

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK

2024/3.

TILL SZABOLCS PÉTER

*A védelmi és biztonsági szabályozási reform különleges
jogrendi működési tapasztalatai, az alkotmányos szintű
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.

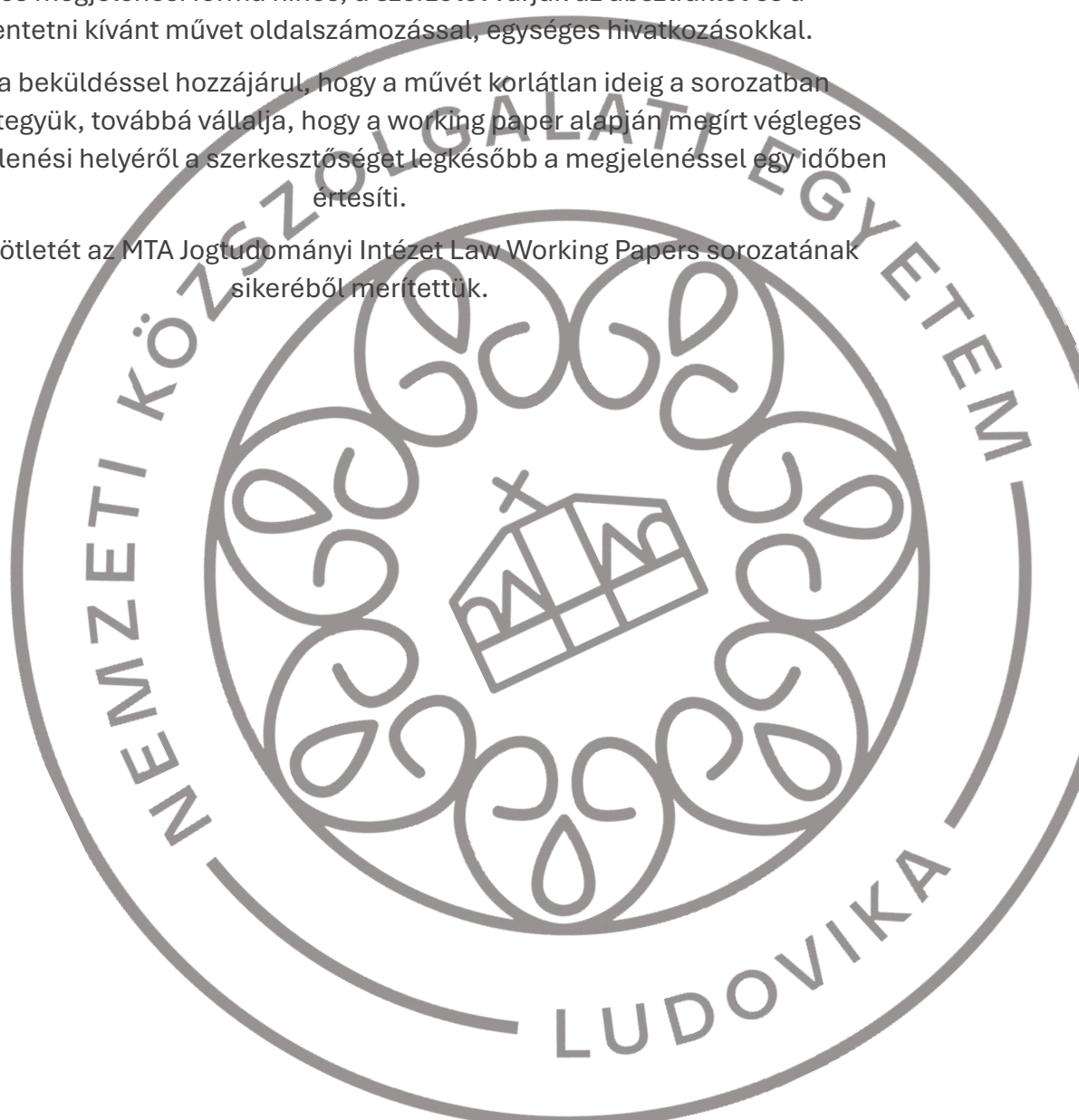
A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, 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 megjelölni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyük, 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 2024/3.

Kiadja

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

ISSN szám

2786-2283

A kézirat lezárva: 2024. június 23.

Elérhetőség:

Nemzeti Közszolgálati 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:

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI REFORM KÜLÖNLEGES JOGRENDI MŰKÖDÉSI TAPASZTALATAI, AZ ALKOTMÁNYOS SZINTŰ SZABÁLYOZÁS FEJLESZTÉSÉNEK LEHETSÉGES IRÁNYAI¹

A vizsgálat céljai

A jelen tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság szervezésében megrendezésre kerülő különleges jogrendi konferenciájával kapcsolatos előkészítés részeként az alkotmányjogi szekcióval kapcsolatos személyes értékelések és elképzelések rögzítésére irányul, mivel ebben a szekcióban a szerző sem moderátorként, sem pedig a panel résztvevőjeként nem szerepel. Megítélésünk szerint ugyanakkor az e szekcióval kapcsolatos elképzelések alapvető módon befolyásolják mind az igazgatási, mind pedig a nemzetközi szekció vonatkozásában megfogalmazható pozíciókat: végső soron a védelmi és biztonsági szabályozás célja és funkciója alkotmányos beágyazottságú igazgatási tevékenység, amelynek külső érvényesülési peremfeltételei szempontjából nyer jelentőséget a nemzetközi környezethez illeszthetőség kihívási és felülvizsgálati aspektusban egyaránt.

Ennek során – az elemzési folyamat részeként a jelen tanulmány a tíz, korábban meghatározott vitakérdésre fókuszáltan kívánja rögzíteni a szerző védelmi és biztonsági reform alkotmányos beágyazottságát érintő elképzeléseit és tapasztalatait. A kérdések vonatkozásában azok sorrendjét megtartva törekszik arra, hogy a védelmi és biztonsági reform alkotmányjogi következményeit az eddig eltelt bő másfél év gyakorlata alapján komplexitásában, a meglévő kapcsolódások feltárásával kezelje, de lege ferenda irányokra is utalva.

A vizsgálati kérdések

1) Szükséges volt-e a hazai különleges jogrendi szabályrendszer reformja? Mivel igazolható vagy cáfolható az átalakítás szükségessége?

A konferencia vitaindító kérdésére, hogy a hazai különleges jogrendi szabályozási rendszer védelmi és biztonsági reformot megelőző állapota és a jelenlegi jogállapot összevetésében szükségesnek minősíthető-e a reform, összességében pozitív választ kell adnunk. Mindez annak ellenére igaz, hogy a szerző korábban inkább evolucionista, mint radikálisan megújító állásponton volt.² 2022. november 1-jét megelőzően hazánkban hat különleges jogrendi

¹ A mŰ TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg

² A vita összefoglalását lásd: Till Szabolcs: *Különleges jogrend 2020-2023*; Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2022. 6-22.

időszak létezett, amelyek közül kettőhöz kezdeményezési időszak is kapcsolódott. Ha ezek mellett figyelemmel vagyunk a kvázi különleges jogrendi időszakoknak a gyakorlatban a különleges jogrendi alternatíváknál sűrűbben alkalmazott eseteire³, a rendszer egyszerűsítésére irányuló szabályozási törekvést mindenképpen visszaigazolt célnak kell tekintenünk.

Ezen túlmenően a korábbi rendszer bonyolultsága mellett azt az elemet is kiemelhetjük, hogy a korábbi szabályozás kijelentő módú megfogalmazásai látszólagos kihirdetési kötelezettséget eredményeztek az oki oldalról mérlegelhető szituációk esetében. Azzal, hogy az új szabályozás következetesen feltételes módú megfogalmazásokat tartalmaz, rögzíti a politikai mérlegelés azon kiinduló pontját, amely szerint bármely szituáció bármilyen kihívása esetén az elsődleges vonatkoztatási pont a béke időszaki szabályrendszer alapján történő kezelés, amelyhez képest kiegészített eszközrendszert jelent az összehangolt védelmi tevékenység alapján modellezett törvényi eltérő felhatalmazások hálózata, és csak végső alternatívaként választható keretrendszer a különleges jogrendi felhatalmazások érvényesítése. A konkrét különleges jogrendi intézkedések bevezetése nélkül ugyanakkor önmagában a különleges jogrend kihirdetése csak az arányosítási keret vonatkoztatási pontjának változtatása, a megítélhetőség ugyanakkor a konkrétan bevezetett és alkalmazott egyes intézkedések összességén múlik.

E logikai lánc alapján felépített döntési sor elsődleges tapasztalati kritikáját ugyanakkor a gyakorlatilag 4 éve fennálló folyamatos veszélyhelyzeti hatalomgyakorlás jelenti. E szegmensben a szakmai vita végső soron azzá a hitvitává vált, amelynek alapkérdése szerint a szükséges és arányos jogkorlátozásra épülő eltérő szabályok alkalmazása nem lépte-e át az öncélú, ténylegesen korlátok nélküli kormányzati hatalomgyakorlás minőségileg eltérő megvalósulását.

Utóbbi kérdés szempontjából különösen az Alaptörvény tizedik módosítása (a továbbiakban: AT10M) szerinti, szomszédos országban kialakult háborús szituáció áttételes, határon áterjedő hatásai miatt kihirdetett veszélyhelyzet (háborús veszélyhelyzet⁴) folyamatos meghosszabbítása a bíráló tárgya. E vonatkozásban ugyanakkor pozitív fejleményként kell értékelnünk, hogy az Alkotmánybíróság – észelve a kihirdetési feltételek változását – végső soron saját korlátozási teszt-rendszerét is felülvizsgálta és a megváltozott alkotmányos környezethez igazította.⁵

Összegzett értékelésünk szerint tehát a védelmi és biztonsági reformnak az Alaptörvény kilencedik módosításával (a továbbiakban: AT9M) megvalósult alkotmányos megalapozása és annak az AT10M következtében felgyorsított hatályba lépése és módosult alsó küszöbértéke nélkül a korábbi alaptörvényi rendelkezések szerinti feltételrendszer az ország reagáló képességének alacsonyabb szintű megvalósulását eredményezte volna, mint a reform utáni jogállapot. Az ezzel összefüggő kontroll-mechanizmus alkotmánybírói szegmense gyorsan adaptálódó alrendszerként értékelhető.

