károly:

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI REFORM KÜLÖNLEGES JOGRENDI MŰKÖDÉSI TAPASZTALATAI, A SZABÁLYOZÁS FEJLESZTÉSÉNEK LEHETSÉGES IRÁNYAI

Bevezetés¹

„Nyilvánvaló, hogy a különböző biztonsági kihívásokhoz lehetséges hatásaihoz mérten még ugyanazt az eszközt is másképpen lehet megindokolni.”²

Mintegy 10 hónappal ezelőtt egy angol nyelvű tanulmányban megvizsgáltuk az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosításának (a továbbiakban: AT9M és AT10M) a különleges jogrend hazai szabályozására ható tapasztalatait és perspektíváit. A jelen tanulmány³ e vizsgálathoz kapcsolódva a magyarországi védelmi és biztonsági szabályozási reform különleges jogrendi működési tapasztalatait ütközteti a prognosztizált fejlesztési lehetőségekkel és irányokkal közel két év után.

A korábbi tanulmány a vizsgálat során tíz szempontot vezetett be, ezek alapján értékelte a reform első éves tapasztalatait. Újabb tíz hónap elmúltával van értelme kontrollálni e metodikát: az eredetileg rögzített 10 szempont és probléma közül nem mindegyik vált valós gyakorlati kihívássá, illetve a korábban prognosztizált értelmezési tartományok relatív fontosságának eltolódása mellett új értelmezési dimenziók is megjelentek.

A jelen tanulmány célja a korábbi vizsgálat eredményeinek aktualizálása a védelmi és biztonsági reform második évének értékelése során. Ezen értékelés egyik vonatkoztatási pontja *A jogállamiság helyzete Magyarországon, 2024. évi jogállamisági jelentés Országfejezet* című EU Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum.⁴

Látszólag ugyanis a védelmi és biztonsági reform szabályozása nyugvópontra érkezett, mivel a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: Vbö.) módosítására 2023 nyara óta nem került sor. Ehhez képest a kapcsolódó

¹ A TKP2021-NVA-16 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NVA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

² Szabolcs Péter TILL–Károly RIMASZOMBATI: *The 9th and the 10th Amendment to the Hungarian Fundamental Law / Special Legal Order versus Emergencies - a Hungarian Perspective; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2023/8.*; 8. Valamennyi mottó a szerzők fordítása az angol eredeti változatból.

³ A jelen tanulmány a szerzők *First Impressions of the Hungarian Defence and Security Regulation Reform Focusing on Special Legal Order in Practice - Possible Further Developments; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2024/12.* című tanulmányának magyar nyelvű részben átdolgozott változata.

⁴ Az SWD(2024) 817 final, Brussels 24.7.2024. számú bizottsági munkadokumentum mélysége és oldalszámozása részben eltérő az angol változat (a továbbiakban: 2024RoLHunRepEn) és a magyar fordítás (a továbbiakban: 2024RoLHunRepHu) tekintetében.

szabályozási területeken már az Alaptörvény tizenharmadik módosításának (a továbbiakban: AT13M) hatályba lépése van folyamatban, illetve a szabályozási rendszerbe meghatározó szereplőként beépült a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójának intézménye.

A szabályozási fejlemények mellett folytatódott az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) közjogi dogmatika-teremtő tevékenysége, az egymásra épülő határozatok folytán az eredeti szabályozási céllal konkuráló hangsúlyú jogkorlátozási érvelés is kialakult. Mindez megerősítette azt a hipotézist, amely szerint a védelmi és biztonsági reform megvalósulása szempontjából a szabályozási tevékenységen túl a közjogi bíráskodás szerepe is meghatározóvá válhat, így az AB is érdemi hatást gyakorolhat a rendszer kialakítására, bár a jogállamisági országjelentés e következtetésig nem jutott el.⁵

Azzal, hogy az AB az alkotmányos értelmezési tartomány rögzítésén alapuló keretek védelmén túl eljutott az első veszélyhelyzeti kormányrendeleti szabály megsemmisítéséhez, minőségi szempontból változott a szabályozó mozgástere. Az AB értelmezése levezette a *különböző indokból kihirdetett veszélyhelyzetek eltérő szükségességi és arányossági korlátozhatósági standardját*: ezzel együtt a tartós környezeti következmények vonatkozásában nem korlátozható, és visszalépést sem engedő, konkuráló alkotmányos érdeket is megállapított. Ugyancsak elmozdulás történt egy másik érvelési elemben: az alapvető jogok korlátozhatóságán túl a kellő felkészülési idő jogállamisági elvárása vonatkozásában is levált az AB a korábbi különleges jogrendi érvelésről, a béke időszaki elvárásrendszer alkalmazását kiterjesztve.

Az érvelésben a jogállamiság és jogbiztonság kérdése kifejezett kiterjesztést nyert: a veszélyhelyzeti szabályozási jelleg az azonnali alkalmazhatóság korábban visszaigazolt lehetősége szempontjából csak az egyik mérlegelési szemponttá vált, már nem meghatározó körülményként értékeli a testület. A kereskedelmi készletek kérdéskörében született meg egy már hatályon kívül helyezett rendelkezésen alapuló szankció még folyamatban lévő ügyekben történő eltiltása mellett, hogy párhuzamos indoklások és különvélemények is megjelentek az alkotmánybírósági beavatkozás indokoltsága vonatkozásában.

Mindezeknek az lett a következménye, hogy a veszélyhelyzeti szabályozás gyakorlatában a működés szempontjából a célhoz kötöttség szigorúbb értelmezést nyert. Mindez ugyanakkor nem eredményezte önmagában a veszélyhelyzet szükségességének alkotmánybírósági felülvizsgálatát, mivel utóbbi kérdést az AB az Országgyűlés kizárólagos politikai mérlegelési jogkörébe utalta.

A korábbi tanulmány kiinduló helyzet-értékeléséhez képest:⁶

- a kétféle indokú, COVID-válságkezelési, illetve háborús áttételes hatások miatt kihirdetett veszélyhelyzet eltérő minősége értékelést nyert a megengedhető beavatkozási eszközök vonatkozásában is,
- a szabályozás hatályba léptetési módja és a szabályok elvi betarthatósága ismét vizsgálható szemponttá vált,

⁵ A 9/2024. (IV. 30.) AB határozatot nem említi a munkadokumentum következtetése ellenére, 2024RoLHunRepEn 31 and 2024RoLHunRepHu 35-36, pedig az érvelés kialakítása már a 3004/2024. (I. 12.) AB határozatban megkezdődött, egy bírói kezdeményezés elutasítása során.

⁶ TILL–RIMASZOMBATI ibid 4-7.

- nem fejlődött a különleges jogrendi beavatkozások ellenzéki és uniós intézményi bírálatának módszertana és bírálati iránya, viszont
- 2024. első félévében két jogi kar is konferenciát tartott a különleges jogrendi válságkezelés háború-specifikus, illetve komplex alkotmányjogi, igazgatási és nemzetközi jogi összefüggéseiről,⁷ és
- tematizálták a veszélyhelyzeti szabályozások meghosszabbíthatóságát és a beavatkozások szabályozási módszertanának formai és tartalmi szempontjait.

Az első évi tanulmány hipotéziséhez képest így a második évi gyakorlatban némileg komplexebb szabályozási mozgástér értékelhető a kormányzati lehetőségek szempontjából. E mozgástér részletes feltárása ugyanakkor a korábbi vizsgálati szempontok tételes felülvizsgálatát teszi szükségessé, a korábbi tanulmány szerkezetének és módszerének kiegészített fenntartásával. Ennek során a szerzők reflektálnak néhány további értékelő felvetésre is.

