

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**  
**VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI**  
**KUTATÓMŰHELY**

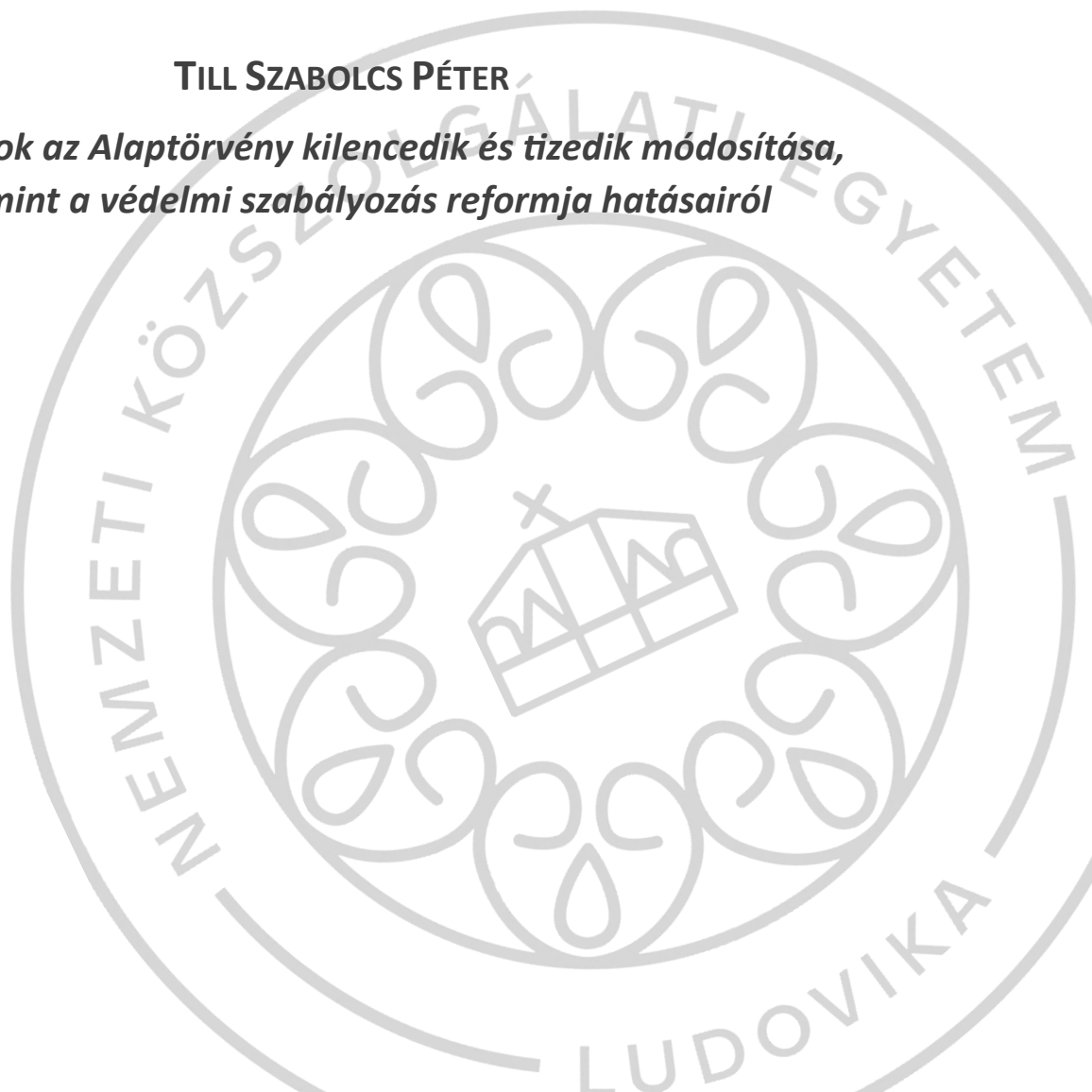
---

**VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS**  
**KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK**

2023/11.

**TILL SZABOLCS PÉTER**

*Gondolatok az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása,  
valamint a védelmi szabályozás reformja hatásairól*



## 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 Közszerológiai 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 2023/11.**

## **Szerző:**

*Dr. Till Szabolcs Péter ezredes*

## **Szerkesztő:**

*Dr. Kádár Pál dandártábornok*

## **Kiadja**

*Nemzeti Köszolgálati Egyetem*

*Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*

## **Kiadó képviselője**

*Dr. Kádár Pál dandártábornok*

A kézirat lezárva: 2023. november 19.

**ISSN 2786-2283**

## **Elérhetőség:**

*Nemzeti Köszolgálati Egyetem*

*Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*

*1441 Budapest, Pf.: 60*

*Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.*

*Központi szám: 36 (1) 432-9000*

## GONDOLATOK AZ ALAPTÖRVÉNY KILENCEDIK ÉS TIZEDIK MÓDOSÍTÁSA, VALAMINT A VÉDELMI SZABÁLYOZÁS REFORMJA HATÁSÁIRÓL<sup>1</sup>

*„Az Alaptörvény kilencedik módosítása azért alakította át a szabályozás koncepcióját, mert nem a veszély okára, hanem következményeire és a feladatokra összpontosított: átfogóbban határozta meg, hogy milyen esetekben lehet hadiállapotot, szükségállapotot, illetve veszélyhelyzetet bevezetni.”<sup>2</sup>*

A jelen tanulmánya reformfolyamat hatásainak elemzése során elsődlegesen az Alaptörvény két tárgykört érintő módosítása, valamint a szabályozási rendszer változásából eredő működési következményekre fókuszál a védelmi és biztonsági reform hatályba lépésének első évfordulóján. Vizsgálatunk ennek során összeveti a szabályozás elméleti rendszerének kiépítését és annak első éves működési tapasztalatait arra is figyelemmel, hogy a hatályba lépés nem az eredetileg rögzített ütemezés szerint, hanem menet közben felülvizsgált koncepció alapján valósult meg, ahol az Alaptörvény tizedik módosításával (a továbbiakban: AT10M) megváltozott a biztonsági kihívások fókusza, amelynek kezelésére lett hivatott az Alaptörvény kilencedik módosításával (a továbbiakban: AT9M) indult reform.

Alapvető vizsgálati szempont tehát, hogy a kezelni kívánt biztonsági kihívások – az orosz-ukrán háború folytán – minőségileg változtak meg: míg a védelmi és biztonsági reform első szakaszának a haderő dominánsan rendészeti kihívásokba való bevonhatósága volt az alapkérdése a Nemzeti Biztonsági Stratégia 142. pontja<sup>3</sup> által fémjelvezve, a *sui generis* katonai kihívások másodlagos hatásainak körében a kifejezetten honvédelmi típusú tevékenységek felértékelődése is következményként kimutatható a hatályosulás első évében.

Ennek következtében – bár vizsgálatunk a következményekre fókuszál – a mottóban foglalt kihívás-értékelés mégis releváns: az AT10M nem jöhetett volna létre, ha a biztonsági környezet változása körében a kihívások értékelése (*threat-perception*) nem toródik el markánsan nemzetközi és belföldi szegmensben egyaránt. Ennek alaptörvényi lenyomataként a

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> CSINK Lóránt: A köztársasági elnök főparancsnoki jogköre az Alaptörvény kilencedik módosítását követően; In: CSINK Lóránt – SZABÓ István (szerk.): Az államfő jogállása III. <https://mek.oszk.hu/24700/24744/24744.pdf> 14.

<sup>3</sup> „142. Az állam külső és belső biztonságáért felelős szervek, a fegyveres és a rendvédelmi szervek és a polgári hatóságok tevékenységének összehangolására napjainkban nagyobb szükség mutatkozik, mint valaha. Ezzel összhangban folytatni és erősíteni kell a külügyi, a honvédelmi, a rendvédelmi, a nemzetbiztonsági, a bűnüldözési, az igazságszolgáltatási, a gazdasági és pénzügyi, a közegészségügyi és járványügyi, az élelmiszerbiztonságért felelős, a katasztrófavédelmi és a polgári válságkezelési szervek közötti koordinációt és együttműködést.” 1163/2020. (IV.21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (NBS) melléklet 142. pont, kiemelés hozzáadva.

veszélyhelyzet fogalma, ezáltal a három különleges jogrendi fogalom egymáshoz kapcsolódása, illetve a küszöb alatti válságkezelésre épülése is alapvető módon megváltozott.<sup>4</sup> Bár a következményi fókusz volt az eredeti szabályozási cél, az oki oldal szerepének értékelése nélkül csak téves következtetésekre juthatunk a védelmi és biztonsági reform megítélését illetően. E szempont mellőzése ugyanis éppen az eszköz-minőségétől fosztaná meg a védelmi és biztonsági reformot, vélelmezve, axiómaként kezelve annak öncélúságát. Ha a különleges jogrendi szabályozás a biztonsági környezet értékelése nélkül válik a jogállamisági vizsgálat tárgyává, végső soron annak kontextusból kiragadása valósul meg, nehezítve a következményi oldal cizellált értékelését is.

Ennek vizsgálata érdekében el kell különítenünk a hatások szabályozási és működési szintű kimenetének értékelési tartományát, amelyeket kiegészíthetünk a belföldi és nemzetközi értékelési metszettel is, a vizsgálat körébe vonva egy újabb elkülönítési szempontot. A reform megítélése során ugyanis az egyes szegmensek egymásra hatásának feltárása nélkül az AT9M elfogadása és AT10M által módosított megvalósulása hatás-oldalról nem lenne feltárható. A jelen tanulmány e dimenzióban az Európai Unió tárgykört érintő négy, a 2020-2023. évekre vonatkozó jogállamisági országjelentésének megállapításaival és elvárásaival ütközteti a hazai működési gyakorlatot, mindezt összevetve néhány szignifikáns belföldi bírálattal.

E vizsgálati koordináták rögzítését követően négy értékelési dimenziót kapunk, amelyek alapján jelentős eltéréseket tapasztalhatunk a védelmi és biztonsági reform megítélését és hangsúlyait illetően. Vizsgálat hipotézisünk szerint ugyanis a védelmi és biztonsági reform megvalósult formájában bár egységes folyamatnak tekinthető, de egyrészt a szabályozási koncepció és az alkalmazás szempontjából, másrészt viszont a különleges jogrendet megalapozó biztonsági kihívás beazonosítása szempontjából végső soron markáns hangsúlyeltolódást eredményezett: végső soron a gyakorlati fókuszba a veszélyhelyzet került a szükségállapot és a hadiállapot fogalmi kiterjesztéséből adódó alkalmazhatósági látenciák háttérbe szorulása mellett.

Ha az Alaptörvény kilencedik módosítása és hozzá kapcsolódó módon *a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (Vbö.) hangsúlyát keressük, az elsősorban az összehangolt védelmi tevékenység, a béke időszaki válságkezelési képesség erősítésének feladatát jelölte volna ki amellet, hogy a Magyar Honvédség közreműködési típusú tevékenységeinek akadály-mentesítése is markáns szabályozási célként volt beazonosítható. E modellben az előszoba-tényállási minőség a három különleges jogrendi tényállás között nem merülhetett volna fel, legfeljebb – Csink Lóránt professzor korábbi hipotézise<sup>5</sup> szerint – következő lépésként a különleges jogrend további egységesítése egyetlen kivételes hatalomgyakorlási esetként válhatott volna fejlődési irányvá.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Elemzését lásd: Szabolcs Péter TILL–Károly RIMASZOMBATI: The 9th and the 10th Amendment to the Hungarian Fundamental Law / Special Legal Order versus Emergencies - a Hungarian Perspective; VBSZK *Műhelytanulmányok* 2023/8. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT\\_2023\\_8\\_Till%20Szabolcs-Rimaszombati%20K%C3%A1roly\\_The%209th%20and%20the%2010th%20Amendment%20to%20the%20Hungarian%20Fundamental%20Law.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2023_8_Till%20Szabolcs-Rimaszombati%20K%C3%A1roly_The%209th%20and%20the%2010th%20Amendment%20to%20the%20Hungarian%20Fundamental%20Law.pdf)

<sup>5</sup> CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. 16. [https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b\\_Csink\\_IAS\\_2017\\_4.pdf](https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf)

<sup>6</sup> CSINK Lóránt: Mi lesz velünk terror esetén? Gondolatok a terrorveszély-helyzet kivezetésével összefüggésben; *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/4. 7-10. <https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke->

Az AT9M szerinti esetek hipotetikus megvalósulása során az előszoba-tényállási minőség<sup>7</sup> a hadiállapot és a szükségállapot kezdeményezési időszaka formájában nyert volna érdemi jelentőséget, fenntartva az Alaptörvény 49. és 50. cikke szerint a nagy kétharmados többséget igénylő országgyűlési kihirdetési feltételt, mégis a Kormány kezdeményezését követően az 54. cikk közös szabályai alapján biztosítva az eltérő jogkorlátozási szintet is megengedő alapjogi beavatkozás lehetőségét, voltaképpen a korábbi terrorveszélyhelyzet és megelőző védelmi helyzet-kezdeményezési fázist újra-értelmezve.