³ Vesd össze: 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. és TILL Szabolcs Péter: A kvázi különleges jogrendi intézményrendszer és a kapcsolódó honvédségi feladatok; In: ZSEZSERÁN Anikó (szerk): A védelmi igazgatás aktuális kérdései, a különleges jogrend rendszerének reformja / Védelmi igazgatás, hagyomány és megújulás; Zrínyi Kiadó 2023. 26-56.

⁴ SEREG András: Mit is jelent a háborús veszélyhelyzet, amit Orbán Viktor bejelentett? *Index.hu*;

⁵ Az érvelés elsődleges kifejtését lásd a bírói kezdeményezés elutasításáról szóló 3004/2024. (I. 12.) AB határozatban. Elemzését lásd: TILL Szabolcs Péter: Az Alaptörvény tizedik módosításának hatásai a védelmi és biztonsági reform megvalósítására – öt tézispontban; *Glossa Iuridica*, megjelenés alatt

2) Melyek voltak azok az elemek az Alaptörvényben, amelyet a kilencedik módosítás a szükségesnél nagyobb mértékben érintett?

A megelőző kérdéssel ellentétben, amely az AT9M és AT10M összefüggéseit egyfajta folyamatként, összefoglalva és védelmi és biztonsági reformként értékelve egyaránt lehetőséget biztosított mind a reform visszaigazolására, mind pedig a kritikus pozíció rögzítésére, a 2. kérdés kifejezetten az AT9M-re szűkítetten a szükségesnél nagyobb mértékű beavatkozások feltárására irányul. Logikailag e kérdésfeltevés nem tartalmazza azt a két alternatívát, hogy

- az AT9M valamennyi összefüggő tárgykört elégséges mértékben érintette-e, illetve kifejezetten mellőzte vagy a szabályozás során hibás alternatívát alkalmazott (aluldozírozás, mivel ezt a 4) pont érinti), valamint
- a pozitív opciót sem, amely szerint az AT9M módosításai az alkotmányos keretrendszer szükséges és elégséges korrekcióját eredményezték, amellyel ellentétben az AT10M önmagában is tárgyasult kritikaként értékelhető.

Megítélésünk szerint az AT9M vonatkozásában elsődlegesen mégis a hiányérzet felvetése merül fel bírálati irányként: ennek során nem a ténylegesen az AT10M-et eredményező feltételrendszer kiegészítését jelöljük meg elsődleges szempontként, mivel megítélésünk szerint a védelmi és biztonsági reform korábbi hatályba lépésének lehetőségét feltételezve az AT10M tartalmi kiegészítésére nem is feltétlenül lett volna szükséges. Komplexebb problémát jelent, hogy az Alaptörvény honvédelmi kötelezettségrendszer megalapozó XXXI. cikkének komplex felülvizsgálatára a hivatkozó rendelkezések pontosításán túl nem került sor, bár később az Alaptörvény tizenkettedik módosításába bekerült egy összefoglaló bevezető mondat. E kérdéskör így a védelmi és biztonsági, illetve honvédelmi kötelezettség-rendszerbe sorolás indokolási eltérése eltérő rendszertani megközelítésében mutatható ki.

Lényegesebb időbeliségi és logikai problémát eredményez a katonai szolgálati kötelezettség-rendszer alkotmányos kereteinek fenntartása, amely végső soron az önkéntes haderőre történő áttérést előkészítő időszakban, alapvetően eltérő biztonságpolitikai környezetben rögzült. Ennek megfelelően a megelőző védelmi helyzetben elrendelhető, és alapvetően kiképzési célokat szolgáló szolgálati kötelezettség hiánya végső soron béke időszakában csak önkéntes jelentkezésre alapított kiképzéssel, részlegesen váltható ki. Hadiállapotban ugyanakkor a megnövekedett kiképzési igény kellő mélységű biztosítása éppen a katonai képességek elvonását eredményezi egy hipotetikus eszkalációs fázis kritikus időszakában. E vonatkozásban tehát az Alaptörvény megmaradt feltételi részletezettsége a béke időszaki működés szempontjából nehezen kezelhető kihívásokat eredményez a katonai feladatok kiképzéstől a katonai váláskezelésig terjedő spektrumán.

A hiányérzeti fókusszal szemben a kérdés túlzott beavatkozásra irányuló elemére adható válasz a szükségállapot fogalmi kiterjesztését érinti annak ellenére, hogy alkalmazási gyakorlat hiányában e probléma inkább elvi jelentőségű maradt. Az alkotmányos fogalom-rendszerbe anélkül került be a felforgatás esete, hogy annak magyarázata akár a jogrendszer bármely elemében, akár az Alaptörvény indokolásában megjelent volna. E megoldás még abban az esetben is vitatható, ha az államhatalom erőszakos megragadásának célja nélküli zavarkeltés védelmi és biztonsági szempontú kezelésének és állami reagálásának igényével egyébként egyet is értünk.

Összességében ugyanakkor rögzíthetjük, hogy az AT9M körében a szükséges és arányos beavatkozási szint túllépését kevésbé tartjuk problémásnak, mint a honvédelmi kötelezettség-rendszerrel kapcsolódó szabályok mélyebb áttekintésének hiányát.

3) Mennyiben tekinthető alkalmasnak az Alaptörvény kilencedik módosítása nyomán kialakított szabályrendszer a 21. századra jellemző biztonsági kihívások tükrében?

A védelmi és biztonsági reform elfogadását eredményező helyzetértékelés kiindulópontja szerint a korábbi alkotmányos keretrendszer túlzott részletezettséggel és alternatívái számosságával alkalmatlannak tűnt a komplex biztonsági kihívások időbeli halmozódása kezelésére (lásd 1) pont). Minél inkább egyidejűek a kihívások, minél áttételesebbek azok hatásai, annál nehezebb az állami reagálás megfelelő eszközrendszerét megtalálni, annál fontosabb az esetleges kapcsolódásokat összekapcsoló kontextus a véletlenszerű halmozódásokra épített helyzetértékeléssel szemben.

A védelmi és biztonsági reform alapvető tétele szerint az összkormányzati válságkezelés olyan intézményrendszerét és keretrendszerét szükséges kialakítani, amely előre nem látott kihívások megvalósulása esetén is alkalmas az állami működés folyamatosságának biztosítására, ezáltal a társadalomra ható kihívások keretek között tartására és megoldására.

A keretrendszer a konkrét kihíváshoz igazítható kiegészítő elemekkel, de a *know-how* magja folyamatosan fenntartható. E felfogás önmagában hordozza a biztonsági kihívások vonatkozásában azok beazonosítása és értékelése szempontjából az elkerülhetetlen szubjektív minősítési elemet, amely végső soron az információk komplexitásának rendelkezésre állása miatt a Kormány szintjén valósítható meg, így a mérlegelés szempontjából elkerülhetetlenül politikai elemet is hordoz. Ehhez képest a különleges jogrend kihirdetésével és meghosszabbítással kapcsolatos jogkörök megosztása a Kormány és az Országgyűlés, különösen utóbbi minősített többségű döntéshozatala között voltaképpen alkotmányos szintű eljárási akadályt hordoz a mérlegelésből adódó potenciális túlhatalom ellensúlyozására, felülmérlegelésére.

E vonatkozásban a mérlegelés politikai típusú ellensúlya a nem eredendően azonos beállítottságú parlamenti döntéshozatal lehetőségében, jogi felülbírálta pedig az alkotmánybíráskodás intézményrendszerében jelenik meg. A politikai ellensúly megvalósulása szempontjából ugyanakkor nem mellőzhető feltétel a tényleges parlamenti összetétel, mivel a politikai kontroll szigorúsága alapvetően függ az arra hivatott kormánypárti és ellenzéki oldal arányainak alakulásától: ez azonban az AT9M elfogadása pillanatában nyitott kérdés volt. E vonatkozásban az AT10M elfogadási szituációja alapvetően tért el: az új Országgyűlés összeülését követően röviddel elfogadott módosítás esetében az alkotmányozó többség tartóssága már vélelmezhető volt.

Ugyancsak eltért az AT9M és AT10M szabályozási célja is: míg az első a be nem azonosított kihívások kezelésére egyaránt alkalmas általános keretrendszer kialakítására irányult lehetőleg a különleges jogrend elrendelése nélkül, a 2022 májusi korrekció kifejezetten konkrét, újonnan minősített biztonsági kihívás azonnal alkalmazható veszélyhelyzeti beazonosítását célozta.

E kérdéssel is összefügg az AT10M szükségességének megítélése: az AT9M szerinti veszélyhelyzet-fogalom esetleges korábbi hatálybalépése esetén ugyanis nem feltétlenül tette volna szükségessé az Alaptörvény ismételt módosítását az orosz ukrán háború következményeinek belföldi kezelhetősége, a *háborús veszélyhelyzet* kialakítása. Míg a korábbi módosítás során a hibrid kihívásokra való felkészülést azonosíthatjuk be elsődleges szabályozási célként, az AT10M esetben legalább ilyen jelentőséget nyert a háborús eskalációs folyamatból való kimaradás általános célrendszere mellett a következmény-kezelés során a legalább részben katonai jellegű felkészítési mozzanatok lehetővé tétele az indokolásban kiemelt humanitárius és gazdasági szegmensen túl is.

Ebből a szempontból a beazonosított biztonsági kihívás alapvető módon tért el az Alaptörvény két vizsgált módosítása során: míg a korábbi a katonai képességek polgári válságkezelés irányába történő bevonása szabályozási akadályainak lebontásában ragadható meg a Magyar Honvédség támogató funkciójának kiterjesztésével, az AT10M az okozatossági láncban távolabb lévő, de kifejezetten katonai jellegű kihívások hatásai kezelhetőségére is irányul. E vonatkozásban tehát a domináns biztonsági kihívás alapvető módon változott meg annak következtében, hogy egy szomszédos államban a korábban meghaladottnak tűnő, szűk értelmű katonai fenyegetettségek tényleges megvalósulása előfordulhatott: a katonai válságkezelési aspektus e scenárióban már támogatott funkcióban jelenik meg. Mivel megváltozott a biztonsági paradigma, az AT9M hatályba lépését megelőzően olyan kérdéssel szembesült, amelyre az előkészítése nem irányult a *valamennyi ismert és ismeretlen kihívás kezelésére alkalmasság* igényén túl.

