

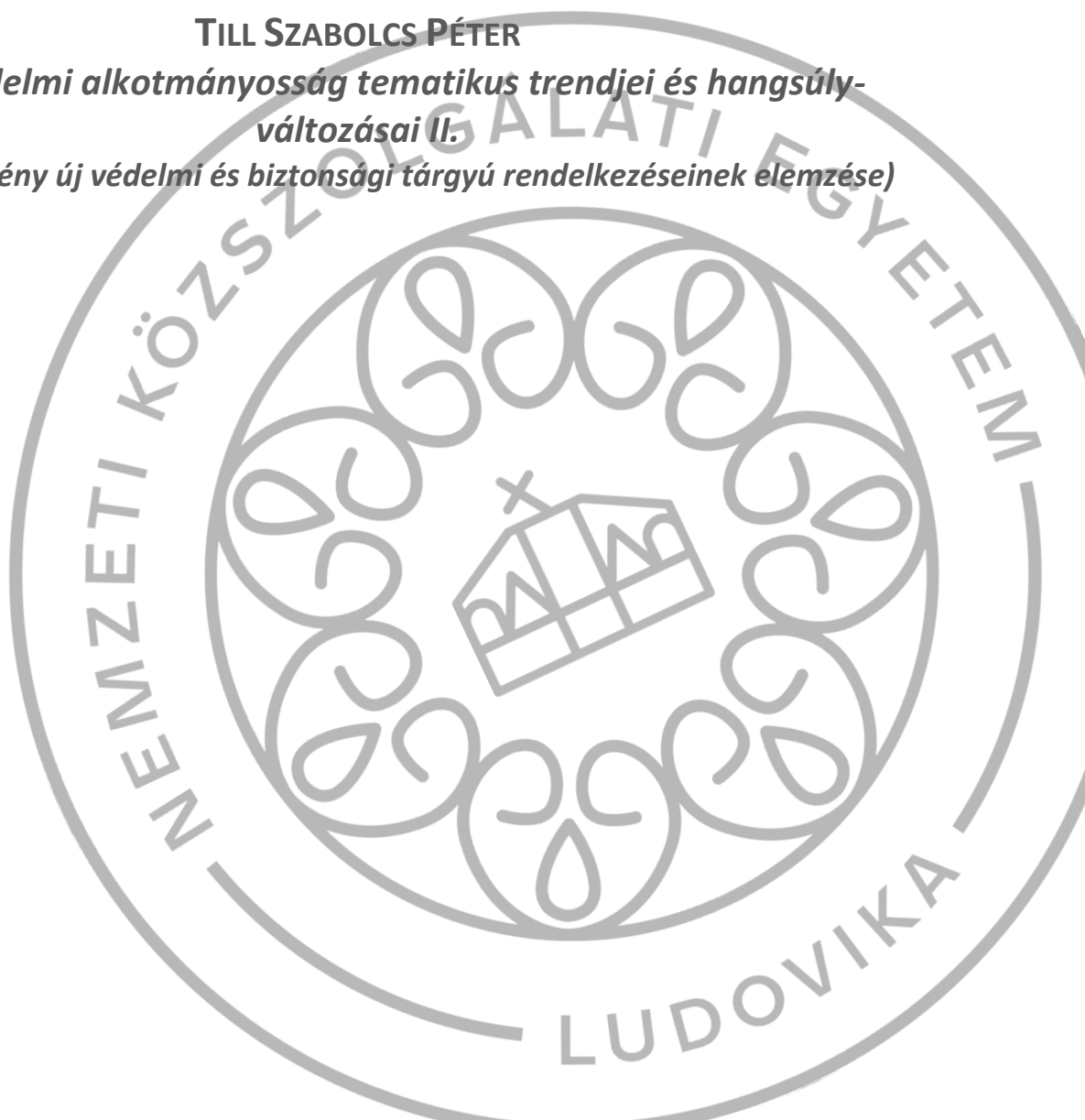
NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2022/25.

TILL SZABOLCS PÉTER

*A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-
változásai II.*

(Az Alaptörvény új védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése)



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.

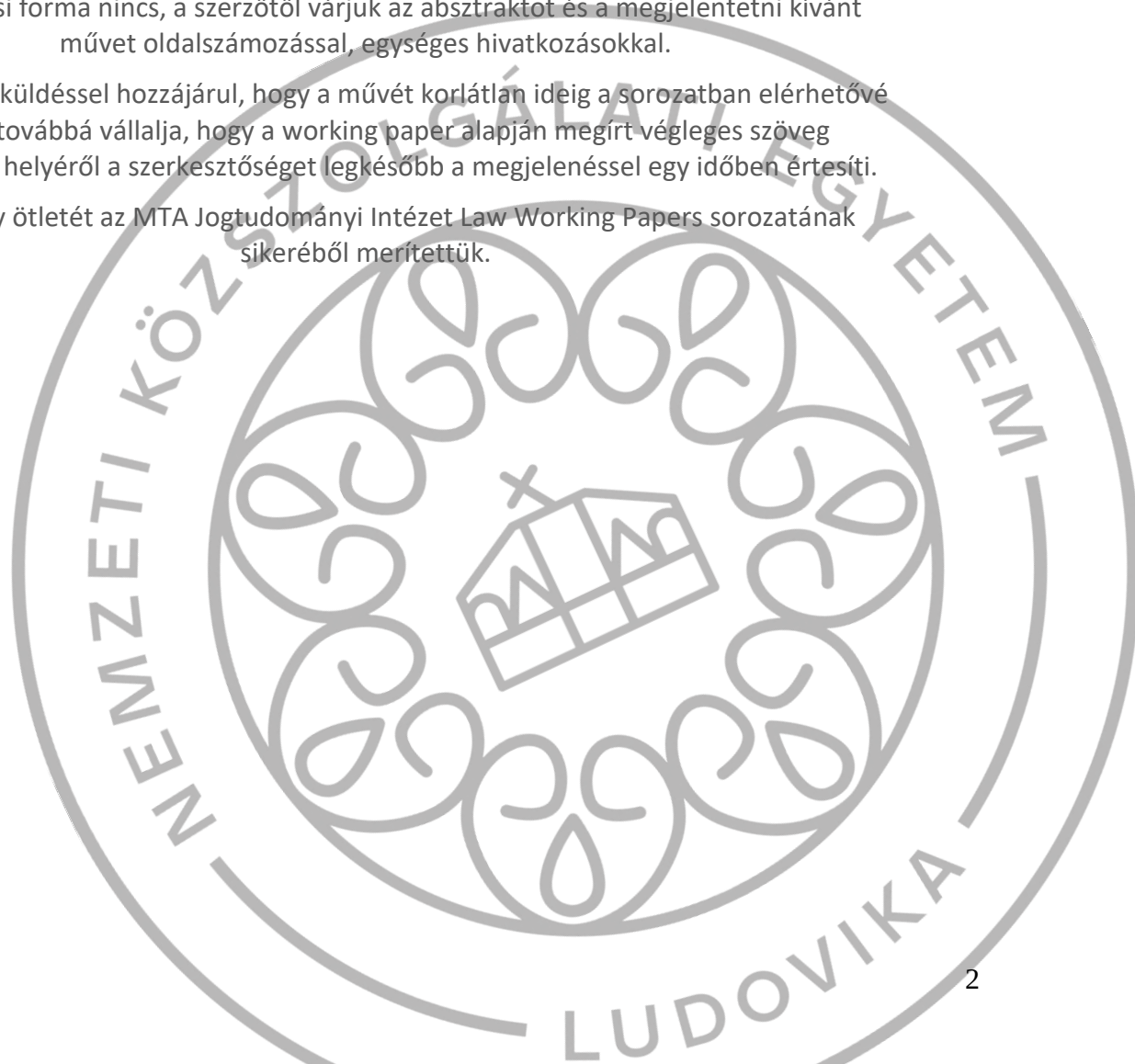
A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, 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 2022/25.

Szerző:

Dr. Till Szabolcs Péter ezredes, Honvédelmi Minisztérium

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közsolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

A kézirat lezárva: 2022. szeptember 28.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:

Nemzeti Közsolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



A HONVÉDELMI ALKOTMÁNYOSSÁG TEMATIKUS TRENDJEI ÉS HANGSÚLY-VÁLTOZÁSAI II.¹

(Az Alaptörvény új védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése)

A jelen tanulmány a Tématerületi Kiválósági Program kutatási területei közül az Alaptörvénynek az Alaptörvény kilencedik módosításával (a továbbiakban: AT9M) eredetileg 2020 és 2023 közötti megvalósulással programozott, majd az Alaptörvény tizedik módosítása (a továbbiakban: AT10M) folytán ténylegesen 2022. november 1-i fordulónappal megvalósuló korrekcióinak vizsgálatára törekszik. Ennek során ugyanakkor szükséges a vizsgálat tárgyának pontosítása, mivel – ahogyan az a cím és az alcím összevetése alapján is megállapítható – a védelmi és biztonsági, illetve a honvédelmi alkotmányossági kontextusok egymáshoz kapcsolódó értelmezési keretek, ugyanakkor vizsgálati terjedelmük érdemi eltéréseket is mutat.

1. A vizsgálat tárgya (bevezetés)

„Ha viszont az Alaptörvény egy élő jogi alrendszer, a fejlődés trendjeinek kimutatása érdekében nem mellőzhető az alkotmányos rendelkezések közötti korábban leírt kapcsolt háló-rendszerek újraértékelése a gyakorlati tapasztalatok alapján. E történetiségre épített jogi szemlélet már alkalmas a belső makrótrendek leírására, mint a végrehajtó hatalom szerepének erősödése a törvényhozással szemben, vagy pedig a honvédelmi feladatrendszer tágulásának trendje, különösen a rendészeti jellegű feladatok körében. E módszer ugyanakkor nem alkalmas annak előrejelzésére, hogy milyen új típusú feladatok ellátására merülhet fel szabályozási igény, illetve mely feladatok diszpreferálása lehet ezek ára. Röviden: nem reflektál eléggé a külső környezet szerepére.”²

¹ A mű TKP201-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.”

² Till Szabolcs A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I. (Érvek egy alternatív értékelési modell szükségessége mellett); Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2021/1. 7-42. (Till 2021/1.) https://epa.oszk.hu/02500/02511/00016/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2021_1_007-042.pdf

A vizsgálati tárgykör elsődleges rögzítése érdekében az Alaptörvény hivatkozásra kerülő elemeit, valamint az időállapotok összevetését ütköztetve az alábbi nagybani vizsgálati mátrix állítható össze az AT9M védelmi és biztonsági reformhoz kapcsolódó szabályozási elemei alapján. Tekintettel ugyanakkor a Tématerületi Kiválósági Program további vizsgálati irányainak a védelmi és biztonsági reform szempontjából releváns törvényekre kialakított önálló fókuszaira, a jelen tanulmány kizárólagosan az Alaptörvény vizsgálatunk szempontjából lényeges változásainak releváns időállapotai, a 2020. december 22-ét megelőző, az attól 2022. május 24-ig terjedő, majd 2022. október 31-ig ható, végül a 2022. november 1-jén hatályba lépő szövegváltozatok összehasonlító vizsgálatára támaszkodik.