1. pont: Az aktuális trendek

*„2022. november 1-jétől a szabályozás szinte visszatért a kiindulóponthoz a **kiterjesztett és megújított három eset**, a hadiállapot, szükségállapot és veszélyhelyzet kategóriájával. Az első két alternatívát az Országgyűlés alkotmányozó többsége, az utolsót pedig a Kormány hirdetheti meg azzal a lehetőséggel, hogy az utóbbi kis kétharmados többséggel (a szavazáson jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmada) meghosszabbítható. Az Alaptörvény e fejezetének szövege mindezek mellett még hosszabb lett, mint korábban volt.”⁸*

A különleges jogrendi és a kapcsolódó kvázi különleges jogrendi szabályozás rendszere alapvetően nem változott a védelmi és biztonsági reform hatályosulásának második évében: a fogalmi elkülönítés során különleges jogrendi esetnek az Alaptörvény 48. cikke szerinti három alternatívát kell tekintenünk, ezzel szemben a kvázi különleges jogrendi esetek⁹ a béke időszaki válságkezelés eszközei. A két kategória alapvető eltérése, hogy a korlátozás viszonyítási pontja a különleges jogrendi eltérített, vagy pedig a béke időszaki általános alapjog korlátozási standard. Mivel az alapvető elvek korlátozhatósága esetében sem létezik két eltérő alkotmányos mérce, így hasonló keretrendszerűek azok is, akár csak az abszolút jogok: a viszonyítás ezekben az esetekben is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, az 52. cikk (2) bekezdése nem érvényesül.

⁷ <https://hadijog.hu/karoli-konferencia/>; <https://hadijog.hu/kulonleges-jogrendi-konferencia/>

⁸ TILL–RIMASZOMBATI ibid 8.

⁹ Értelmezési tartományáról lásd részletesen: KÁDÁR Pál - HOFFMAN István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban; *Közjogi Szemle* 2021/3. 1- 11.

A különleges jogrend és a kvázi különleges jogrend példáinak párhuzamos alkalmazására folyamatosak a tapasztalatok, a összemosásuk ugyanakkor a bírálatok metodikai hibán alapuló visszatérő eleme.¹⁰ Mivel az AT10M a 2022. évi országgyűlési választásokat követően érdemben módosította az AT9M szerinti szabályozási koncepciót a veszélyhelyzetre vonatkozó fogalomrendszeri és hatályba léptetési időponti szempontból egyaránt, a 2022. évben két időszak is érdemi fordulóponttá vált:

- míg május végén átmenetileg egyidejűleg volt hatályban a COVID-válságkezelési célú és a *háborús veszélyhelyzet*,¹¹
- a védelmi és biztonsági reform hatályba lépésének 2022. november 1-jei fordulónapja már csak az utóbbi kategória hatálya szempontjából érvényesült.

A COVID-válságkezelési célú veszélyhelyzet így a védelmi és biztonsági reform megvalósítási szakaszától leválasztható. Utóbbi szempontból ugyanakkor elsődlegesen az alkotmánybírósági gyakorlatban megjelenő szakaszolási érvelés emelhető ki a 2024. év meghatározó fejleményeként a szabályozás hangsúlyainak változatlansága mellett. Fenntartva azon értékelést, hogy az AT10M lényegesen lejjebb toltta a különleges jogrendi küszöböt, a kvázi különleges jogrend esetei közül különösen az került eltérő megvilágításba, hogy az összehangolt védelmi tevékenység fogalmának részét képező, egészségügyi törvény szerinti egészségügyi válsághelyzeti szabályozás¹² automatikusan érvényesül különleges jogrendi környezetben is.

E szabályozás következménye, hogy a *háborús veszélyhelyzet* keretrendszerében automatikusan tovább hatnak olyan egészségügyi válságkezelési szabályok, amelyek indokolási problémája eredendően a COVID-indokú veszélyhelyzet esetében fel sem merülhetett. Az automatikus alkalmazhatósági szabály a szükségesség és arányosság beavatkozási céltól eltávolodó indokolhatóságát eredményezte.

2. pont: Az új típusú biztonsági kihívások

„...az Alaptörvény különleges jogrend idején sem függeszthető fel, mivel azonban a törvények rendkívüli helyzetekben is rendes eljárás szerint módosíthatók, akár az Alaptörvény is módosulhat a rendes eljárás szerint, bár a törvények fogalma alól (mint azok alapja) a T. cikk szerint kizárt lenne.”¹³

¹⁰ „Különböző alkotmányos mércékhez kell viszonyítani: a kvázi különleges jogrendi szabályokat az I. cikk (3) bekezdésében a normál békeidő-szabályok korlátozzák, a különleges jogrendi helyzetek eszköztárát viszont az 52. cikk. (2) bekezdése szerint kibővített »szükségességi és arányossági« teszt.” TILL–RIMASZOMBATI ibid 10.

¹¹ Az AT10M szerint kiterjesztett, leegyszerűsített fogalom a veszélyhelyzet kiterjesztésére az orosz-ukrán háború magyar következményei miatt. Hatályának összefoglalása a jogállamisági országjelentés szerint: „A kormány által 2022. május 25-én »az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófa tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében« kihirdetett »veszélyhelyzet« hatályát a kormány időközben 2024 novemberéig meghosszabbította.” 2024RoLHunRepHu 35.

¹² Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. § (1) és (3) bekezdése.

¹³ TILL–RIMASZOMBATI ibid 9.

Az Alaptörvény valamennyi további módosítása az AT9M óta különleges jogrendi, konkrétan veszélyhelyzeti szabályozási környezetben került elfogadásra. Míg az AT10M a különleges jogrendi szabályozás rendszerét közvetlenül érintette a hatályba lépés időpontja és a veszélyhelyzeti küszöb szempontjából, a későbbi módosítások első közelítésben a konkrét intézkedések megvalósítási kereteit befolyásolták.

A tizenegyedik módosítás alapvetően a vármegyei önkormányzati szervezetrendszer kereteit és terminológiai besorolását érintette az európai uniós képviseléválasztás és önkormányzati képviseléválasztás időpontjának összevonása mellett, így a védelmi és biztonsági szerepe marginálisnak minősíthető.

Az Alaptörvény tizenkettedik módosítása (a továbbiakban: AT12M) a katonákra vonatkozó szabályozási kereteket törvényiről kormányrendeleti szintre utalta azzal, hogy a Magyar Honvédségnél a szakszervezet működésének lehetőségét kifejezetten ki is zárta. E szabályozási megoldás a védelmi és biztonsági reform különleges jogrendi elemével ellentétes irányúként, de párhuzamos hatásúként értékelhető: végső soron a veszélyhelyzeti szabályozási tartalmak és a szabályozási szint béke időszaki szabályozási megoldásként, általános módon épültek be. E megoldás a kivezető törvények¹⁴ logikájának kiterjesztett megvalósulása, végső soron a honvédelmi szektorban a biztonsági kihívások magasabb szintű kezelhetőségének a jogkorlátozási szint rovására történő megvalósításával. A szervezeti feladat elláthatósága az egyéni érdek diszpreferálása árán érvényesül.

Az AT13M ugyancsak a katonai eszközök alkalmazhatósági lehetőségét érinti: a katonai tevékenységek és csapatmozgások vonatkozásában jelentősen egyszerűsödik az alkotmányos szintű szabályozás a tárgykör sarkalatos törvényi szintre utalásával, azonban egyes elemek országgyűlési jogkörben tartási kötelezettsége (1. cikk (2) bekezdés i) pont), valamint a Kormány hadiállapotot döntéshozatali szabadsága (49. cikk (3) bekezdés) változatlan alkotmányos determináció marad. Az Alaptörvény 47. cikkét érintő módosítás indirekt következménye ugyanakkor, hogy a védelmi és biztonsági terminológia egyetlen konkrét alkotmányos előfordulása hatályát veszti 2024. november 1-jén, a reform hatályba lépésének második évfordulóján.