A tizedik módosítással kiegészült változat magába foglalja a háború áttételes és közvetett hatásainak kezelésére irányuló célokat is, így komplexebb intézményrendszert eredményezett. E fejlemény ugyanakkor a biztonsági kihívások értékelése szempontjából kevésbé alkalmas a be nem azonosított, illetve eszközrendszer hiányában kizárt biztonsági kihívások kezelésére: nem irányulhat például egy nagy méretű meteorit lehullása megakadályozására, legfeljebb a következmények kezelésére alkalmas intézmények tervszerű működtetését gyorsíthatja fel. Az éghajlatváltozás következményeinek kezelése ugyancsak túlmutat a védelmi és biztonsági keretrendszeren, és a katonai kihívásoknak is van csak szövetségi szinten kezelhető, például interkontinentális rakétavédelmi szegmense.

Az összkormányzati válságkezelés intézményrendszerének alkotmányos megalapozása bár több, akár egyidejű biztonsági kihívás felismerésére és kezelésére alkalmassá vált, azok megakadályozása ugyanakkor csak eredendő korlátozásokkal várható el és a biztonsági kihívások folyamatos és visszatérő aktualizálásának szükségességét erősíti, tudatosítva ismételten a szubjektív mozzanat meglétét. Az ágazati válságkezelési paradigma meghaladása és összkormányzati felkészülési elemekkel történő kiegészítése mégis összességében egy felkészültebb állami működést eredményez, mint a reformot megelőző hagyományosan önkorlátozó államfelfogás szabályozási lenyomata.

4) Szükséges-e és milyen szakmai tartalommal lenne érdemes fejleszteni a hazai szabályozást? Van-e hiányzó elem?

A védelmi és biztonsági reform szabályozási szempontból önmagában kifejezetten markáns elmozdulást eredményezett, mintegy a változtathatóság előre látható kereteihez is kihívást intézve. Ennek során ugyanakkor a hiányérzet elsődlegesen a társadalmi elfogadottság, tehát a megvalósulás biztonság-tudatossági környezete szempontjából vethető fel. A védelmi és biztonsági reform elsődlegesen a politikum szférájában lejátszódott folyamatként egyes intézkedései szempontjából váltott ki társadalmi hatásokat anélkül azonban, hogy a társadalom biztonsággal kapcsolatos viszonyulása alapvető módon változott volna. Még az igazgatási rendszerben történő tudatosulás elégséges mélysége is kérdéseket vet fel az első másfél év hatása szempontjából.

Ha a védelem és biztonság érdekében a személyi, anyagi és erőforrás-befektetések szükségessége aktuálisan megelőzi a konkuráló társadalmi célokat, végső soron ezek megvalósítása az erőforrások elvonásával, illetve a kötelezettségek kiterjesztésével jár. Hiába tűnt volna évtizedeken keresztül felesleges erőforrás-pazarlásnak például lakossági óvóhelyek kialakítása és működőképességének fenntartása, egy hátországi légitámadások valószínűségét kizárni nem tudó háborús paradigmában mindez mulasztásként is értékelhető.

A védelmi és biztonsági reform szabályozási oldala így a biztonsági kihívások folyamatos és visszatérő, az eljárásrendekre és technikai trendekre is kiterjedő értékelése, illetve a társadalmi biztonság tudatosság erősítése nélkül csak limitált eredményre vezethet. A társadalmi felkészültség kialakítása áldozatvállalásra és többletforrások ráfordítására építhető: ezek hiányában önmagában a szabályozás nem elégséges. Ebből a szempontból az AT9M előkészítésének időszakában még racionálisan nem merülhetett fel a polgári védelem intézményrendszerének háborús megvalósulási fokozatban történő, tehát történetileg elsődleges funkciójára való visszaépítésének igénye, amely különösen egy esetleges világháborús szituációban a túlélés alapvető feltétele.

Alapvető módon szükséges tehát újragondolni azon állami intézményrendszerek békétől eltérő megvalósításának lehetőségeit, amelyek az állam folyamatosságához feltétlenül szükségesek, vagy – ezzel ellentétben – amelyek a normális működéstől eltérő szükségmegoldások alkalmazásával kevesebb erőforrást felemészten is szűkítetten tarthatók fenn. Párhuzamosan szükséges gondolkodni a társadalmi alrendszerek stressztűrő képességének fokozásán, az alternatív kapcsolódási pontok kialakításán, a korlátozott kapacitás-elérhetőség esetén az erőforrásokhoz való hozzáférés prioritizálásán, illetve a normális működésre való visszatérés lehetséges módjain. Ezek olyan kérdések, amelyek inkább a védelmi és biztonsági reform megvalósításának 2022 februárját követő fázisában, a radikálisan megváltozott biztonsági környezet reaktíválódott régi veszélyeire tekintettel merültek fel.

Azzal, hogy a védelmi és biztonsági reform kialakította a megváltozó biztonsági kihívásokhoz adaptálódni képes intézményrendszer és gondolkodásmód alapjait, lényegesen járult hozzá a később felmerülő konkrét kihívások kezelhetőségéhez. Az már más kérdés, hogy a védelmi és biztonsági reformba becsatornázott különböző típusú erőforrások hatékony felhasználásának feltételei adóttak e. Addig ugyanis, amíg társadalmi vita legfeljebb egy-egy korlátozó intézkedés szükségessége vonatkozásában és tipikusan aktivisták/politikai tömbök alkotmánybírói beadványai formájában valósul meg, az alapvető kérdések, például a hadkötelezettség intézményrendszerének megváltozott körülmények közötti szükségességi mérlegelése a politikai kommunikáció negatív végjátékú elemei közé tartoznak.

Tényleges társadalmi áldozatvállalás nélkül az állami felkészülés nem kivitelezhető. Az eszkalációs hatás egy más típusú dilemma: e vonatkozásban a tényleges kihívás megvalósulását megelőző időszak során elmaradt felkészülés csak áldozatok árán pótolható. Míg az önkéntes haderőre áttérés időszakában az állampolgári terhek csökkentése és ezek arányosítása alapvetően pozitív társadalmi üzenetet hordozhatott, a katonai kihívásokra történő felkészülés terheinek időbeli megvalósítása és a lehetséges személyi kör közötti megosztása végső soron negatív tartalmú kommunikációs üzenetek felvállalását jelenti, összemerve azok rövid- és hosszútávú hatásait. Az együttműködésre irányuló paradigma és a társadalom soktűrő képességének kialakítása ugyanakkor látszólag egymással ellentétes, de egy időben mindenképpen nehezen kivitelezhető célok. A vizsgálatunk e szempontjából tehát hiányérzetünk inkább a megvalósulás módjára, mint annak tartalmi elemeire irányul.

**5) Megfelelő módon garantált-e az alapvető jogok védelme különleges jogrendben?
Milyen fejlesztési irányok lehetségesek?**

Az állam különleges jogrendi működése az alapvető jogok normál időszaktól fokozottabb mértékű korlátozása nélkül nehezen képzelhető el. Első lépésben ugyan e terhek jelentős része az állami működésben érintett személyi körre, vagy annak egyes csoportjaira korlátozható, e döntés következtében kialakuló aránytalanság ugyanakkor következményeket hordoz és más típusú okfolyamatok kiváltását eredményezi: végső soron az állami/szervezeti szintű feladat-

kiterjesztést a megvalósító egyének körére szét kell osztani. Összességében ugyanakkor a társadalmi terhek védelmi és biztonsági kihívásokból eredő súlyosabbá válása az egyének szintjén a saját alapvető jogaik fokozottabb korlátozásával, illetve kötelezettségeik kiterjesztésével jár.

A rendszerváltozást követő időszak alapvető szabályozási paradigmája volt, hogy az alapvető jogok korlátozhatósága szempontjából a szolgálat önkéntes vállalása nagyobb mértékű beavatkozásra jogosít fel, mint annak kötelezettségen alapuló megvalósulási formája. A hivatásos és szerződéses katonák feladatellátásával indokolva nagyobb mértékű jogkorlátozás igazolható vissza, mint a hadkötelezettség esetében. Az egyéni korlátozás szemlélettel szembe állítva a szervezeti működési folyamatosság érdekét ugyanakkor összeállítható egy olyan érvrendszer is, amely szerint a haderő vagy a rendőrség megváltozott biztonsági környezetben történő működési folyamatosságának igénye szükségképpen eredményezi az ebben közreműködő civil alkalmazottak fokozottabb jogkorlátozását is a fegyveres szolgálatot vállalók mellett.

A szervezeti szintű érvelés társadalmi szintű kiterjesztése esetén a biztonsági kihívások konkrét kezelésének érdeke megalapozhatja azt, hogy egyes alapvető jogok, különösen a polgári és politikai jogok gyakorlása is fokozottabban korlátozhatóvá váljon. E vonatkozásban az indokolás alapvető szempontja az emberélet megóvásának célja (a minősített veszélyeztetettség miatt), ezzel összefüggésben értékelhető az alapvető jogok korlátozásának szükségessége és arányossága. Mindez a Covid-válságkezelés időszakában olyan alapvető mélységű beavatkozások visszaigazolhatóságának érvrendszerét is kialakította, mint foglalkozási csoportok szerint differenciáltan az oltási kötelezettség bevezetése, illetve ennek elmulasztása esetén a munkavégzésből való kizárás a szervezeti képességek veszélyeztetettsége miatt. E vonatkozásban a szükségesség és arányosság béke időszaktól eltérített összemérési pontja végső soron a nem korlátozható, abszolút jogok esetében is más arányosítási szempontú beavatkozás indokolhatóságát lehetővé tette, az érvelés ugyanakkor a béke időszaki korlátozhatósági indokokat vitte tovább. Az elsődleges kiindulópont ugyanakkor mégis a különleges jogrend, a konkrét esetben a veszélyhelyzeti keretrendszer és ennek béke időszaktól eltérő korlátozhatósági feltételrendszerének hivatkozhatósága.