Jogszabályhely (Alaptörvény)	2020. XII. 22 előtt	2020. XII. 23 – 2022. V. 24.	2022. V. 25 – X. 31.	2022. XI. 1 –
T) cikk (1)-(2) Jogszabályok / kihirdetés	Jogszabályok köre, kihirdetés + különleges jogrendi jogszabályok és kihirdetésük			Jogszabályok köre, kihirdetés + különleges jogrendi és kezdeményezési időszaki kihirdetésük
XXXI. cikk (3)-(4) Egyes kötelezettségek	Katonai szolgálati + honvédelmi munkakötelezettség időbeli korlátjai			Katonai szolgálati + honvédelmi munkakötelezettség időbeli korlátja
1. cikk (1) h) és (3) OGY jogkörök	Hadiállapot és béke:			Háborús helyzet és béke: nagy 2/3
8. cikk (3) h) Népszavazási tilalmak:	hadiállapot kinyilvánítása / rendkívüli és szükségállapot kihirdetése / megelőző védelmi helyzet kihirdetés és meghosszabbítás			háborús helyzet kinyilvánítása, békekötés, hadiállapot kihirdetése és megszüntetése, szükségállapot kihirdetése, meghosszabbítása és megszüntetése;
45. cikk (2)-(3) MH irányítás	5 irányító szerv: OGY, KE, HT, Kormány, feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter / Korm. működés-irányítás / MH katasztrófavédelmi közreműködés			4 irányító szerv: OGY, KE, Kormány, feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter / Korm. működés-irányítás
47. cikk (3) Korm. engedélyezési al-kivételek	NATO / EU döntés alapú alkalmazás, egyéb csapatmozgás	NATO / EU + nemzetközi védelmi biztonsági együttműködési szervezet döntése a törvényi megerősítettség esetén: alkalmazás, egyéb csapatmozgás		
A különleges jogrend				
48. cikk	OGY rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetése, jogkörök, fogalmak; akadályoztatás: KE			3 különleges jogrendi eset
49. cikk	Rendkívüli állapot és Honvédelmi Tanács: OGY nagy kétharmad (hadiállapot és béke is)			Hadiállapot fogalma és Kormány felhatalmazása; nagy 2/3 kihirdetéshez
50. cikk	Szükségállapot és Országgyűlés / köztársasági elnök: intézkedések, MH felhasználás korlátjai / OGY bizottsági helyettesítő felülvizsgálati jogkör / KE felhatalmazás			Szükségállapot fogalma és Kormány felhatalmazás / 30 napos időhatár + hosszabbítás 30 nappal: nagy 2/3-os döntések
51. cikk	Megelőző védelmi helyzet: kihirdetés + hosszabbítás határozott időre kis 2/3, Kormány felhatalmazása + kezdeményezési időszakra eltérés lehetősége			Veszélyhelyzet: kibővített fogalom + példálózás, 30 napra Kormány kihirdetés, kis 2/3-os OGY hosszabbítás
51/A. cikk	Terrorveszélyhelyzet: kihirdetés + hosszabbítás határozott időre kis 2/3, Kormány felhatalmazása + kezdeményezési időszakra eltérés lehetősége, HM felhasználás korlátjai			
52. cikk	Váratlan támadás: Kormány kezeli			Különleges jogrendi közös szabályok

Jogszábhelyhely (Alaptörvény)	2020. XII. 22 előtt	2020. XII. 23 – 2022. V. 24.	2022. V. 25 – X. 31.	2022. XI. 1 –
53. cikk	Veszélyhelyzet: elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség; Kormány rendeletek 15 nap + OGY hosszabbítás		Határon átlterjedési kiegészítés	Különleges jogrendi rendeletek, OGY felülbírálat, különleges jogrend megszüntetése
54. cikk	Különleges jogrendi közös szabályok, megszüntetési kötelezettség			Hadiállapot és szükségállapot kezdeményezési időszak, törvényrontó rendeletek sorsa
55. cikk				Hadiállapot és szükségállapot: OGY folyamatosság
56. cikk				KE helyettesítő jogkörök különleges jogrendben

1. Táblázat: Időbeli és tartalmi mátrix

Az 1. táblázat alapján megállapítható, hogy az AT9M tárgykörei a különleges jogrendi alcím újraszabályozása kivételével az egyes cikkek tartalmát részlegesen érintő módosítások, amelyek – technikai szempontból, ellentétben az AT10M szövegcsérés megoldásával – bekezdések, vagy pontok új szövegének megállapítására irányulnak. Az AT10M pontszerű korrekciói – ezzel szemben – az előterjesztői indokolás szempontjából még részletezettebben bemutatott rendszer részei, normaszöveg-szinten viszont csak az előzmények időbeliségének ismeretében értelmezhetők.

Ezen túlmenően az Alaptörvény vizsgálat alá vonható elemeinek rögzítése során figyelemmel kell lennünk arra, hogy a módosítások legalábbis részben alaptörvényi szabályozási elemek módosítása mellett néhány vonatkozásban más tartalommal való felülrírással valósult meg, így a jövőben a rendszerből elhagyásra kerülő szabályozási tartalom megszűnő hatása adott esetben fontosabb, mint egy önálló bekezdéssé tett, de változatlan megfogalmazású mondat (lásd Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdését).

Mindez ugyanakkor még nem ad magyarázatot a címben és alcímben szereplő kontextus viszonyára, amely önmagában is elhúzódó alkotmánybíróági előtörténettel bír az Alkotmány hatályosulási időszakából, azonban az Alaptörvény dogmatikai környezetét is – megengedő módon – determinálva. A korábbi kérdésfeltevés a honvédelem alkotmányos keretrendszere és a korabeli minősített időszaki szabályok, az Alaptörvény által különleges jogrendként összefoglalt tartalmi egység kapcsolatának és szabályozhatóságának meghatározására irányult elsődlegesen egy törvényi szintű határidő be nem tartására fókuszáltan.

Tartalmi szempontból így a korabeli vizsgálat arra vonatkozott, hogy a honvédelmi törvény tárgyköreihez képest a minősített időszakok résztémaként, vagy kapcsolódó, de rendszertanilag elkülönülő alkotmányos szabályozási tárgykörként tételezhetők. A 102/E/1998. AB határozat³ végső soron 2007-re jutott el arra az értelmezésre, hogy a honvédelem és a különleges jogrendi tematika szoros tartalmi összefüggése ugyanúgy megengedi a honvédelmi törvényben történő egységes szabályozást, mint a két tárgykör elkülönítését, mivel a külön törvényre utalás

³ABH 2007, 1182

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

viszonyítási pontja alkotmányossági szempontból csak maga az Alkotmány, nem pedig egy törvény tartalmi eleme lehet.

Megállapítható így, hogy a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel* (a továbbiakban: Vbö.) megvalósult szabályozási koncepció-váltás ötlete egy alkotmánybírói döntésből is eredhet, legalábbis azzal előzetesen visszaigazolást nyert. Az utóbbi pontosítást azért kell megtennünk, mert a *honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény* maga rendelkezett a békétől eltérő szabályozási tartalma ideiglenes meghatározásának igényéről anélkül azonban, hogy a vonatkozó rész hatályon kívül helyezésének szükségességét rögzítette volna. Az Alkotmánybírói ezért megengedő érvelését arra (is) alapozhatta, hogy az időközben elfogadott, a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény* már a minősített időszak rész ideiglenességének igényét nem tartotta fenn. A korabeli alkotmánybírói indoklás főbb, tovább-ható elemei az alábbiak voltak:

- mulasztás az is, ha hiányzik a szabályozás, vagy az nem megfelelő és szabályozási hiányosságokat tartalmaz (III/1.1.),
- az Alkotmánybírói működése nem függeszthető fel a békétől eltérő időszakokban (III/1.2.),
- a 63/1992. (XII.11.) AB határozat alapján megerősítette, hogy a Honvédelmi Tanács működőképességéhez kevés önmagában az alkotmányos szabályozás (III/1.3.),
- a rész-téma alkotmányos kiemelése a kétharmadoság leszűkítő értelmezése melletti érv (III/1.4),⁴
- a jogbiztonság megenged egységes vagy több kapcsolódó szabályozást is (III/1.4),
- a honvédelmi törvény újra-szabályozásával 2004-ben időlegességi paradigma-váltás történt (III/2.2),⁵ valamint
- van szoros tartalmi összefüggés a honvédelmi és a minősített időszak tárgykörök között (III/2.3).⁶

⁴ „Ha a fegyveres erők kétharmados „részletes szabályai” valóban minden, törvényre tartozó részletkérdést felölelnének – márpedig a hivatásos állomány pártpolitikai tevékenysége törvényben szabályozandó –, nem kellene az Alkotmánynak külön előírnia, hogy ennek korlátozásához kétharmados többség kell.” [ABH 1993, 48, 61.; megerősítve: 31/2001 (VII. 11.) AB határozat, ABH, 2001, 258, 262-264.]”

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

⁶ „Az Országgyűlés az Alkotmány 19/D. §-ának és a 19/E. § (3) bekezdésének végrehajtására szolgáló rendelkezéseket egy törvényen belül, a honvédelemre és a Magyar Honvédségre vonatkozó alapvető szabályok között helyezte el. Ez a konstrukció az Alkotmány és az alkotmánybírói gyakorlat alapján nem kifogásolható, mivel a szabályozási tárgykör indokolhatóvá teszi a törvényalkotók megoldását. A szoros tartalmi összefüggés megmutatkozik az Alkotmánynak A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek című VIII. fejezetében lévő rendelkezéseiben is. A 40/B. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Honvédséget – egyebek mellett – „az

A 102/E/1998. AB határozat összességében tehát rendszerszinten igazolta vissza a különleges jogrendi szabályozás szükségességének igényét anélkül azonban, hogy – a sarkalatos felhatalmazások általános értelemben vett leszűkítő értelmezésének követelményén túl – sajátos különleges jogrendi szabályozási minimumot meghatározott volna. Tartalmi alkotmányossági követelményként mindösszesen a folyamatos alkotmánybíróági működés igényét rögzítette.

Fontos ugyanakkor annak kiemelése, hogy a határozat egyik – csak részben exponált – eleme az időmúlás, amely számos releváns értékelési dimenziót nyerhet, sőt meghatározó tényezővé is válhat a különleges jogrenddel összefüggő alkotmányossági kihívások szempontjából:

- a békétől eltérő működést igénylő kihívás-kezelés központi eleme a döntéshozatal időbelisége, akár a megelőző intézkedése szükséges szempontjából is, a kihirdetéstől vagy kezdeményezéstől folyamatosan,
- a szabályozási mulasztás megítélése szempontjából elsődleges a lejárt határidő (és a szabályozási mélység elégtelensége),
- a különleges jogrend kihirdetésekor jelentőséget nyerhet a határozott időhöz kötöttség elvárása,
- a különleges jogrendi tematika központi elemeihez tartozik az atipikus (gyorsított, eljárási feltételek szempontjából enyhítést engedő) döntéshozatali rend,
- a különleges jogrend alapjog-korlátozási elemeiben a beavatkozási szükségesség mértéke időben változó tényező,
- az alkotmánybíróági jogvédelem szempontjából az elbírálás soron kívülisége meghatározó,
- a különleges jogrendi intézkedések nemzetközi megítélhetősége szempontjából a derogációs igény időbelisége alapvető szempont,
- a különleges jogrendről béke-működésre visszatérés időpontja alkotmányossági mérlegelési kérdés, de
- a különleges jogrend kivezetésének vannak az azt követő időszakra tovább-ható, szabályozást igénylő elemei,
- ehhez képest az Alkotmánybíróóság kilenc év alatt dönthetett az első szabályozás-elméleti kérdésben, 2020-2022-ben ugyanakkor a COVID-veszélyhelyzet gyakorlata vonatkozásában ennél lényegesen gyorsabb eljárásrendet kellett alkalmazni.

Az időbeliség különleges jogrendi relevanciájú elemeihez képest a honvédelmi tárgykörökben részben kapcsolódik ugyan, azonban alapvetően arra a dilemmára szűkíthető, hogy a beavatkozás megengedettsége és a visszaigazolható jogkorlátozások a béke-működéstől a válságkezelésen át a háborús tevékenységekig terjedő (készenlét-fokozási) időbeliségi dimenzióban egyre szigorúbb szabályozást alapozhat meg, amelyhez képest az egyes tevékenységekre való gyakorlati felkészítés „valóság-közel”-szituáció-igénye az idővonal szigorúbb szabályainak előbbre

Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet felhasználni, akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő”. A 40/B. § (3) bekezdése pedig a Magyar Honvédség irányítására jogosult szervek között sorolja fel a Honvédelmi Tanácsot.”

hozatalával jár. Az idővonal töréspontjai szempontjából ugyanakkor a különleges jogrendi kérdéskörhöz kapcsolódás kimutatható.

Tanulmányunk az egyes honvédelmi tárgykörök jelentőség-változásának megragadására, ennek során a védelmi és biztonsági kontextus alaptörvényi hozzáadott értékének vizsgálatára kilenc (részben összetett) állítás bizonyítása útján törekszik. A honvédelmi alkotmányosság formális felfogása alapján önmagában az, hogy egy honvédelmi érintettségű tárgykör alkotmányos szinten szabályozott, relevánssá teszi a tárgykört, valamint legalább részlegesen rögzíthető annak jogállamisági szempontból elvárt tartalma is. A jelentőség tartalmi dimenziója szerint ugyanakkor az adott szabályozási elem autentikus értelmezése és kapcsolódásai, a szövegréteg mögötti dogmatikai értelmezési háló adja meg az alaptörvényi rendelkezések tényleges következményeit. Az egyes rendelkezések kiszakíthatók ugyan a szabályozási beágyazottságukból és akár önállóan is vizsgálhatók, azonban értelmezési tartományuk csak a köztük fennálló kapcsolati rendszerek feltérképezését követően ragadható meg. A védelmi és biztonsági kontextus hozzáadott értékének vizsgálata így az alkotmányos dogmatika feltérképezését igényli, annak indokolási szegmensével és szűkebb körben alkotmánybíróági gyakorlatával együtt.

A bizonyítani kívánt kilenc állítás az alábbi:

1. A különleges jogrend relatív és jogállamisági szempontból paradox szabályozási koncepció, amely intézményrendszer-elméleti problémából gyakorlati hatalom-technikai kérdéssé, a politikai váltógazdálkodásra ható szegmenssé vált.
2. Sem az AT9M, sem pedig az AT10M nem vonatkoztatható el a korábbi szabályozási törekvésektől: mindkettő a megváltozott kihívások értékelésére alapított reflexió.
3. A válságkezeléssel kiterjesztett normál jogrend és a különleges jogrend határ-megvonása a domináns időbeli tényező a kezdeményezési időszak eszközei és a megelőző védelmi helyzet ellenére is. A különleges jogrend kihirdetése politikai mérlegelési kérdés: annak elmaradása esetén nem kényszeríthető ki, a mérlegelési kör túllépése ugyanakkor kivételesen alkotmánybíróági beavatkozást eredményezhet.
4. Az AT9M a hatékonyság jegyében a Kormány mérlegelési jogkörét bővítette, szembe állította ugyanakkor egy politikai többségi, valamint egy felerősített jogi kontroll-mechanizmussal. Ennek során az alkotmánybíróági működés szabályozási mélysége és szintje a különleges jogrendi szabályozás egyik kiemelt jelentőségű jogbiztonsági tárgyköre.
5. A különleges jogrendi intézkedések célja a domináns viszonyítási szempont, az időbeli határok pedig a szükségességi mérlegelés alapján átjárhatók. Az eredetileg a háború-béke különbségtételből indult, és a fokozatosság elvei alapján átgondolt, és többszörösen tágított fogalomrendszer az AT10M után bár megközelítette Csink Lóránt összevont különleges jogrendi szabályozási célját, azt ugyanakkor nem érheti el.