Ehhez képest az AT10M fókusza a Kormány által kihirdethető veszélyhelyzeti tényállás kiterjesztése, amely a szomszéd országból átható kihívások kezelése körében végső soron katonai célzatú felkészülésre irányuló különleges jogrendi szabályozások alkotmányos lehetőségét is megteremtette. Bár látszólag mindez a Csink professzor által felvetett különleges jogrendi fogalom-egységesülés újabb lépcsőfokaként is értékelhető lenne, ezzel ellentétben azonban az az előszoba-tényállási viszonyrendszer visszaépülése, immáron ismét két különleges jogrendi esetkör között, emlékeztetve a korábbi megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot viszonyrendszere. Alapvető eltérés ugyanakkor, hogy – a megelőző védelmi helyzettől eltérően – a mérlegelhető intézkedések közül a XXXI. cikk szerinti alaptörvényi feltétel miatt a katonai szolgálati kötelezettség visszaállíthatósága kizárt.

Amennyiben az utóbbi értékelés az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása között megvalósult hangsúly-eltolódás autentikus leírása, végső soron a honvédelmi cél és a védelmi és biztonsági kontextus között egy kétirányú dinamikájú folyamat, egyfajta bumeráng-szerű fejlődésív írható le: míg a szabályozás 2022. év tavaszán, a választásokkal lezárult fázisa a honvédelmi intézményrendszer rendszeti típusú kihívások körébe vonhatósága akadályainak lebontásaként, majd az együttműködési intézményrendszer kiépítéseként volt értékelhető; az AT10M-től kezdődő, és kevésbé szabályozás-előkészítési, inkább gyakorlati végrehajtási hangsúlyú fázis a honvédelmi célú együttműködés visszaépítésére helyezte a kimeneti hangsúlyt az oki eltérés mellett. Míg a szabályozási fázisban eltávolodni látszott a védelmi és biztonsági kontextus a honvédelem-túlhangsúlyos korábbi modelltől, a gyakorlati megvalósítási fázis inkább visszakapcsolódásként, az osztársadalmi erőforrások honvédelmi célból való bevonásának újra-építéseként értékelhető.

---

hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021\_4\_Csink%20L%C3%B3r%C3%A1nt\_Mi%20lesz%20v  
el%C3%BCnk%20terror%20eset%C3%A9n%20Gondolatok%20a%20terrorvesz%C3%A9lyhelyzet%20kivezet%C3  
%A9s%C3%A9vel%20%C3%B6sszef%C3%BCgg%C3%A9sben.docx.pdf

<sup>7</sup> TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. 63. és 71. [https://www.ias.jak.ppke.hu/20174sz/05\\_TillSz\\_IAS\\_2017\\_4.pdf](https://www.ias.jak.ppke.hu/20174sz/05_TillSz_IAS_2017_4.pdf) és

TILL Szabolcs: „Különleges jogrend” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) (2019) 46. és 56. lábjegyzet. <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>

## 1. A védelmi és biztonsági reform jogállamisági értékelési szegmense

(A nemzetközi dimenzió fejlődése négy EU országjelentés tükrében)

*„A jogbiztonságot aláásta a kiszámíthatatlan szabályozási környezet, valamint a kormány veszélyhelyzeti hatáskörének széles körű és elhúzódo alkalmazása, amely az egységes piacon működő vállalkozások működésébe is beavatkozik.”<sup>8</sup>*

A fejezeti mottóként kiemelt 2023-as összefoglaló megállapítás, az eddigi fejlődésív záróköve meglehetősen sarkos megállapítást tartalmaz: a jogbiztonságot alááso funkciójában értékelve a Kormány veszélyhelyzeti jogkör-gyakorlásának tárgyi terjedelmét és időbeliségét, az egységes piac résztvevőire gyakorolt hatás oldaláról. E megállapítás szempontjából kiemelendő, hogy az EU olvasatában a különleges jogrend a kiszámíthatatlan szabályozási környezet elemeként legalább nem jelent meg, ugyanakkor a veszélyhelyzeti gyakorlat végső soron jogbiztonság-rontó tényezőként került értékelésre, bár annak vonatkoztatási pontja nem az alkotmányossági elvárás, hanem az egységes piaci szempontrendszer. A megállapítás így látszólag nem lépi túl az Európai Unió szabályozási kompetenciáját, ugyanakkor a különleges jogrendi dogmatika szempontjából a belső piac működésére gyakorolt hatás legfeljebb „járulékos veszteségnek”, nem pedig elsődleges következménynek minősíthető.

A védelmi és biztonsági reform kontextusába tartozó elemek értékelése eddig négyszer, az Európai Unió mindegyik éves országjelentésében kiemelésre került, fokozatosan változó, de egymásra épülő tartalmi elemekkel, folyamatosan a fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések fejezetének tárgykörében összefoglalt, bár másik fejezetekre is esetileg kiható értékelési elemként. Az országjelentések közül az utóbbi kettőben jelent meg javaslati összefoglaló: ezek egyike sem érintette kifejezetten a különleges jogrend tárgykörét, bár a kritika a működési modell szintjén, a különleges jogrend alkalmazásának kiterjedtsége vonatkozásában folyamatosan megjelent. A tematizálás – értelemszerűen, követve a belső működés fókuszát – fokozatosan tevődött át a Covid-19 válságkezeléstől az AT9M-re, az ukrain menekülthullám Covid-19 célrendszer kiterjesztő értelmű alkalmazásán át az AT10M-et követő sui generis esetkőrré és mindezek nemzetközi kereskedelmi és vállalkozási szabadságot érintő hatásaira.

A különleges jogrend értékelése a 2020. évi EU országjelentésben<sup>9</sup> jelentős mértékben a Velencei Bizottság Alaptörvény kilencedik módosítására fókuszált értékelésének<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Európai Bizottság, Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum / 2023. évi jogállamisági jelentés / Országfejezet / A jogállamiság helyzete Magyarországon, Brüsszel 2023.7.5. SWD (2023) 817 final (50 lap) (a továbbiakban: 2023-as EU országjelentés) [https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en) 1.

<sup>9</sup> Európai Bizottság, Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum / 2020. évi jogállamisági jelentés / Országfejezet / A jogállamiság helyzete Magyarországon, Brüsszel 2020.9.30. SWD (2020) 316 final (28 lap) (a továbbiakban: 2020-as EU országjelentés) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316>

<sup>10</sup> European Commission or 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) Opinion 1035 / 2021 CDL-AD(2021)029 [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)

lenyomataként jelent meg, a strukturálás szempontjából determinálva a későbbi országjelentéseket is. E hatás – és részleges tematikai szűrés – folyamatát és következményeit a 2021. évi EU országjelentésre<sup>11</sup> is kiterjedő módon egy korábbi tanulmányban már elemeztük, szembe állítva a Honvédelmi Tanács megszüntetésének vizsgálaton kívülre rekesztését az alkotmánybírói gyakorlat beavatkozóbb attitűdjére irányuló elvárás megjelenítésével.

Az első két év gyakorlatának egymásra vetítése alapján a feltárt értékelési szempontokként kiemeltük:

- az egyeztetések és hatásvizsgálatok hiányát,
- a veszélyhelyzet megszüntető feltétellel / határidő nélkül történő bevezetését,
- az állított tág felhatalmazottságot,
- a szükségesség és arányosság üzleti környezet is érintő jellegét,
- a különleges jogrend hatályán túli állandósítás (kivezetés) bírálatát,
- az alkotmánybírói ügyek vitatását a különleges jogrendi szükségességen túlterjeszkedő tartalom felvetésével (ugyanakkor a be nem avatkozás bírálatát adóügyekben),
- a kormányzati alkotmánybírói panaszjog létének bírálatát, valamint
- a kormánykritikus NGO-kat érő kormányzati nyomást.<sup>12</sup>

Az első két EU országjelentés alapján azonosított tárgykörök hatásai szempontjából indokolt a vizsgálatot a 2022-es<sup>13</sup> és a 2023-as EU országjelentésekre is kiterjeszteni, mivel egymásra visszahivatkozó és egyes tartalmi elemek generalizálására és részben eltérő kontextusba helyezésére is épített folyamatokról van szó. Az egyes országjelentések sajátosságainak kiemelésére áttérve trendnek tekinthető a terjedelem bővítése, a fejezetrendszer elmei közötti horizontális hatások feltérképezése a különleges jogrendi tematika szempontjából, valamint az alkotmánybírói vizsgálatok hivatkozási alappá tétele következtében a vélelmezett hatásoktól a tényleges ügyek felé történő elmozdulás.

Szerkezeti szempontból 2021-ben épült be az összefoglaló rész, a Covid-19 világjárvány kezelése és egy részleges félreértés vonatkozásában különleges jogrendi vonatkozású elemekkel, hogy aztán 2022-től mindez kiegészüljön az ország-specifikus ajánlások körével, mindeddig különleges jogrendet érintő konkrét javaslat nélkül. Összességében a különleges jogrend-specifikus megállapítások aránya és iránya hullámzó, minden esetre az innovatív elemek aránya csökkenő tendenciát mutat: jelentős az eltolódás a korábbi megállapítások utóéletének értékelése irányába.

1) *A 2020-as EU országjelentés különleges jogrendi vizsgálatokra (is) alapított, a fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos intézményi kérdésekre irányuló IV. fejezete mellett az I. Igazságszolgáltatási rendszer és III. Médiapluralizmus fejezetben mutatható ki a különleges*

<sup>11</sup> Európai Bizottság, Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum / 2021. évi jogállamisági jelentés / Országfejezet / A jogállamiság helyzete Magyarországon, Brüsszel 2021.7.20. SWD (2021) 714 final (32 lap) (a továbbiakban: 2021-es EU országjelentés) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>

<sup>12</sup> TILL Szabolcs: Különleges jogrend 2020-2023. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2022. 133-135.

<sup>13</sup> Európai Bizottság, Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum / 2022. évi jogállamisági jelentés / Országfejezet / A jogállamiság helyzete Magyarországon, Luxembourg, 2022.7.13. SWD (2022) 517 final (42 lap) (a továbbiakban: 2022-es EU országjelentés) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0517>



jogrendi intézkedések hatásainak értékelése, a működés szempontjából értelemszerűen az AT9M-et megelőző gyakorlat bírálataként.

Míg az I. fejezetben csak a bírósági és ügyészségi működés – érintett szervezetek javaslatára megvalósult – felfüggesztésének és az igazságszolgáltatási működési szabályok könnyítésének rögzítése jelent meg kritikai él nélkül,<sup>14</sup> a III. fejezet a Társaság a Szabadságjogokét narratívája szerint keretozva a kormányzati diszfunkciók részben preventív szemléletű katalogizálására irányult, e körbe a törvényalkotást is bevonva.<sup>15</sup>

A vélelmezett hatásokra alapított preventív bírálatok mellett a IV. fejezetben az első veszélyhelyzet határozatlan időre kihirdetése a megszüntető feltétel hivatkozása nélkül, a kormányzati mérlegelési jogkör rögzítésével jelent meg, első változatában szerepeltetve az „[a] tágran meghatározott hatáskörök és az egyértelmű határidő hiányának együttes hatásának fényében a biztosított veszélyhelyzeti hatáskörök kiterjednek tűntek” narratívát, lábjegyzet nélkül. Ezen túl a szükségesség és arányosság megkérdőjelezése és a szabályozási környezet hiányzó stabilitásának az üzleti tevékenység szempontjából történő felvetése is a 132. lábjegyzet tanúsága szerint döntően a Velencei Bizottság jelentésén alapulva jelent meg, egyelőre konkrét példaként a Kartonpack államosítási ügyét nevesítve.<sup>16</sup> Megkezdődött az Alkotmánybíróság leszűkítő hatásköri értelmezéseinek kritikája az adó- és költségvetési hatásköri kizárás és a már hatályon kívül helyezett normák elbíráláson kívül rekesztése vonatkozásában.<sup>17</sup> A 2020-as EU országjelentés IV. fejezete szempontjából ugyanakkor szükséges annak kiemelése, hogy a társadalmi egyeztetések elmaradása itt még a különleges jogrendi tematikától függetlenül tárgy kör maradt.

2) A 2021-es EU országjelentés összefoglaló részébe a Covid-19 világjárvány független média-orgánumokra gyakorolt negatív hatása került kiemelésre a veszélyhelyzeti információszerezés időbeliségi korlátozása vonatkozásában. Utólag félreértésnek, és a továbbiakban fenn nem tartott megállapításnak tűnik az Alaptörvény kilencedik módosításának döntően pozitív jellegű összegzett értékelése, amely szerint „[a]z Alaptörvény egy módosítása 2023 júliusa után korlátozni fogja a kormánynak a „veszélyhelyzeti” szabályozással kapcsolatos hatáskörét.”<sup>18</sup>

Az igazságszolgáltatási rendszert érintő I. fejezeti megállapítások közül a bírósági vezetők kiválasztási folyamatában a választási eljárás pótlására alkalmazott időleges helyettesítési megbízási rendszer bírálat<sup>19</sup> a veszélyhelyzeti kritikák közé csak áttételesen sorolható a végrehajtó hatalomtól független működési elemként rögzítése miatt, a távtárgyalási

<sup>14</sup> 2020-as EU országjelentés 9.