A védelmi és biztonsági reform hatályosulásának második évében tehát a biztonsági kihívások alkotmányos lenyomata két vonatkozásban is a honvédelmi eszközrendszer alkalmazását biztosító szabályok érdemi egyszerűsítésében jelent meg. Mindez azt is jelenti, hogy az AT10M indokolásában kiemelt gazdasági szegmensen túl a katonai értelmezési tartomány is tovább bővült a különleges jogrendi és kvázi különleges jogrendi válságkezelés mérlegelési tartományában megjelenő eszközök között.

Az AT10M hatásával szemben így az AT12M és AT13M lehetőséget enged a veszélyhelyzet háborús altípusa szempontjából a különleges jogrendi küszöb megemelésére a gyakorlati alkalmazás során a kihirdetés mellőzésével. Mindez trendjében az AT9M szerinti eredeti szabályozási koncepcióhoz visszatérésként is értékelhető a *háborús veszélyhelyzet* folyamatos hatályban tartása mellett is.

¹⁴ Egyes ideiglenes vészhelyzeti rendelkezéseket hatályon kívül helyeztek, néhányat azonban törvényi szintre emeltek.

3. pont: Az eltérő jogi kategóriarendszerek

„A különleges jogrendhez kapcsolódó alkotmányos kategóriáknak nincs egységesített vagy közös nemzetközi rendszere, csak néhány hasonlóság mutatható ki. A kapcsolódó emberi jogi megállapodások és azok bírósági gyakorlata sokkal inkább a korlátozásról és a sikertelen megfontolások példáiról szól, mint a sikeres problémamegoldásról, bár – legalábbis kormányzati szempontból – a második lenne a kulcskérdés. A vonatkozó emberi jogi ügyek változó normatív elvárásokhoz kapcsolódó határkérdések, amelyek sokkal inkább figyelembe veszik a helyi politikai hátteret, mintsem a válságkezelésre koncentrálnak.”

15

A védelmi és biztonsági reform alkalmazásának második évében három tárgykör emelkedett ki az alkotmányos viták során az alapvető jogok érinthetősége és a kapcsolódó alkotmányos elvek szempontjából.

A rendszerszintű és nemzetközi párhuzamokkal is összevethető kérdés a különleges jogrendi szabályozási rendszer további egységesítésének lehetősége és célszerűsége, három helyett egy kategória kialakítása. E vonatkozásban a közjogi vita elsődleges eleme a veszélyhelyzet és a hadiállapot összevetésében került exponálásra. Ennek során a Csink Lóránt professzor úrral folytatott vita¹⁶ egyik megállapítása volt, hogy a különleges jogrendi jog korlátozások és a sajátos kötelezettségek bevezetések feltételrendszere nem egységes: míg a kihirdetés eltérő kormányzati hatásköre a veszélyhelyzetet választja le a szükségállapotról és a hadiállapotról, utóbbi időszak szempontjából a katonai szolgálati kötelezettség megengedettsége az egyedi sajátosság.

Nemzetközi összehasonlításban is értelmezhető, különleges jogrendi kategóriákon belüli elkülönítés a választások megszervezése és a választójog gyakorlásának lehetősége: veszélyhelyzetben lehetséges és meg is történt országgyűlési, önkormányzati és európai uniós parlamenti képviselők megválasztása több országban is, ezekre azonban hadiállapot vagy szükségállapot keretrendszerben nem kerülhetett volna sor, mivel ott a mandátum meghosszabbítása a követendő alkotmányos eljárásrend az ukrán elnöki példával összehasonlítható módon. Utóbbi esetben persze vitatható a kiterjesztett legitimitási időszak, ugyanakkor háborús vagy polgárháborús körülmények között a fair választási eljárás elvárása

¹⁵ TILL–RIMASZOMBATI ibid 10.

¹⁶ Összefoglaló elemzését lásd: TILL Szabolcs Péter: Gondolatok az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása, valamint a védelmi szabályozás reformja hatásairól; *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2023/11. 4-5. Csink professzor problémafelvetése alapján (CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. 16.).

túlzott és megvalósíthatatlan lenne. Az alkotmányos érdekeket össze kell mérni, ami szükségszerűen a kompromisszumos megvalósítás elvárásához vezet.

Az alkotmányos gyakorlatban ugyanakkor a második év leginkább érdemi elmozdulása az AB azon érvelése volt, amely egy környezetvédelmi mentesítő szabály hosszú távú hatásainak a különleges jogrendi szabályozás rövid távú céljával való összevetése alapján a *környezetvédelmi érdek különleges jogrendi korlátozásának kizárásához* vezetett, kizárva egyúttal a célhoz kötöttséggel alá nem támasztható veszélyhelyzeti mentesítő kivételi szabály szükségességi és arányossági érvelését.¹⁷ Már ebben az érvelésben – másodlagos szereppel – megjelent a harmadik fókusz, az *alkotmányos elvek korlátozhatósági kérdéskere*, amely itt még a környezetvédelmi kötelezettség alapjogi szegmenséhez képest látens elemként érvényesült, és a kellő felkészülési idő mérlegelése szegmensében, jogbiztonsági érvelésre alapított panaszok körében vált érvelési főiránnyá.

Bár a szabályozás tartalma szempontjából a megsemmisített részletszabály (őshonos fafajták telepítési kötelezettsége alóli mentesülés) marginálisnak tűnhet, a különleges jogrendi keretek alkotmánybírói felülvizsgálata szempontjából, rendszerszinten a precedens olyan jelentőségű, hogy azt az Európai Unió Bizottságának 2024. évi jogállamisági országjelentésében is meg kellett volna említeni.

Összességében megállapítható, hogy a vizsgált évben az AT9M és AT10M összevetése alapján végső soron kialakult az az alkotmánybíráskodási keretrendszer, amely lehetővé teszi a különleges jogrendi sajátosságok differenciált értékelését a kihirdetési cél figyelembevételével, eltávolodást engedve ugyanakkor a védelmi és biztonsági reformot megelőző COVID-veszélyhelyzeti precedensektől. A korábbi precedensek kötőereje relativizálható, az *AB mozgásteret teremtett magának* a sajátosságoktól független követelmények fenntartása és az egyedi változók beemelése körében.

A nemzetközileg beazonosítható szituációk és beavatkozási eszközök összehasonlíthatósága azonban fennmaradt anélkül, hogy kialakult volna a különleges jogrendi kategóriarendszer standardizálása, kihirdetési feltételeinek és eljárásrendjének nemzetközi egységesítő trendje.