6. A különleges jogrend alkotmányosságának és nemzetközi szerződés-konformitásának megítélhetősége eltérő viszonyítási rendszereket hordoz.
7. A területi dimenzió a felelősségi olvasat szempontjából sajátos többlet-értelmet nyert a határon átszűrődő veszélyek tematizálásával.
8. A különleges jogrendnek az Alaptörvény hatálya alatt nem volt elsődleges gazdasági válságkezelési fókusza. Az AT10M ezt a határt – áttételes, de oki minőségű hatásként tételezve – átlépte. Érdemes vizsgálni azt a hipotézist is, hogy a veszélyhelyzeti fogalom AT10M szerinti kiterjesztése mennyiben kapcsolta a veszélyhelyzet fogalmát a hadiállapot előszoba-tényállásaihoz.
9. A védelmi és biztonsági tematizálás határa az alapvető jogok korlátozásának és új kötelezettségek bevezetésének nemzetközi jogi befogadhatósága. A honvédelmi alkotmányosságnak marad a védelmi és biztonsági kérdésektől elkülöníthető önálló kontextusa.

A konkrét vizsgálati tárgykörök bemutatását, majd az azok egymásra vonatkoztatásából eredő összegzett következtetéseket megelőzően ugyanakkor a két, címben szereplő vizsgálati-értékelési konceptualizálás összevetése is szükséges védelmi és biztonsági kontextusra bővített különleges jogrendi tárgykörök és a honvédelmi alkotmányossági elvárás összevetése szempontjából.

2. A honvédelmi alkotmányossági, valamint a védelmi és biztonsági kontextus összevetése

„A *honvédelmi alkotmánynak* tehát demokratikus jogállami alkotmány esetén legalább az alábbi kérdésekre választ kell adnia:

- melyek a fegyveres erők *feladatai és mi a rendeltetésük*, beleértve az *alkalmazási feltételeket* is;
- *hadkötelezettségen* alapuló vagy *önkéntes* haderőt állít-e fel az alkotmány;
- az *alapjogok* miként érvényesülnek a katonai viszonyokban;
- a rendelkezés és *parancsadási jogok* hogyan oszlanak meg a *politikai és a katonai* vezetés között, különös tekintettel a *főparancsnoklásra*;
- mire terjed ki, és hogyan működik az *országgyűlési ellenőrzési jogkör*;
- hogyan rendelkezik a *katonai szervezet* *alapkérdéseiről*, beleértve az államok feletti *szövetségi rendszerbe* való beilleszkedést.”⁷

⁷ FARKAS Ádám – PATYI András: IV. A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016; In: FARKAS Ádám (szerk.): A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései; Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. 90., vastag betűs kiemelés hozzáadva. Idézi: TILL 2021/1. im. 10-11.

Míg az Alaptörvény 2011-es elfogadása során a különleges jogrend (az előterjesztői indokolásban esetlegesen még minősített időszakok) elméleti absztrakcióinak alkalmazhatósága meglehetősen távolinak tűnt, 2014-től kezdődően viszont gyakorlati kihívások sorozataként került értékelésre. A releváns kérdések arra irányultak, hogy az egyes válságok kezelésére mennyiben van alkalmas alkotmányos intézményrendszer, illetve a konkrét kihívás mennyiben kezelhető a béke időszaki szabályok szigorításával, vagy pedig a különleges jogrendi szabályok érvényesítése, illetve adaptációja szükséges. Tevékenységi oldalról mindez együtt járt az atipikus, korábban csak a békemissziós tevékenység körében gyakorolt katonai tömeg-kezelési tevékenység Magyarország területén belüli tematizálásával, amely a haderő civileket/állampolgárokat közvetlenül érintő közreműködési és felhasználási feladatainak trendszerű kiterjesztésében nyilvánult meg,⁸ illetve a veszélyhelyzet fogalmának⁹ alkalmazhatósági igényű többszöri felül-mérlegeléséhez vezetett a vörösiszap-katasztrófa nyomán.¹⁰

Míg tehát az önkéntes haderőre áttérés időszakában a hadsereg és társadalom érintkezési területei személyi oldalról szűkültek, az érintett feladatköri kiterjesztés a fizikális kapcsolatok lehetőségének bővülését eredményezte. A folyamat bírálói szempontjából mindez úgy összegezhető, hogy ténylegesen a védelmi és biztonsági reform az állami működés militarizálása, ami az államhatalom korlátjainak lebontása oldaláról jellemezhető,¹¹ amelyhez külföldi jogállamisági bírálatok is kapcsolhatók. A COVID-19 válságkezelés tanulságaival is összefüggésben azonban az AT9M kezdeti markáns nemzetközi bírálatait követően az AT10M nem vált érdemi kritikák tárgyává. Így vezethetett egy kiterjesztő értelmezéstől visszatérő módosításokig terjedő szabályozási folyamat a *honvédelem* katonai védelem-specifikus értelmezési tartományának a *védelmi és biztonság* kategória-párjához viszonyított relatív önállósulásához, a cél- és eszközrendszerek egymáshoz képest is értelmezendő elkülönüléséhez.

A jelen tanulmány azonban nem egyszeri vállalkozás a címben szereplő, némileg tudathasadt módon megfogalmazott szabályozási folyamat dogmatikájának leírására: az AT9M elfogadásával párhuzamosan előkészített, értékelési modell kimunkálására irányuló tanulmánnyal kezdődött, amely még tisztán a honvédelmi alkotmányossági kontextusból igyekezett reflektálni az akkor még a tematizáláson kívül eső védelmi és biztonsági szabályozási reform elsődleges szabályozási szintjére. E megközelítés legszemléletesebb példáinak a különleges jogrend kérdése, illetve a haderő tevékenységének rendészeti feladatok felé nyitása tűntek. E tanulmány azonban maga is

⁸ Vörös Imre: Különleges jogrend katonákkal – mindörökké? http://ekint.org/lib/documents/1610007006-Publ_Voros_Imre_Kulonleges_jogrend_katonakkal.pdf

⁹ A COVID-19 válságkezelés kiterjesztő veszélyhelyzet-fogalom értékelésének bírálatát lásd SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, MTA Law Working Papers 2020/17. <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai>

¹⁰ Az Alkotmány korabeli fogalmi elhatárolása alapján ipari katasztrófa szükségállapotot megalapozó ok lett volna 2010-ben. Lásd az Alaptörvény ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK 23. c) pont szerinti beazonosítást.

¹¹ Magyar Helsinki Bizottság: Katonás(t)rend? Militarizációs tendenciák Magyarországon - helyzetkép https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2020/11/katonas_trend_fin_HUN_211130.pdf és Zubbonyt húztak az országra; <https://helsinkifigyele.444.hu/2021/12/15/zubbonyt-huhtak-az-orszagra>

utalt a korabeli elemzés céljának és mélységének részlegességére.¹² Ebben az időszakban ugyanis a történeti meghatározottság, illetve a diszkontinuitásra törekvés¹³ tűnt domináns szempontnak, a védelmi és biztonsági kontextus azonban látens maradt.

A témához való visszatérés – immár a Vbő. ismeretében – az Alaptörvény különleges jogrendi szabályainak rendszer-leírásának aktualizálására törekedett,¹⁴ feltételezve a szabályozás alaptörvényi szintjének véglegessége mellett a sarkalatos törvényi kapcsolódások eshetőségességeit, amelyekkel előbb a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: új Hvt.) előkészítése,¹⁵ majd a 2022. év végéig lezárt szabályozási fázis került szembesítésre.¹⁶

Ehhez képest az országgyűlési választásokat követően nemcsak az Alaptörvény módosult a kézirat lezártáig további két alkalommal, hanem az AT10M tartalmi szempontból részlegesen korrigálta, valamint bevezetési szempontból átprogramozta, felgyorsította az addig az AT9M időrendjére felfűzött védelmi és biztonsági reformot. Ennek során a veszélyhelyzet fogalmának kiegészítése körében az AT10M első lépcsője – a táblázatban kiemelt módon – meg is előzte az AT9M vizsgálatunk szempontjából érdemi részének hatályba lépését, egy minőségileg eltérő, féléves átmeneti időszakot eredményezve.

Ha e folyamatot a változó és halmozódó biztonsági kihívások kezelésére alkalmas eszköztár kialakítása, az állami működő- és késedelem nélküli reagáló képesség szempontjából kívánjuk

¹² TILL 2021/1. im. 9.

¹³ „... modellkérdés merült fel amit Till Szabolcs megközelítése alapján két lehetséges narratíva mentén értelmezhetünk. Az egyik lehetőség – Jakab András megállapításaira építve – az 1989-es szisztéma továbbfejlesztése, a biztonságpolitikai igényekhez igazodó megújítása, míg a másik út – Farkas Ádám gondolataira építve – az a megközelítés, amely a honvédelmi, sőt ennél tágabban a védelmi alkotmány történeti és nemzetközi minták szerinti szisztematikus megújítása felé mutat, ami azonban az 1989-es kiindulási ponthoz mérten egy diszkontinuitási narratíva. (...) Ez a két modell közti megoldás azonban középtávon felülvizsgálandónak mutatkozik a szabályozás konzisztenciájának megőrzése érdekében.” FARKAS – PATYI im. 111.

¹⁴ JAKAB András–TILL Szabolcs: A különleges jogrend; In: TRÓCSÁNYI László; SCHANDA Balázs; CSINK Lóránt (szerk.) Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, Budapest, HVG-ORAC (2021) nyolcadik átdolgozott kiadás, 437–484.

¹⁵ TILL Szabolcs Péter: A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021–2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/1. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_1_%20Till%20%20Szabolcs%20P%C3%A9ter_A%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20perspektivikus%20ir%C3%A1nyai%20a%2021-2030%20id%C5%91t%C3%A1vban,%20kapcsol%C3%B3dva%20a%20NATO%20%20C3%BAj%20strat%C3%A9giai%20koncept%C3%B3j%C3%A1nak%20v%C3%ADzi%C3%B3j%C3%A1hoz.pdf (Till 2021/2.)

¹⁶ TILL Szabolcs: Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/19. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok_2021_19_Till_Az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%20kilencedik%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1sa%20szerinti%20int%C3%A9zm%C3%A9nyrendszer%20el%C5%91zetes%20C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9se%20a%20megval%C3%B3s%C3%ADt%C3%A1si%20%C3%A1tmeneti%20id%C5%91%20o%C5%91%20%C3%A9vi%20fejlem%C3%A9nyei%20alapi%C3%A1n.pdf, valamint TILL Szabolcs: Különleges jogrend 2020–2023.; Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest 2022. 142 o.

leírni, végső soron a korábbi honvédelmi alkotmányosság – különleges jogrend kapcsolatrendszerhez képest a viszonyrendszer megfordul. Már nem az a kérdés, hogy a különleges jogrendi szabályozás honvédelmi tárgykör-e, hanem az állami működőképesség fenntartása válik alapvető cél a változó kihívásokhoz viszonyítva, amelynek során a kormányzati szervezet-alakítás szabadságához és a szükségessé váló állami beavatkozások arányosságához képest függő változóvá válik a különleges jogrend kihirdetésének szükségessége, illetve áttételesen a potenciális eszközök között a haderő bevonhatósága.

A honvédelmi alkotmányosság fogalmának értelmezési lehetőségei közül a továbbiakban a Farkas Ádám – Patyi András szerzőpáros fejezeti mottóba kiemelt fogalomhasználatát vesszük át, mivel az már az Alaptörvény vonatkozásában került megfogalmazásra, és a különleges jogrendi problémákra nem terjed ki, azt önálló szabályozási tárgykörként elkülöníti.