<sup>15</sup> „A magyar Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) 2019-ben és 2020-ban a Covid19-világjárvány alatt végzett kutatása rámutat a „független média munkájának rendszeres akadályozására”, többek között a sajtómegkeresések figyelmen kívül hagyásával, az újságírók belépésének korlátozásával, valamint a források hitelének rontásával, megbélyegzésével és megfélemlítésével.”; illetve „Ami a világjárványhoz kapcsolódó hamis tények állításának vagy híresztelésének bűncselekménnyé nyilvánítását illeti, az Európai Bizottság kijelentette, hogy ez aggályokat vet fel a jogbiztonság tekintetében, és korlátozó hatással lehet a véleménynyilvánítás szabadságára.” 2020-as EU országjelentés 17-18. A 118. lábjegyzet alapján utóbbi értékelést a Nemzetközi Sajtóintézet és a Human Rights Watch felvetése alapozta meg.

<sup>16</sup> 2020-as EU országjelentés 19. 132. és 136. lábjegyzet.

<sup>17</sup> 2020-as EU országjelentés 20. 137. és 140. lábjegyzet: Göd különleges gazdasági övezet, eltérő munkavállalási megállapodás, gépjárműadó önkormányzatoktól elvonása.

<sup>18</sup> 2021-es EU országjelentés 1.

<sup>19</sup> 2021-es EU országjelentés 7.

(videokonferencia) megoldások kiterjesztése pedig kifejezetten hatékonyság-növelő intézkedésként nyert értékelést<sup>20</sup> az eljárási szabályok ésszerűsítése mellett, a törvényhozás és a kormányzat közrehatásával magvalósult pozitív elmozdulásként.<sup>21</sup>

A korrupcióellenes keretrendszert értékelő II. fejezet a közbeszerzési szabályok alól történő mentesítést a hatóságok által azonosított, de intézkedést nem igénylő kockázatként rögzítette szemben az orvostechikai eszközök közvetítők útján történő beszerzésének „érdekelt felek” aggodalmaként, beépítve a K-Monitor és a Transparency International információk hiányával is indokolt bírálatát.<sup>22</sup>

Bár a médiapluralizmusról és médiaszabadságról szóló III. fejezet megállapítása a médiatámogatási programok hiánya és a negyedéves médiaszolgáltatási díjfizetési kötelezettség kereskedelmi lineáris médiaszolgáltatókra egységesen kiható feloldása egyidejű szerepeltetésével önellentmondónak tűnt, a fejezet fókusza a közérdekű adatokhoz való hozzáférés veszélyhelyzeti szigorítása lett a 15/2021. (V. 13.) AB határozat értékelésével.<sup>23</sup> Ennek során az alkotmányos értelmezési tartomány megállapításában megnyilvánult alkotmánybírói korrekciós eszköz elmosódott értékelést nyert, különösen a döntés előtti időállapotról vagy azt követő időszakra vonatkozó beazonosíthatatlan hivatkozások miatt.<sup>24</sup>

A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdéseket összefoglaló IV. fejezet a jogszabályok gyors és hirtelen (egyeztetés nélküli) módosításának kérdését a különleges jogrendi tematikától először függetlenül bírálta.<sup>25</sup> A különleges jogrendi rész ugyanakkor három különböző, részben inkoherens értékelési irányt hordozott, lehetőséget biztosítva az AT9M cezúraként történő értékelésére az azt megelőző Covid-válságkezeléssel szemben.

A második (2020. november 4-i) és harmadik (2021. február 8-i) Covid-19 veszélyhelyzetek kronológiája tárgyilagos, nem lép túl a 170. lábjegyzetben hivatkozott 2020-as megállapításokon a hatáskörök szélességének értelmezése és az időkorlátok egyértelműségének hiánya vonatkozásában, bár utóbbi megállapítást még egyszer megismétli.<sup>26</sup> A bírálat-fenntartási irányt erősíti az üzleti tevékenység érintettségével kapcsolatos észrevétel fenntartása, valamint a szükségesség és arányosság megkérdőjelezése az alkotmánybírói felülvizsgálati folyamatok tényére utalás mellett.<sup>27</sup>

---

<sup>20</sup> 2021-es EU országjelentés 9.

<sup>21</sup> 2021-es EU országjelentés 10.

<sup>22</sup> 2021-es EU országjelentés 15-16, különösen 124. lábjegyzet.

<sup>23</sup> 2021-es EU országjelentés 18-19, különösen 151. lábjegyzet.

<sup>24</sup> 2021-es EU országjelentés 19. 153. lábjegyzet: az egészségügyi információk operatív törzshöz irányítása és a beléptetés, sajtó-meghívások korlátozása felvetésével. A 154. lábjegyzet szerint: „[a] Társaság a Szabadságjogokért által végzett kutatás feltárta, hogy a kormány szisztematikusan akadályozza a független média munkáját a sajtómegkeresések figyelmen kívül hagyása, nyílt elutasítás, az újságírókkal szemben alkalmazott fizikai korlátozások, diszkreditálás, megbélyegzés és az információforrásaik megfélemlítése formájában”.

<sup>25</sup> 2021-es EU országjelentés 21.

<sup>26</sup> 2021-es EU országjelentés 22, a 170. és 179. lábjegyzet összevetése.

<sup>27</sup> 2021-es EU országjelentés 22-23, a 181. lábjegyzet szerint az érintett osztrák biztosító társaság bejelentése alapján. A 182. lábjegyzet alkotmánybírói összefoglalása alapján: „[a]z Alkotmánybírói Szék a gyülekezési jog veszélyhelyzet idején való általános tilalmával kapcsolatos veszélyhelyzeti intézkedéseket (IV/288/2021. ügy) és a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló rendelkezéseket (8/2021. (III. 2.) AB határozat) alkotmányosnak találta, azonban alkotmányossági követelményt határozott meg alkalmazásukra vonatkozóan. Ami azt a veszélyhelyzeti intézkedést illeti, amely értelmében az

Az AT9M eljárási és előkészítési oldalról bírálat tárgya lett, azonban az alkotmány-módosítás különleges jogrendi tilalmának állítása helyett az előzetes egyeztetés elmaradása és az elfogadás időpontja került átvételre döntően a Velencei Bizottság értékelésére alapozva, de attól némi távolságot tartva.

Tartalmi szempontból ugyanakkor a változási irányokkal kapcsolatos várakozás összefoglaló értékelése általában pozitív várakozásra épített lett:<sup>28</sup> „[a] kormány harminc napra hirdethet majd ki veszélyhelyzetet, és azt csak az Országgyűlés felhatalmazása alapján hosszabbíthatja meg. Ezek az új szabályok meg fogják erősíteni a parlamenti felügyeletet.”<sup>29</sup> A fókusz így a Kormány veszélyhelyzeti jogköreinek (vélelmezett) szűkítése a kategória-összevonások és fogalmi kiterjesztések némileg ambivalens értékelésének megnyitása mellett.<sup>30</sup> Pozitív értékelésű ezen túl az alkotmánybíróági eljárásrend gyorsítását szolgáló intézkedések megítélése.<sup>31</sup> Összességében tehát a 2021. évi EU országjelentés átmenetinek és ambivalensnek értékelhető.

3) A 2022-es EU országjelentés Összefoglaló részének különleges jogrendre vonatkozó megállapítása markánsan változott a 2021-es EU országjelentés részben pozitív prognózisával szemben: a bírálatok kiegészültek a veszélyhelyzeti jogalkotás célhoz kötöttségi gyakorlatának bírálatával,<sup>32</sup> amely viszont így – áttételes módon, visszahatásként – az AT10M szerinti fogalmi kiterjesztés indokaként is értékelhető.

Míg az Igazságszolgáltatási rendszert értékelő I. fejezet különleges jogrendi szegmense kiürült, a Korrupcióellenes Keret tárgyú II. fejezet megállapításai markánsan kritikusabbakká váltak. E megállapítások részben korábbi százalékos adatok összevetésén, részben pedig a kormányzati intézkedések limitált alkalmazási körével szembeni igényeken alapultak, összességében a

---

önkormányzatokat nem illeti meg bevétel a veszélyhelyzet során a gépjárműadóból, az Alkotmánybíróság elutasította a parlamenti képviselők egynegyede által előterjesztett indítványt (3234/2020. (VII. 1.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság a közokiratok megismerésére irányuló igényekre vonatkozó határidőt meghosszabbító, 2020. november 25-i 521/2020. kormányrendeletet is felülvizsgálta”.

<sup>28</sup> 2021-es EU országjelentés 23-24. A 183. lábjegyzet szerint: „[a] Velencei Bizottság aggodalommal vette tudomásul, hogy a módosításokat veszélyhelyzet folyamán, nyilvános konzultáció nélkül fogadták el, és az indoklás csupán három oldal; a Velencei Bizottság hangsúlyozta, hogy ez a gyorsaság és az érdemi nyilvános konzultációk hiánya alkotmánymódosítások esetében különösen aggasztó, és emlékeztet arra a korábbi figyelmeztetésére, mely szerint Magyarország kormányzó többsége hajlamos „instrumentalizálni” az Alaptörvényt, amelyet pedig nem lenne szabad politikai eszközként kezelni (a magyar parlament által 2020 decemberében elfogadott alkotmánymódosításokról szóló CDL(2021)028 vélemény, 83. és 84. pont).”

<sup>29</sup> 2021-es EU országjelentés 24.

<sup>30</sup> 2021-es EU országjelentés 23. lásd 184. lábjegyzet: „[b]ővül azon helyzetek köre, amikor hadiállapotot (jelenleg: rendkívüli állapot) és a veszélyhelyzetet lehet kihirdetni, figyelembe véve a változó biztonsági környezet követelményeit (például: olyan kibertámadás, amely nem minősül erőszakos cselekménynek vagy környezetszennyezés formájában megvalósított támadás), és az Országgyűlés lesz az egyetlen olyan szerv, amely hadiállapotot vagy veszélyhelyzetet hirdethet ki. (Magyarország hozzájárulása a 2021. évi jogállamisági jelentéshez, 27. o.) A Velencei Bizottság kiemelte, hogy számos rendelkezés hatását nehéz értékelni az ilyen rendelkezések nyomán esetlegesen elfogadott jogszabályi változások ismerete nélkül. Arra a következtetésre jutott, hogy a kilencedik alkotmánymódosítás a részletek többségének meghatározását jórészt a sarkalatos törvényekre hagyja, ami végső soron komoly kérdéseket vethet fel a rendkívüli jogrend idején fennálló állami hatáskörök kiterjedtségével kapcsolatban (a magyar parlament által 2020 decemberében elfogadott alkotmánymódosításokról szóló (CDL(2021)028) vélemény, f) ajánlás).”

<sup>31</sup> 2021-es EU országjelentés 24, 185. lábjegyzet, a kormányzati értékelés alapján.

<sup>32</sup> „Ami a fékek és ellensúlyok rendszerét illeti, változatlanul aggályos a jogalkotási eljárás átláthatósága és minősége. A kormány széles körben alkalmazza veszélyhelyzeti hatásköreit az eredetileg azok indokául szolgáló Covid19-világjárvánnyal össze nem függő területeken is.” 2022-es EU országjelentés 1.

közbeszerzés általános szabályai és az adatnyilvánosság kiterjesztése érdekében.<sup>33</sup> A Médiapluralizmus és médiaszabadság című fejezet különleges jogrendi megállapítása ténylegesen nem lépett túl a 2021. évi EU országjelentés elemein sem tartalmi, sem pedig metodikai szempontból: inkább repetitív jellegű<sup>34</sup> és ténylegesen az Amnesty International és a kapcsolódó NGO-k 15/2021. (V. 13.) AB határozattal<sup>35</sup> kapcsolatos pozíciójának összegzése épült, kiterjesztve két kapcsolódó tárgyköre, a közérdekű alapítványok átláthatóságára, valamint a bírósági határozatok végrehajthatóságának időigényére.

A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdéseket érintő IV. fejezet gyorsított jogalkotást és a társadalmi egyeztetés hiányát érintő bírálataival szemben a kormányzati álláspontot bemutató lábjegyzetben merült csak fel a veszélyhelyzet kérdése öt nemzeti konzultáció megvalósításával összefüggésben,<sup>36</sup> azonban a meghatározó sajátosság, az időbeli (késedelem nélküli) reagálás elvárása nélkül. Az értékelésben a nyilvános konzultációk követelménye alkalmazása során a „*kormány szinte szisztematikusan nem tesz eleget*” minősítést megalapozó hivatkozások között – ellentétben a képviselők útján történő törvényjavaslat-benyújtással és a sürgősségi törvényhozási alternatívákkal – a különleges jogrendi szabályozás önmagában itt még nem nyert általános értékelést.

Az AT10M a ténymegállapításon és az új típusú veszélyhelyzet 2022. május 25-i kihirdetésének rögzítésén túl nem került értékelésre, a Covid-19 válságkezelés céljához képest az orosz-ukrán háború magyarországi következményeinek kezelésére szóló egyes intézkedések korábbi veszélyhelyzet indokoltságán túlmutató elemeinek a szükségesség körön túliként minősítése,

---

<sup>33</sup> „A Covid19-hez kapcsolódó fokozott korrupciós kockázatok továbbra is megfigyelhetők a közbeszerzések során, többek között a közérdekű vagyonkezelő alapítványok esetében is. A közbeszerzések terén bizonyos mértékű átláthatóság tapasztalható, és beszámolóik szerint a Közbeszerzési Hatóság 2021-ben fokozta az ellenőrzést. A kedvezményezettekre és a mentességet élvező, világjárványhoz kapcsolódó közbeszerzések teljes összegére vonatkozó konkrét adatok azonban a korrupció fokozott kockázata ellenére nem érhetők el nyilvánosan.” 2022-es EU országjelentés 21-22.