„A 2023. évi jogállamisági jelentés megállapította, hogy a Kormány továbbra is széles körben használja a veszélyhelyzeti hatásköreit, ami aláássa a jogbiztonságot és befolyásolja a vállalkozások működését az egységes piacon. (...) Ennek alapján a Kormány az Országgyűlés által hozott törvényeket felül tudja írni. A vizsgált időszakban hozott veszélyhelyzeti intézkedések közül több is alkalmas az üzleti környezet befolyásolására, míg más intézkedések látszólag semmilyen összefüggésben nem állnak a „veszélyhelyzettel”. Az egyes veszélyhelyzeti intézkedések esetében hiányzik az érdemi országgyűlési felügyelet. Az érdekelt felek beszámolóí szerint az Alkotmánybíróság nem képes a veszélyhelyzeti intézkedések hatékony és megfelelő időben történő felülvizsgálatát biztosítani,

¹⁷ Lásd: 9/2024. (IV. 30.) AB határozat a veszélyhelyzet ideje alatt a tűzifaigények biztosításához szükséges eltérő szabályok alkalmazásáról szóló 287/2022. (VIII. 4.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvényellenességének megállapításáról, visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítéséről, valamint alkalmazásának kizárásáról.

valamint aláasta a jogbiztonságot, hogy a Kormány továbbra is széles körben és hosszú idő óta használja veszélyhelyzeti hatásköreit.”¹⁸

Az idézett állítások összegző értékelések összegzésein alapulnak, folyamatban lévő ügyekben, tipikusan érintett fél interpretációjában. Megítélésünk szerint a következtetéseket lezárt ügyekre kellene alapozni. Bár a megfogalmazás részben óvatos, de a parlamenti felügyelet mélysége elsődlegesen a kormánypárti alkotmányozó többség következménye, az alkotmánybírói rész értékelése pedig a különleges jogrendi dogmatika fejlesztésének észlelését mellőzi, a meghosszabbíthatósági limit pedig – ellentétben a határozott idejűség igényével – tisztán politikai minőségű.

Az alkotmánybírói trend észlelésének elmaradása olyan tényekkel ellentétes metodikai hiba, amely az ellenérdekeltektől felvetéseire túlzott támaszkodással magyarázható csak, azonban alapvető jelentőségére tekintettel az országjelentés 2023-as megállapításainak¹⁹ fenntarthatóságát is aláassa.

4. pont: A releváns szereplők változó szerepe

*„Egy új rendszernek határvonalat kell húznia a döntési vagy a felülbírálati oldalhoz tartozó szerepek között. Nyilvánvaló, hogy az új rendszer gyorsabb és **hatékonyabb**, sőt átláthatóbb, mint a túlbonyolított korábbi szabályozás. Az, hogy az együtt-döntési jogszíntvények és a korrekciós jogkörök kellően **gazdaságosak és hatékonyak-e**, úgy tűnik, régóta vita tárgyát képezi, amit az Alkotmánybírói precedensek is jól mutatnak. Az AT9M célja az volt, hogy egyensúlyt teremtsen a kormányzati hatékonyság és a szélesebb körű bírósági felülvizsgálat között.”²⁰*

Mint arra már az elmúlt évi tanulmány idézetében is utaltunk, a politikai és jogi kontroll elválasztása és erősítése a védelmi és biztonsági reform alaptörvényi szintű módosításainak alapvető célja volt, azonban ez elsődlegesen a határok szabályozásoldali meghatározását célozta. Ezzel szemben az AB aktív szereplővé vált, túllépett az alkotmányos értelmezési tartomány meghatározására alapított indirekt beavatkozási módszeren.

A kritikus értékelés szerint a veszélyhelyzetben kiadott rendeleti szabályozások parlamenti kontrollja elégtelen, mivel – ellentétben a COVID-válságkezelés időszakával – az Alaptörvényben előírt kormányzati tájékoztatási kötelezettség ellenére nincs érdemi parlamenti információs bázis és vita. Mindez nyilvánvalóan összefügg azzal, hogy a parlamentben alkotmányozó többsége van

¹⁸ 2024RoLHunRepHu 35-36.

¹⁹ 2023 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary 31.

²⁰ TILL–RIMASZOMBATI *ibid* 11.

a kormánypártoknak, ami egyúttal kizárja az ellenzék vétőfegyverének alkalmazását a konszenzusos tartalom kikényszerítése érdekében.

Bár a tipikus bírálatok szerint az alkotmányos kontroll sem elég hatékony, mindez nem akadályozza a parlamenti ellenzéki képviselőket az alkotmánybírósági beadványok benyújtásában, vitatva akár a szükségesség és arányosság, akár általánosabban a szabályozási felhatalmazottság, a célhoz kötöttség kérdését. Mivel az Európai Unió Bizottsága visszatérő értékelése szerint a kormányzat kiterjesztő módon él a szabályozási felhatalmazottságával, végső soron a szituáció a hibás mérlegelést automatikusan kapcsolja a közjogi érvénytelenség, a felhatalmazás hiányában visszamenőleges megsemmisítési kötelezettség kérdéséhez. Ha a célhoz kötöttség sérelme megállapítható, *ex tunc* megsemmisítés kezdeményezhető az AB előtt.

Arra már korábban utaltunk, hogy az AB kizárta a veszélyhelyzet hatálya vonatkozásában a felülbírálat lehetőségét, a meghosszabbítást egyértelműen a szükséges parlamenti többség és a Kormány politikai diszkrecionális kérdéseként értékelve.²¹ Nem alkotmányosan felülbíráható kérdés a különleges jogrendi rendeletek adott időszakban kiadott vagy hatályos mennyisége és terjedelme. Ezzel szemben a konkrét intézkedések tartalmi indoklottsága alkotmányosan megkérdőjelezhető, ami érdemi felülvizsgálathoz vezet.

A politikai kontroll és a jogi felülbírálat elhatárolása és az utóbbi kormányzati támogatásának alkotmányos kötelezettsége az AT9M olyan hangsúlyos követelménye volt, amelynek megvalósulása folyamatos ellenzéki bírálatok tárgya. A hardver és szoftver analógiát alkalmazva ugyanakkor inkább a megvalósulás gyakorlatára szűkíthető e kritika az intézményesített szabályozási rendszerrel szemben, amit végső soron az alkotmánybírósági beadványok folyamatossága és kiegészülő, precedensekre visszahivatkozó érvelése is bizonyít.

5. pont: A különleges jogrend mint jogi eszköztár céljai

„Meggyőződésünk, hogy a különleges jogrend rendszere nem csodaszer, sokkal inkább egy opcionális eszköztár az aktuális biztonsági kihívások megoldására, hatásainak kezelésére egy kicsit kiterjesztett módon. Másrészt, bár eredendően deeszkálálnia kellene a helyzetet, a kihívásokat különböző típusú, illetve szélesebb körű kihívások felé tolhatja. Két hiba jelenhet meg a döntés fázisában:

- az első, hogy ne vezessünk be különleges jogrendet, amikor arra szükség van,*
- a második a helyzet túlreagálása.*

²¹ 3004/2024. (I. 12.) AB határozat bírói kezdeményezés elutasításáról [54] pont.

Amióta az AT9M és AT10M során a védelmi és biztonsági tárgykör kétlépcsős hatályba lépése megvalósult, gyakorlatilag folyamatosan a veszélyhelyzeti szabályozás hatálya alatt működik Magyarország. Vélhetően ugyanakkor az AB helyzetértékelése valós abból a szempontból, hogy az alapvető jogok korlátozására lényegesen kevesebb a példa, mint a COVID-válságkezelés időszakában volt. Az ország mindennapi igazgatási működése, különösen pedig a pénzügyi alkotmányosság szempontjából a beavatkozás intenzitása viszont szignifikánsan magasabb.

Bár az AB kizárta annak jogi értelmezési tartományát, hogy a veszélyhelyzet meghosszabbíthatóságát korlátozza, pusztán a politikai többségi feltételek, illetve az uniós jogállamisági elvárások pénzügyi következményei önmagukban nem kényszeríthetik ki a *háborús veszélyhelyzet* kivezetését, mivel a kiváltó okok közül 2022 februárja óta több elem sorolható a súlyosbodott, mint a megoldódott körülmények közé.