2.1 A különleges jogrend relativitása és a jogállamisági paradoxon

„A különleges jogrend egy viszonylagos jogi és tényleges állapotot jelent. Jogi értelemben véve azért *viszonylagos* a különleges jogrend, mert akár alkotmányos keretek között szabályozzák, akár azon kívül, nem lesz soha tényleges és végleges alternatívája a rendes jogrendnek. Ténylegesen pedig bevezetése egy konkrét veszély létezésének függvénye, vagyis valamilyen fizikai manifesztációnak vagy ezen manifesztáció kialakulásának lehet csak az egyenes következménye. Mindkét szempontból igazolt tehát, hogy a különleges jogrend időben és térben korlátozott, mivel szoros összefüggésben áll a bevezetésének legitimációt adó veszély fennállásával. A különleges jogrend változatlanul egyfajta jogrend lesz, de nyilvánvalóan más lesz, mint a különleges jogrendet időben és térben, valamint normatív értelemben körül ölelő rendes jogrend.”¹⁷

Sabjanics István AT9M-et értékelő, de még az AT10M-et megelőzően lezárt tanulmányának az időbeli dimenzió által áthatott felütése szerint a különleges jogrend az esetleges szabályozói teljességre törekvés igénye ellenére is annyiban mindenképpen különleges marad, hogy viszonylagossága csak a jogrend normál időszak szabályozásához képest, végső soron részlegessége szempontjából determinált. Ennek megfelelően – a mégoly részletező – hazai

¹⁷ SABJANICS István: Az alaptörvény kilencedik módosításának államigazgatási vonatkozásai a különleges jogrendet illetően; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/9. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZKK_MT_2022_9_SABJANICS_Istv%C3%A1n_Az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%20kilencedik%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1nak%20%C3%A1llamigazgat%C3%A1si%20vonatkoz%C3%A1sai%20a%20k%C3%BCl%C3%B6nleges%20jogrendet%20illet%C5%91en.pdf 4.

alaptörvényi szabályozás sem vonatkoztatható el az Alaptörvény egészének struktúrájától és tartalmától.

Bár Sabjanics értékelése szerint másodlagos szempont a különleges jogrend alapvető szabályainak alkotmányon belüli, illetve azon kívüli megfogalmazása,¹⁸ a szabályozás mélysége, valamint szerkesztési módszere szempontjából a különböző alkotmányos rendszerek, illetve a magyar Alaptörvény különböző időállapotainak összevethetőségét releváns értékelési dimenzióknak ítéljük.¹⁹ Az Alaptörvény AT9M által megállapított 48. cikke ebből a szempontból egyértelműsítette és rögzítette a különleges jogrendi fogalom határát: az Alaptörvény szerkezeti egysége szempontjából kizárta a terrorveszélyhelyzet bevezetésekor megvalósult eseti kiegészítés fogalom-bővítési lehetőségét, másrészt a hadiállapot, szükségállapot és veszélyhelyzet által képzett gyűjtőfogalmat egyértelműen lehatárolta a küszöb alatti válságkezelés intézményeiről. Hiába mutathatók ki ténylegesen megvalósult példák a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, illetve a járványkezelés egészségügyi válságkezelési eszköztára körében a különleges jogrendi intézkedések hatásaikban kvázi-különleges jogrendi intézkedési szintű beavatkozásai között, az alaptörvényi fogalom egyértelmű meghatározása rögzíti az alapjog-korlátozás vonatkoztatási rendszerét. Különleges jogrendi intézkedés esetében az Alaptörvény jelenlegi 54. cikk (1) bekezdése, 2022. november 1-je után pedig 52. cikk (2) bekezdése az összemérés viszonyítási alapja, általános jelleggel (és az abszolút jogok esetében kivételt nem tűrő módon) viszont az I. cikk (3) bekezdése.

A két eltérő korlátozhatósági szabály azonos tartalmú megfogalmazása²⁰ szempontjából rendszertanilag az újabb változat Alaptörvény-felfüggesztési tilalmat meghatározó (1) bekezdéshez képest fordított sorrendű megfogalmazása szintén a viszonylagosság hangsúlyozása szempontjából jelentős. Az új 52. cikk két bekezdése alapján felépülő logikai láncolat szerint:

- a kiindulási pont az Alaptörvény intaktsága,
- ezen belül meghatározott az alapvető jogok korlátozhatóságának általános korlátozhatósági szintje,²¹ a más jog védelméhez vagy alkotmányos értékhez viszonyított feltétlen mértékű szükségesség, céllal arányosság, törvényben szabályozottság, és lényeges tartalom érinthetetlensége kiemelésével,
- tételesen rögzített az abszolút (béke időszaki standardhoz képest tovább nem korlátozható) alapjogok köre,
- az e körön kívüli alapjogok körében

¹⁸ SABJANICS im. 4.

¹⁹ NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei; Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, MFI Tudományos Közleményei 2021 http://mfi.gov.hu/wp-content/uploads/2021/10/MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf 624-632., különösen 7. ábra 627.

²⁰ „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása - a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével - felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.”

²¹ „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés

- megengedett az általános mértéket meghaladó korlátozás, és
- tételesen rögzített a felfüggesztés (a gyakorolhatóság átmeneti kizárása) lehetősége is,
- mindezek felül-mérlegelhetősége alkotmánybíróági vizsgálati szempont.

Mindezek összevetése alapján az a következtetés is adódik, hogy a különleges jogrendi rendeleti szabályozás törvényrontó-jellegére tekintettel a törvényben szabályozottság elvárása az abszolút jogok körén kívül egyáltalán nem vethető fel a különleges jogrendi szabályozásokkal szemben, a szükségesség és arányosság pedig a konkrét helyzet kihívásai által módosult, nem pedig az általános standard szerint érvényesülnek.

Ezen túl, ha az alapvető jog „törvényben meghatározottak szerint” történő biztosításáról rendelkezik az Alaptörvény konkrét rendelkezése,²² a törvény-helyettesítő rendeleti szabályozás lehetősége áttételesen az alkotmánybíróági felülvizsgálat akadályává válhat, mivel a szükségességi és arányossági mérlegelést megelőző vonatkoztatási pont kijelölésének befolyásolására alkalmas. Ezzel szemben a különleges jogrendre vonatkozó sarkalatos törvényi szabályozási tartalmak (az új 52. cikk (5) bekezdés és a kezdeményezési időszak vonatkozásában is az 54. cikk (8) bekezdés alapján kiterjesztve) nem alkalmasak új alkotmányossági követelmények meghatározására. Metodikai szempontból ugyanakkor az AT10M indokolása a konkrét veszélyhelyzeti alapjog-korlátozási dogmatika alkotmánybíróági olvasatára is reflektálva általános jelleggel rögzíti a felülbírálat elvárt logikai felépítését:

„Hasonlóan a hatályos veszélyhelyzeti szabályokhoz a Kormány jogi és politikai felelősségébe tartozó kérdés, hogy mely rendkívüli intézkedéseket vezeti be. Ezek bevezetése során a Kormánynak mindig esetről-esetre kell vizsgálnia a beavatkozás szükségességét, annak halaszthatatlanságát, a rendes jogrendi eszközökkel való szabályozás lehetetlenségét vagy korlátozottságát, továbbá a ténylegesen alkalmazandó rendkívüli intézkedések előírásának jogpolitikai szegmenseit: a szabályozás ezen legitim céljai minden esetben a különleges jogrendet kiváltó esemény és annak magyarországi hatásai ismeretében ítéltető meg.”²³

Az alkotmányos követelményrendszer meghatározása így az Alaptörvény (és indokolása) szintjén zárul: nem megengedett az alkotmányerejű törvény-fogalom Magyarországon, és logikailag elkülöníthető döntéseket eredményez

- az alaptörvényi szabályok rögzítése és módosítása, mely kihirdetett különleges jogrend hatálya alatt is az általános alkotmány-módosítási eljárásrend szerint megvalósítható,²⁴
- a különleges jogrendi szabályozási keretek (előzetes) meghatározása a jogalkotás általános szabályai szerint, sarkalatos tárgykörként (52. cikk (5) bekezdés),

²² Lásd sztrájkjog megfogalmazása az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésében, különösen a (3) és (4) bekezdés szerinti munkavállalói jogokkal összevetésben.

²³ Az AT10M 1. cikkhez fűzött indokolásának negyedik bekezdése, Indokolások Tára 2022. évi 55. szám 601. <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/b79a897ffaddf565656fb5078d8f16a38e967359/megtekintes>

²⁴ Lásd Alaptörvény S) cikkét és a speciális alkotmánybíróági felülvizsgálati jogcímet (9. cikk (3) bekezdés i) pont és 24. cikk (5)-(6) bekezdés), valamint a népszavazási kizártságot (8. cikk (3) bekezdés a) pont).

- a különleges jogrend kihirdetésének mérlegelése²⁵,
- az országgyűlési jogkörbe tartozó kihirdetési esetek kezdeményezési időszakának eltérő lehetőségei (54. cikk),
- a különleges jogrendi intézkedések Kormány általi rendeleti bevezetése (53. cikk) az eddigi differenciált rendszer²⁶ helyett, ennek körében elsődleges szabályozás vagy a korábban meghatározott szabályozási alternatívák alkalmazásának elrendelése.

Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy az új, Kormány szintjén centralizált különleges jogrendi szabályozási felhatalmazás 53. cikk (1) bekezdés szerinti megfogalmazása ismét csak a „sarkalatos törvényben meghatározottak szerint” teszi lehetővé a törvények alkalmazásának felfüggesztését vagy az azoktól való eltérést, valamint az egyéb rendkívüli intézkedések meghozatalát. A kiutaló megfogalmazás ugyanakkor inkább formai-eljárási értelemben tekinthető abszolút korlátnak, mint a tartalmi mérlegelés szempontjából: ha a szabályozó él a T) cikk (1) bekezdése szerinti felhatalmazással a kihirdetés alternatív eszközeinek meghatározására, az e szabályozásrend megsértésével megjelenő „szabályozási kísérlet” orvosolhatatlan formahiba miatt semmis lesz. Annak ugyanakkor sem tartalmi mérlegelési, sem pedig eljárásrend-módosítási szempontból nincs alaptörvényi akadálya, hogy a Kormány rendelete – a kihirdetési eljárás megtartása mellett – felülírja akár a kihirdetési rend Alaptörvényen túli szabályait, akár a Vbő. szerinti arányosítási szempontrendszerét.

Az Alaptörvény különleges jogrendi esetek kihirdetésére vonatkozó rendelkezései a módosítás indoklásában²⁷ is hangsúlyozott módon feltételes módon kerültek meghatározásra, a formakényszer rögzítése – az eddigi veszélyhelyzetek kormányrendeleti kihirdetési gyakorlata ellenére – elmaradt. A törvényi és rendeleti, illetve határozati forma lehetősége így egyaránt nyitott, utóbbi csak a köztársasági elnöki helyettesítési jogkörben hozott kihirdető döntés 56. cikk (1) bekezdése szerinti esetében szűkül le egyértelműen a határozati formára.

A kihirdetési forma a felül-mérlegelhetőség, a politikai és alkotmánybíróági kontroll szempontjából ugyanakkor azzal a következménnyel jár, hogy a kihirdető döntés szükségessége ténylegesen nem kérdőjelezhető meg: az ezzel ellentétes alaptörvényi kivétel az 56. cikk (3) bekezdése esetében a köztársasági elnöki helyettesítési jogkör gyakorlásának indokoltságára és az eljárási feltételek megtartottságára vonatkozik, ehhez kapcsolva az időközi intézkedések felülvizsgálatát is. Utóbbi elem funkciójában a kezdeményezési időszak 54. cikk (4) bekezdése szerinti elutasítási lehetőségéhez hasonlítható: ha az Országgyűlés nagy kétharmados többsége

²⁵ A veszélyhelyzet kihirdetése a Kormány (51. cikk (1) bekezdés), a hadiállapot és a szükségállapot kihirdetése az Országgyűlés (49. és 50. cikk, mindkettő nagy kétharmados) jogköre, utóbbi esetekben a köztársasági elnök feltételes helyettesítő jogkörével (56. cikk) és a kezdeményezési időszak eltérő szabályainak lehetőségével.

²⁶ A 2022. október 31-ig érvényes rendszerben az Alaptörvény T) cikk (1)-(2) bekezdés alapján a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapoti rendelete és a köztársasági elnök rendelete szükségállapotban, a többi négy különleges jogrendben a Kormány rendeletei.

²⁷ „A szabályok szerkezeti elhelyezésének megváltoztatását az indokolja, hogy a háborús helyzet kinyilvánítása esetén nem lesz „alkotmányos kötelezettség” a hadiállapot kinyilvánítására (a hatályos Alaptörvénynek ilyen értelmezése is felmerült), azaz az Országgyűlés mérlegelési jogköre megmarad a különleges jogrend bevezetésével kapcsolatban.” Az AT9M 5. cikkhez fűzött indoklásának első bekezdése Indokolások Tára 2020. évi 161. szám 1896. <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/05c2f41386bbbedff9aa3ea808a0e1296fd193469/megtekintes>

nem szavazza meg a hadiállapot vagy szükségállapot szükségességét, az addig bevezetett intézkedések következményeinek rendezése törvényalkotási tárgykörre válik az érintett jogviszonyok utólagos rendezésének jogbiztonsági követelményei miatt. Végző soron mindkét esetben az ideiglenes intézkedés-sorozat meghiúsult alaptörvényi jogszerűségi vélelmének megdőléséről van szó, amely önmagában ugyanakkor nem teszi érvénytelenné az addig bevezetett intézkedéseket, nem alakul ki közjogi semmisség a feltétel hiányának észleléséig terjedő időtartamra. Ha azonban az Alaptörvény szerinti elsőleges kihirdetésre jogosult a kihirdetés ügyében a mérlegelés során formálisan döntött, végző soron ennek szükségtelenné minősítése csak politikai vagy utólagos történeti értékelés körébe tartozó érvelést eredményezhet, nem pedig közjogi következményekkel járó megsemmisítést. Utóbbi értékelés ugyanakkor ismét csak a kihirdető döntésre²⁸ vonatkozik, a ténylegesen bevezetett intézkedések alkotmányossági kontrollja adott.