<sup>34</sup> „A nyilvános információkhoz való hozzáférés továbbra is akadályokba ütközik. A nyilvános információkhoz való hozzáférést a „veszélyhelyzet” hátráltatta: a hatóságok számára az ilyen kérelmek feldolgozására megállapított határidőt 15-ről 45 napra hosszabbították meg (amely egyszer megújítható), és ez azt is lehetővé tette számukra, hogy díjat számítsanak fel, amennyiben a nyilvános információkhoz való hozzáférés iránti kérelem teljesítése veszélyeztetné vagy akadályozná a hatóságot a világjárvány elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatainak ellátásában.” 2022-es EU országjelentés 26.

<sup>35</sup> „Az Országgyűlés nem hajtotta végre az Alkotmánybíróság 7/2020. (V. 13.) határozatát, amely megállapítja, hogy az információszabadsághoz való jog minden nyilvános adatra kiterjed, és hogy ezen alapvető jog tiszteletben tartása érdekében bírósági jogorvoslati lehetőségeknek kell rendelkezésre állniuk a nyilvános adatokat kezelő valamennyi személlyel szemben. Az Alkotmánybíróság a 15/2021. (V. 13.) AB határozatban megállapította, hogy a „veszélyhelyzet” idején bevezetett eltérések összhangban vannak az Alaptörvénnyel. Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként azt is előírta, hogy amennyiben a hozzáférés iránti kérelem 45 vagy 90 napos határidőn belül teljesül, az adatkezelőnek rögzítenie kell azokat az okokat, amelyek igazolják az adatkezelő veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátásának veszélyeztetését, és ezekről az okokról a kérelmező felet is tájékoztatnia kell. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a határidő meghosszabbítása csak a világjárvány elleni küzdelemhez kapcsolódó közfeladatokra vonatkozhat, így az eltérés nem terjed ki más – nem kapcsolódó – közfeladatokra.” 2022-es EU országjelentés 26, 180. lábjegyzet.

A 7/2020. (V. 13.) AB határozat a mulasztások 2023. szeptember 30-i fordulónapú alkotmánybírósági összeállításán is szerepel. Lásd:

[https://media.alkotmanybirosag.hu/2023/10/mulasztasok\\_2023\\_szeptember\\_30.pdf](https://media.alkotmanybirosag.hu/2023/10/mulasztasok_2023_szeptember_30.pdf)

<sup>36</sup> 2022-es EU országjelentés 27, különösen 185. lábjegyzet.

illetve egyes veszélyhelyzeti intézkedések bírósági döntésekre visszaható akadályozó jellegének rögzítése viszont igen.<sup>37</sup>

A célhoz kötöttség szigorúbb értelmezése kimutatható az ukrán menekültek SIM-kártya juttatása vonatkozásában az AT10M-et megelőző Covid-19 válságkezelésre hivatkozó időszakkal összefüggésben, illetve az üzemanyag-kiskereskedelem szabályaiba történő beavatkozás törvényi szabályt felülíró jellege esetében.<sup>38</sup> A veszélyhelyzeti rendeletek törvénytől eltéréseinek lehetősége azonban azok fogalmi jellegzetesége, így legfeljebb a rendeletek alkotmánybírói megtámadása esetén a közjogi semmisség lehetett volna felvethető, a törvények felülírása önmagában viszont nem.

A 2022-es EU országjelentés 195. lábjegyzete szerint az Osztrák Szakszervezeti Szövetség által felvetett, és a 3065/2022. (II.25.) AB határozatban értékelt veszélyhelyzeti HungaroControl-sztrájktilalom esetében 2021-es ügyről volt szó a bírósági és a szabályozási fázis esetében egyaránt, pusztán a néhány hónapos alkotmánybírói felülvizsgálat jelentette az ügy vizsgálati évre tartozó fázisát. A hivatkozott lábjegyzet egyébként a 446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet alkotmányossá minősítésén túl nem értékelte a 3065/2022. (II.25.) AB határozat indokolásának érvelését, pusztán a légiforgalmi irányítás minimális szolgáltatási szintjének jogerős bírósági megállapítására utalt. Az alkotmánybírói indokolás a sztrájkjog keretek közötti gyakorolhatóságának rögzítésén túl kifejezetten értékelte a jogalkotói célként megjelölt honvédelmi célú korlátozhatóság jelentőségét a veszélyhelyzeti szabályozás célszerűsége felülmérlegelésének kizárása mellett.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> „A kormány széles körben gyakorolta veszélyhelyzeti jogköreit. 2022. június 1-jével a kormány megszüntette a Covid19-világjárványra válaszul 2021 januárjában kihirdetett második „veszélyhelyzetet”. A jelentéstételi időszakban az Országgyűlés felhatalmazta a kormányt, hogy a világjárványhoz kapcsolódó „veszélyhelyzet” végéig ismét meghosszabbítsa a kormány veszélyhelyzeti intézkedéseinek alkalmazhatóságát. A kormány túllépett az Országgyűlés felhatalmazásán, amikor veszélyhelyzeti intézkedéseket hozott a Covid19-világjárványhoz nem kapcsolódó kérdések szabályozására. Veszélyhelyzeti jogköreit arra is használta, hogy felülbíráljon bírósági határozatokat, ezáltal korlátozva a sztrájkhoz való jogot és a tömegtájékoztatás szabadságát. Számos veszélyhelyzeti intézkedést megtámadtak az Alkotmánybíróság előtt, de a legtöbb indítványt elfogadhatatlannak nyilvánították, vagy az eljárást megszüntették azon az alapon, hogy a megtámadott szabályok már nem voltak hatályban. Ami az ügyek érdemi elbírálását illeti, az Alkotmánybíróság megerősítette a gyülekezések betiltását, a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek kezelésére vonatkozó törvényes határidő meghosszabbítását, a Covid19-cel kapcsolatos védetségű igazolványokra vonatkozó szabályokat, valamint a felsőoktatási félév törlesztését. Az Országgyűlés 2022. május 24-én elfogadta az Alaptörvény tizedik módosítását, amely lehetővé teszi a kormány számára, hogy egy szomszédos országban dúló fegyveres konfliktus, háború vagy humanitárius katasztrófa esetén „veszélyhelyzetet” hirdessen. A kormány 2022. május 25-én az Alaptörvény 53. cikkének (1) bekezdése alapján újabb „veszélyhelyzetet” hirdetett, tekintettel az ukrain fegyveres konfliktusra és humanitárius katasztrófára, valamint azok Magyarországra gyakorolt hatásának elhárítása érdekében. 2022. június 8-án az Országgyűlés elfogadta a 2022. évi VI. törvényt, amellyel felhatalmazta a kormányt a veszélyhelyzeti intézkedések alkalmazásának 2022. november 1-ig történő meghosszabbítására.” 2022-es EU országjelentés 27-28.

<sup>38</sup> 2022-es EU országjelentés 28. 194. lábjegyzet.

<sup>39</sup> 3065/2022. (II.25.) AB határozat Indokolásának [42] pontban szereplő konklúziója alapján: „A jelen esetben a fentiekre figyelemmel nem állapítható meg az indítványban foglaltak alapján az, hogy az R. 1. §-a nem alkalmas a különleges jogrend idején hozzájárulni a veszélyhelyzet leküzdéséhez. Amint arra az illetékes miniszter beadványa is utal, az R. célja biztosítani a légiforgalmi szolgálat teljes körű és folyamatos működését a jelenleg fennálló veszélyhelyzetben megszakítás nélkül, annak érdekében, hogy a szolgálat közreműködjek a járvány kezelése, annak következményei enyhítése és leküzdése céljából szükségesé váló intézkedések maradéktalan teljesítésében a nemzeti légiközlekedési alapinfrastruktúra, illetve szolgáltatás folyamatos és zavartalan ellátásán keresztül. Ennek a hiánya, a Sztrájk tv. szerinti a „még elégséges szolgáltatás biztosítása” olyan

A 2022-es EU országjelentés hivatkozott lábjegyzetére alapított minősítés tehát két jogi tény közötti kapcsolatot értékelt az alkotmánybíróági szempontrendszer kizárásával, pusztán a rendesbíróági döntés látszólagos szabályozói felül-mérlegelését állítva. Az alkotmánybíróági érvelés ezzel szemben – a sztrájkjog alapjogi minősítésének elvetésére alapított korábbi korlátozó szabályozási megoldást a különleges jogrendi értelmezési tartományra vetítve – végső soron két eltérő célú jogintézmény viszonyrendszerében választotta le a bíróság által értékelt elégséges szolgáltatás kérdését a teljes körű és folyamatos működés válságkezelési célú szükségletéről. Így tehát az egyik szempontból mérlegelt megengedhetőségi vizsgálatot egy további érdek hivatkozása tette szükségletenné: hatásában ugyanakkor a bírósági döntés szabályozói felülírását láttatva, legalábbis az országjelentés értékelésében. A gyülekezési jogot, illetve a veszélyhelyzeti közérdekű adatokat érintő 45 napos határidővel kapcsolatos alkotmánybíróági döntések érvelési magja ezzel szemben pontosan került bemutatásra a 2022. évi EU országjelentés 197. és 198. lábjegyzetében.

Ha mindezt az időbeliség és a generalizálható hatások szempontjából vizsgáljuk, kiemelhető két tárgykör, amely a szabályozás és a későbbi gyakorlat szempontjából a konkrét ügyeken túlmutató jelentőséget nyert:

- jogdogmatikai szempontból az egyes különleges jogrendi intézkedések felhatalmazottsági túllépése alapján generalizálható érvénytelenségi, tehát *ex tunc* megsemmisíthetőségi kérdés, valamint
- az országgyűlési választási időszakokkal is összefüggésben a határozatlan idejű sztrájkok koordinációjára, illetve az egyéb tiltakozó akciók (összefoglaló módon: polgári engedetlenség) megengedhetősége és szankcionálhatósága.

4) A 2023-as EU országjelentés Összefoglaló részének<sup>40</sup> megállapítása a 2022-es megállapítás elemeinek újra-rendezésével a korábbi fékeket és ellensúlyokat érintő megállapításokat a jogbiztonság egészének szintjére generalizálva jutott el a fejezeti mottóba kiemelt megállapításig, amely már a jogállamiság helyzetét szisztematikusan értékelő megállapítás. Ezzel összefüggésben ugyanakkor a különleges jogrendi bírálatok ténylegesen a IV. fejezetre korlátozódtak.

Bár a korábbi – különleges jogrendi tematikától független – IV. fejezeti megállapítások következtében a nyilvános konzultációkra vonatkozó szabályozásrendszer felülvizsgálata megtörtént, annak értékelése a formálódó gyakorlatra hivatkozással meg nem ítélt gyakorlatként érdemben elmaradt. E kérdés ugyanakkor a 2023-as EU országjelentésben összekapcsolódott a különleges jogrendi tematikával. A hagyományosan értékelt gyorsított parlamenti döntéshozatali eszközök (kivételenség, sürgősség) eszköztára mellett eredetileg a társadalmi egyeztetés hiányosságainak felvetése képezte a tematika megalapozását, a 2023-as EU országjelentés innovációja a különleges jogrendi rendeletek arányának vizsgálati körbe vonása. Megítélés kérdése, hogy a 2022-es törvényhozási statisztika alapján rögzített 81 törvényhez képest az 5 kivételes eljárás, valamint 8 sürgősség<sup>41</sup> kiemelkedő arányt képvisel-e:

---

kockázatot rejthet magában, amelyre figyelemmel nem szükségtelen a munkabeszüntetéshez való jog gyakorlásának a veszélyhelyzet idejére megtiltása az R.-ben foglaltak szerint.” <https://njt.hu/jogszabaly/2022-3065-30-75> (kiemelés hozzáadva).

<sup>40</sup> 2023-as EU országjelentés 1.

<sup>41</sup> „A nyilvános konzultációkra vonatkozó szabályok módosításai a jogalkotási folyamatot hivatottak javítani, gyakorlati hatásukat azonban még értékelni kell. (...) Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve

a 16%-os részarány minden esetre nem tűnik túlzottan gyakori alkalmazásnak, ha elfogadjuk azt az eljárásrendi szabályozási hipotézist, hogy sürgős döntések szükségessége törvényi szinten is felmerülhet.

Ha a sürgős döntések szükségességére vonatkozó hipotézis a törvényhozás szintjén nem fogadható el, eleve lehetetlen elvárás lenne bármilyen különleges jogrenddel kapcsolatos eljárási határidő betartása: gyorsítást meg nem engedő parlament-vezetési eszközök mellett ugyanaz az eredmény lenne a hipotetikus ellenzéki egyetértés hiányában vélelmezhető, amely a *koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény* elfogadása estében átmeneti késedelmet, ezáltal az Alaptörvény korábbi 15 napos hatályvesztési szabályának alkalmazását okozta. Egy lehetetlen alkotmányossági elvárás önmagban hordozza annak megsértését: az állam működőképtelenné tétele nem lehet a rendszer szabályozási célja, az öngyilkossági paktum lenne, amely – jogállamisági szempontból – végső soron az állam alapjogvédelmi kötelezettsége intézményi oldaláról viszont támadható.