Ezzel összefüggésben ugyanakkor egyre inkább feszítő a célhoz kötöttség szigorodó trendje mellett az időbeliségi dilemma, a *veszélyhelyzeti államforma* vádja, az állandósult kivételesség helyzete. A bírálatok konstans eleme, hogy a kiterjedten alkalmazott veszélyhelyzeti eszközrendszer öncéllá vált, bár ennek bizonyítása az állítások és körbehivatkozások szintjén nem lép túl.²³ Ellentétben az AB egyszeri különleges jogrendi beavatkozást megsemmisítő döntési elemével uniós bírósági beavatkozás kvázi különleges jogrendi ügyben, a migrációs válság kezelése körében merült fel.

A különleges jogrend lényegéként értékelte a testület 3004/2024. (I. 12.) AB határozat [39] pontban, hogy *„...a különleges jogrend rendeltetéséből fakadóan a Kormány jogalkotói mozgástere nagyobb, mint normál jogrendben, azon okból, hogy a társadalmat, államot fenyegető veszély elhárításához, következményeinek enyhítéséhez szükséges intézkedéseket minél nagyobb hatékonysággal foganatosíthassa.”* A törvények „felülírása” tehát fogalmi elemként szolgáló feltétel, nem pedig az állított kormányzati visszaélés bizonyítéka. Eszköz tehát, és nem öncél.

6. pont: A különleges jogrend viszonya a kvázi különleges jogrendi esetekhez

„Nemzeti alkotmányjogi szempontból a fő különbség a különleges jogrend és a kvázi különleges jogrendi szabályok között az, hogy a korlátozásokat az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdéséhez vagy az I. cikk (3) bekezdésében foglalt békeidő-követelményhez mérik. Ezek a szintek eltérnek legalábbis a jogok egy részének felfüggesztése (a kizárólagos korlátozáshoz

²² TILL–RIMASZOMBATI ibid 12-13.

²³ Gábor MÉSZÁROS, Rule Without Law in Hungary: The Decade of Abusive Permanent State of Exception; Max Weber Programme MWP 2022/01

képest) és a béke időszaki szinttől jelentősebb korlátozásának lehetősége szempontjából. Ehhez az összehasonlításához hozzá kell tennünk azt is, hogy néhány, jellemzően katonai szolgálathoz kapcsolódó kötelezettség csak meghatározott különleges jogrendi időkorlátokra és célokra vonatkozik.”²⁴

A migrációs válsághelyzet és a *háborús veszélyhelyzet* tartós egyidejűsége rávilágít a célhoz kötöttségi problémakör magjára: nem minden kvázi különleges jogrendi beavatkozás fűzhető fel a különleges jogrendi válságkezelés szükségességi és arányossági eszköztárára.

Míg a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény* 107. §-a szerinti honvédelmi válsághelyzet esetleges kihirdetése kiváltható a *háborús veszélyhelyzet* átmeneti és tartós kormányrendeletei esetében, az egészségügyi válságkezelés pedig a törvényi automatizmus folytán eleve érvényesül is, az összehangolt védelmi tevékenység általános eljárásrendje nem került alkalmazásra, ellentétben a migrációs válsághelyzet folyamatos meghosszabbításával.

Feltételezve, hogy a *háborús veszélyhelyzetet* valamikor ki kell majd vezetni, a kvázi különleges jogrendi eszköztár törvényben szabályozott eszközrendszere abban a pillanatban szembesül majd a törvényi felsorolások zártságával, ellentétben a különleges jogrendi beavatkozási keretrendszer rugalmasságával.

Amennyiben a fenti hipotézis valós, ennek következménye a kivezető törvényi szabályozás körében a kvázi különleges jogrendi eszköztár kiegészítésének, illetve részlegesen béke időszaki általános szabállyá bővítésének igénye lehet, közvetve tehermentesítve a különleges jogrendi eltérítés szükségességét. A honvédelmi alkotmányossági reform az AT12M és AT13M körében e valószínűsíthető trend első szektorális példajaként is azonosítható.

7. pont: A különleges jogrend korlátjai, a megváltozott fékek és ellensúlyok

„Egy különleges jogrend hatályának és a jogi derogáció hiányának egyidejűsége két különböző hivatkozási pontot jelent. A COVID-19 vagy egy szomszédos háború hatásai okozta veszélyhelyzetben derogáció nélkül bevezetett korlátozásokat a magyar Alaptörvény különleges jogrendi keretrendszeréhez, de az Emberi Jogok Európai Egyezményének békeidő-szabványaihoz mérik. Két különböző mérce ellentétes megfontolásokat kelthet a szükségesség és az arányosság tekintetében.”²⁵

²⁴ TILL–RIMASZOMBATI ibid 14.

²⁵ TILL–RIMASZOMBATI ibid 15.

A korábbi tanulmány hetedik tézisének nem lett releváns következménye vagy példája a második év gyakorlatában, bár a két felülbírálati folyamat egymásra épülése mellett elképzelhető, hogy a nemzetközi jogi vagy európai jogi eljárások még nem jutottak el eddig a döntéshozatali fázisba.²⁶

Óvatosságra utal ugyanakkor az a tény, hogy a 2024. évi jogállamisági országjelentés érvrendszere a különleges jogrendi tapasztalatok vonatkozásában nem lép túl a 2023. évi érvelés megismétlésén: a beavatkozás szélessége bírált, a példatár ugyanakkor a panaszos NGO-k felsorolásához, nem pedig bírósági döntésekhez kötődik, így az értékelés nem meggyőző.

Egy szempontból ugyanakkor mégis visszatérő módon merültek fel példák a viszonyítási pont eltérítésének lehetősége vonatkozásában: itt azonban a vonatkoztatási rendszer állandósága a nem korlátozható alapjogok érvelésére emlékeztet. A béke idejű standardok és érvrendszerek különleges jogrendi érvényesülése ugyanis az alkotmányos elvek érvényesítése vonatkozásában is felvethető: a különleges jogrendi keretrendszer csak az alapjogi mérlegelést téríti el, az elvek többlet-korlátozásának nincs normatív alapja. Míg mindez a környezet védelméhez való jog korlátozása szempontjából kiegészítő érvelést jelentett, a jogállamiság és jogbiztonság részét képező kellő felkészülési idő alkotmányosságai vizsgálatának visszatérő hivatkozásává vált.

Míg a bírói kezdeményezés elutasításáról szóló 3078/2024. (III. 1.) AB határozat²⁷ esetében mintegy három hónap és öt testületi ülés elég volt a beadvány elutasításához, a komplexebb problémákat felvető, jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapításáról szóló 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat²⁸ esetében ehhez négy testületi ülésre, de közel két évre volt szükség. Az első esetben csak párhuzamos indokolások, a másodikban különvélemények is megjelentek, így az alkotmánybírósági érvelés részben megosztott lett.

Bár végső soron mindkét határozat az azonnali hatályba léptetés lehetőségét kivételes esetben visszaigazolta, a különleges jogrendi rendeleti szabályozások körében – ellentétben a COVID-időszakban kialakított elutasító érveléssel – a jogkövetés objektív lehetőségét és a szankcionálhatóság kérdését a lakossági ellátásbiztonság érdekében tett állami beavatkozással összemérhető kérdésként értékelte. A hatékonysági érdekekkel így összemérhető, hogy „...*kellő idő maradjon:*

- 1) a jogszabály szövegének megismerésére;*
- 2) a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, ami nem foglalja magában a gazdasági következményekre való felkészülést;*
- 3) annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire.”²⁹*

További releváns elem, hogy a későbbi határozat a kereskedelmi tevékenységtől eltiltás szankcióját inkompatibilisnek ítélte a szabályozás eredendően elérhető termékkiterjesztési céljával, ezért a bírósági alkalmazást valamennyi ügyben kizárta. Pozitív körülményként értékelte

²⁶ Az EU országjelentés egyik lábjegyzete folyamatban lévő ügyekre utal: „A Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított egyes, az uniós joggal összeegyeztethetetlennek ítélt veszélyhelyzeti intézkedések ellen (pl. INFR(2021)2158, INFR(2022)4009, INFR(2022)4108).” 2024RoLHunRepHu 37. 219. Lábjegyzet.