Mindaz azonban azt is jelenti, hogy a különleges jogrendi intézményrendszer aktiválhatósága elméleti problémából gyakorlati hatalom-technikai kérdéssé, a politikai váltógazdálkodásra ható szegmenssé vált.

2.2 A megváltozott kihívások értékelésére alapított reflexiók

„Ez a paradoxon – a mindennapi életből vett hasonlattal: a mentőautó megkülönböztető jelzést használva és a közlekedési rend szabályait megszegve, sebességhatárt túllépve életmentés céljával átszáguld a közlekedési lámpa piros jelzésén – mutatja, hogy mennyire elválaszthatatlan egymástól a két joganyag, egyben határozottan utal arra is, hogy mennyire lényegi attribútuma a különleges jogrendnek az, hogy magában az alkotmányban, vagyis azzal nemcsak tartalmilag, de lehetőleg formailag is szerves egységben jelenjen meg.”²⁹

A kihirdetés felülmérlegelési dilemmája ugyanakkor az időbeliségi szegmens korábbi jogállapothoz viszonyító értelmezése szerint is vizsgálendő, amelyben a kontinuitás/diszkontinuitás viszonyrendszerben az Alaptörvény az Alkotmány hatályosulási időszakával egységes folyamatként szemlélendő. A Farkas-Patyi szerzőpáros által felvetett diszkontinuitás ugyanis a szabályozási módszer szempontjából értelmezendő, ahol az AT9M jelenti a markáns cezúrát.³⁰ A szabályozási tartalmat kiváltó korábbi okok, illetve a kezelés

²⁸ A tényleges veszélyhelyzeti rendeletek elkülönítése a még hatályos 53. cikk (2) és (3) bekezdés szerinti 15 napon túli meghosszabbíthatóság szempontjából a kihirdető döntés elkülönítésével jelenleg is megvalósul. A kihirdető rendelet értelemszerűen fogalmilag nem veszélyhelyzeti rendelet, egy azt megelőző béke időszaki szabályrendszer szerint kiadott döntés.

²⁹ VÖRÖS im. 2.

³⁰ „Hazánk védelmi, biztonsági és ezen belül különleges jogrendi szabályozása a rendszerváltást követően jellemzően egyfajta „követő üzemmódban” fejlődött, azon esetekben került sor a rendszer pontosítására, amikor valamely külső körülmény ilyen kényszerrel hozott, valamely biztonsági esemény már kézzel fogható közelségbe került, vagy akár be is következett. (...)”

tapasztalatai a folyamat későbbi elemeit ugyanakkor meghatározzák: a szabályozási tartalom az AT9M-ig bezárólag magán viseli a Barcsra 1993-ban lehullott bomba, szeptember 11., a visszatérő árvizek, a 2005-ös önkéntes haderőre áttérés, a 2010-es Ajka-Kolontár térségét érintő vörösiszap-katasztrófa, a 2015-ös második európai terror-hullám, a migrációs kihívások, valamint a COVID-pandémia,³¹ az AT10M esetében pedig a 2022. február 24-én kitört orosz-ukrán háború következményeit. „Erre figyelemmel egy korszerű szabályozásnak valamennyi elképzelhető kihívásra a lehetőségek szintjén megnyugtató válaszokat kell biztosítania, amiből aztán a döntésre jogosult felelősen választhatja meg az egyes konkrét helyzetek kezeléséhez szükséges eszközöket.”³²

A trend az AT9M töréspontjáig a minősített időszak, majd különleges jogrendi esetekörök bővülésével (vagy a migráció-kezelés vonatkozásában annak meghiúsulásával) írható le, ahol 1993-ban a váratlan betörés/támadás (Alkotmány 19/E. § szerinti) elhárítása, 2004-ben a megelőző védelmi helyzet, majd 2016-ban a terrorveszélyhelyzet egészítette ki a rendszerváltás óta adott rendkívüli állapot, szükségállapot és veszélyhelyzet hármassorolását. E folyamat során az Alaptörvény 2012-es hatályba lépése elsődlegesen a különleges jogrendi összefoglaló terminológia, az alkotmányos szabályozás koncentrálására törekvés, valamint a szükségállapot és a veszélyhelyzet közötti fogalmi elhatárolás szempontjából nyert jelentőséget,³³ rendszer-szinten ugyanakkor inkább a folyamatosság dominálta.

Míg az AT9M újítása a kategóriarendszer egyes elemeinek összevonása során elsődlegesen a fogalmak értelmezési tartományának kiterjesztése, másodlagosan pedig a különleges jogrendi küszöb átértékelése volt, az AT10M – éppen a COVID-járványkezelés veszélyhelyzeti intézkedéseinek alkotmányossági kontrollja során kialakult gyakorlat elvárásaival is megerősített célhoz kötöttségi elvárása³⁴ következtében – vállalta fel a veszélyhelyzet fogalmának négy eltérő megfogalmazásának összevethetőségét.

A szabályozás fejlesztése és korszerűsítése azonban előfeltétele a jogállamiság keretei között a hatékony reagálás lehetőségének, a felkészüléstől és tervezéstől kezdve a kapcsolódó eljárások, döntéshozatali formák és szabályok kialakításán át a konkrét végrehajtásig.” 8-9.

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

https://epa.oszk.hu/02500/02511/00015/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_4_007-033.pdf 8-9.

³¹ KÁDÁR 2020. im. 10-17.

³² KÁDÁR 2020. im. 9.

³³ Lásd az Alaptörvény ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK fejezetének 23. pontja szerinti, az Alaptörvény IV. módosításával feleslegesen beiktatott, de formálisan az esetekörök bővülését, a tartalom részleges megváltozását, majd a fogalomrendszer felülvizsgálatát követően is hatályban maradó különleges jogrendi fordítókulcsot. 2011-2012. fordulóján nem volt ugyanis kihirdetett különleges jogrend hatályban, az AT9M viszont valószínűleg veszélyhelyzet hatálya alatt lép hatályba.

³⁴ Részletes elemzését lásd TILL 2022. im. 5. fejezet, 54-95. és CSINK Lóránt: Alapjogok különleges jogrend idején; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok. 2022/6. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_6_CSINK_L%C3%B3r%C3%A1nt_Alapjogok%20a%20k%C3%BCI%C3%B6nleges%20jogrendben.pdf 6-9.

53. cikk (1)		Új 51. cikk (1)	
2022. május 24. előtt	2022. május 25 – október 31. AT10M kiegészített	Hipotetikus AT9M szerint	2022. november 1-től AT10M kiegészített
A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.	A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.	A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény - különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség - esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.	A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény - különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség - esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.

2. Táblázat: A veszélyhelyzet-fogalom szövegváltozatai

Az eltérő veszélyhelyzet-fogalmak

- alanya konzekvens módon a Kormány,
- tárgyának állandó eleme a veszélyhelyzet kihirdetési mozzanata, az új változatban lehetőségként, amely mellől kikerül (a többi különleges jogrenddel összevonásra kerül) a rendkívüli intézkedések bevezetése (ténylegesen a válságkezelés),
- feltétele és célja ugyanakkor alapvetően eltérő módon kerül meghatározásra.

Míg az eredeti fogalom – a korábban hivatkozott alaptörvényi „különleges jogrendi fordítókulcs” 23. c) pontja szerint – ténylegesen a korábbi szükségállapot-fogalom tömeges nagyságrendjéről leszállított fogalmának elemi csapás és ipari szerencsétlenség felsorolásába olvasztotta be az Alkotmány korábbi 35. § (1) bekezdése h) pontjának tartalmából az elemi csapás kisebb mértékű megvalósulási formáját. Míg tehát formálisan a vörösiszap-katasztrófa időszakában ipari szerencsétlenség eleve szükséghelyzeti megvalósulási forma lehetett volna kizárólagosan, a következmények elhárítására utaló fordulat, valamint az „élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető”, minőség az alkotmányos veszélyhelyzet-fogalomból származik.

Ehhez képest az AT9M eredeti megfogalmazása az elemi csapástól ipari szerencsétlenségig terjedő spektrumot egy példálózó felsorolás elemévé tette, elsődleges fogalomként ugyanakkor az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos eseményt tételezve. Mondattani szempontból ugyanakkor az AT9M eredeti megfogalmazása hibás, mivel az összefoglalt okcsoporthoz kapcsolódva a formálisan egyes számú megfogalmazásra utal többes számú hivatkozással a következmény-elhárítási fordulatban.

Az AT10M 2022. május 25-én hatályba lépett elemében, valamint az AT9M fogalmának kiegészítésében azonos szabályozási tartalom épült be mindkét megfogalmazásba azzal, hogy a külföldi eredetű nevesített kihívások áttérjedő hatása épült be. Míg azonban az elemi csapás – ipari szerencsétlenség spektrumához képest a szomszédos államban megvalósuló fegyveres konfliktus, háborús helyzet, illetve humanitárius katasztrófa (áthatása) egyértelműen a fogalomkörön kívüli tartalom, az „élet- és vagyonbiztonságot súlyosan veszélyeztető esemény”

gyűjtőfogalmához viszonyítva már nem feltétlenül lett volna szükség az AT9M megfogalmazásának kiegészítésére.

A humanitárius katasztrófára utaló fordulattal összefüggésben ugyanakkor arra is szükséges utalni, hogy az Alaptörvény 2022. október 31-ig hatályos változatában további három, míg november 1-jét követően kettő megfogalmazásban szerepel a katasztrófavédelmi feladatokra utalás. Az Alaptörvény XXXI. cikkének változatlan megfogalmazással fenntartott (5) és (6) bekezdése a honvédelmi céloktól elkülönítve tartalmazza a katasztrófavédelmi tevékenység céljait nevesített alkotmányos kötelezettségek, a polgár védelmi, valamint gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség visszaigazolt elrendelési céljai körében a különleges jogrendi időszakokra korlátozás nélkül, így az általános „béke” szabályozás szerint is mérlegelhető módon.

Felülírásra kerül ugyanakkor az Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdése³⁵, amely – Magyar Honvédség-specifikus rendelkezésként – a katasztrófákkal összefüggő szervezeti közreműködés lehetőségét szintén a különleges jogrendi tematikától függetlenül, ugyanakkor a megelőzési, következmény-elhárítási és felszámolási szegmenseket külön nevesítve tartalmazta. Az Alaptörvény és módosításainak indokolásai alapján – bár a rendelkezések alapvetően a honvédelmi alkotmányossági közelítésben³⁶ kerültek rögzítésre – orientálnak a veszélyhelyzet és a katasztrófa fogalmainak kapcsolódása szempontjából is az AT10M indokolási elemeként is felbukkanva.³⁷

Az Alaptörvény javaslatának eredeti, akkor még nem kötelező jogalkalmazás-orientációs igénnyel rögzített indokolása kifejezetten nevesítette a történeti előzmények szerepét a környezeti és elemi csapások vonatkozásában, némileg eltérve, de erős átfedést is eredményezve a veszélyhelyzeti normaszöveg definíciós elemeihez képest.³⁸ Az AT9M 8. cikkéhez fűzött indokolás³⁹ az Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdését érintő deregulációs mozzanatot kifejezetten exponálta, megjelenítve és a Magyar Honvédségre is vonatkoztatva egyrészt a védelmi és biztonsági szervezetek új összefoglaló elnevezését és együttműködésük különleges jogrendi feladatoktól független kötelezettségét, másrészt viszont a részletes feladatrendszeri sarkalatos

³⁵ „A Magyar Honvédség közreműködik a katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában és felszámolásában.”

³⁶ Az Alaptörvény XXXI. cikkéhez (a T/2627. számú törvényjavaslat szerinti eredeti XXIX. cikk) fűzött indokolás a haza védelmének (1) bekezdés szerinti kötelezettségén túl a személyes honvédelmi kötelezettségeket tipizálta, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség hatályának a törvény által létrehozott jogalányokra is kiterjedő jellegét hangsúlyozta, a (4) és (5) bekezdésben egyaránt a honvédelmitől elkülönített katasztrófavédelmi célok egyáltalán nem kerültek kiemelésre. <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> 47.

³⁷ „Jelen új esetkörben a különleges jogrendet kiváltó esemény magyarországi hatásainak megelőzéséhez, kezeléséhez, felszámolásához kaphat a Kormány rendkívüli intézkedési jogosultságot.” Indokolások Tára 2022. évi 55. szám 601., kiemelés hozzáadva.

³⁸ „Lényeges eleme, hogy - az utóbbi évtizedek sajnálatos környezeti és elemi csapásaira tekintettel - a Magyar Honvédség feladatává teszi a katasztrófák megelőzésében, továbbá a katasztrófák következményeinek elhárításában és felszámolásában való közreműködést.” A javaslat szerinti eredeti 44. cikkhez fűzött előterjesztői indokolás harmadik bekezdése. 61.