A társadalmi egyeztetésekkel összefüggésben ugyanakkor nem volt véletlen, hogy a *jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény* (a továbbiakban: Jet.) 1. § (3) bekezdésének az Alaptörvény hatályba lépése óta konstans szövege kifejezetten kizárja a törvény hatály alól a különleges jogrendben alkotható jogszabályok előkészítését.<sup>42</sup> Az vitatható, hogy a törvényhely egyértelműen határozza-e meg a kivétel határait a veszélyhelyzeti szabályozás deregulációjával kapcsolatos haladéktalansági érdekekkel összevetve, az azonban egyértelmű, hogy a változatlan törvényhely alapján a Covid-válságkezelés időszakától kezdődően nem merülhetett volna fel a veszélyhelyzeti kormányrendeletekkel kapcsolatban bármilyen sérelem a – nem előírt – társadalmi egyeztetés elmaradása folytán.

A hivatkozott törvény eredetileg kihirdetett változata<sup>43</sup> további mérlegelést megengedő kivételeket is tartalmazott, azonban a nevesített különösen fontos érdekekre vonatkozó lehetőségen túl az általános sürgősségi mentességre vonatkozó 5. § (5) bekezdés 2022. október 26-a óta nincs hatályban. Változatlanul tilalmazott ugyanakkor a (4) bekezdés alapján a honvédelmi vagy nemzetbiztonsági érdekű hipotetikus szabályozás társadalmi egyeztetése: a kivételességi körben tartás a különleges jogrendi szabályozásokon túlmutató körben is

---

célzott mérföldköveket és célokat tartalmaz 215 annak biztosítására, hogy a kormány által kezdeményezett valamennyi jogszabály – beleértve a rendeleteket is – legalább 90 %-a legalább nyolcnapos nyilvános konzultáció tárgyát képezze. Minden kivételt megfelelően meg kell indokolni, és minden esetben hatásvizsgálatot kell készíteni egy elfogadott módszertannal összhangban, és ezek összefoglalóit minden jogszabály esetében nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni. 2022. október 26-tól módosult a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény.” 2023-as EU országjelentés 36.

<sup>42</sup> „E törvény hatálya nem terjed ki a különleges jogrendben alkotható jogszabályok előkészítésére.”

<sup>43</sup> „5. § (4) Nem bocsátható társadalmi egyeztetésre a tervezet, koncepció, ha az egyeztetés a Magyar Köztársaság különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné.

(5) Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabály tervezetét, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik.” <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk10181.pdf> 26077

mérlegelésen alapul, ha az stratégiai jelentőségű.<sup>44</sup> A stratégiai jelentőség viszont az Alaptörvény két vizsgált módosítása, a Vbö., illetve a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: Hvt.) esetében vélelmezhető, a sürgősségi szabály hatályon kívül helyezésének fordulónapjától függetlenül.

A *2023-as EU országjelentés* számszerűen rögzíti a veszélyhelyzeti rendeleteket,<sup>45</sup> amelyek egyébként elfogadási módjukat tekintve fogalmilag érzékenyek az időbeliségre, ennek folytán viszonylag gyakran *single issue* probléma-kezelésre hivatottak. Ha a média-relevancia szempontjából felvethető volt az időmúlás kitüntetett jelentősége, a kormányzati reagálás szempontjából annak – szemben a formális eljárási statisztikákkal – különös jelentőséget kellene nyernie. Mindez indokolhatná a veszélyhelyzeti rendeletek magas arányát az orosz-ukrán háború határon áttevődő hatásai esetében, bár a *Tanács 2020. július 20-i ajánlása Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2020. évi konvergenciaprogramját*, 4. ajánlás sérelme ettől függetlenül is felvethető a 221. lábjegyzetre figyelemmel. A hivatkozott ajánlás szerint:

*„Biztosítsa, hogy a veszélyhelyzeti intézkedések az európai és nemzetközi normákkal összhangban szigorúan arányosak és időben korlátozottak legyenek, és ne befolyásolják az üzleti tevékenységet és a szabályozási környezet stabilitását. Biztosítsa a szociális partnerek és az érdekelt felek hatékony bevonását a szakpolitikai döntéshozatalba. Javítsa a versenyt a közbeszerzések terén.”<sup>46</sup>*

A megfogalmazás szigorú arányossági kitétele alkotmányossági olvasatban alkotmánybírósági eseti mérlegelés tárgya lenne, politikai dokumentumban viszont generalizálható, de minimálisan a katalogizálásban megnyilvánuló számszaki egyszerűsítés felé mutat, különösen a három elvárás összekapcsolása esetén. Arról nem is beszélve, hogy a hivatkozási körből

---

<sup>44</sup> „(4) Nem bocsátható társadalmi egyeztetésre a tervezet, koncepció, ha az egyeztetés Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné.” (kiemelés hozzáadva).

<sup>45</sup> „A kormány továbbra is széles körben használja a veszélyhelyzeti hatásköreit, ami aláássa a jogbiztonságot és befolyásolja a vállalkozások működését az egységes piacon. Magyarország hosszabb ideje különleges jogrend áll fenn 219. A COVID-19 világjárványra reagálva a kormány 2020. március 11. és 2020. június 18. között, majd 2021. január 1. és 2022. június 1. között fenntartotta a „veszélyhelyzetet”. 2022. május 25-én a kormány „az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében” „veszélyhelyzetet” hirdetett ki, amely jelenleg is hatályban van 220. 2022-ben a 637 kormányrendeletből 267-et (41,9 %) veszélyhelyzeti rendeletként fogadtak el, vagy a világjárványra vagy pedig a háborúra való hivatkozással. Ezek közül 82-t 2022 november decemberében adtak ki, köztük az állami költségvetés átalakításáról szóló rendeletet. A 2020-as európai szemeszter keretében tett országspecifikus ajánlás ellenére 221 az üzleti tevékenységekbe és a szabályozási környezet stabilitásába való beavatkozás folytatódott, és egyes veszélyhelyzeti intézkedések szükségessége és arányossága kérdéseket vet fel 222. A kormány továbbra is él a veszélyhelyzeti hatásköreivel, hogy beavatkozzon az igazságszolgáltatás működésébe 223, valamint hogy korlátozza a sajtószabadságot 224 és a sztrájkjogot 225. Az Országgyűlés nem gyakorol előzetes ellenőrzést az egyes veszélyhelyzeti intézkedések felett 226.” 2023-as EU országjelentés 36–38.

<sup>46</sup> A Tanács Ajánlása Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2020. évi konvergenciaprogramját (2020.5.20. COM(2020) 517 final Európai Bizottság Brüsszel) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0517> 12. Terjedelmi okokból a 2023. évi EU országjelentés 38. nemzetstratégiai jelentőségű beruházásokra vonatkozó részének – az idézettel egyébként kapcsolatban álló – elemzését mellőzzük.



kimaradt ugyanezen ajánlás Covid-19 válságkezelés jelentős részét megalapozó 1. pontja, amely több, egészségügyet érintő veszélyhelyzeti rendeleti majd kivezető törvényi szabályozás hátterét mintegy feladatul szabta az állam intézményvédelmi kötelezettsége körében, a gazdaság működésének fenntartására és a helyreállításra kiterjedő jelleggel.<sup>47</sup>

Összességében úgy is tűnhet, hogy a *2023-as EU országjelentés* a válságkezelési szegmens értékelését az orosz-ukrán háború hatásai vonatkozásában elmulasztotta értékelni: leválasztva az eszközt a célról.

Ezzel együtt ugyanakkor az alkotmánybíróági dogmatika-építő tevékenység lenyomata legalább lábjegyzeti szinten megjelent a hatásköri hiátusok rögzítése mellett,<sup>48</sup> a vitatott ügyek esettanulmányi jellegű kiemelésén túl a közérdekű adatokhoz való hozzáférés visszamenőleges szabályozása,<sup>49</sup> a sajtó-támogatási rendszer bírálata,<sup>50</sup> valamint a pedagógusok sztrájkjogának korlátozása<sup>51</sup> esetében.

---

<sup>47</sup> „Az általános mentesítési rendelkezéssel összhangban hozzon meg minden szükséges intézkedést a világjárvány hatékony kezelése, a gazdaság működőképességének fenntartása és az elkövetkező helyreállítás támogatása érdekében. Amint a gazdasági feltételek lehetővé teszik, folytasson a prudens középtávú költségvetési pozíció megvalósítására és az adósság fenntarthatóságának biztosítására irányuló költségvetési politikát, a beruházások fokozása mellett. Kezelje az egészségügyi dolgozók hiányát és az egészségügyi rendszer ellenálló képességének fokozása érdekében biztosítsa a kritikus orvosi eszközökkel való megfelelő ellátást és az infrastruktúrát. Javítsa a minőségi megelőző és alapellátási szolgáltatásokhoz való hozzáférést.” A Tanács Ajánlása Magyarország 2020. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2020. évi konvergenciaprogramját, *ibid*, kiemelés hozzáadva.

<sup>48</sup> „Az extraprofit adóról szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet a bankokat és más pénzintézeteket, az olajfinomítókat, a megújuló energiaforrások termelőit, a távközlési vállalatokat, a légi fuvarozókat, a biztosítótársaságokat és a kiskereskedőket célozza. Ezt a Korm. rendeletet több mint 10 alkalommal módosították az érdekelt felekkel való konzultáció nélkül. A gazdaság újraindítása érdekében fizetendő kiegészítő bányajáradékról szóló 404/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet különadó fizetésére kötelezi az építőipari nyersanyagkitermelőket; negatív haszonkulcs realizálására kényszeríti a cementgyártókat. A kormányrendeletet olyan normák, amelyeket csak az Alkotmánybíróság vizsgálhat felül. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az adózással kapcsolatos ügyek tárgyalására. Az Alkotmánybíróság külön teszteseteket dolgozott ki a veszélyhelyzeti intézkedések felülvizsgálatára: megvizsgálja, hogy i. az adott alapjogba történt-e beavatkozás, ii. az alapjogkorlátozásnak van-e legitím célja, iii. az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitím cél elérésére, valamint iv. az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel azt is, hogy a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról (3128/2022. (IV.1.) AB határozat, 163. pont). Az Alkotmánybíróság eddig egyetlen veszélyhelyzeti intézkedést sem talált alkotmányellenesnek.” 2023-as EU országjelentés 222. lábjegyzet 37.

<sup>49</sup> „A 356/2022. (IX. 19.) Korm. rendelet – visszamenőleges hatállyal – hozzáférhetetlenné tette a COVID-19 munkacsoport és munkacsoportjainak irányításával és működésével kapcsolatos dokumentumokat. A veszélyhelyzeti intézkedés kimondja, hogy az ilyen dokumentumok nem nyújthatók be a bírósági eljárás során, és csak a helyszínen tekinthetők meg. Ez a veszélyhelyzeti intézkedés az újságírók által a COVID-19 munkacsoport ellen indított bírósági eljárás keretében történt, miután az ügyben eljáró bíró kötelezte az alperest, hogy nyújtsa be a bíróságnak a kért dokumentumokat.” 2023-as EU országjelentés 223. lábjegyzet 37.

<sup>50</sup> „A sajtótermékek terjesztésének veszélyhelyzeti szabályairól szóló 210/2022. (VI. 14.) Korm. rendelet előírja, hogy nem szükséges engedély az olyan újságírók számára, amelyek kizárólag az ukrain háborúval kapcsolatos állami hirdetések tartalmát tartalmazó újságokat és folyóiratokat árusítanak. Mivel csak a kormánypárti média fér hozzá az állami hirdetésekhez, az újságosok nincsenek ösztönözve arra, hogy független újságokat értékesítsenek.” 2023-as EU országjelentés 224. lábjegyzet 37.

<sup>51</sup> „A 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet korlátozta a tanárok sztrájkjogát a minimális szolgálati időre vonatkozó szabályok megállapításával. Az Országgyűlés 2022. május 24-én a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény 14. és 15. §-ában kodifikálta a veszélyhelyzeti intézkedés rendelkezéseit. Ezt követően az Alkotmánybíróság elutasította az e törvény vonatkozó rendelkezéseit támadó

Az esettanulmányok jellegzetessége, hogy lefolytatott alkotmánybírósági eljárások esetében sem kerülnek bemutatásra az alkotmányos összemérés szempontjai, pusztán a vélelmezett hatás, vagy valamely eljárásban érdekelt fél érvelésének átvételével, akár folyamatban lévő, politikai jelentőségű alkotmányossági ügyben, összekapcsolva konkrét előzményi helyzetekkel. Mindezek megértése ugyanakkor a lábjegyzetekben kiemelt NGO-értékelések alaposabb vizsgálatát teszi szükségessé.