²⁷ 3078/2024. (III. 1.) AB határozat bírói kezdeményezés elutasításáról.

²⁸ 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének megállapításáról.

²⁹ 3078/2024. (III. 1.) AB határozat [38] és 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat [122] pont.

ugyanakkor a bevezetést követő első két hétre a rendszerbe iktatott amnesztia-rendelkezést és kiszabott bírság-visszafizetési kötelezettséget, bár utólagos szabályozások voltak.

Az AB végső soron tehát egy második érvelérendszerben is levált a COVID-precedensekről, a *háborús veszélyhelyzet* esetében a közvetlen beavatkozási szükségletet kevésbé kényszerítő szempontként értékelve. Kialakult tehát a tartalmi felülbírálat jogállamisági hivatkozása, de eljárási jogi szempontú beavatkozási pontja is a környezetvédelmi érdek tartalmi összemérési szempontja mellett. További sajátosság, hogy a 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat esetében csak pár napos benyújtási késedelem kímélte meg a testületet attól, hogy a védelmi és biztonsági reform egésze és a Vbő. szerinti korlátozhatósági rendszer alkotmányosságát felül kelljen bírálnia, a 180 napos hosszabbíthatósági szabályra is kiterjedő módon.

8. pont: Az egyéni jogok szükséges és arányos korlátozása

„Összefoglalva, a pontos jóslatok helyett tágabb definíciók és elméleti megfontolások kerültek beépítésre, mert – a Velencei Bizottság egy 2016-os francia esetben tett megállapítása szerint – »...nehéz előre jelezni és pontosan leírni egy rendkívüli helyzetet; így elkerülhetetlennek tűnik a meghatározás bizonyos fokú homályossága.«³⁰

Továbbra is jellemző észrevétel a *fogalmak homályossága*,³¹ de az alkalmazott veszélyhelyzet miatt a biztonsági helyzet a védelmi és biztonsági reform második évének tapasztalatai szerint legalább nem romlott.

Bár a fejezeti mottó idézete szerint a Velencei Bizottság megértőnek bizonyult az újonnan felmerülő biztonsági kihívások kezelésére hivatott eszközrendszer kiépítése során a megfogalmazási szigorúság részleges könnyítésében, a hazai kormányzati gyakorlat bírálata következetesen mellőzi a biztonsági kihívások releváns elemként történő értékelését. A viszonyítási pont fogalmilag az általános béke időszaki korlátozhatósági szint, a kormányzati beavatkozás szükségtelensége és aránytalansága, önmagában a különleges jogrendi keretrendszer öncélúsága pedig vélelmezett, az előzetes felkészülés szükségességének eleme pedig fel sem merül.

Sokkal érdekibb az AB elmúlt évi gyakorlatának hozzáadott értéke az alapjogi korlátozhatóság kontra felfüggeszthetőség vitában, amelynek kiinduló pontja a legkisebb alkalmas korlátozás előírásának elve. A bírói kezdeményezés elutasításáról szóló 3004/2024. (I. 12.) AB határozat³²

³⁰ TILL–RIMASZOMBATI ibid 18. A CDL-AD(2020)014-e Report - Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: reflections - taken note of by the Venice Commission on 19 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd plenary session (Report) idézete az alábbi dokumentumból: Opinion On the Draft Constitutional Law On "Protection Of The Nation" Of France CDL-AD(2016)006 7.

³¹ MÉSZÁROS ibid 10.

³² „[56] A koronavírus-világjárvány miatt elrendelt és a szomszédos országban zajló fegyveres konfliktus miatt bevezetett veszélyhelyzetek tehát eltérő fenyegetések alapján kerültek bevezetésre, így a Kormánynak a különleges

[56] pontjából kiindulva az [52] és [57] pont összevetése az alábbi szempontból választotta le a COVID-veszélyhelyzet védelmi és biztonsági reformot megelőző időszakáról a *háborús veszélyhelyzeti* jogkorlátozások alkotmányossági felülbírálat módszertanát:

- közös elemek az alapjogba beavatkozás megtörténtének vizsgálata, a beavatkozási cél legitimitásának és az alapjogi korlátozás legitím cél elérésére alkalmasságának mérlegelése;
- jogcím-specifikus egyedi mozzanat ugyanakkor az időbeliségi felülvizsgálati fókusz felváltó új típusú arányossági összemérés az okozott korlátozás hátrányai és a cél elérésének pozitív következményei között.

Összességében metodikai szempontból az alkotmánybírósági szempontrendszer jóval meggyőzőbb, mint az uniós bizottsági munkadokumentum érvelése még akkor is, ha a védekezésre felkészülési mozzanat egyik esetben sem került értékelésre.

9. pont: Az elméleti eszközrendszer és a gyakorlati alkalmazás közötti különbség

„Az aktiválás csak azt jelenti, hogy bizonyos sürgősségi intézkedéseket általában akkor lehet megtenni, ha a konkrét helyzet úgy kívánja, az alkalmazás pedig az intézkedés megtételét jelenti. A megkülönböztetés azért fontos, mert a szükségesség és az arányosság elve ebben a két szakaszban eltérően kerül meghatározásra.”³³

A korlátozások bevezethetősége keretrendszer szerinti lehetőségének elhatárolása a konkrétan hatályba léptetett és alkalmazott különleges jogrendi szabályokétól a közjogi gyakorlatba beépült különbségtételnek tekinthető, amelyet a hivatkozott hardver-szoftver analógia értelmezhetősége is bizonyít. Az már más kérdés, hogy a szoftverhibák rendszerszintű felbukkanása végső soron a hardver használhatóságára is visszahat.

Ha ugyanakkor a ténylegesen megtámadott különleges jogrendi intézkedések közül mindösszesen egy elem megsemmisítése lép túl az alkotmányos értelmezési tartomány követelménytámasztásával a kormányzati gyakorlat mederben tartásán, végső soron a szabályozási szegmensben az alkotmányos érvelés megjelenése bizonyítottnak tekinthető.

E vonatkozásban a legnagyobb jelentőségű elem a célhoz kötöttség értékelése a 9/2024. (IV. 30.) AB határozat szerint: ennek megdőlése esetén a kormányrendelet nem orvosolható formahibája automatikus következményként is értékelhető. Az AB ezen túl értékelt olyan átfogó keretrendszereket is, mint a védelmi és biztonsági reform hatályba léptetési módja, a Vbő. szerinti alapjogi korlátozási keretek megfelelősége, a hatályba léptetési időköz érvényesülése a

jogrend átalakult hatalommegosztási rendszeréből fakadó, a különleges jogrend idejére kiszélesedő alkotmányos mozgástere is eltérő a két veszélyhelyzetben. Ugyancsak a kontrollrendszer eltéréseit mutatja a veszélyhelyzetre tekintettel alkotható kormányrendeletek korlátozott időbeli hatályának megszüntetése.”

³³ Report 8. 34. bekezdés.

különleges jogrendi körülmények között, valamennyi esetben – a kiemelt környezetvédelmi kivételen túl – a szabályozásokat fenntarthatónak ítélve, még ha részben eljárásjogi okokból rövidre zárva az érvelést.

Inverz következtetésként ugyanakkor valószínűsíthető, hogy a megsemmisítés kivételessége a kormányzati szabályozás-előkészítés során az alkotmányossági szempontú mérlegelés beépülésére is utal. A célhoz kötöttség elvárása a veszélyhelyzeti szabályozás gyakorlatában így szigorúbb értelmezést eredményezett, mint az a szabályozás kereteiből feltétlenül következett volna.