³⁹ „Az Alaptörvényből kikerül a katasztrófavédelmi közreműködés sajátos szabálya, tekintettel arra, hogy törvényi szinten a védelmi és biztonsági szervek közti normál jogrendi együttműködés egyébként is lehetséges. A katasztrófavédelmi feladatok megjelenítése önmagában nem szükséges, hiszen a Magyar Honvédség alapfeladatain kívüli tevékenységet szélesebb körben a rá vonatkozó sarkalatos törvényi szabály alapján is gyakorolhat, ezeket nem az Alaptörvény szintjén szükséges megjeleníteni.” Indokolások Tára 2020. évi 161. szám 1897.

törvényi kiutalást. Paradox módon így ugyanannak a szervezet-közi együttműködési igénynek a különleges jogrendi fogalomköről való függetlenítése vezetett a közreműködési szabály megjelenítéséhez, mint amely – immáron egy kiterjesztőbb olvasatban – szükségtelenné tette azt.

Az AT10M 1. cikkéhez fűzött indokolás⁴⁰ ugyanakkor a határon áttérjedő humanitárius katasztrófa vonatkozásában ugyancsak elvégezte a fogalom értelmezését: a „más okokból (például elemi csapás, természeti katasztrófa, stb.) kialakuló, az emberi életet tömegesen veszélyeztető súlyos élethelyzetek” megfogalmazás oki oldalról az AT9M veszélyhelyzet-fogalmának példálózó technikáját veszi át azzal, hogy a konstans elemi csapásra utalás mellett ezúttal a természeti katasztrófa kiemelése tér vissza a korábbi 45. cikk (3) bekezdés indokolásának elemei közül, a humán közrehatás vélhetően a különböző mélységű fegyveres konfliktusok kezelése körében került mérlegelésre.

Az AT10M és az indokolásának összevetése alapján ezen túl megállapítható, hogy az indokolás – a május 25-i kiegészítés és az AT9M-mel kombinált végleges szövegváltozat esetében egyaránt – tartalmaz olyan elemeket, amelyek túlmutatnak az Alaptörvény tartalmán, azonban az indokolás kötelező értelmezési szerepére tekintettel a normaszöveg autentikus tartalmát eredményezik. Ennek során a feltételek fennállta esetén a különleges jogrend-kihirdetési kötelezettség helyett a mérlegelés folytán bevezethetőség értelmezése rögzítést nyer az általános és részletes indokolásban egyaránt, valamint az áttérjedő hatások (másodlagos okok) súlyossága csak indokolásban rögzített szempontként jelent meg, azonban fenyegető veszélyeztetési értelmezési tartományra is kiterjesztve, ahol azonban a veszély közvetlen (*imminent*) minősége nem elvárás.⁴¹

Az Alaptörvény új 53. cikk (4) bekezdése szerinti különleges jogrend-megszüntetési kötelezettség analógiája alapján a különleges jogrendi egyes szabályozások felülvizsgálatának és hatályon kívül helyezésének kötelezettsége szintén az AT10M indokolása útján került átvételre az alkotmánybírói gyakorlatból.⁴²

Az AT9M és az AT10M történelmi előzményi tükröződéseiben figyelemre méltó további elem a két módosítás indokolásainak viszonyrendszere, amely a hadiállapot és a szükségállapot fogalmi elemeinek tartalmát érinti. Bár normaszöveg-szinten e két tárgykört csak az AT9M tartalmazta, ugyanakkor – a veszélyhelyzet fogalmának kiterjesztését megalapozó szomszédos állambeli fegyveres konfliktusok hasonló megfogalmazásai révén – az AT10M indokolása is visszahatott. A szoros tartalmi összefüggésekre, illetve a fogalmak részleges kiterjesztésére tekintettel így a

⁴⁰ „A humanitárius katasztrófa fogalma alatt akár a háborús helyzetből, akár a fegyveres konfliktusból, akár más okokból (például elemi csapás, természeti katasztrófa, stb.) kialakuló, az emberi életet tömegesen veszélyeztető súlyos élethelyzetek értendők.” Indokolások Tára 2022. évi 55. szám 600-601.

⁴¹ „A fentiekkel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy az Alaptörvény módosítása nem változtat azon az alkotmányossági elven, hogy különleges jogrend kihirdetésére kizárólag akkor van lehetőség, ha a szomszédos államban bekövetkezett eseményeknek ténylegesen van súlyos - különösen humanitárius, gazdasági - hatása Magyarországon, illetve e súlyos hatások bekövetkeztének veszélye reális.” Indokolások Tára 2022. évi 55. szám 601.

⁴² „Ezen alkotmányossági követelmények érvényesülését a veszélyhelyzetet kihirdető Kormány folyamatosan biztosítani köteles, és ha a rendkívüli intézkedésekkel való kormányzati eljárásnak - ideértve az alapvető jog korlátozását vagy felfüggesztését - a feltételei nem állnak fenn, a Kormány haladéktalanul köteles gondoskodni a rendes jogrendi működés visszaállításáról, illetve az alapvető jog korlátozásának vagy felfüggesztésének megszüntetéséről.” Indokolások Tára 2022. évi 55. szám 601., kiemelés hozzáadva.

hadiállapot kihirdetési feltételeit a rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet feltételeivel összevetve célszerű vizsgálni, azonban vizsgálandó a váratlan támadás helyzete is.

2022. október 31-ig	2022. november 1-től
1. cikk (2) Az Országgyűlés h) határoz a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről;	1. cikk (2) Az Országgyűlés h) határoz a háborús helyzet kinyilvánításáról és a békekötésről;
48. cikk (1) Az Országgyűlés a) hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre;	A hadiállapot 49. cikk (1) Az Országgyűlés a) háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély, b) külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, vagy c) kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség teljesítése esetén hadiállapotot hirdethet ki.
A megelőző védelmi helyzet 51. cikk (1) Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet időtartama meghosszabbítható.	
A váratlan támadás 52. cikk (1) A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetségi légvédelmi és repülő készségi erővel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében - szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erővel azonnal intézkedni köteles.	

3. Táblázat: Az AT9M-szerinti hadiállapot fogalom és előzményei

A háború – béke ellentétpárja szempontjából az új terminológiában a hadiállapot megfogalmazás helyébe a háborús helyzet kinyilvánítása lépett azzal az értelmezéssel kiegészítve, hogy önmagában a háborús helyzet kinyilvánítása még nem eredményez hadiállapot-kihirdetési kötelezettséget,⁴³ a köztársasági elnöknek pedig nem lesz helyettesítési jogköre a különleges jogrendi szabályozástól függetlenített háborús helyzet kinyilvánítási esetében.⁴⁴

A korábbi katonai típusú különleges jogrendi esetek „jogutódlása” vonatkozásában az iránymutatást a korábban említett ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK 23. pont helyett az AT9M 11. cikkhez fűzött indokolásának 49. cikkre vonatkozó része⁴⁵ adja, kiemelve a korábbi megelőző védelmi helyzetet megalapozó feltételek közül a szövetségi kötelezettség kollektív védelmi

⁴³ Lásd 25. lábjegyzet.

⁴⁴ Lásd az új 56. cikk (1) bekezdés tételes felsorolását és az AT9M 11. cikkhez fűzött indokolásának utolsó előtti bekezdését: „A hatályos alaptörvényi szabályokhoz képest eltérés, hogy a köztársasági elnök nem nyilváníthatja ki a háborús helyzetet. A változtatás indoka, hogy a köztársasági elnök szerepe – az állam működése és a körülmények kezelése szempontjából – a különleges jogrend bevezetésével, meghosszabbításával kapcsolatos hatáskörnyakorlás során lehet jogilag nélkülözhetetlen az Országgyűlés akadályoztatása esetén, a háborús helyzet kinyilvánításával kapcsolatos hatáskörnyakorlást ugyanakkor indokolt minden körülménytől függetlenül az Országgyűlés kizárólagos hatáskörében megtartani, annak ugyanis nincs közvetlen kapcsolata a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmények kezelésével.” Indokolások Társaság 2020. évi 161. szám 1899.

⁴⁵ Indokolások Társaság 2020. évi 161. szám 1897-1898.

szegmensét, mint formálisan egyetlen e különleges jogrendi alternatívából átvett elemet, annak további korábbi tartalmát a béke időszaki válságkezelés körébe utalva. Egyáltalán nem utal viszont az indokolás e ponton a váratlan támadás esetköreire.

A korábbi rendkívüli állapottal beazonosított, de a változó biztonsági környezet kihívásainak megfeleltetni kívánt hadiállapotí tényállás azonban a két korábban érintett háborús és kölcsönös védelmi elemen túl logikailag további öt elkülöníthető esetkört takar:

- a) Háborús veszély,
- b) Külső fegyveres támadás,
- c) Hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény,
- d) Külső fegyveres támadás közvetlen veszélye, és
- e) Hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény közvetlen veszélye.

Ad a): az azonos bekezdésben eltérő szabályozottságra tekintettel a d) és e) pontokkal összevetésben a *háborús veszély* vonatkozásában feltételezhető, hogy a közvetlenség elvárása (minősített veszélyeztetettség) nem jelenik meg. Míg a korábbi 48. cikk (1) bekezdés a) pontja ténylegesen kétszeresen minősített veszélyként nevesítette a háborús veszélyt az idegen hatalom fegyveres támadásához kötés és a közvetlenség időbeli tényezőjének megjelenítésével, az új felsorolás egy értelmezés nélküli fogalmat tartalmaz.

Ad b) és d): e két esetben a *külső fegyveres támadás* terminológiája a megelőző védelmi helyzet megfogalmazásából ered, azonban az alapvetően felkészülési célzatú, megszűnő különleges jogrendi eset csak veszélyeztetési tényállást tartalmazott idegen hatalomra, tehát államiságra utaló attribútum nélkül, pusztán a határon túli eredetet (vagy kapcsolatot) nevesítve, ugyanakkor a megvalósult betörés már az 52. cikk szerinti váratlan támadás elhárítása körébe tartozott. Az új fogalom így az államiságtól függetlenített fegyveres támadás és annak veszélye vonatkozásában az indokolásban jelzettnél nagyobb részt tartott fenn ténylegesen a korábbi megelőző védelmi helyzet-fogalomból.⁴⁶

Ad c) és e): a hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, illetve annak minősített veszélye a „súlyosság és jelleg” szerint hatásában, tehát az okozott vagy potenciális kár esetében hasonlítja a beavatkozást a kinetikus eredményekhez azzal azonban, hogy e cselekmények vonatkozásában a külső eredet sem feltétel. Az AT9M indokolása a példálózás során körülírva a hibrid kihívásokra, nevesítetten pedig a – fogalmilag államterülethez nem közvetlenül kapcsolható – kibertérből eredő kihívásokra utal.⁴⁷

⁴⁶ „Másképp az új szabályozás a hatályos megelőző védelmi helyzet esetköreiből a konkrét kollektív védelmi kötelezettség teljesítését emeli át, ami egyrészt azt jelenti, hogy az e körbe nem tartozó szövetségi együttműködést fő szabály szerint normál jogrendi válságkezelés keretében törekszik előirányozni, másrészt pedig, hogy a hadiállapot kihirdethetőségét kifejezetten csak a kollektív védelmi kötelezettségekre nézve teszi lehetővé.” Indokolások Társaság 2020. évi 161. szám 1898.

⁴⁷ „A megváltozott kihirdetési esetkörök egyrészt reagálnak a nem fegyveres beavatkozások lehetőségére, amibe példaként akár a kibertérből érkező rendkívüli erejű és átfogó támadás, akár nem fegyveres hatások támadó jellegű alkalmazása is illeszkedhet.” Indokolások Társaság 2020. évi 161. szám 1898.

Bár az AT10M a szabályozás szándéka szerint elsődlegesen a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó esetkörök kiegészítésére irányult, a szomszédos országban zajló fegyveres konfliktusok értékelése körében azonban visszahatott az AT9M értelmezési tartományára is. A háborús helyzet és a fegyveres konfliktus meghatározása és illesztése azért vált szükségessé, mert a két látszólag tényhelyzetnek tűnő szituáció egyikét, a háborús helyzet terminológiát az AT9M által megállapított 1. cikk (2) bekezdés h) pontja alkotmányos rangra emelte a békén kívüli helyzet országgyűlési deklarálása (és áttételesen a hadiállapot egyik kihirdetési indoka vonatkozásában). A „fegyveres konfliktus” ezzel szemben az Alaptörvény által nem fogalt értelmű terminológia, amelynek ugyanakkor nemzetközi és országon belüli értelmezési tartománya egyaránt adott a nemzetközi hadijog általános szabályain keresztül. Az egyik fogalmat tehát a hadiállapot belső jogi kategóriája, a másikat pedig az esetleges szükségállapot olvasat lehetősége irányából kellett lezárni, a veszélyeztetési tényállási lehetőségekre is figyelemmel.