A Covid-válságkezelés kezdeti időszakában az Alkotmánybíróság, kizárva a konkrét veszélyhelyzeti intézkedések célszerűségi felülmérlegelésének lehetőségét, végső soron a beavatkozás célhoz kötöttsége körében az arányosság lényegi mozzanataként a beavatkozás szükségessége rendszeres és visszatérő kormányzati mérlegelésének kötelezettségét vezette le. E vonatkozásban kiemelt szempont volt a korábbi alaptörvényi normaszöveg vonatkozásában a rendeletek időbeliségi korlátja. Ehhez képest 2024-re az Alkotmánybíróság AT9M és AT10M elkülönítésére alapított érvelése – hivatkozva az élet távolabbi veszélyeztetettségének lehetőségére az új veszélyhelyzet-fogalom részeként – kialakította azt az érvrendszert, amely az időbeliség korlátozás helyébe a szükségesség és arányosság célhoz viszonyított szigorúbb értelmezését vonta.⁶ Utóbbi vonatkozásában a válságkezelés rövidtávú célján túlmutató kötelezettség-könnyítési elemében a jövő nemzedékek környezetvédelmi szempontból értékelt érdeke már veszélyhelyzeti kormányrendeleti rendelkezés megsemmisítését is eredményezte.⁷

⁶ 3004/2024. (I. 12.) AB határozat.

⁷ Az Alkotmánybíróság 9/2024. (IV. 30.) AB határozata 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.

Kialakult tehát az alkotmánybíróági gyakorlatban egy olyan érvelési irány, amely a veszélyhelyzeti keretrendszer hatályban tartásának kérdését a politikai mérlegelés körében tartva az Országgyűlés döntésétől függetlenül mégis alkalmas konkrét alapvető jogi beavatkozás megsemmisítésére és az eredeti állapot helyreállítására irányuló kötelezésre, a veszélyhelyzet hatályát azonban nem értékelheti.

E vonatkozásban természetesen a kérdés nem választható le a jogállamisági vita nemzetközi jogi és uniós politikai szegmenséről. Megítélésünk szerint a különleges jogrendi jogkorlátozások esetében a korábbi, taxatív módon felsorolt beavatkozási irányokra épített sarkalatos törvényi szabályozási módszer nem volt fenntartható, mivel a vörösiszap katasztrófa óta bekövetkezett biztonsági kihívások esetében szinte minden alkalommal elégtelennek bizonyult az alkotmányos és kétharmados/sarkalatos törvényben meghatározott, konkrét eltérő szabályokra felhatalmazó keretrendszer. A szükséges és arányos beavatkozásokra, valamint ezek célhoz kötött megvalósítására alapozott érvelésre történő áttérés így nem volt mellőzhető, folyamányaként az eseti megsemmisítés kockázatával.

Az már más kérdés, hogy az okozatossági lánc értékelése során az áttételes hatások megengedhetősége az elsődleges hatásokon túl mennyiben fogadható be az alapjog korlátozási dogmatikai érvrendszerbe. Ebből a szempontból alapvető kiinduló kérdés, hogy az értékelő az esetleges kormányzati beavatkozás túlzó megvalósulási formáját tekinti-e nagyobb veszélynek az állami eszköztelenséggel összevetésben. Az alapjogi aktivista érvrendszerében az állam egyetlen túlhatalmi megnyilvánulása is védhetetlen.⁸ Ha ugyanakkor különösen az élet védelme érdekében az állam intézményvédelmi kötelezettségét hangsúlyosan mérlegeljük, a hibás mérlegelésen alapuló intézkedés hatását is jobbnak tekinthetjük, mint az állam eszköztelenségének vagy jogi benuhátságának lehetőségét.

Végső soron azt tekinthetjük politikai mérlegelési szituációnak, ahol a rendelkezésre álló információ, idő és eszközrendszer összemérése alapján ideális döntés nem hozható meg, tehát a beavatkozás valamilyen negatív hatással, tipikusan alapjog-korlátozással jár, a rendszer működtetése során viszont csak törekedni lehet a hiba elkerülésére. Amíg a válságkezelés körében az állami beavatkozás a célhoz képest nem tekinthető tömeges mértékben szükségtelennek vagy aránytalanoknak, végső soron a mérlegelési hiba is visszaigazolható, mivel a korrekciós eszköztár, különösen az alkotmánybíróági beavatkozás is az intézményrendszer része. A különleges jogrendi szabályozás működési elvéhez az is hozzátartozik, hogy a jogrendszer képes legyen e hibák orvoslására.

Éppen akkor lenne az alkotmányos intézményrendszer megkérdőjelezhető, ha nem lenne korrekciós eleme. Megítélésünk szerint az esetileg kimutatható téves mérlegelés elsődlegesen a joggal való visszaélés szempontrendszer szerint mérlegelhető, amely egyaránt felvethető a szabályozási pozícióval, de a panaszos hozzáállásával szemben is. Szükséges annak összemérése is, hogy a vitatott beavatkozás vagy annak elmaradása eredményezett volna negatívabb következményeket.

Összességében ugyanakkor nem értünk egyet azzal a generalizáló értékelési kiinduló ponttal, amely a különleges jogrend akár tartós hatályban tartását önmagában is eredendő bűnnek minősíti, mivel a hatályban tartott különleges jogrendi intézkedések összessége ítélnélhető csak meg a jogrendszer eltérítése, a rendeleti kormányzás értékelése szempontjából. Ugyanakkor a konkrét egyedi intézkedések alkotmányossági mérlegelése megvalósítható, az alapvető jogok érdemi korlátozása pedig pusztán a kormányrendeleti formára, vagy a kellő felkészülési idő

⁸ Lásd a 3045/2024. (II. 23.) AB végzést és háttéranyagait a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet polgári engedetlenség-szankcionálási szituációjáról.

hiányára, előzetes hatásvizsgálat elmaradására irányuló hivatkozással önmagában nem támadható, mivel a gyorsított reagálás a különleges jogrendi beavatkozás fogalmi ismérve.⁹ Ha a válság fogalmi eleme a hirtelen keletkezés, a felkészülési idő nélküli különleges jogrendi kormányrendeleti reagálás és ennek törvényhozási átvezetése a lehetséges jogi kezelési eszköztár része. Vélhetően a szabályozó eredeti elképzelésén ugyanakkor túlmutat az az alkotmánybírói érvelés, amely a tűzifa szabályozással összefüggésben az idegenhonos fajok telepítési tilalma alóli felmentés alkotmányellenességét eredményezte.¹⁰

A szabályozási rendszer egészének stabilitása szempontjából ugyanakkor az alkotmánybírói mérlegelés alkotmányos értelmezési tartomány kijelölésére irányuló technikáján túllépő megvalósulását is pozitív módon értékeljük addig, amíg a beavatkozás kivételessége nem eredményez rendszerszintű obstrukciót. Szükséges ugyanakkor annak jelzése is, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat akadályozásának tilalmát a kormányzat aktív támogatási kötelezettségével egészítette ki az AT9M.

6) Megfelelő módon valósul-e meg a jogállamiság követelménye a hazai különleges jogrendi szabályozásban? Mely pontokon és mennyiben kérdőjelezhető meg a szabályozás?

A jelen sorok szerzője a jogállamiság követelményének a hazai különleges jogrendi szabályozásban rögzítettségével kapcsolatban megengedő álláspontot képvisel. Elsődleges kiindulópontunk szerint a szabályozás rendszere, amely nemzetközi összehasonlítás alapján került kialakításra és politikailag mérlegelt szakmai koncepciókon alapul, végső soron a különleges jogrend szempontjából az egyik legmodernebb európai szabályozás. Ha figyelemmel vagyunk a Velencei Bizottság azon kritériumaira, amelyek szerint el kell különíteni a békétől eltérő időszakok joga szempontjából a bevezetési jogkört és a konkrét intézkedések bevezetését és alkalmazását, valamint mind a három szegmens szempontjából el kell különíteni a politikai és a jogi kontrollt a belső alkotmányjogi intézményrendszerben, e szabályozási rend teljesnek és zártnak tekinthető.¹¹

Mindez a védelmi és biztonsági reformot megelőző, hat különleges jogrendi esetkör áttekinthetősége és a hatályos jogi helyzet összevetésében is fennáll: a védelmi és biztonsági reform, különösen az AT9M folytán kialakított szabályozási rendszer egyértelműen határozta meg, hogy a különleges jogrend kihirdetése mindig politikai mérlegelési kérdés: abban az esetben, ha a döntéshozó a jogkörök általános keretszabályait az aktuális biztonsági kihívás kezelése érdekében elégtelennek ítéli. E vonatkozásban a politikai kontroll szerepe a domináns, amelynek megvalósulása az alkotmányozó többség kormánypárti meglététől, tehát lényegében szociológiai típusú körülménytől függ, nem pedig a jogi feltétel hiátusa oldaláról bírálható.

Abban az esetben viszont, ha elismerjük a kihirdetésekor fennálló politikai mérlegelési szegmens létét, a kihirdetés felülmérlegelése szempontjából az Alkotmánybírói szerepét is

⁹ Lásd a különleges jogrendi hatásvizsgálat-mentesség kérdésében a 3140/2024. (V. 3.) AB határozatot.

„[28] 3. Megjegyzi továbbá az Alkotmánybírói azt is, hogy „[v]eszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségessége, amelyekre nem lehet előre felkészülni” {8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [104]}. E megállapítással egybevág az MvM rendelet támadott fordulata is, hiszen az előzetes hatásvizsgálat elkészítéséhez szükséges időtartam éppen a veszélyhelyzet vagy más különleges jogrend-típus bevezetésének lényegét, az azonnali reagálás lehetőségét veszélyeztetné.” 3140/2024. (V. 3.) AB határozat.

¹⁰ Az Alkotmánybírói hivatkozott 9/2024. (IV. 30.) AB határozata.