## 2. A védelmi és biztonsági reformmal szemben kritikus vélemények és javaslatok

*„A veszélyhelyzet meghosszabbítására legutóbb felhatalmazást adó (utóbb 2023. évi XI. törvényként kihirdetett) törvény tervezetének társadalmi egyeztetése keretében 2023. március 28-án benyújtott véleményünkben a jelen véleményt jegyző civil szervezetek ugyan jelezték a különleges jogrend módosított szabályaival kapcsolatos alkotmányossági aggályokat, ezeket azonban a **Kormány semmilyen módon nem vette figyelembe, és erre semmilyen érdemi indokolással nem szolgált.** A Jt. 11. § (1) bekezdése szerint nyilvánosságra hozott, a társadalmi egyeztetés keretében beérkezett vélemények elutasításának indokairól szóló tipizált összefoglalóban csupán annyi szerepel, hogy a véleményünk elutasításának „szakmai indoka” az volt, hogy „[a] **javaslat nem illeszkedik a [k]ormányzati politikába**”, a „jogi indokolása” pedig az, hogy „[a] **javaslat ellentétes a jogalkotói szándékkal**.”<sup>52</sup>*

A védelmi és biztonsági reform hatályba lépésével egyidejűleg kihirdetett, az orosz-ukrán háború határon átnyúló hatásainak kezelésére hivatott veszélyhelyzet ez évi kétszeri 180 napos meghosszabbítására irányuló törvényjavaslatokkal összefüggésben négy társadalmi szervezet koordináltan rendszer-szintű bírálatokat fogalmazott meg a reformfolyamat egészével kapcsolatban, a veszélyhelyzet meghosszabbításához kapcsolódó törvényjavaslatokhoz csatolt módon, de azon érdemben túlmutatva. Bár a jelen tanulmány

---

kérelmet (1/2023. (I. 4.) AB határozat). A tanárok ezt követő polgári engedetlenségi mozgalmára válaszul a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet lehetővé teszi a tanárok azonnali hatályú és végkielégítés nélküli rendkívüli elbocsátását a tanév augusztus 1-jéig bármikor, az általánosan alkalmazandó 15 napos határidő helyett. Az érdekeltek megjegyzik, hogy a kormány a háború miatt bevezetett különleges jogrendre támaszkodik, hogy nyomást gyakoroljon a tiltakozó tanárookra azáltal, hogy növeli bizonytalanságukat a szankciók alkalmazása tekintetében (a Liberties hozzájárulása a 2023. évi jogállamisági jelentéshez, 23–24. o.)” 2023-as EU országjelentés 225. lábjegyzet 38., kiemelés hozzáadva.

<sup>52</sup> Az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért véleménye a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény módosításáról szóló törvény tervezetéről 2023. október 13. [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2023/10/AI-EKINT-MHB-TASZ\\_velemen\\_yveszelyhelyzet\\_20231013.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2023/10/AI-EKINT-MHB-TASZ_velemen_yveszelyhelyzet_20231013.pdf) 1-2, kiemelés hozzáadva.

terjedelmi okokból mellőzni kényszerül a négy NGO értékelésének részletes elemzését, de a 2023. márciusában megfogalmazott, majd 2023. októberben gyakorlatilag megismételt javaslatok a védelmi és biztonsági reform hatásainak rendszerszintű megítélése szempontjából is értékelhetők az EU országjelentések irányában kimutatható hatásokon túl is:

„• **Alakítsák át a különleges jogrend szabályozási koncepcióját** mind az Alaptörvényben, mint a kapcsolódó (sarkalatos) törvényekben a **jogállamiság elvéből fakadó követelményeknek**, illetve a nemzetközi szervezetek által megfogalmazott sztenderdeknek megfelelően.

• **Foglalják újra az Alaptörvénybe azt a szabályt, amely szerint a veszélyhelyzeti kormányrendeletek egy kezdeti, rövid időszak után csak az Országgyűlés felhatalmazása alapján, annak jóváhagyásával maradhatnak hatályban.** A rendelkezés szövegezése tegye egyértelművé, hogy az Országgyűlésnek **az egyes rendeleteket kell jóváhagynia**, tehát nem adhat korlátlan és határozatlan idejű felhatalmazást a Kormánynak arra, hogy utóbbi a **jövőben meghozandó, egyelőre ismeretlen tartalmú kormányrendeleteket hatályban tartson.**

• **Vizsgálják felül a Kormány felhatalmazásának kereteit megszabó, jelenleg gyakorlatilag korlátlan felhatalmazást adó sarkalatos törvényi szabályokat a veszélyhelyzeti rendeletek meghozatala, illetve a rendkívüli intézkedések megtétele kapcsán: szűkítsék és határozzák meg a jelenleginél részletesebben a Kormány által meghozható veszélyhelyzeti rendeletek jelenleg túl tágan meghatározott lehetséges szabályozási tárgyköreit.**

• **Írják elő, hogy az Országgyűlés alkalmanként legfeljebb a veszélyhelyzet 90 nappal** való meghosszabbítására adhat felhatalmazást a Kormánynak. Ezzel összhangban a Tervezetet is módosítsák úgy, hogy abban legfeljebb a veszélyhelyzet **90 nappal** való meghosszabbítására adjon felhatalmazást a Kormánynak az Országgyűlés.

• **Állapítsanak meg rövid határidőt az Alkotmánybíróság számára a különleges jogrenddel, illetve a különleges jogrendi intézkedésekkel összefüggő indítványok érdemi elbírálására.** A különleges jogrendi rendeletek esetében **vezessék be újra az actio popularis lehetőségét.**

• **Minden, a különleges jogrendhez kapcsolódó jogszabály-módosítást bocsássonak társadalmi egyeztetésre.** A Kormány **kérje ki a Velencei Bizottság véleményét a különleges jogrendi szabályokra vonatkozó jogszabálytervezetekről, és vegye figyelembe a testület véleményét a javaslatok az Országgyűlésnek való benyújtása előtt.**<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért véleménye a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény módosításáról szóló törvény tervezetéről 2023. március 28. [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2023/03/AI-EKINT-MHB-TASZ\\_velemeny\\_veszelyhelyzet\\_20230328.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2023/03/AI-EKINT-MHB-TASZ_velemeny_veszelyhelyzet_20230328.pdf) 9-10 (a továbbiakban: NGO vélemény; kiemelés hozzáadva.) A fentebb hivatkozott október 13-i jelzetű változat az utolsó pontot a Jet-re utalással egészítette csak ki a fejezet átszámozásán túl. 10-11.

A márciusi változat fejezeti mottóban szereplő, októberi változatban hivatkozott kormányzati reflexiója szerint a hat pontos felvetés elutasításra került az új változatban megjelenő értékelés szerint érdemi és egyedi indokolás nélkül. A kapcsolódó média-kampány összefoglaló eleme szerint: „[a] *civil jogvédők továbbra is azon az állásponton vannak, hogy a veszélyhelyzet teljes szabályozásának újragondolására lenne szükség. A társadalmi egyeztetés keretében a kormánynak eljuttatott **véleményükben** ezért megismételték korábbi kritikájukat, és a következő problémákra hívták fel újra a figyelmet...*”<sup>54</sup>

Az idézetben is hivatkozott „*veszélyhelyzet teljes szabályozásának újragondolására*” irányuló cél önmagában is a javaslatok szabályozási rendszerrel való inkompatibilitására utal, ráadásul a javaslatok közül – megengedő értelmezés esetén – a negyedik kapcsolódik csak a véleményezett tervezethez. A hat javaslat minden további eleme túlterjeszkedő, azonban vizsgálatunk tárgya szempontjából megerősíti, hogy a **védelmi és biztonsági reform a korábbi Covid-19 válságkezelési praxishoz képest az állam különleges jogrendi működésére érdemi hatással volt**. Erre tekintettel érdemes a hat pontban szereplő megállapítások visszafejtése annak ellenére, hogy a két irat szakmai hivatkozásaként érdemben kizárólag Mészáros Gábor egyetlen – a védelmi és biztonsági reform szükségességét és részletes elemeit bíráló – tanulmánya<sup>55</sup> szerepel a nemzetközi dokumentumokból át/visszaemelt hivatkozásokon és a saját dokumentumokon kívül.

Ad 1) A különleges jogrend **szabályozási koncepciójával kapcsolatos felvetés**: elsődlegesen alkotmányos (és kapcsolódóan sarkalatos törvényi) szintű, amelynek viszonyítási pontja a „*jogállamiság elvéből fakadó követelmények*”, illetve a „*nemzetközi szervezetek által megfogalmazott standardok*” vonatkozásában nem utal azok – biztonsági körülmények folytán – változó minőségére, illetve egyértelmű kanonizáltságuk hiányára. Az eseti vizsgálatokból vagy nemzetközi bírósági / alkotmánybírósági ügyekből legfeljebb tilalmak vezethetők le, a megengedett állami magatartás már szükségességi és arányossági mérlegelésre visszavezethető önkorlátozási kérdés.

Ad 2) A **minden egyes veszélyhelyzeti rendelet külön-külön történő** (korábban 15 napos határidejű) meghosszabbításának elvárása alkotmányos szintje mellett a hatályosulás időszakában sem volt szigorú értelemben végrehajtható: minden egyes rendelet esetében csak társadalmi egyeztetés nélkül és hárszabályi szempontból atipikus gyorsító szabályok alkalmazásával merülhetett volna fel az alaptörvényi szabály végrehajtása, összességében ugyanakkor a parlamenti működést ellehetetlenítette volna, vagy a veszélyhelyzeti szabályozást ürítette volna ki. Összességében olyan lehetetlen és teljesíthetetlen elvárás visszaállítására irányuló túlterjeszkedő javaslat került elvetésre, amely már a Covid-19 válságkezelés időszakában is működésképtelennek bizonyult.

Ad 3) A Vbő. különleges jogrendi fejezetére irányuló észrevétel a technikai túlterjeszkedő minőségén túl a védelmi és biztonsági reform azon hipotézisét támadja, amely szerint valamennyi, korábban nem ismert biztonsági kihívás különleges jogrendi kezelhetősége szempontjából evidensen felmerülnek olyan beavatkozási hiátusok, amelyek a felhatalmazás kodifikációja pillanatában nem, vagy nem elég pontosan voltak prognosztizálhatók. Ahogyan

<sup>54</sup> Egymondatos indokolással tervezik meghosszabbítani a veszélyhelyzetet; Amnesty International 2023.10.17. <https://www.amnesty.hu/egymondatos-indokolással-tervezik-meghosszabbítani-a-veszelyhelyzetet/>

<sup>55</sup> MÉSZÁROS Gábor: Kivételes kormányzati hatalom, alkotmányos béklyók nélkül. 2022, [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2022/11/MeszárosG\\_kulonleges\\_jogrend\\_20221102.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2022/11/MeszárosG_kulonleges_jogrend_20221102.pdf)

a vörösiszap-katasztrófa környezeti kárfelelősségével és a következmények elhárításával összefüggésben is azonnali törvény-módosításra volt szükség, az állami működés folyamatossága nem szolgáltatatható ki a politikum aktuális együttműködő készségének.

Az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat elfogadása óta rögzített alkotmányossági elvárás az is, hogy az állami működőképesség a kihívásokhoz igazodó módon biztosítható és adaptálható legyen. Az Alkotmánybíróság mindezt a szeptember 11-i terrortámadások első sokkja után, de még a „történelem vége” paradigmájának időszakában fogalmazta meg, nem tapasztalva a nemzetközi szerződések betartására alapított vélem korlátait, illetve a kritikus infrastruktúra technikai fejlődésből eredő, kiber-fenyegetésekkel és mesterséges intelligenciával fémjelzett működési bizonytalanságot. Az előzetesen kiszámítható szabályozási felhatalmazások 19/2023. (VIII. 3.) AB határozatban is megerősített elvárásának mechanikus kiterjesztése így a különleges jogrend értelmét kérdőjelezné meg: ha minden előre kiszámíthatóan szabályozható lenne, kormányzásra sem lenne szükség, egy technikai algoritmus binális kódok alapján bármilyen keretrendszert működtethetne emberi közrehatás nélkül.

A védelmi és biztonsági reform ezzel szemben az előzetes tervezhetőség kontinentális jogszemlélet túlhajtásából eredő ideáját váltotta fel az utólagos felülmérlegelés lehetőségével, amelynek során a lobbistától nemzetközi szervezetekig terjedő politikum sem veheti át a kormányzati felelősség és az alkotmányossági felül-mérlegelés szerepét. A túl tág szabályozási felhatalmazás vádja nem orvosolható rendszer-szinten a szabályozási koncepció visszaforgatásával, az eseti döntési hibák alkotmányossági kontrollja pedig az Alaptörvényben biztosított, a korábbi szabályozási állapothoz képest az EU által is elismerten, kiterjesztett módon.

A négy NGO és az EU értékelések egymásra épülésére ugyanakkor érdekes adalékokat találhatunk a 2023. márciusi és októberi változat összevetése alapján:<sup>56</sup> Az, hogy a vizsgált

<sup>56</sup> Lásd 51. 6-8. és 52. 5-6., kiemelés az idézetekhez hozzáadva.