Az AT10M 1. cikkhez fűzött indokolása így a szomszédos állam területén történt tényleges megvalósuláshoz kötötte a fogalmakat azzal, hogy a háborús veszélyeztetettség szituációját a háborús cselekmények megvalósulásáig küszöb alattinak minősítette és kizárta a hazai mérlegelés szempontjából,⁴⁸ a fegyveres konfliktus fogalmát pedig a nem-nemzetközi értelemre is kiterjesztette, azonban a fogalomnak az indokolásban ismételt példálózó módon szereplő polgárháborús értelmezési tartományon kívüli, az alatti alkalmazhatósága pl. a mexikói „drogkartell-háborúk” analógiája alapján már kérdéses.⁴⁹ A bemeneti küszöb tehát a bővebb fogalom esetében alacsonyabb, mint a szűkebb, háborús tényállásé. Mivel ugyanakkor mindkét szempontból az áttérjedő hatás mérlegelése, különösen a humanitárius katasztrófa részlegesen leválasztott okozatossága⁵⁰ miatt eleve adott, utóbbi ok önállósítása végső soron a veszélyeztetettség áttételes értékelését is visszaemelheti.

Hasonló módon, de koncentráltabban célszerű vizsgálni a szükségállapot-fogalom változását, mivel ez esetben csak a terrorveszélyhelyzettel kapcsolatos részleges összeolvadás, és a fogalomrendszer ezen túli kiterjesztése nyer jelentőséget.

2022. október 31-ig	2022. november 1-től
48. cikk (1) Az Országgyűlés b) a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki.	A szükségállapot 50. cikk (1) Az Országgyűlés a) az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos

⁴⁸ „A háborús helyzet fogalmát a nemzetközi hadijog szerint kell értelmezni: lényeges kiemelni, hogy a „háborús veszély” e fogalmi körbe nem tartozik bele, minden esetben meg kell valósulni háborús cselekményeknek ahhoz, hogy a veszélyhelyzetet ki lehessen hirdetni.” Indokolások Társaság 2022. évi 55. szám 600-601.

⁴⁹ „A fogalom értelmezésekor az Alaptörvénynek az Alaptörvény kilencedik módosításával - eredetileg - 2023. július 1-jétől hatályba lépő rendelkezései értelmezési kereteit is figyelembe kell venni. A fegyveres konfliktus fogalma alá a nemzetközi hadijognál szélesebb értelemben minden (ideértve például a polgárháborús) fegyveres konfliktust is indokolt felvenni.” Indokolások Társaság 2022. évi 55. szám 601.

⁵⁰ Lásd 38. lábjegyzet.

Terrorveszélyhelyzet 51/A. cikk (1) Az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható.	megszerzésére irányuló cselekmény, vagy b) az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén szükségállapotot hirdethet ki.
---	---

4. Táblázat: Az AT9M-szerinti szükségállapot fogalom és előzményei

A szükségállapot új alaptörvényi fogalma 3 + 1 tényállás összefoglalására irányul, három célzatos és egy minősítetten jogellenes, de egyik esetben sem feltétlenül fegyveresen elkövetett tevékenység összefoglalásával:

- célzatos cselekmény (irányulás):
 - az alkotmányos rend megdöntésére,
 - felforgatására,
 - a hatalom kizárólagos megszerzésére, vagy
- minősítetten jogellenes, veszélyeztető típusú cselekmény:
 - az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos jogellenesség.

A korábbi alaptörvényi szükségállapot fogalom mindkét fordulatóban a többes számú megfogalmazás mellett

- a célzatosság két, beazonosítható esetében a fegyveres elkövetési módot is rögzítette, a felforgatás fogalmát viszont nem tartalmazta,
- a minősítetten veszélyeztető cselekmények esetében pedig a fegyveres vagy felfegyverzett elkövetési módot tartalmazta.

A terrorveszélyhelyzet pótlólag beiktatott tényállása ehhez képest legalább egy terrortámadás (országterülethez nem kötött) megvalósulása vagy a terrorveszély kétszeresen, mértékében és időbeliségében minősített jellege (jelentős + közvetlen) fennállása esetén tette lehetővé a kihirdetés kezdeményezését.

Az új szükségállapot fogalmába e két különleges jogrendi tényállás valamennyi megvalósulási alternatívája beletartozik, sőt azon túl is terjed. Az AT9M 50. cikk újra-alkotásához fűzött indokolása a felforgatást nem értelmezi csak utal rá, és csak a tömegesen veszélyeztető második fordulat esetében emeli ki a jogellenes tevékenységekre vonatkozó általános kiterjesztést. Az egyetlen – ismételt példálózó jellegű, és nyitott felsorolásként megfogalmazott – érdemi kiegészítő szempont a kritikus infrastruktúrák sebezhetőségének, valamint az információs technológiák célzott alkalmazhatósága példáinak és lehetőségeinek felvillantása.⁵¹ E vonatkozásban azonban az indokolás lényegesen kevésbé orientáló jellegű, mint a katonai típusú különleges jogrendek felülvizsgálata esetében, ugyanakkor a szabályozási szándék nyitottsága, a mérlegelés lehetősége e megfogalmazás esetében is szembetűnő.

⁵¹ „E módosításokat elsődlegesen a létfontosságú infrastruktúrákkal, illetve az információs technológiával összefüggő változások és ezek felforgató, ártó, támadó célra való alkalmazhatóságának nemzetközi példái és potenciális jövőbeli megvalósulásai indokolják.” Indokolások Tára 2020. évi 161. szám 1898.

Más kérdés ugyanakkor, hogy a gyakorlati alkalmazhatóság szempontjából a mérlegelési szabadság körében az átfedő alternatívák közötti választást vélhetően befolyásolhatja, hogy a Kormány a veszélyhelyzet esetében a kihirdetésre feljogosított állami szerv, a másik két – kezdeményezési időszakkal is kiegészített – esetben ugyanakkor az Országgyűlés alkotmányozó többsége az ügydöntő fórum a bevezethetőség szempontjából a köztársasági elnöki akadályoztatási kivétel opciójával.

2.3 A normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi küszöb dinamikája

„A rendelkezés átfogóan módosítja az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó szabályait. A Javaslat rendszerszintű célja, hogy a különleges jogrendi szabályozás átláthatóbb legyen, a normál jogrendi működés és válságkezelés szabályaihoz igazodva illeszkedjen a fokozatosság elvéhez és ezáltal a legsúlyosabb kihívásokra és fenyegetésekre fókuszáljon, de mindezt korszerű módon, a változó biztonsági környezethez igazodva és a hatályos szabályozáshoz mérten további garanciák beiktatásával valósítsa meg.”⁵²

A normál időszaki működés – béke időszaki válságkezelés – különleges jogrendi időszak kezdeményezése vagy kihirdetése elkülöníthető szakaszok, amelyek esetében az AT9M hatályba lépését követően a hadiállapot és a szükségállapot kihirdetése lesz az a döntési mozzanat, amely a Kormányon kívüli döntési centrumhoz (országgyűlési nagy kétharmad, illetve köztársasági elnöki helyettesítő jogkör) kötődik.

Az AT9M-et végrehajtani hivatott sarkalatos törvények parlamenti vitája során az ellenzék fókusz szerint⁵³ a kormányzati válságkezelés, az összehangolt védelmi tevékenység nyitott fogalma tulajdonképpen feleslegessé teszi a különleges jogrendi szabályozás meghatározó részét, mivel annak alkalmazására – a biztosított mérlegelési jogkör folytán – ténylegesen nem lesz szükség. E szempontból azonban az AT10M trend-fordulóként is értékelhető.

⁵² Az AT9M 11. cikkéhez fűzött indokolás felütése, Indokolások Tára 2020. évi 161. szám 1897.

⁵³ „Az összehangolt védelmi tevékenység törvényi szabályozása arra teremt lehetőséget, hogy önök állandóan fenntartsanak egyfajta rendkívüli állapotot Magyarországon. Ez az egész csak arról szól, hogy a Fidesz meg akarja tartani a hatalmát, s bár az Alaptörvény kilencedik módosítása és azzal együtt a kapcsolódó törvények csak 2023-ban lépnek hatályba, amikor már önök megbuknak, nekünk még a demokrácia leépítésének lehetősége ellen is a leghatározottabban fel kell lépünk. Mi ugyanis hiszünk a jogállamban, a hatalommegosztás rendszerében és az intézményi garanciákban. A választásokat követően ennek szellemében fogunk új törvényt alkotni a védelmi tevékenységekről, a különleges jogrendben alkalmazható intézkedésekről, és mindezek alapján újítjuk majd meg a rendészeti és a honvédelmi ágazati szabályokat.” Gyurmai Zita, MSZP hozzászólása az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló T/17054. számú törvényjavaslat vitája során, Országgyűlési Napló 2018-2022. országgyűlési ciklus Budapest, 2021. szeptember 21. kedd 212. szám 31185.

Az ellenzéki bíráló kiinduló tézise szerint a különleges jogrendi küszöb leszállítása és az összehangolt védelmi tevékenység Vbö. 76. §-a szerinti fogalma ténylegesen egymással igen közeli eredményre vezet, mivel mindkettő a Kormány döntési szabadságának kiterjesztésével jár. Vörös Imre professzor víziója szerint⁵⁴ ezért megalapozott az ellenállás joga, mivel a hatalomkoncentráció végső eszköze az állandó kivételesség és a haderő bevetettségének – járványkezelésből generalizált – lehetősége. Az ellenállás joga e felfogásban alapjog, amellyel szemben az „eredendő bünt” elkövető állam eszközeinek megteremtése csak illegitim lehet. A kormányzati felfogásban ugyanakkor

- a változó különleges jogrendi küszöb miatt nem keletkezhet lefedetlen békeidőszaki válságkezelési szegmens,
- a változó és egyidejű kihívásokra is fel kell készülni össz-kormányzati szemlélettel, kiegészítve az eddigi ágazat-centrikus szabályozást,
- a szubjektív elemeket a szükségesség és arányosság-alapú mérlegelések megnövekedő jelentősége és alkotmánybírói jogvédelmi becsatornázása ellensúlyozhatja, valamint
- a hatékonyság érdekében a nemzeti ellenálló képességet és a lakosság védelmi tudatosságát emelni kell.

Voltaképpen ugyanannak az érmének a két oldaláról van szó: a védelmi és biztonsági reform a kormányzati olvasatban a társadalmi önvédelmi reflexek tudatosított emelése és kormányzati összehangolása, létező biztonsági kihívásokra adott válaszként. Az ellenzéki olvasatban viszont a *biztonságiasítás* a társadalom félrevezetése. Mivel a társadalmi veszélyek mérlegelése elkerülhetetlenül tartalmaz szubjektív mozzanatot, elvben egyik olvasat sem zárható ki logikailag.

Annak elbírálására, hogy a kormányzati hatalomgyakorlás visszaélészerűsége a gyakorlatban felmerülhet-e, alkalmas belső eszköz lehet az alkotmánybírói kontroll, bár annak vélt eredendő elégtelensége Vörös professzor rendszerkritikájának az ellenállási jogot megalapozó alapeleme.⁵⁵ Itt ugyanakkor az elméleti feltételezés a COVID-válságkezelés gyakorlati tapasztalataival is ütköztethető.

A különleges jogrend kihirdetése minden esetre politikai mérlegelési kérdés: annak elmaradása esetén nem kényszeríthető ki, a mérlegelési kör túllépése ugyanakkor kivételesen alkotmánybírói beavatkozást eredményezhet. Önálló tanulmányban vizsgáltuk korábban, hogy értelmezhető a kihívások halmozódása körében a kiváltó alkotmányos okok egyidejűsége,⁵⁶ a korabeli vizsgálathoz képest azóta kifejezett gyakorlati példa is adódott: a horvát COVID-válságkezelés általános trendeknek megfelelő távolságtartási érdekű kijárási korlátozását felülírta a földrengés folytán megsérült épületek elhagyásának kényszere: ettől még nem szűnt meg az egészségi kihívás, csak az életet közvetlenül fenyegető súlyosabb akut kihívás folytán háttérbe szorult, nem volt végrehajtható.

Ebben az esetben, a két életet és egészséget veszélyeztető kihívás összemérése nem vált politikai vita tárgyává, evidensen helyes döntésnek tűnt a preferencia-sorrend aktualizálása, és vélhetően

⁵⁴ Vörös im. 38.

⁵⁵ Vörös im. 38.

⁵⁶ Lásd TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare*, 2017. 13. évf. 4. sz. 55–75.

a reagáló-képességet elősegítette a COVID-miatt eredendően fennálló emelt szintű készenlét, amelynek során a beavatkozás irányát kellett változtatni. Ennél lényegesen összetettebb lenne egy olyan szituáció hipotetikus megítélhetősége, ahol egy fegyveres konfliktusban érintett, vitatott hovatartozású és bizonytalan irányítottságú eszköz több ország légtérét érintve zuhan le limitált károkat okozva, de a háborús szituáció eskalálódásának veszélyét hordozva tevési és nem-beavatkozási értelemben egyaránt. Ha e hipotetikus szituáció választási időszakban a rendkívüli állapot, új terminológia szerint hadiállapot kihirdetésének mérlegelését vetné fel, ennek evidens és el nem hárítható következménye lenne az Alaptörvény jelenlegi 48. cikk (7) bekezdése (új 55. cikke) szerint a választási folyamat prolongálása. A veszélyhelyzeti értelmezési tartományban ilyen választási akadály nem merülhet fel, bár a különleges jogrendi körülmények például a gyülekezési korlátozások körében ugyanúgy jelentősen befolyásolhatják a választások kimenetelét, mint a különleges jogrenddel összefüggő kérdések tematizálása.