10. pont: Az új szabályok rendszerszintű értékelése

„Úgy gondoljuk, hogy pontjaink sikeresen megmutatták ennek az összetett reformnak a kívánt végállapotát illetően számos megfontolást. Elemei kifogásolhatók, de az általános állapot egy hatékonyabb rendszert mutat, amely a különböző, akár vadonatúj biztonsági kihívások kezelésére is hivatott. Tehát a kritika sokkal inkább a „hogyan”-ra vonatkozik, és kevésbé a „mit” kérdésre.³⁴

Adott egyrészt az alkotmányos és törvényi szabályok által biztosított értelmezési szabadság, a fogalmak állított bizonytalansága, a határaik vonatkozásában a mérlegelési tartomány lehetősége, amely kiegészül a különleges jogrend fennállása és szükségessége vonatkozásában az alkotmányos felülvizsgálat kizártságával. Ha utóbbi szempontból kizárólag politikai felülmérlegelési lehetőség adott, végső esetben a politikum nemzetközi szintje veszi át a gyakorlatban nem működő parlamenti felülbírálat szerepét.

Az, hogy az ellenzéki képviselők alkotmánybírói beadványainak érvrendszere párhuzamba vonható az uniós országjelentésekben szereplő NGO-felvetések elemeivel, több következtetésre is lehetőséget biztosít:

- a koordináltság nemcsak a kormányzati oldal válságkezelési aktivitásának meghatározó mozzanata, hanem a reakcióké is;
- nem kizárt fogalmilag az alkotmánybírói beadvány sikere;
- ha viszont ugyanaz az érv különböző értékelési fórumok felé is eljuttatható, az a fórum-shopping jelenségeként is leírható, így
- végső soron a meghatározó szerephez a kontroll funkciót ellátó döntéshozók szabályozás megengedhetőségével kapcsolatos attitűdje, illetve a célok vonatkozásában a policy szintű hozzáállása jut.

Amennyiben e következtetések helyesek, annak rögzítése mellett, hogy a veszélyhelyzet meghosszabbításával kapcsolatos kritikák felerősödni látszanak, a beavatkozások gyakorisága és mélysége viszont nem fokozódott, de a hatályon kívül helyezés példája mégis kialakult, végső

³⁴ TILL–RIMASZOMBATI ibid 20.

szóron ismételtlen rögzítünk kell makroszinten a védelmi és biztonsági reform rendszer-stabilizáló hatását.

A fórum-shopping folyamatként ugyanakkor a hetedik szempont csak zárójelbe helyezhető mint látens vagy köztes következtetés, amely ugyanakkor az értékelési folyamatok „időzített bombája”: az alkotmányos, de jogszerűen nem megengedhető szituációra legalább a *lawfare* akciók kezelése körében, kommunikációs szempontból célszerű kormányzati oldalról is felkészülni.

11. pont: Az elemzés releváns új dimenziói

„A Vbő. kidolgozásával a jogalkotó a meglévő ágazati működést a hatékony együttműködés kereteivel egészíti ki, felváltva az átfogó kormányzati koordinációval az ágazati lehatárolást, és erősítve a társadalom felkészültségét, biztonságtudatosságát, valamint – kiemelt területként – a béke időszaki válságok hatékonyabb kezelését és a különleges jogrend szabályozását.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. lefekteti a védelmi és biztonsági reform alapjait, amelyre a következő években a különböző ágazatok összehangolt fejlesztése épülhet, tekintettel a technológiai és biztonsági környezet előrelátható változásaira.”³⁵

A védelmi és biztonsági reform Kádár-Petruska szerzőpáros által rögzített, végső soron optimista értékelésének elfogadása mellett is a 2024. év első felében két további fejlemény elkülönített vizsgálata indokolt, mivel ezek a reform gyakorlati megvalósulása során újonnan keletkezett szempontok, amelyek azonban rendszerszintű következményeket is hordoznak.

A Vbő. változatlansága és a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója pozíció intézményesítésének mint a védelmi és biztonsági rendszer meghatározó csomópontjának kialakítása során feszültség mutatható ki:

- bár a kapcsolódó törvények és a végrehajtási joganyag szintén beépülő konkrét módosítások mellett a Kormány szervezet-alkítási szabadsága körében végső soron igazolható a megoldás;
- ugyanakkor a több fázisú, részben veszélyhelyzeti rendelet alkalmazásával megvalósult szabályozási folyamat a reform újabb korrekciós elemének, illetve a célhoz kötöttség kiterjesztő értékelésének egyik lehetséges példája.

A bizonytalanság az első alkotmánybírói beavatkozás egyébként rendszerszinten pozitívumként minősíthető elemé esetében is kimutatható: a testület a környezeti állapot

³⁵ Pál KÁDÁR - Ferenc PETRUSKA: Overview of the Reform of Defence-Security Regulation in Hungary; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2024/5 9.

rontásának tilalmát olyan általános elvként értékelte (kiegészítve a folyamatok időbeli minőségének eltéréseivel), amely alól különleges jogrendben sem enged mentesülést. Ezzel az érveléssel a környezet megőrzésének érdekéhez vagy az egyéni jogok korlátozhatóságához viszonyítva nyert magasabb szintű védelmet, vagy pedig a környezetvédelmi cél egésze nyert preferálást a különleges jogrendi válságkezelés valamennyi lehetőségével szemben.

A két lehetséges értelmezés szempontjából jelentősége van annak ugyanakkor, hogy a különleges jogrendi korlátozás alól ugyanúgy nincs alkotmányos mentesítő szabály a környezetvédelmi érdekre mint alapvető védettségű intézményre, mint ahogyan nincs egyértelmű normatív alkotmányos alapja a büntetőjog különleges jogrendi szabályozás általi érinthetlenségének sem.

³⁶

E két felvetés – megvalósulásuk esetén – a különleges jogrendi gyakorlat vonatkozásában a kormányzat felülmérlegelését szolgáló alkotmány-bíráskodási aktivizmus példája lenne. Utóbbi inkább az igazságérzet, mint a jogszerűség érvelési tartományába tartozna a kapcsolódó törvények esetleges egyértelműnek tűnő, de a különleges jogrendi dogmatikával ütköző előírásai ellenére.

Következtetések

„A különleges jogrendben hozott jogszabályokkal kapcsolatban hangzott el néhány kritika, mert bizonyos esetekben elegendő lett volna a béke időszaki szabályozás is. Ezekben az esetekben azzal érveltek, hogy a megoldandó probléma nem kapcsolódik közvetlenül az ukrajnai háborúhoz, vagy nem volt olyan sürgős, és az általános keretrendszerben is megoldható lett volna. Ezek értékelése mindig a mindenkori jogalkotó feladata. A túlterjedő kormányrendeletek megsemmisítése azonban az Alkotmánybíróság dolga. Ez nem csak elméleti lehetőség, hanem a gyakorlatban is érvényesült 2024-ben.”³⁷

Összevetve a 2024. év első félévének jogalkotási és alkotmánybíráskodási fejleményeit az uniós visszacsatolás elemeivel utalnunk kell arra, hogy a 2024. országértékelés fáziskésést szenvedett az itthoni történésekhez képest. Bár a kormányzat nyíltan nem reagált az alkotmánybíróági

³⁶ „[19] A *nullum crimen sine lege* elv tartalma az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből fakadóan véleményem szerint veszélyhelyzetben sem korlátozható oly módon, hogy a törvényi jogforrási szinten történő szabályozás követelményétől büntető anyagi jogi szabályok esetén el lehessen tekinteni.” Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása az eljárás megszüntetéséről szóló 3325/2022. (VII. 21.) AB végzés (a védettségi igazolással való visszaélés elleni fellépésről szóló 220/2021. (V. 1.) Korm. rendelet elleni alkotmányjogi panasz (büntetőjogszabály-alkotási hatáskör rendkívüli jogrendben) ügyében.