2023. március	2023. október
„Azt, hogy a fenti felhatalmazás nem szab semmilyen érdemi tartalmi korlátot, az is mutatja, hogy a Kormány mind 2022. november 1. előtt (a Kat.-ba bevezetett gumiszabály alapján), mind azt követően (a Vbő. alapján) számos olyan veszélyhelyzeti rendeletet hozott, amelyek valójában nincsenek összefüggésben a veszélyhelyzet elrendelésének alapjával (korábban a koronavírusjárvánnyal, jelenleg pedig az Ukrajnában zajló háborúval). Ilyen rendeletek például a következők:	
• 233/2020. (V. 26.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során a menekültügyi eljárás szabályairól;	
• 521/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején az egyes adatigénylési rendelkezésektől való eltérésekről;	
• 522/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején a felsőoktatást érintő egyes szabályokról;	
• 532/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó gazdaságvédelmi intézkedésről;	
• 30/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idejére eső időközi választásokra, valamint az országos és helyi népszavazásokra vonatkozó átmeneti rendelkezésekről;	
• 438/2021. (VII. 21.) Korm. rendelet országos népszavazás megrendezhetőségéről;	
• 446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során a légit közlekedés biztonságának megőrzése és a COVID-elleni védekezéshez elengedhetetlen eszközök zökkenőmentes szállítása érdekében szükséges intézkedésekről;	
• 5/2022. (I. 12.) Korm. rendelet a veszélyhelyzetre tekintettel a gyermeket nevelő magánszemélyek adó-visszatérítésével kapcsolatos egyéb intézkedésekről;	
• 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról;	

években túlterjedéssel vádolt esetek száma 2-4/éves darabszámmal összesen éri el 36 hónap alatt a 13 esetet még akkor is kétségeket ébresztene, ha az alkotmánybíróság megállapította volna valaha is a túlterjeszkedést. A felvetések menekültügyet és közlekedést, közérdekű adatokat és politikai érdek-artikulációt, valamint ezekhez kapcsolódóan közigazgatási és bírósági eljárásjogot érintő jellege ugyanakkor a 2023-as példák esetében a 2023-as EU országjelentés szemléletváltásának indokolásaként, kifejezett visszacsatolásként is szolgálhat.

Ad 4) A vizsgált törvények esetében módosítási kezdeményezésként értelmezhető a 180 nap helyett a 90 napos időkeret, azonban maga a rendszerszintű korrekció Vbö. tárgykör, így e vonatkozásban a javaslat első fele már túlterjeszkedő. A 90 és 180 nap összevetése

<p>• 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról.</p>	
	<p>• 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról;</p>
	<p>• 148/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet az embercsempészés bűncselekmény miatt elítéltek reintegrációs őrizetéről;</p>
	<p>• 207/2023. (V. 31.) Korm. rendelet az egyes közlekedési tárgyú törvények veszélyhelyzet ideje alatti eltérő alkalmazásáról szóló 574/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról.</p>
<p>Megjegyzendő, hogy 2022-es jogállamisági jelentésében az Európai Bizottság is kritikaként fogalmazta meg, hogy a magyar kormány „széles körben gyakorolta veszélyhelyzeti jogköreit”, és „túllépett az Országgyűlés felhatalmazásán, amikor veszélyhelyzeti intézkedéseket hozott a Covid19- világjárványhoz nem kapcsolódó kérdések szabályozására”. 18 / 23</p>	
	<p>Az Európai Bizottság 2023-as jogállamisági jelentésében arra a következtetésre jutott, hogy „[a] jogbiztonságot aláasta a kiszámíthatatlan szabályozási környezet, valamint a kormány veszélyhelyzeti hatáskörének széles körű és elhúzódo alkalmazása, amely az egységes piacon működő vállalkozások működésébe is beavatkozik”. A jelentés kitér e körben arra is, hogy „[a] 2020-as európai szemeszter keretében tett országspecifikus ajánlás ellenére az üzleti tevékenységekbe és a szabályozási környezet stabilitásába való beavatkozás folytatódott, és egyes veszélyhelyzeti intézkedések szükségessége és arányossága kérdéseket vet fel”, valamint kritikaként fogalmazza meg, hogy „[a] kormány továbbra is él a veszélyhelyzeti hatásköreivel, hogy beavatkozzon az igazságszolgáltatás működésébe, valamint hogy korlátozza a sajtószabadságot és a sztrájkjogot”. 24</p>
<p>Ez a gyakorlat ellentétes a Velencei Bizottság által megfogalmazott azon elvvel is, amely szerint különleges jogrendben csak olyan rendkívüli intézkedések lehetnek indokoltak, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az állam leküzdje az adott különleges helyzetet. 19 / 25.</p>	
<p>Bár nyilvánvalóan a szabályozási tárgykörök jóval szűkebb, pontos, részletes meghatározása sem akadályozná meg önmagában a Kormányt a felhatalmazásán túlterjeszkedő rendeletek meghozatalában, de többek között a rendkívüli intézkedések érdemi és hatékony parlamenti és alkotmányossági kontrolljához is elengedhetetlen lenne a korlátlan felhatalmazás megszüntetése.”</p>	

elsődlegesen a tavaszi és őszi ülésezési időszak áthidalhatósága szempontjából mérlegelhető eljárásrendi kérdés azon túlmenően, hogy a kereteken belül a korábbi megszüntetés alaptörvényi kötelezettsége – a kihirdetési feltételek hiányában – mindkét időtartam esetében adott. A kivezető törvények léte – ehhez kapcsolódó módon – ugyanakkor jogbiztonsági szempontból értelmezhető alkotmányos kötelezettséget jelent.

Ad 5) Az alkotmánybírósági határidőkkel kapcsolatos felvetést a Csink Lóránt professzossal folytatott vita során már részletesen érintettük,<sup>57</sup> így a részletek mellőzésével azt a következtetésünket rögzítjük, hogy a típus-határozatokkal elbírált Covid-19 intézkedések alkotmánybírósági gyakorlata alapján bármilyen soron kívüliségen túlmutató eljárási hatásidő rögzítése a formális értelmű mulasztás, vagy a testület ellehetetlenítésének veszélyét hordozza. A veszélyhelyzeti intézkedések felülvizsgálata körében a soron kívüliség a gyakorlatban ténylegesen megvalósult kötelező szabály nélkül is. Ugyancsak ellehetetlenítő és a jogrendszer szétzilálására alkalmas eszköz lenne az aktuális kihívások szempontjait mellőző *actio popularis* is.

Ad 6) A Velencei Bizottság bevonása olyan lehetőség, amely a különleges jogrendi rendeletek esetében időbeliségi szempontból fogalmilag fel sem merülhet, mivel a Kormány által szükségesnek mérlegelt beavatkozást önmagában lehetetlenítené el eljárási okokból, az esetleges tartalmi megállapítások megalapozottságától függetlenül. Jellemző, hogy a soha nem működött Honvédelmi Tanács megszüntetése a védelmi és biztonsági reform olyan eleme volt, amelynek működőképtelenségi veszélyeivel összemért hozzáadott értéke szempontjából a Velencei Bizottság értékeléséig bezárólag csak az merülhetett fel, hogy annak tagsága a Kormányhoz képest inkluzívabb. A korábbi szabályok szerint kiváltani hivatott, de az AT9M-et követően folyamatos működést előirányzó Parlamenthez képest viszont kifejezetten leszűkített összetételű testület megszűnésével kapcsolatban semmilyen tartalmi felvetés nem merült fel, bár az összetételi kérdést a Velencei Bizottság a másod-elemzést végző EU országjelentéseket meghaladó mélységben, ajánlásig menően<sup>58</sup> rögzítette. Az EU országjelentések ugyanakkor legalább ezt a felvetést nem ítélték védhetőnek, így nem vetették fel.

E vonatkozásban ugyanakkor a hatodik ajánlás Jet-re utaló kitételének beépítése az októberi változatba tovább gyengítette az –Alkotmánybíróságra vonatkozó ajánláshoz hasonlóan az NGO-mozgástér kiterjesztésére irányuló – utolsó javaslatot: nincs ugyanis figyelemmel a Jet. 1. § (3) bekezdésére, valamint 5. § (4) bekezdésére. E két rendelkezés folytán sincs a haza védelme szempontjából stratégiai jelentőségű döntési körökben a Velencei Bizottságnak érdemi mérlegelése. Ettől függetlenül ugyanakkor az NGO-felvetések szakértői megalapozottságába vetett hit vélelme fennmaradhat a nemzetközi szervezetek hatáskör-kiterjesztési érvelési portfóliójának elemeként.

A hat ajánlást együttesen szemlélve, míg a nemzetközi szervezeti jogállami szttenderdek hangsúlyozott elvárása annak bizonytalansági szegmensével együtt a nemzeti jogrendszerek

<sup>57</sup>A vita összefoglalását lásd: CSINK Lóránt: A különleges jogrend bevezetésének alkotmányjogi megközelítése; VBSZK Műhelytanulmányok 2023/3. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK\\_MT\\_2023\\_3\\_CSINK\\_A%20k%C3%BCI%C3%B6nleges%20jogrend%20bevezet%C3%A9s%C3%A9nek%20alkotm%C3%A1nyjogi%20megk%C3%B6zel%C3%ADt%C3%A9se.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK_MT_2023_3_CSINK_A%20k%C3%BCI%C3%B6nleges%20jogrend%20bevezet%C3%A9s%C3%A9nek%20alkotm%C3%A1nyjogi%20megk%C3%B6zel%C3%ADt%C3%A9se.pdf) és TILL Szabolcs: Az alkotmánybíráskodás és a különleges jogrend. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2022/3. 5-63. [https://epa.oszk.hu/02500/02511/00022/pdf/EPA02511\\_katonai\\_jogi\\_szemle\\_2022\\_3\\_005-063.pdf](https://epa.oszk.hu/02500/02511/00022/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2022_3_005-063.pdf)

<sup>58</sup> Lásd 9. különösen 78. pont és 85/g. pont szerinti ajánlás 19. és 21-22.

összehasonlításán és funkcionalitási elemzésén alapuló érvrendszer metodikai mellőzését jelenti, a többi elvárás egy hipotetikus ideálisnak vélt szabályozási cél szempontjából minősíti a védelmi és biztonsági reform működési gyakorlatát. Ha a működési gyakorlat alkotmányosan megengedett, vagy értelmezési keretek közé szorítva fenntarthatónak minősített elemei nemzeti alkotmányossági felülvizsgálata a panaszok oldaláról eredménytelennek minősült, végső soron a külső szereplők bevonásának felvetése a jogrendszer működése egészének de-legitimálására irányul, ami a *lawfare* egyik lehetséges értelmezési tartománya, illetve hipotetikus forgatókönyvek operacionalizálását szolgálják.<sup>59</sup> A hatás-mechanizmus szempontjából ennek ára ugyanakkor eltérő szempont: az alkotmányosság 2011 óta fennálló legitimációs vitája során ugyanis a Kormány különleges jogrendi tevékenységének megkérdőjelezése elsődlegesen illusztratív szerepű a vélelmezett valódi kormányzati célok leleplezése során, ahol az árukapcsolások és bizonytalan határú fogalmak irányába történő általánosítások tartós visszahatásai a „*demokratikus jogállamban szükségesség*” szempontjából még egy háború árnyékában is beáldozhatók. Az ideáltipikus jogállam e felfogásban az állami működőképesség megőrzésének célját fogalmilag előzi, ellentétben a védelmi és biztonsági reform AT10M-et követő reaktív időszakával.

### 3. A honvédelmi érdekű veszélyhelyzeti kormányrendeletek kialakulása

*„Az összehangolt védelmi tevékenység, ezen belül a honvédelmi válsághelyzet szerinti intézkedési katalógushoz képest az átfedő indokú veszélyhelyzet válságkezelő intézkedéseire mért alapvető eltérése, hogy a küszöb alatti válságkezelés intézményeire vonatkozó törvényi szabályok nem korrigálhatók, csak a különleges jogrendi rendeletek alapján érinthetők mélyebben az alapvető jogok, illetve vezethetők be a fenti táblázatban nem felsorolt intézkedések.”<sup>60</sup>*

A négy NGO javaslatainak az elsődlegesen a nemzetközi értékelések szűrőjén keresztül érvényesülő védelmi és biztonsági reform-értékeléstől eltérően közvetlen gyakorlati hatása

<sup>59</sup> „Azáltal pedig, hogy az alkotmányos rend felváltotta a törvényes rend fogalmát, joggal következtethetünk arra, hogy az Alaptörvénnyel szembeni nyilvános állásfoglalás, különösen az annak érvénytelenségét hangoztató akciók akár alapjai is lehetnek egy szükségállapotnak, amely alkotmányos demokráciákban abszurd helyzetet jelentene. Ennél persze reálisabb, hogy a polgári engedetlenség, a tanár-, diák- vagy autonómiatüntetések – függetlenül azok békés jellegétől – az alkotmányos rend felforgatására irányuló törekvéseknek tekintendők majd a Kormány részéről. A jelen tanulmány írásakor folyó pedagógus- és diáktüntetések, valamint az oktatási tevékenység ellátásával összefüggően gyakorolt polgári engedetlenség 2022. november 1. után nagyon könnyen olyan, az alkotmányos rend elleni felforgatásnak is minősülhetnek majd a Kormány szerint, amely különleges jogrend kihirdetését eredményezheti; ennek pedig beláthatatlan következményei lennének.” MÉSZÁROS im. 11. kiemelés hozzáadva.