¹¹ 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; 34. bekezdés, 8.

kizárhatjuk egyúttal. Ahol a politikai mérlegelés lehetősége fennáll, az Alkotmánybíróság szerepe csak a jogilag egyértelműen kizárt alternatívára vonatkozhat, azonban a célszerűség és analóg helyzetek összevetése már nem alkotmányossági kérdés. Összességében az Alkotmánybíróság arról nem dönthet, hogy szükséges volt-e különleges jogrend kihirdetése, ugyanakkor az alkotmányos értelmezési tartomány megtartására az egyes intézkedések bevezetése és érvényesülése során őrködhet, adott esetben a megelőzendő kárral összevetésben az egyes intézkedések megsemmisítésére is jogosult az alkotmányos tilalmak figyelembevételén és védelmén túl.

Kapcsolódó kérdés a határozott idő és ennek folyományaként a meghosszabbíthatóság. A Covid-válságkezelés európai összehasonlító jogi értékelése során a megszüntető feltételre épített hatályon kívül helyezési opció, jelentős részben a magyar példa bírálata alapján diszkreditálódott, alkotmányossága kizárásra került.¹²

Ezzel szemben a védelmi és biztonsági reform előkészítése során legalább a hadiállapot vonatkozásában ki kellett zárni annak a lehetőségét, hogy az határozott időre kerüljön kihirdetésre. Ebből a szempontból a hadiállapot országgyűlési kihirdetése és nagy kétharmados támogatáshoz kötése végső soron kétszeri politikai mérlegelést eredményez az eskalációs hatás kockázata ellenében azzal, hogy a kormányzati kezdeményezési időszak eszköztára gyakorlatilag azonos a különleges jogrendi lehetőségekkel, összemérési szempontja ugyanakkor az alapjogi korlátozási teszt általános és nem a különleges jogrendi különös felsorolása. Szélsőséges esetben így a hadiállapoti felkészülés markánsabb beavatkozási lehetőségét biztosítja egy veszélyhelyzeti kormányrendelet, mint a kezdeményezési időszak szigorúan törvényi szabályokhoz kötött keretrendszere.

Annak következtében, hogy sarkalatos törvényi szinten a veszélyhelyzet meghosszabbíthatósága megismételhető módon nyert szabályozást, beazonosítható törvényi szabály hiányában a szükségállapot 60 napos hatályban tartási és egyszeri meghosszabbítási kerete tűnik jelenleg a legszigorúbb alkotmányos időbeliségi korlátozásnak. Bár az elméleti modell szerint az alkotmányos rend szempontjából a legalacsonyabb veszélyeztetési szint kezelésére lenne a veszélyhelyzet hivatott, azonban a Covid-válságkezelés elhúzódásának és a körülmények folyamatos változásának tapasztalata, illetve az AT10M folytán kiegészített veszélyhelyzet-fogalom tágabb értelmezési tartománya az időbeliségi spektrumot kiterjesztette, különösen a következmény-kezelési mozzanatban. Az Alkotmánybíróság – vélhetően ennek ellensúlyozására – az élet veszélyeztetettsége távolságából 2024-re levezette a saját beavatkozási érvelését, amellyel egyelőre a környezetvédelem alapjogi és állami feladat szegmensének jövő nemzedékekre ható következményeiből eredeztetve a saját, konkrét intézkedés szükségtelenségét és aránytalanságát eredményező, korábban hivatkozott, 9/2024. (IV. 30.) AB határozat szerinti értékelését.

E vonatkozásban a korábban az alkotmányos értelemezési tartományra épített érvelést a megengedhetőségi határok, különösen a szabályozási cél szigorúbb értékelése váltotta fel a különleges jogrendi intézkedés visszamenőleges megsemmisítésének eszköze útján. Az Alkotmánybíróság e vonatkozásban felvállalta a beavatkozást, az élet veszélyeztetettségének távolabbi perspektíváját értékelve voltaképpen aktivista pozíciót, hatáskör-kiterjesztést képviselve: a béke időszakai alkotmányossági elvet rávetítve a különleges jogrendre. A korábban hivatkozott 3004/2024. (II. 23) AB határozat [55]-[56] pontjában levezetett döntés szociológiai jellegű következménye, hogy az Alkotmánybíróság anélkül, hogy az információ hiányában

¹² Kiemeli: PETRUSKA Ferenc-TILL Szabolcs Péter – BALOGH András József: A veszélyhelyzet katonai, honvédelmi feladatainak jogi háttere; In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül; Ludovika Egyetemi Kiadó (2021) 87-109. 164. lábjegyzet.

megvalósított célszerűségi felülvizsgálat eszközehez nyúlt volna, végső soron talált jogi érvelésű konstrukciót a hibásnak vélt jogi mérlegelés korrekciójára. Az alkotmánybíróági beavatkozás tehát nem hipotetikus többé a 9/2024. (IV. 30.) AB határozat óta, a Covid-válságkezelés megengedő, alkotmányos értelmezési tartományok határmegvonására épített alkotmánybíróági gyakorlatát egy beavatkozóbb mérlegelési attitűd váltotta fel.

Utóbbi szempontból nem mellőzhető ugyanakkor a beavatkozások céljának értékelése: e vonatkozásban az intézkedések bevezetése során megjelenő kommunikációs/indokolási szegmens nem lehet őszinte és feltáró jellegű minden esetben, mivel az éppen aktuális biztonsági kihívás kezelésének esélyét is ronthatja az intézkedés mögöttes céljának nyilvánosságra kerülése. E vonatkozásban a jogalkotó és az Alkotmánybíróság helyzete aszimmetrikus: míg a jogalkotó a valós cél ismeretében dönt a tényleges intézkedés bevezetéséről és indokolási módjáról, az Alkotmánybíróság csak az intézkedés rögzített céljához képest alapozhatja meg saját érvelését, és dogmatikai érvrendszer szempontjából a leplezett esetleges valós cél irreleváns, a beavatkozás következménye ugyanakkor valamennyi, a szabályozás során mérlegelt és részben leplezett esetleges cél megvalósíthatóságára visszahat. (E vonatkozásban normatív megoldás nem, az állami szervek együttműködését elősegítő informális kapcsolattartás ugyanakkor felmerülhet,)

Ebből a szempontból akár az abszolút minőségűnek nyilvánított érdekek, mint a környezeti állapot visszaesésének tilalma, mind pedig a törvényi szabályozottságra törekvés túlzott elvárása az állami válságreakálás alkalmassági oldalát akadályozza. Utóbbi szempontból a *nullum crimes sine lege* elvének alkalmazása során a törvényi szintű szabályozás alaptörvényi elvárásokon túli érvényesítése a különleges jogrendi szabályozás sajátosságaira, a törvényt helyettesítő különleges jogrendi kormányrendeleti szabályozási szint béke időszaki kormányrendeletektől eltérő minőségi jellegének figyelmen kívül hagyása veszélyét hordozza.¹³

A rendszer szempontjából a talán leglényegesebb alkotmányossági kérdés, amely ugyanakkor nem az alkotmánybíróági ügyek közvetlen folyamánya, hogy megengedett-e különleges jogrend hatálya alatt az Alaptörvény módosítása. E vonatkozásban mind a korábbi Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény egyértelmű eligazítást tartalmaz: különleges jogrendi szabályozással az Alaptörvény nem módosítható, nem függeszthető fel, azonban a módosítás általános eljárásrendje alkalmazhatóságának kizárására nincsen és nem is lehetne keretszabály. A jogbiztonság szempontjából természetesen célszerűbb és könnyebben indokolható a különleges jogrend hatályát megelőző szabályozás alkotmányos szinten, azonban egy *clausula rebis sic stantibus* szituáció kezelésére nincs más mód, mint az alkotmánymódosítás. Az Alaptörvény szövegét sértő intézkedés bevezetése önmagában is kivédhetetlen bírálati irány, bár az alkotmányosan visszaigazolható határig a fogalmak kiterjesztő

¹³ A védettségi igazolással való visszaélés elleni fellépésről szóló 220/2021. (V. 1.) Korm. rendelet és a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény 3. § (2) bekezdése elleni bírói kezdeményezés (védettségi igazolással való visszaélés) ügyében 2023. október 27-e óta folyamatban lévő III/02279/2023. számú bírói kezdeményezési ügyben a kézirat lezárásáig az Alkotmánybíróság már két teljes ülési tárgyalási fordulóban sem hozott döntést.

Az ügy előzménye a 3325/2022 (VII. 21.) AB végzés markáns elnöki párhuzamos indokolás következtetése szerint: „[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.”

Az el nem fogadott igazságügyi *amicus curiae* érvelés Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdését értelmező törvény vs különleges jogrendi kormányrendelet összevetése szerint: „Nem véletlen, hogy a megszóvegezés nem törvényi említ, hanem a magyar jogot nevesíti.” 5-6.

értelmezésére alapított válságkezelés a következmények összemérése, a be nem avatkozás *clear and present danger* doktrínájával összevetve a gyakorlatban végső soron mégis védhetővé válik. Mindezen szempontok összegzése alapján a védelmi és biztonsági reform hatályba lépését követő jogállapot szerinti különleges jogrendi keretrendszert az elhúzódó hatályban tartás mellett addig ítéljük alkotmányosan védhetőnek, amíg a bevezetett eszközök indokolhatók anélkül, hogy a különleges jogrend fenntartása öncélúvá válna.

Ismét hangsúlyozzuk, hogy a különleges jogrend hatályban tartása összességében az adott időpillanatban hatályosuló különleges jogrendi szabályok összességében megvalósuló általános szabályoktól történő rendszerszintű eltérésben ragadható meg. Ebből a szempontból az egyes, eltúlzottnak vagy szükségtelennek minősített intézkedések megsemmisítése rendszerstabilizáló tényező. A beavatkozási intézkedések szempontjából ugyanakkor az okozatossági lánc biztonságpolitikai olvasata is mérlegelendő a mechanikus és tipikusan elsődleges hatásokra korlátozott jogi olvasattal szemben. E vonatkozásban különösen a katonai veszélyeztetettséggel összefüggő felkészülési intézkedések érdemelnek külön figyelmet a kettős hasznosítás szempontjából.

7) Milyen alkalmazási kockázatokat lát a hatályos szabályozásban?