³⁷ KÁDÁR - PETRUSKA: ibid 15.

felülbírálat érvelésében kimutatható, az Alaptörvényhez kötöttségen túllépő elemekre, végső soron létrejött az alapjogi korlátozások megengedhetőségének konkuráló értékelési metodikája. Ami a jogrendszer kontrollja pozitív gyakorlati megvalósulási példája az egyik oldalról, bizonytalansági tényező a másik oldalról, amely így végső soron a normativitás és kiszámíthatóság ellen hat.

2024 második félévének meghatározó kérdése így a veszélyhelyzet további hosszabbításának megengedhetősége, valamint az alkotmánybírószávi beavatkozások szükségessége közötti arányosság kialakulása lehet. A normál jogrendi körülményekre visszaállás során ugyanakkor nem zárható ki béke időszaki szabályok szigorítása sem a biztonsági körülmények függvényében. A különleges jogrendi működés leegyszerűsítő címkézésre alapított bírálata ennek során biztosan nem segít.



Bibliográfia

CsINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf.

KÁDÁR Pál - HOFFMAN István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban; *Közjogi Szemle* 2021/3. 1- 11. [HTTPS://ORAC.HU/KADAR_PAL_HOFFMAN_ISTVAN_A_KULONLEGES_JOGREND_ES_A_VALSAGKEZELES_KOZIGAZGATASI_JOGI_KIHIVASAI_A_KVAZI_KULONLEGES_JOGRENDEK_HELYE_ES_SZEREPE_A_MAGYAR_KOZIGAZGATASBAN](https://ORAC.HU/KADAR_PAL_HOFFMAN_ISTVAN_A_KULONLEGES_JOGREND_ES_A_VALSAGKEZELES_KOZIGAZGATASI_JOGI_KIHIVASAI_A_KVAZI_KULONLEGES_JOGRENDEK_HELYE_ES_SZEREPE_A_MAGYAR_KOZIGAZGATASBAN)

KÁDÁR Pál – PETRUSKA Ferenc: Overview of the Reform of Defence-Security Regulation in Hungary; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2024/5. https://hhk.uni-nke.hu/VBSZK%20MT_2024%20_5_%20K%C3%A1d%C3%A1r_Petruska_%20Overview%20of%20the%20reform%20of%20defence-security%20regulation%20in%20Hungary%20.pdf

Károli konferencia – összefoglaló <https://hadijog.hu/karoli-konferencia/>

Különleges jogrendi konferencia <https://hadijog.hu/kulonleges-jogrendi-konferencia/>

MÉSZÁROS Gábor: Rule Without Law in Hungary: The Decade of Abusive Permanent State of Exception; *Max Weber Programme MWP* 2022/01 <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/73746>

TILL Szabolcs Péter – RIMASZOMBATI Károly: The 9th and the 10th Amendment to the Hungarian Fundamental Law / Special Legal Order versus Emergencies - a Hungarian Perspective; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2023/8.; https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2023_8_Till%20Szabolcs-Rimaszombati%20K%C3%A1rly_The%209th%20and%20the%2010th%20Amendment%20to%20the%20Hungarian%20Fundamental%20Law.pdf

TILL Szabolcs Péter: Gondolatok az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása, valamint a védelmi szabályozás reformja hatásairól; *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2023/11. https://hhk.uni-nke.hu/VBSZK%20MT_2023_11_Till%20Szabolcs_Gondolatok%20az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%20kilencedik%20%C3%A9s%20tizedik%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1sa,%20valamint%20a%20v%C3%A9delmi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20reformja%20hat%C3%A1sair%C3%B3l.pdf

TILL Szabolcs Péter – RIMASZOMBATI Károly: First Impressions of the Hungarian Defence and Security Regulation Reform Focusing on Special Legal Order in Practice - Possible Further Developments; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2024/12. [VBSZK MT 2024 12 TILL RIMASZOMBATI FIRST IMPRESSIONS OF THE HUNGARIAN DEFENCE AND SECURITY REGULATION REFORM FOCUSING ON SPECIAL LEGAL ORDER IN PRACTICE - POSSIBLE FURTHER DEVELOPMENTS.PDF](https://hhk.uni-nke.hu/VBSZK%20MT_2024_12_TILL_RIMASZOMBATI_FIRST_IMPRESSIONS_OF_THE_HUNGARIAN_DEFENCE_AND_SECURITY_REGULATION_REFORM_FOCUSING_ON_SPECIAL_LEGAL_ORDER_IN_PRACTICE_POSSIBLE_FURTHER_DEVELOPMENTS.PDF)

Nemzetközi jogi dokumentumok

EU Commission Staff Working Document on the 2023 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary https://commission.europa.eu/document/download/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_en?filename=40_1_52623_coun_chap_hungary_en.pdf

EU Commission Staff Working Document on the 2024 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary SWD(2024) 817 final, Brussels 24.7.2024. Az angol változat elérhetősége:

https://commission.europa.eu/document/download/e90ed74c-7ae1-4bfb-8b6e-829008bd2cc6_en?filename=40_1_58071_coun_chap_hungary_en.pdf A magyar fordítás:
https://commission.europa.eu/document/download/e90ed74c-7ae1-4bfb-8b6e-829008bd2cc6_hu?filename=41_1_58071_coun_chap_hungary_hu.pdf.

Venice Commission CDL-AD(2016)006 Opinion On The Draft Constitutional Law On "Protection of the Nation" of France [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)006-e)

Venice Commission CDL-AD(2020)014-e Report - Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: reflections - taken note of by the Venice Commission on 19 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd plenary session [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e)

Magyar jogi dokumentumok

Magyarország Alaptörvénye és annak 9-13. módosítása

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény

3325/2022. (VII. 21.) AB végzés eljárás megszüntetéséről [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/fc466e79cf46c300c125876d005ab09f/\\$FILE/3325_2022%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/fc466e79cf46c300c125876d005ab09f/$FILE/3325_2022%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf)

3004/2024. (I. 12.) AB határozat bírói indítvány elutasításáról [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/17680c399cefd2f0c1258a32005af3b6/\\$FILE/3004_2024_AB_hat%C3%A1rozat.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/17680c399cefd2f0c1258a32005af3b6/$FILE/3004_2024_AB_hat%C3%A1rozat.pdf)

3078/2024. (III. 1.) AB határozat bírói indítvány elutasításáról [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/acacb75fa914f157c1258a06005b0adf/\\$FILE/3078_2024_AB_hat%C3%A1rozat.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/acacb75fa914f157c1258a06005b0adf/$FILE/3078_2024_AB_hat%C3%A1rozat.pdf)

9/2024. (IV. 30.) AB határozat a veszélyhelyzet ideje alatt a tűzifaigények biztosításához szükséges eltérő szabályok alkalmazásáról szóló 287/2022. (VIII. 4.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról, visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítéséről, valamint alkalmazásának kizárásáról <https://njt.hu/jogszabaly/2024-9-30-75>

3323/2024. (VII. 29.) AB határozat jogi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapításáról [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/c903717128121df9c125889f005b0176/\\$FILE/3323_2024_A_B_hat%C3%A1rozat.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/c903717128121df9c125889f005b0176/$FILE/3323_2024_A_B_hat%C3%A1rozat.pdf)