<sup>60</sup> BALOGH András József – TILL Szabolcs: Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán; *VBSZK Műhelytanulmányok 2022/29*. [https://hkk.uni-nke-hu/VBSZK%20MT\\_2022\\_29\\_BALOGH%20Andr%C3%A1s\\_TILL%20Szabolcs\\_A%20honv%C3%A9delem%20k%C3%B6zjogi%20kereteinek%20kapcsol%C3%B3d%C3%A1sa%20a%20v%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20reformhoz.pdf](https://hkk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_29_BALOGH%20Andr%C3%A1s_TILL%20Szabolcs_A%20honv%C3%A9delem%20k%C3%B6zjogi%20kereteinek%20kapcsol%C3%B3d%C3%A1sa%20a%20v%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20reformhoz.pdf) 25.



mutatható ki a fejezeti mottóban érintett azon alkotmányozói koncepció-váltásnak, amely a veszélyhelyzet AT10M-szerinti kiterjesztése során a fogalom honvédelmi felkészülési értelmezési tartományát is kialakította. A védelmi és biztonsági reform hatályba lépésétől a kézirat lezárásáig<sup>61</sup> eltelt bő évben hét olyan veszélyhelyzeti kormányrendelet lépett hatályba, amelyek funkcionális szempontból többirányú precedenst teremtettek. Ennek ellenhatásaként ugyanakkor a veszélyhelyzet következményeinek kezelhetőségéhez hozzájárulás szempontjából az okozatossági kapcsolat nem evidens, mivel tipikusan áttételes hatás mutatható ki, amelynek szükségességi és arányossági szempontú mérlegelése hordozhat kihívásokat.

*A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény hatálya alá tartozókra vonatkozó egyes veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 8/2023. (I. 17.) Korm. rendelet* bár inkább a hagyományos szabályozási tárgykörök kategóriájába sorolható, a hivatásos állomány szervezett kiáramoltatásának bevezetése a tipikus személyzeti intézkedésekkel ellentétes irányú és önmagában nem feltétlenül értelmezhető. Gyakorlati értelmet ugyanakkor a katonai szervezetek átszervezéséhez kapcsoltnak nyert e rendelkezés, amelyet a *Magyar Honvédség veszélyhelyzeti működési rendjéről szóló 240/2023. (VI. 20.) Korm. rendelet* szerinti készenlét-fokozási intézkedések követtek, amelyek a fejezeti mottóban szereplő honvédelmi válsághelyzeti kontextussal kapcsolhatók össze.

A védelmi és biztonsági reform hatályba lépését követő alkotmányossági gyakorlat a veszélyhelyzet és honvédelmi válsághelyzet Mészáros Gábor által a hipotetikus halmozottság miatt bírált<sup>62</sup> kettős hatály alkalmazása helyett a veszélyhelyzeti szükségességi mérlegelés értékelését vállalta fel. E vonatkozásban tehát az AT10M az AT9M-hez képest olyan fordulatot vett, ahol a szűk értelmű, katonai minőségű honvédelmi felkészülési feladatok váltak különleges jogrendi szabályozási tárgykörre, az Alaptörvény különleges jogrendi alapjogkorlátozási tesztjét aktiválva ennek következtében.

A honvédelmi ágazaton kívüli, de a reziliencia és a folyamatos működtetés szempontjából legalább másodlagosan katonai értelmezési tartományba vonható vonalas közlekedési létesítmények esetében a *honvédelmi és katonai célú építményekre vonatkozó előírások veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 381/2023. (VIII. 10.) Korm. rendelet* valósította meg a precedens-teremtést, ahol a szabályozási célt érintő bírósági kapcsolódási bírálati irány ismételtlen megjelent,<sup>63</sup> mintegy két és fél hónappal a rendelet hatályba lépése után, kormányzati kommunikációs bizonytalanságot is eredményezve.<sup>64</sup> Abban az esetben, ha a szabályozás szerinti eljárásrend megvalósulása mellett is valószínűsíthető bírósági vagy alkotmányossági eljárás során a környezetvédelmi érdek mellett a katonai érdek fennállta is bizonyítható, a szabályozás indokolt lehet. Az előzményi jogvita környezetvédelmi és fejlesztési összeütközése minden esetre a katonai relevanciát, a vonalas létesítmények katonai építéshatósági érdekkörbe tartozását önmagában nem zárja ki, a honvédelmi létfontosságú rendszerelemek kettős kijelölhetőségére is tekintettel, valamint

---

<sup>61</sup> 2023. november 12.

<sup>62</sup> MÉSZÁROS im. 19.

<sup>63</sup> KÉFER Ádám: Katonai célúvá minősítette a kormány a Déli Körvasút beruházását, így mégis megépülhet <https://index.hu/belfold/2023/10/18/deli-korvasut-beruhazas-rendelet-katonai-celu-epites/> 2023.10.18.

<sup>64</sup> HVG: Gulyás elismerte, hogy a Déli Körvasút nem katonai célokat szolgál; 2023. 10. 25.

[https://hvg.hu/itthon/20231025\\_Gulyas\\_elismerte\\_hogy\\_a\\_Deli\\_Korvasut\\_nem\\_katonai\\_celokat\\_szolgal](https://hvg.hu/itthon/20231025_Gulyas_elismerte_hogy_a_Deli_Korvasut_nem_katonai_celokat_szolgal)

mindez a védelmi és biztonsági kontextus felkészítési szegmenséhez illeszkedik. E szempontból a tárgykör a HungaroControl ügyéhez is kapcsolódik.

Míg a déli körvasútsor esetében az alkalmazott eljárásrend lehetősége jeleníti meg a katonai értelmezési tartomány kiterjesztését, *sui generis* anyagi jogi kötelezettségek kifejezetten katonai védelmi kiterjesztésének lehetőségét a *pilótanélküli légi jármű-védelem veszélyhelyzeti intézkedéseiről* szóló 448/2023. (X. 3.) Korm. rendelet teremtette meg. A drónvédelem intézményrendszerének kiterjesztése körében megjelenő finanszírozási kötelezettség a honvédelmi létfontosságú rendszerelem-minőség más szempontból történő értékelésén alapul, valószínűsíthető módon felvetve a gazdasági érdekekbe való beavatkozás megengedhetőségének vizsgálatát.

További szempontból érzékeny a *Honvédelem tantárgy bevezetésével kapcsolatos, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről* szóló 2021. évi CXL. törvénytől eltérő *veszélyhelyzeti rendelkezésekről* szóló 404/2023. (VIII. 30.) Korm. rendelet, mivel – részben kapcsolódva a 8/2023. (I. 17.) Korm. rendelet folytán megszűnt állományú korábbi katonákhoz, részben pedig a fegyverrel történő kiképzés lehetőségéhez, a közoktatás polgári engedetlenségi felhívások és érdekképviseleti viták által terhelt intézményrendszerében tesz kísérletet a honvédelmi tudatosság és ismeretek – egyébként a védelmi és biztonsági kontextusba tartozó – erősítésére.

A katonai szabályok alá vonást eredményező veszélyhelyzeti rendeletekhez képest az egyenruha-használat kiterjesztésére irányuló, a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről* szóló 2021. évi CXL. törvény *veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról* szóló 470/2023. (X. 25.) Korm. rendelet jogosultság-kiterjesztési szabályozási iránya kevesebb ellenérdekű fél felmerülését, ezáltal jogvitát valószínűsít.

A kézirat lezárásáig utolsó, a *Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegye, Hajdú-Bihar Vármegye, Jász-Nagykun-Szolnok Vármegye, Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegye, illetve Zala Vármegye területén 2023. november 3. napja és 2023. november 19. napja között megrendezésre kerülő „Adaptive Hussars 23” gyakorlatra vonatkozó eltérő szabályokról* szóló 493/2023. (XI. 2.) Korm. rendelet a címéből adódóan legalább három innovatív elemet tartalmaz:

- célja egy katonai gyakorlathoz illeszkedő civil kapcsolódások eltérő szabályinak rendezése, tehát a veszélyhelyzeti szabályozási felhatalmazási körben hipotetikus eljárási és anyagi jogi szabályozási szükséglet tesztelése,
- szabályozási módja időben és területileg korlátozott, amely utóbbi a különleges jogrendi szabályozás körében a veszélyhelyzet eltérő lehetősége az időbeli arányosítás általános követelményén túl, ezáltal
- végső soron mégis egy hipotetikus szituációhoz kapcsolódó, de tényleges felkészülési elemek időleges aktiválását eredményezi a katonai felkészítési célrendszer értelmezési tartományához kapcsolódó valós együttműködési kötelezettségek begyakorlása vonatkozásában.

Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a hét katonai érdekkörű veszélyhelyzeti szabályozás védelmi és biztonsági reform megvalósításának első évében olyan honvédelmi külső és belső igazgatási kérdéseket aktivál vagy helyez új kontextusba, amelyek a korábbi honvédelmi törvényen alapuló gyakorlatban tetszhalottnak tűnhettek.

#### 4. Összegzés

„Indítványozók kezdeményezik, hogy az Alkotmánybíróság **állapítsa meg, hogy az R. alább megjelölt rendelkezései alaptörvény-ellenesek, és azokat a kihirdetés napjára visszamenőlegesen semmisítse meg.** (...) az Alaptörvénnyel ellentétes az, ha valamely szerv az *Alaptörvényben* megjelölt jogalkotási hatáskörét megsértve, adott esetben azon túllépve *ultra vires* alkot kötelezőnek szánt magatartási szabályt. Az Alaptörvénnyel közvetve ellentétes továbbá az is, ha egy jogszabály egy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, illetve az is, ha ez az összeütközés a jogszabály kiadására vonatkozó korlátok megsértésével következik be (jogforrási hierarchia sérelme).”<sup>65</sup>

Míg a Covid-válságkezelés során a honvédelmi szabályrendszer szempontjából a katonai feladatrendszer rendészeti feladatok irányába történő kiterjesztése, majd a Vbö. hatályba lépésére tekintettel a különleges jogrendi szabályozás honvédelmi szemlélettől való távolodása tűnhetett trendnek, az AT10M következtében a katonai válságkezelés különleges jogrendi küszöb alatti intézményei helyett a veszélyhelyzet katonai értelmezési tartományának kialakítása kezdődött meg. A négy NGO-hoz kapcsolódó bírálatok eddigi tapasztalatai alapján valószínűsíthető, hogy az újonnan megjelent veszélyhelyzeti szabályozási irány is bevezetési eljárási, valamint szabályozási tartalmi szempontból egyaránt bírálat tárgyává válik majd.

Ebből a szempontból is – hasonlóan a béke időszaki válságkezelés szabályozási korlátait szigorúan meghatározó 19/2023. (VIII. 3.) AB határozathoz – érdemi jelentőséget nyerhet az alkotmánybírósági mérlegelés a pedagógusok polgári engedetlenségi mozgalmának szankcionálhatóságát érintő veszélyhelyzeti szabályozási ügyben.<sup>66</sup> Az okozati összefüggés közvetlensége vagy áttételeessége, az indokolási kötelezettség terjedelme és a szabályozási célok rögzítettsége, a szankció arányosítottasága egyaránt olyan kérdések, amelyek következtében az Alkotmánybíróság várható döntése a szektorális oltási kötelezettségeket felülbíráló határozatokkal összemérhető jelentőséget nyerhet, függetlenül annak megengedő vagy szigorú értelmezési értékválasztásától. Az is prognosztizálható, hogy a döntés a védelmi és biztonsági reform megvalósítási iránya szempontjából ugyanúgy jelentőséget nyer, mint a veszélyhelyzeti szabályozási folyamat Európai Unió jogállamisági értékelése során. A fejezeti

<sup>65</sup> II/01077/-02023. számú anonimizált indítvány, Dr. Tóth Bertalan és képviselőtársai 2023. május 19.

[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/12ecd66bee4521a6c12589bf005b729d/\\$FILE/II\\_1077\\_0\\_2023\\_in d%C3%ADtv%C3%A1ny\\_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/12ecd66bee4521a6c12589bf005b729d/$FILE/II_1077_0_2023_in d%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf) 2. és 4., eredeti kiemelés szerint.

<sup>66</sup> A 2023. májusi kezdeményezésű, jelenleg még le nem zárt, képviselői kezdeményezésű II/01077/2023. számú ügy, a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet elleni utólagos normakontroll indítvány, a köznevelési intézményekben foglalkoztatott közalkalmazottak rendkívüli felmentésének, illetve munkavállalók azonnali hatályú felmondásának határideje vonatkozásában.

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

mottóban jelzett közjogi érvénytelenségi kérdés megválaszolása a védelmi és biztonsági reform jövőbeli hatásai szempontjából is meghatározó lesz.

Ezzel is összefüggésben az Alkotmánybíróság azon szabályozás-filozófiai kérdésben is döntésre kényszerül, hogy a Vbö. különleges jogrendi fejezete mennyiben tesz eleget az Alaptörvény 52. cikk (5) bekezdés szerinti részletes szabályozás alkotmányos követelményének. Az első AT10M-szerinti politikai érzékenységű veszélyhelyzeti ügy alkotmánybírósi dogmatikai megállapításai pedig a hadiállapoti és szükségállapoti szabályozás szabadság jövőjére is kihatnak majd eltérő szabályozási környezet hiányában.

A védelmi és biztonsági szabályrendszer jövőbeli alkalmazhatóságát érintő alapvető bizonytalanságra figyelemmel a jelen évfordulós helyzetjelentés lezárt, de nem befejezett...