A védelmi és biztonsági reform következtében kialakult szabályozási állapot alkalmazási kockázatának értékelése elsődlegesen filozófiai kérdés, amely annak az alapvető kérdésnek a megítélésétől függ, hogy az értékelő az állami reagáló képesség elégtelenségét nagyobb kockázatnak ítéli-e egy biztonsági kihívás esetében, mint az esetleges jogsértő különleges jogrend intézkedések összegzett hatását. Megítélésünk szerint a különleges jogrend kihirdetése és az egyes különleges jogrendi intézkedések bevezetése vonatkozásában a két vizsgált Alaptörvény-módosítás markáns elmozdulást eredményezett a korábbi jogi állapothoz képest, amelynek ellensúlyozására a jogi és politikai kontroll működése alkalmas. E vonatkozásban jelen vizsgálatunk elsődleges tárgya a hadiállapot és a szükségállapot kérdésköre, mivel ezen két esetben szűnt meg AT9M hatályba lépését megelőzően rögzített, Kormánytól eltérő hatalomgyakorlási központok szerepe.¹⁴

A hadiállapot, amely eltekintve a kihirdetését megalapozó fogalmi kiegészítésektől, meghatározó részében a rendkívüli állapot továbbvitele, fenntartotta a katonai szolgálati kötelezettség automatikus aktiválását, a választások kizártságát és a parlamenti mandátum meghosszabbítását, rendszerszintű változtatásként ugyanakkor kiiktatta a szabályozásból a Honvédelmi Tanácsot. Utóbbi lépés akár a Kormány irányába történő markáns hatáskör-eltolásként is értékelhető a bírálatok szerint, vitatva a döntéshozó fórum összetételét és demokratikus felhatalmazottságát.¹⁵ Pont ebben az érvelésben ugyanakkor mellőzött szempont, hogy a rendszerváltoztatást követő több mint 30 évben soha össze nem hívott közjogi intézmény, amelynek létszáma és összetétele önmagában sem látszott hatékonynak, rendelkezett-e az azonnali döntéshozatal lehetőségét megalapozó szervezeti, személyi és eljárási feltételekkel. A Honvédelmi Tanács korábbi szabályozása abból a vélelemből indult ki, hogy egy kettős vezetéssel működő, összetétele szerint nagy valószínűséggel kormánypárti többségű testület kiszolgáló intézményrendszer nélkül alkalmas időzavarban és információ

¹⁴ E kérdés vonatkozásában a korábban jelzett *contra legem* alkotmánybírói jogértelmezés kockázatát mellőztük.

¹⁵ CDL-AD(2021)029 Opinion 1035/2021 – European Commission on Democracy Through Law (Venice Commission) Hungary Opinion on the Constitutional Amendments Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 Adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021) 85/g. pont 21-22.

hiányban is azonnali és rendszerszinten összekapcsolódó, komplex hatású döntések meghozatalára.

E vélelem ellenzéki olvasata attól függetlenül a megdönthetlenség, hogy az első Covid válsághelyzet intézkedéseinek meghosszabbítása tárgyában folytatott vita egyetlen eleme konszenzusos: a meghosszabbítási kísérlet sikertelenként minősítése. Annak megítélésében ugyanakkor, hogy sikertelenség az ellenzék zsarolási potenciáljának, vagy pedig a kormányoldal kompromisszum-képtelenségének (vagy mindkettőnek egyszerre) volt betudható, már markánsan eltérő álláspontok rögzíthetők. Ha ugyanakkor egy egyszeri Házsabálytól eltérés sikertelensége negatív precedenst teremtett, ellentétben a vörösiszap katasztrófa egyes következményeinek kezelését lehetővé tevő 2010-es egyszeri honvédelmi törvény-módosítás lehetővé tételével, végső soron a Házsabálytól eltérés működőképességének vélelme vonatkozásában legalább kimutatható egy olyan kétely, amely rendszerszinten általánosítva a különböző politikai oldalak vezetőiből ad hoc módon összeálló testület működőképtelenségére következtetést is megalapozhat.

A szükségállapot és a köztársasági elnök viszonyrendszerében ugyancsak a vörösiszap katasztrófa tekinthető vonatkoztatási pontnak. Tekintettel arra, hogy a 2010-ben hatályos Alkotmányszöveg szerint ipari katasztrófa szükségállapot kihirdetését alapozta volna meg, veszélyhelyzet fel sem merülhetett volna, ténylegesen az alkotmányos elvárásoktól eltérő hatalomgyakorlás történt a kihívás veszélyhelyzeti keretrendszerben történő kezelésével. 2010-ben nem volt vitatott ellenzéki olvasatban sem, hogy a köztársasági elnöki intézmény tipikusan reprezentatív funkciókra és kivételes tartalmi beavatkozásokra hivatott intézménye folyamatok menedzselése szempontjából távolról sem optimális. Ha az akkori alkotmányos keretek ellenére megengedhető opció volt a kormányzati válságreakálás, amely azonnali törvényt módosítást is eredményezhetett, 2022-2023-ban sem tekinthető alkalmasabb opciónak a választott kormányzati centralizációval szemben a változatlanul eszköztelen köztársasági elnöki alternatíva.

A veszélyhelyzet szabályait illetően voltaképpen az AT9M során megvalósult feltétel-korrekciónak *de facto* annak beismerése, hogy az Alaptörvény korábbi szövegváltozatánál pontosabban is meg lehetett volna határozni azt az oki spektrumot¹⁶, amely a veszélyhelyzet kihirdetésének mérlegelését eredményezi. Ebből a szempontból az egyes intézkedések hatályának meghosszabbításáról a veszélyhelyzet hatályának meghosszabbítására irányuló országgyűlési felhatalmazásra történő áttérésnek, különösen minősített többséggel végső soron a Kormány jogkörét korlátozó, legalább hipotetikus hatása megjelent.

Ebből a szempontból az AT10M a hangsúlyokat jelentős módon átirta azzal, hogy szomszédos ország területén megjelenő két típusú fegyveres konfliktus vagy katasztrófa áttételes hatásait kihívásként értékelte. Eltekintve attól a lehetséges értelmezéstől, hogy a veszélyhelyzet új fogalma a védelmi és biztonsági reform hatálybalépését követően önmagában is lehetővé tette volna a háborús veszélyhelyzet¹⁷ kihirdetését, ellentétben a 2022 október végéig terjedő időszakkal, végső soron az okozati hatások önálló biztonsági kihívásként történő alaptörvényi beazonosítása egy hipotetikus vita felvetését zárta ki.

Tekintettel arra, hogy addigra már volt precedens vitatható beazonosításon alapuló különleges jogrend kihirdetésének tudomásul vételére és vitatására is, Alaptörvény módosítás körében legalább részleges konszenzusra és hasonló törekvés ellenzéki blokkolására, az AT10M beavatkozása preventív intézkedéssel történt kockázat-kizárásnak is értékelhető. Szükséges

¹⁶ SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái; *Állam- és Jogtudomány*, 61 (3). pp. 115-139.

¹⁷ SEREG András: Mit is jelent a háborús veszélyhelyzet, amit Orbán Viktor bejelentett? Index.hu

ugyanis arra utalunk, hogy a különleges jogrendi szabályozás fogalmilag dupla vagy semmi játék: bár funkciója szerint a következmények kezelésével az eskaláció megakadályozására hivatott, ha önmagában a kihirdetés is megkérdőjelezhető, végső soron valamennyi különleges jogrendi intézkedés visszamenőleges hatályú megsemmisítésének kockázatát hordozza. Ez olyan mértékű rendszerkockázat, amely nem vállalható fel.¹⁸

Összegzett megállapításuk szerint tehát az új különleges jogrendi szabályrendszer alkalmazása szempontjából a politikai kultúra hiányossága az elsődleges kockázati szempont: szükség lenne valamennyi politikai szereplő részéről a zéró végösszegű játszmák (kormány-ellenzék egymáshoz viszonyított pozícionyerésre felépített gondolatmenete) helyett egy olyan szemléletmód elterjedésére, amely a biztonságpolitikai minimumkonszenzus mérlegelésére épül: önmérsékletet szükséges mindkét oldalon tanúsítani azon hipotetikus eszközök alkalmazása szempontjából, amelyek az állam működésbiztonsága szempontjából kockázatokat hordoznak.

Ebből a szempontból a védelmi és biztonsági reform egyértelműsítette, hogy a beavatkozás és az eszközök kiválasztása a kormányzati felelősség része, amelynek szempontjából az ellenzék nem döntéshozó, így a zsarolási potenciál kizárt, legalábbis nemzeti szinten, ugyanakkor a megelégedettségi keretek határai szempontjából a parlamenti szereplők politikai kontrollt eredményező, vagy jogi kontrollt kezdeményező szerepe működik. Az alkotmányosság garanciája az Alkotmánybíróság működése, amely vonatkozásában a védelmi és biztonsági reform a korábbi akadályozási tilalmat pozitív együttműködési kötelezettséggel egészítette ki a kormányzat oldaláról. Összességében tehát a működésre alkalmatlansági kockázatok jogi akadályai leépültek, a szociológiai feltételek kialakulása ugyanakkor hosszabb távú folyamat.

8) *Mi a véleménye a különleges jogrendi esetek kihirdethetőségére és meghosszabbítására vonatkozó szabályok rendszeréről?*

Mint arra már korábban is utaltunk, két különleges jogrendi szituáció minősített többségű országgyűlési kihirdetéshez kötött, a veszélyhelyzet esetében sajátosság ugyanakkor, hogy az a Kormány jogosult a kihirdetésre, amely végső soron a különleges jogrendi felhatalmazások jogosultja. A hadiállapot esetében nem merül fel a meghosszabbíthatóság kérdése: az az Alaptörvény szerint határozatlan időre, az alapjául szolgáló veszélyeztetettség vagy konfliktus fennállta ideig (megszüntető feltétel) tart.

Feltételezve egy háborús szituációt, ahol az ország területének esetleges részleges megszállása önmagában is akadályozhatja országgyűlési képviselők tevékenysége ellátását ezáltal az Országgyűlés határozatképességét, tanácskozó képességét is, ki kellett zárni, vagy legalábbis minimalizálni annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés képtelen legyen folyamatos működésre. E vonatkozásban tehát az új modell nem az Országgyűlés jogköreinek más szervek általi átvételére épít, hanem a törvényhozó és a végrehajtó hatalom párhuzamos működésére, ahol megengedett szabályozási opció a sürgős beavatkozást szükségessé tevő intézkedések különleges jogrendi rendeletként történő próbaüzeme és törvényhozási szintű jogrendszerbe ültetése a véglegesség igényével.

¹⁸ Az érvelést lásd az országgyűlési képviselők interpretációjában a 3140/2024. (V. 3.) AB határozatot kiváltó indítványban 8.: „26. Indítványozók szerint ezen indokok miatt a támadott szabályozás nem alkalmas a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére, mivel az intézkedés alkalmassága nem igazolt, így a Korm. rendelet támadott rendelkezései felhatalmazás nélkül, a Védelmi törvény 80. § és 81. §-ain kívül eső kerültek megalkotásra. A felhatalmazás nélküli jogalkotás pedig sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, így alaptörvény-ellenesnek tekinthető...”

Kihirdetési oldalról a hadiállapot és a szükségállapot bevezetése hasonlítható össze egymással azzal, hogy a kormányzati kezdeményezés a kihirdetés körében, feltételezve a támogatottság esélyét vélelmezhető, így a kezdeményezési időszak eltérő intézkedéseinek bevezetése a rendszer átgondolandó eleme. Azzal, hogy az Alkotmánybíróság megerősítette a végrehajtási rendeleti felhatalmazások követelményrendszere szigorú értelmezését,¹⁹ a ki nem hirdetett törvény alkotmányosságát érintő köztársasági elnöki felvetés végső soron az összehangolt védelmi tevékenységhez hasonló módon a kezdeményezési időszakokra kiadásra kerülő esetleges kormányrendeletek megengedhetőségi kereteit is alapvető módon korlátozta, még akkor is, ha a különleges jogrendi rendeletekre vetítése eredendően téves lenne, a kezdeményezési időszak ugyanakkor már a szempontrendszerbe vonható. Tekintettel arra, hogy jelenleg e vonatkozásban nincs értékelhető alkotmányossági gyakorlat csak valószínűsíthető lehet, hogy konkrét támadás hiányában is a veszélyhelyzet szabályainak alkalmazása hadiállapot kihirdetését megelőző szerepben ezért valószínűbb, mint a kezdeményezési időszak legfeljebb 60 napjának érvényesítése.

Más szempontú következtetést eredményez a két határozott időre kihirdető különleges jogrendi időszak, a szükségállapot és a veszélyhelyzet összevetése. Ebből a szempontból azzal, hogy a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 82/A. §-ába* beépült a száznolcvan napos felhatalmazási szabály, de kifejezetten csak a veszélyhelyzet esetében, végső soron a szükségállapotra vonatkozó hasonló megfogalmazású alaptörvényi rendelkezés vált szigorúbb értelmezési tartományú szabállyá: kimondott ismételt meghosszabbítási felhatalmazottság hiányában jelenleg az egyszer meghosszabbított határidő megszüntető feltételnek tűnik.

Az a tény, hogy a parlamenti támogatottság függvényében a veszélyhelyzet végső soron érdemi korlátozás nélkül, ismétlődő módon száznolcvan napokkal meghosszabbítható és ténylegesen folyamatos különleges jogrendi hatalomgyakorlás lehetőségét biztosítja olyan sajátosság, amely valószínűsíthető módon jelenlegi politikai bírálati aspektusában ki fog egészülni valamilyen nemzetközi jogi megalapozású bírálati szemponttal. Így bár a szabályozás rendszere nem hordoz koherenzavart, valószínűsíthető módon az AT10M-et követően a veszélyhelyzet alkalmazásának olyan részei is megnyíltak, amelyek az eredeti AT9M szerinti időszámvetésben nem szerepeltek.

9) Indokolt-e, hogy a veszélyhelyzet szomszédos országban zajló háború miatt is kihirdethető?

¹⁹ 19/2023. (VIII. 7.) AB határozat az Országgyűlés által a 2023. július 4-i ülésnapon elfogadott, az állami építési beruházások rendjéről szóló törvény (T/3677. számú törvényjavaslat) tárgyában előterjesztett előzetes normakontroll (jogforrási hierarchia): „[29] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a szabályozásból eredő korlát, hogy a megalkotott rendelet nem lehet a törvénnyel ellentétes. A rendeletalkotásnak további korlátját képezi a Jat. 4. §-a, mely szerint ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat. A rendeletalkotás tehát nem veheti át az alapvető jogintézmények szabályozását illetve azon lényeges garanciák szabályozását, amelyeket az Alaptörvény a törvényhozó feladatkörébe utal. A miniszteri rendelet nem rendelkezhet olyan tárgykörökben, amelyekben a szabályozás jogát az Országgyűlés vagy a Kormány magának tartotta fenn. Az Országgyűlés hatáskörébe telepített, kizárólagosan törvényalkotási jogkörben meghozható szabályok a fentiekben túl a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, továbbá jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítása, a Jat. 5. § (2) bekezdése alapján ugyanis erre a szabályozási körre törvénynél alacsonyabb jogforrás kibocsátására nem lehet felhatalmazást adni. Ellenkező esetben a törvényi szabályozás követelménye kiüresedne és ezáltal sérülne az Alaptörvénynek a hatalom megosztásáról szóló C) cikke, amely szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. A hatalommegosztásból ugyanis az is következik, hogy törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom a jogalkotási feladatok terén is elkülönül.”

A szomszédos országban zajló háború miatt kihirdethető háborús veszélyhelyzet tényállásával kapcsolatos kérdésben már korábban rögzítettük, hogy álláspontunk szerint az AT9M szerinti feltételrendszer önmagában is lehetővé tette volna annak kihirdetését. Ezzel szemben a védelmi és biztonsági reform hatálybalépését megelőzően hatályban volt szövegváltozat, a természeti katasztrófától az ipari katasztrófaig terjedő oksági spektrummal gyakorlatilag kizárta a kiterjesztő értelmezésen alapuló bevezethetőséget. Elsődleges válaszként tehát rögzíthetjük, hogy a védelmi és biztonsági reform következtében csökkent a háborús veszélyhelyzet szabályozásának szükségessége, azonos feltételek mellett azonos okból az AT9M szerinti szövegváltozat már lehetővé tette volna különleges jogrendi szabályok bevezetését. Véltetően ugyanakkor vállalhatatlan lett volna az AT10M olyan megfogalmazása, amelyben a kihirdetési feltétel határ menti országban megvalósuló három opcióval történő kiegészítése és ezek hatásai belső kihívásként történő értékelése csak ideiglenes jelleggel jelent volna meg a jogrendszerben. Utóbbi szempontból az *a contrario* érvelés hatályon kívül helyezéssel összekapcsolása túlzott kockázatokat hordozott volna.

A kérdés egy másik szintje, hogy más országban felmerülő ok hazai biztonsági kihívásként értékelhető-e. Elsődleges válaszuk szerint a tipikusan külső okokra felépített hadiállapotí feltételrendszer önmagában is visszaigazolja, hogy külső ok alapvető módon befolyásolhatja a belső biztonsági körülményeket, azok következményeire reagálni kell, legyen szó akár átsodródott irreguláris alakulatokról, vagy a közrendet és közbiztonságot érintő kockázatokról. Az AT10M indokolása ugyanakkor a gazdasági hatásokat is kiemelte a szükségessé vált humanitárius intézkedések döntően következményi minősége mellett, illetve a megváltozott világgazdasági körülmények hatásait, eredjenek azok akár a konfliktusban közvetlenül résztvevő felek tevékenységéből, vagy ezek szankciós következményeiből, tipikusan szövetségi és uniós aspektusban.

Az a Covid-válságkezelés tapasztalata, hogy a biztonsági kihívás elsődleges okának jellege nem feltétlenül determinálja a következmények minőségét: míg a járvány orvosi kockázatként jelentős részben életkor-determinált halálozási következmények valószínűségét hordozta, az egészségügyi ellátó rendszer összeomlása, illetve egyes nemzetgazdasági szektorok leállása összességében gazdasági kihívás minőségű, amelynek különleges jogrend kihirdetését megalapozó szerepe az AT10M hatályba lépéséig a jogirodalomban megjelent hivatkozásokon túl normatív alappal nem bírt. E vonatkozásban tehát az okozatosság távolabbi és áttételes értékelésén túl olyan oki szegmens is beépítésre került, amely vonatkozásban csak a különleges jogrendi szabályok állami gazdálkodási szigorúság alóli kivételességi felhatalmazása volt korábban ismert.

Az AT10M emellett a normaszöveg, vagy akár annak indokolása tartalmán túlmutató jelentőséggel is bír, a béke időszaki válságkezelés és a különleges jogrendi küszöb eltolódása szempontjából. Míg az AT9M a különleges jogrend kihirdetését lehetőséggé tette a formális jogi kötelezettség helyett, e mozzanatban a küszöböt azzal együtt magasabb is szintre emelte, hogy a különleges jogrendi fogalmak alaptörvényi esetköre, döntő módon a hibrid kihívásokra válaszul kibővült. E szakaszban a korábbi mechanikus oki elhatárolást a következményi szemlélet váltotta fel.

Az AT10M ezzel szemben visszatérés a hagyományos katonai típusú kihívásból eredő biztonsági kockázatok korábbinál szélesebb körű kezelési szükségessége felé, megnyitva egyúttal a felkészülési szegmenset is. Ebből a szempontból az AT10M azon következmények ismételt mérlegelését is magával hozta, amelyek a béke időszaki válságkezelés területén megvalósuló feladattá váltak a korábbi előszoba tényállások Alaptörvényből kikerülésével. Az, hogy a veszélyhelyzet ebből a szempontból, legalább részben a hadiállapot előszoba tényállási

helyzetében is alkalmazható intézmény, inkább a gyakorlat oldaláról tudatosult. Ebből a szempontból az AT10M jelentősége túlmutat azon a kérdésfeltevésen, hogy a védelmi és biztonsági reform hatályosulására épített hipotetikus szituáció esetében ténylegesen szükség volt-e a kiegészülő feltételek beépítésére.

10) Az eddigi gyakorlat alapján értékelése szerint érvényesülnek-e a jogállami és alapjogi követelmények?

Összegző értékelésünk szerint a kérdés a jogrendszer különleges jogrendi szegmensének kialakításán és gyakorlatán túl az alkotmányos kontroll-folyamatokra is kiterjedő szemlélettel ítélhető meg. Mivel az elmúlt négy évben gyakorlatilag folyamatosan különleges jogrend van hatályban, a veszélyhelyzet AT10M folytán kiegészített fogalmának alkalmazása nélkül az összkormányzati válságkezelés hatékonysága valószínűsíthetően csökkent volna. Azzal, hogy az Alkotmánybíróság szisztematikusan értékelte a védelmi biztonsági reform következtében megváltozott alaptörvényi keretrendszert a szükségesség és arányosság, illetve a politikai és jogi kontroll elkülöníthetősége szempontjából, és ennek alapján túllépett a korábbi Covid-válságkezelési precedenseinek merev analógiáin, végső soron legitimációs funkciójúvá vált. Kiterjedt összehasonlító alkotmányjogi vizsgálat²⁰ bizonyítja, hogy míg a Covid-válságkezelés során a normál jogrendi eszközrendszert alkalmazó országok válságreagáló képességét a beavatkozás mélysége szempontjából hiányérzeti típusú bírálatok érték, a különleges jogrendi eszköztár alkalmazása már önmagában is bírálat tárgya volt, különösen kiegészülve az eltérített hatalomgyakorlási eszköztár célként minősítésének egyes eszközeivel. Utóbbi szempontból alapvető fejlemény, hogy az alkalmazott intézkedések megsemmisítése már nem csak alkotmányos lehetőség, hanem annak példája is megvalósult.

A különleges jogrend válságok kezelésére hivatott, amikor a kihívás jellege és intenzitása ellehetetleníti a következmények normál szabályok szerinti menedzselését. A kérdés jogállamisági és alapjogi megítélhetősége szempontjából másodlagos kérdés, hogy a konkrét állammal intézményi vitában álló másik politikai intézményrendszer jogállamiság-felfogása szempontjából mennyiben értékelhető a békétől eltérő eszközrendszer alkotmányos megengedhetősége.²¹ Ugyanazon veszélyhelyzeti intézkedés lehet alkotmányos belső jogi szempontból a különleges jogrendi alapjog-korlátozási teszthez viszonyítva, és derogáció hiányában kerülhet marasztaló határozatba az európai (emberi) jogi bíráskodás szempontjából, pusztán a demokratikus jogállamban szükségesség mérlegelése alapján az általános alapjogkorlátozási teszthez, vagy éppen a négy szabadság elvéhez uniós alapelvéhez viszonyítva.

Ebből a szempontból az Alkotmánybíróság első marasztaló határozata rendszerszintű visszahatása stabilizáló hatású lehet: innentől kezdve az alkotmányos értelmezési tartomány megállapítását elégtelennek ítéző értékelési pozíció a minőségi helyet mennyiségi típusú vita pozícióba szorul, ellentétben a Covid-válságkezelési időszakokkal. Ugyanakkor jogállamisági szempontból rögzíthető, hogy egy jellegénél fogva alapjog-korlátozó, az állami beavatkozás szükségességével indokolt intézményrendszer akkor is a kihívások kereszttüzeiben fog állni, ha ténylegesen önkorlátozó módon avatkozik is be az életviszonyokba.

A nemzeti ellenálló képesség erősítése a jó kormányzás olyan szegmense, amely folyamatos költségekkel, ezáltal ellenérdekelt gazdasági szereplőkkel jellemezhető. Amennyiben az

²⁰ NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzetközi szabályozási modelljei; MFI Tudományos közleményei 4. Mádl Ferenc Intézet 2021. 644

²¹ Lásd részletesen: TILL Szabolcs Péter Gondolatok az alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása, valamint a védelmi szabályozás reformja hatásairól; VBSZK Műhelytanulmányok 2023/11. 7-18.

intézkedés a képességrendszer kialakítására irányul, e költségek ráadásul a konkrét kihívást megelőzően is megjelennek. Kifejezetten bonyolult összemérési folyamatnak tekinthető egy olyan összehasonlítás (ráadásul egzakt metodika nélkül), amely egy biztonsági kockázat kihívássá válásának megakadályozására irányul. Megítélésünk szerint akár a képességek előzetes kialakítása a katonai elrettentés-elmélet költségemelő paradigmájának kiterjesztése alapján, akár a késedelem nélküli beavatkozás és okfolyamat-megszakítás állami képességének kialakítása összességében az alkotmányos rendszer stabilitását növelő tényező. E megállapítás ugyanakkor az alkotmányosság rendszerszintű bírálata során automatikusan negatív megítélést eredményez az egyéni jogkorlátozás járulékos veszteségi vetülete miatt.

Összegzés

A védelmi és biztonsági reform első másfél évének, vagy az AT10M első elemének hatályba lépésétől számítva az első két év alkotmányosságának megítélése végső soron mozgásban lévő vizsgálati tárgykör, amelynek 2024. év első félévi fejleményei is minőségi eltérést okoztak. Alapvető nyitott kérdés, hogy a környezetvédelmi kötelezettségek és a jövő nemzedékek érdeke alapján kialakított alkotmánybírósági beavatkozási lehetőség e védett jogi tárgyon kívül is hivatkozást nyer-e. Megítélésünk szerint az első megsemmisített különleges jogrendi kormányrendelti rendelkezést követően a szabályozások célhoz kapcsolódása szükségességi és arányossági mérlegelését a kormányzati oldalról is újra kell értékelni.

A kétharmados parlamenti többség megléte mellett hasonlóan markáns változás a politikai mérlegelés gyakorlatában nem várható. Jelentőséget nyerhetnek ugyanakkor azok az Alaptörvényben fenntartott feltételek, amelyek a három különleges jogrendi eset egyébként közös keretrendszerben mérlegelhető intézményrendszerének megbontását eredményezik. Egy ponton ki kell majd vezetni a veszélyhelyzeti szabályozásokat, mert a hatály ismétlődő meghosszabbítása, különösen szűk körben alkalmazott különleges jogrendi eltérő szabályok esetén egyre kevésbé indokolható. Buddha idézete a veszélyhelyzethez viszonyulásra is értelmezhető: *„Aminek kezdete van, véget is ér egyszer. Békélj meg ezzel, s minden jóra fordul.”*

Felhasznált irodalom

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_valsgkezeles_kozigazgatasi_jogi_kihivasai_a_kvazi_kulonleges_jogrendek_helye_es_szerepe_a_magyar_kozigazgatásban

KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül; Ludovika Egyetemi Kiadó (2021)

NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzetközi szabályozási modelljei; MFI Tudományos közleményei 4. Mádl Ferenc Intézet 2021. 644 https://mfi.gov.hu/academic_com/a-kulonleges-jogrend-es-nemzeti-szabalyozasi-modelljei/

SEREG András: Mit is jelent a háborús veszélyhelyzet, amit Orbán Viktor bejelentett? *Index.hu*; <https://index.hu/belfold/2022/05/27/mit-is-jelent-a-haborus-veszelyhelyzet/>

SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái; *Állam- és Jogtudomány*, 61 (3). 115-139. https://real.mtak.hu/116033/1/2020-03_SZENTE-tan.pdf

TILL Szabolcs: *Különleges jogrend 2020-2023*; Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2022. 142.

TILL Szabolcs Péter: Gondolatok az alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása, valamint a védelmi szabályozás reformja hatásairól; *VBSZK Műhelytanulmányok* 2023/11.

https://hbk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2023_11_Till%20Szabolcs_Gondolatok%20az%20Alapt%3%B6rv%3%A9ny%20kilencedik%20%3%A9s%20tizedik%20m%3%B3dos%3%ADt%3%A1sa,%20valamint%20a%20v%3%A9delmi%20szab%3%A1lyoz%3%A1s%20reformja%20hat%3%A1sair%3%B3l.pdf

TILL Szabolcs Péter: Az Alaptörvény tizedik módosításának hatásai a védelmi és biztonsági reform megvalósítására – öt tézispontban; *Glossa Iuridica*, megjelenés alatt

ZSEZSERÁN Anikó (szerk.): A védelmi igazgatás aktuális kérdései, a különleges jogrend rendszerének reformja / Védelmi igazgatás, hagyomány és megújulás; Zrínyi Kiadó 2023. 176.

Felhasznált nemzetközi értékelések:

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)

CDL-AD(2021)029 Opinion 1035/2021 – European Commission on Democracy Through Law (Venice Commission) Hungary Opinion on the Constitutional Amendments Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 Adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)029-e)

Felhasznált alkotmánybíróági döntések:

3325/2022 (VII. 21.) AB végzés (II/03759/2021. számú ügy)

<https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=FC466E79CF46C300C125876D005AB09F>

Amicus curiae beadvány:

[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/fc466e79cf46c300c125876d005ab09f/\\$FILE/IV_3759_2_2021_Amicus_curiae_IM_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/fc466e79cf46c300c125876d005ab09f/$FILE/IV_3759_2_2021_Amicus_curiae_IM_anonim.pdf)

19/2023. (VIII. 7.) AB határozat (I/01564/2023. számú ügy)

[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8f4a3e31fe02f941c12589eb00448214/\\$FILE/19_2023%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8f4a3e31fe02f941c12589eb00448214/$FILE/19_2023%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)

3004/2024. (II. 23) AB határozat (III/01965/2023. számú ügy)

[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)

3045/2024. (II. 23.) AB végzés (II/01077/2023. számú ügy)

<https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=12ECD66BEE4521A6C12589BF005B729D>

9/2024. (IV. 30.) AB határozat (III/2569/2023. számú ügy)

<https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=8D51ED63B2BE05E3C1258A7800604653>

3140/2024. (V. 3.) AB határozat (II/1528/2023. számú ügy)

[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/57296d9151b64633c12589ea005b3307/\\$FILE/3140_2024_AB_hat%C3%A1rozat.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/57296d9151b64633c12589ea005b3307/$FILE/3140_2024_AB_hat%C3%A1rozat.pdf)

Indítvány:

[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/57296d9151b64633c12589ea005b3307/\\$FILE/II_1528_0_2023_Inditvany_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/57296d9151b64633c12589ea005b3307/$FILE/II_1528_0_2023_Inditvany_anonim.pdf)

III/02279/2023. számú ügy (folyamatban)

<https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=60F63D3D9DD303C1C1258A5F006055B3>