2.4 Az AT9M felerősített alkotmányos kontroll-elemei

„Sajátos korlátozása a jogalkotónak, hogy különleges jogrend idején nem teszi lehetővé az Alkotmánybíróság működésének korlátozását. Ez a rendelkezés a különleges jogrendi működés egyetlen valós korlátját biztosítja, ugyanakkor ki kell emelnünk, hogy az Alkotmánybíróság működését megalapozó indítványok megszületésére a rendkívüli intézkedések már jelentős hatást gyakorolhatnak. Nem kizárható olyan különleges jogrendi helyzet vagy szervezeti-, működési vagy anyagi jogi szabályt érintő rendkívüli intézkedés, amely eredményeképpen az AB eljárása egészen biztosan akadályoztatott lesz.”⁵⁷

Kádár Pálnak az Alaptörvény sarkalatos végrehajtási szabályozási fázisát érintő elemzése által kimutatott módon nem evidens, hogy minden hatáskör ugyanúgy gyakorolható-e eltérő körülmények között, illetve a jogalkotás súlypontjának áthelyezése önmagában is egyes hatáskörök kiürülésével járhat, különösen a jogalkotás soron kívüliségevel összefüggésben. Amikor az elemzés 2014-ben megszületett, a Honvédelmi Tanács eltérő jogalkotási szerepének akadályozó tényezőként történő értékelése az előzetes normakontroll gyakorlása szempontjából, illetve a kezdeményezési jogosultságok esetleges akadályozásának (vagy akadályoztatásának) lehetősége alapvetően pesszimista elméleti hipotézisnek tűnt.

A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény és utóélete szempontjából, különösen a preambulumban felvetett esetleges országgyűlési működőképtelenség lehetőségével,⁵⁸ ellenzéki olvasatban céljával összevetve nem kapott a törvény két technikai

⁵⁷ KÁDÁR PÁL: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010–2014., MTA Law Working Papers 2014/36. 7.

⁵⁸ „Az Országgyűlés annak érdekében, hogy a Kormány a COVID-19 fertőzés okozta tömeges megbetegedést okozó, 2020. évben bekövetkezett humánjárvány megelőzésére, illetve következményeinek elhárítására valamennyi szükséges rendkívüli intézkedést megtehesse, szem előtt tartva különösen annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés

megoldása érdemi figyelmet, bár ténylegesen ezek tették lehetővé az Alkotmánybíróság különleges jogrendi ítélkezési gyakorlatát. E törvény 5. §-a tartalmazott ugyanis először az Alkotmánybíróság működését elősegítő olyan eljárási korrekciókat, mint az elektronikus ülésezés (távsvavazás) intézményesítése, illetve az elnök által következetesen alkalmazott soron kívüliségi eljárás, tágabb értelemben az ügyrend szerinti eljárási szabályok egyszerűsítése.⁵⁹

A „felhatalmazási törvény” kulcsszóval bírált szabályozás alkotmánybíróági elemével rokonítható ugyanakkor az AT9M azon szemlélete, amely a jogi és politikai kontrollok erősítését állította a kormányzati beavatkozási lehetőségek kiterjesztésével arányba: „[a] módosítás a korszerűsítés és a rendszerszintű megújítás mellett számos ponton többletgaranciákat épít be a védelmi és biztonsági funkciók ellátásának szervezeti, működési és szabályozási keretei tekintetében is.”⁶⁰

Ezen intézmények közé sorolhatók

- hagyományosan a minősített többségi előírások a hadiállapot (korábbi rendkívüli állapot) és szükségállapot kihirdetése vonatkozásában (nagy kétharmad),
- új elemként a veszélyhelyzet 30 napon túli meghosszabbítása körében (kis kétharmad),
- a Kormány tájékoztatási kötelezettségének és az intézkedések felül-mérlegelési lehetőségében a kezdeményezési időszakok és a kihirdetett különleges jogrend hatálya alatt kiadott kormányrendeletek vonatkozásában, illetve
- az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság különleges jogrendi (és kezdeményezési időszaki) folyamatos működésének elősegítésére irányuló pozitív kötelezettségben.

Mindezekkel összefüggésben azonban megállapítható, hogy mindkét testület összetétele a politikai logikájú legitimáció következtében alapvető módon befolyásolja a politikai, illetve jogi kontroll megvalósulási módját, az Alkotmánybíróság COVID-veszélyhelyzeti tevékenysége azonban az érdemi jogi mérlegelés és dogmatikai szerepvállalás megvalósulását jelzi még akkor is, ha például az Európai Unió országjelentései a testület megengedő attitűdjét emelik ki.⁶¹ Az

ülése a humánjárvány következtében szünetelhet, annak tudatában, hogy vészes időkben felelős döntéseket kell hozni, és hogy az eddig megtett – és a potenciálisan előttünk álló – intézkedések szokatlan és idegen korlátozásnak tűnnek, de ezek betartása, az összefogás és a fegyelmezettség a Magyarország legfontosabb erőforrása lehet, a közös cselekvés, a nemzeti összefogás, az egészségügyben és a rendfenntartásban dolgozók, illetve valamennyi érintett áldozatos munkája elismerésével, a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendeletei hatályának meghosszabbítására vonatkozó felhatalmazás megadására és kereteinek meghatározására a következő törvényt alkotja:” A 2020. évi XII. törvény preambuluma, kiemelés hozzáadva.

⁵⁹ Részletes elemzését lásd: TILL Szabolcs Péter: Az Alkotmánybíróság döntése a közérdekű adatigénylések eljárási határidejéről / Alapjogok korlátozása különleges jogrendben, Jogesetek Magyarázata 2021/4. 5-11., TILL 2022. im. 5. fejezet, 54-95. és CSINK 2022. im. 6-9.

⁶⁰ AT9M Általános indoklás, utolsó mondat, Indokolások Tára 2020. évi 161. szám 1894.

⁶¹ Lásd a 2020-2022. közötti EU országjelentések Magyarország fejezeteit.

Brüsszel, 2020.9.30. SWD(2020) 316 final BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM 2020. évi jogállamisági jelentés Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN> 20-21.,

Brüsszel, 2021.7.20. SWD(2021) 714 final BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM 2021. évi jogállamisági jelentés Országfejezet - A jogállamiság helyzete Magyarországon https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_roir_country_chapter_hungary_hu.pdf 20-25. és

Brüsszel, 2022.7.23. SWD(2022) 517 final BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM 2022. évi jogállamisági jelentés Országfejezet - A jogállamiság helyzete Magyarországon

alkotmánybírósági gyakorlat során különösen a különleges jogrendi intézkedések céljainak értékelése erősödött fel.

2.5 A különleges jogrendi intézkedések céljának jelentősége

„A jelenleg meglévő hat különleges jogrendi tényállásból hármat tart meg, azok közül is párat eltérő elnevezéssel és tartalommal. Az újraszabályozásnak „áldozatául” esett pár olyan különleges jogrend, amelyeket a gyakorlatban – eddig legalábbis – soha nem próbáltak ki. Ezek közül a legrövidebb életű a 2016. július 1-jével bevezetett terrorveszély-helyzet. (...) Hipotézisem, hogy a terrorveszélyhelyzet mint különleges jogrend megszűnésének kettős oka van: egyrészt egy kodifikációs egyszerűsítés, másrészt pedig egy koncepcióváltás a különleges jogrend jellegéről.”⁶²

Az AT10M kezdeményezését megelőzően egyértelműnek tűnt, hogy a három korábbi katonai kihívás összevonása, valamint a két rendészeti típusú különleges jogrendi eset integrációja valósult meg, a katasztrófa-típusú veszélyhelyzet belföldi értelmezési tartománya pedig kiterjesztést nyert. Ezen a ponton érdemes felidézni Csink Lóránt hipotézisét, amely szerint bár az egyes különleges jogrendi kategóriák elhagyása koncepció-váltási és kodifikációs egyszerűsítési okokra is visszavezethető, mivel a következmények és a szükséges intézkedések alapján lehetne célszerűbb a különleges jogrendi esetek csoportosítása, végső soron akár egy különleges jogrendi eset is elégséges lehetne.⁶³

E javaslat és az AT10M összevetését megelőzően szükséges arra utalnunk, hogy Csink professzor elemzésében szinonimaként kezeli a szükségállapot-fogalomban található „cselekmény” és a veszélyfogalom megalapozására szolgáló „esemény” fogalmakat. Ha azonban az esemény fogalmát jelentős történésként, vagy megtörtént változások eredőjeként határozzuk meg, annak fókuszában az eredmény található, megfogalmazása ugyanakkor passzív jellegű, cselekvőt nem, vagy nem feltétlenül feltételez. Ezzel szemben a cselekmény olyan esemény-sorozat, amelyben az emberi közrehatás meghatározó jelentőségű, az eredmény nem választható el az okozótól.

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/41_1_193993_coun_chap_hungary_hu.pdf 23-24. és 27-28. azzal, hogy – a korrupciós tematika vetületén túl – különleges jogrend-specifikus ajánlás nem került megfogalmazásra az új tartalmi fejezetben, 4. lap.

⁶² CSINK Lóránt: Mi lesz velünk terror esetén? Gondolatok a terrorveszély-helyzet kivételével összefüggésben; VBSZK Műhelytanulmányok 2021/4. 4. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_4_Csink%20L%C3%B3r%C3%A1nt_Mi%20lesz%20vel%C3%BCnk%20terror%20eset%C3%A9n%20Gondolatok%20a%20terrorvesz%C3%A9lyhelyzet%20kivezet%C3%A9s%C3%A9vel%20C3%B6sszef%C3%BCgg%C3%A9sben.docx.pdf

⁶³ CSINK 2021. im. 4. és 9.

A következmény-centrikus javaslattal szemben az AT10M úgy folytatta a veszélyhelyzet tényállási bővítését, hogy tartalmi szempontból további oki differenciálást (kiterjesztést) valósított meg, szemben a 2022. november 1-jén belépő gyűjtőfogalmi megfogalmazás esetleges új esetekre értelmezhetőségének érvével. Ami tehát Csink professzor elemzése szerint szükséges, de nem elégséges összevonási irány volt az AT9M szabályaiban, az megtört trendnek tűnik az AT10M folyamánként. Felvethető ugyanakkor, hogy az AT10M határon áttérjedő másodlagos/áttételes hatás-kezelési koncepcióját követve nem merülhet-e fel a veszélyhelyzet új tényállási elemeinek és a hadiállapot megváltozó viszonyrendszere, az „előszoba-tényállási” jelleg?

Ha a különleges jogrendi intézkedések (így gyakorlatban, a kihirdethetőségi eltérés következtében elsődlegesen a veszélyhelyzeti intézkedések) célja az azt kiváltó okok és következményeik kezelése a megelőzéstől a következmény-elhárításig terjedő időbeli spektrumban, végső soron egy háborús eredetű, határon áttérjedő biztonsági kihívás kezelésével összefüggésben egy katonai-típusú felkészülési következmény sem zárható ki elméletben.

Hasonló módon értékelhető a béke időszaki válságkezelés bővülése, majd szűkülése is. A korábbi kutatásunk különleges jogrendi halmozódásokat érintő vizsgálatára⁶⁴ visszautalva bár az AT9M-mel összefüggésben visszaigazolhatónak ítéltük a kormányzati mozgásszabadságot biztosító intézményrendszert, az AT10M távolabbi kihívási szinten, vagy legalábbis eddig nem vizsgált okcsoportban bővítette a különleges jogrendi eszközrendszer szükségességét, az általános indokolásban is kiemelt módon a válságkezelés gazdasági kivételességi eszközeit hangsúlyozva: „Magyarország felelőssége a háború elől menekülők ellátása, a **háború miatti gazdasági károk minimalizálása**, valamint az, hogy a magyar embereket a lehető legteljesebb mértékben **megvédje a gazdasági téren jelentkező káros hatásoktól**.”⁶⁵

Az AT10M tehát elsődlegesen a gazdasági követelmények elhárítására helyezi a hangsúlyt annak ellenére, hogy az áttételes hatásokat kiváltó elsődleges okok dominánsan katonai jellegűek, ugyanakkor az indokolás e szegmensben is rögzíti az elbírálási módszertan lépcsőit:

- jogi és politikai természetű mérlegelés a konkrét intézkedés bevezetéséről,
- esetről-esetre mérlegelt
 - o szükségesség,
 - o halaszthatatlanság,
 - o a rendes jogrendi szabályozhatóság hiátusa,
 - o jogpolitikai szegmens: a legitim célt megalapozó
 - kiváltó esemény, vagy
 - áttérjedő hatás.⁶⁶

Bár a fenti logikai mérlegelési sorozat utolsó elemeként szerepel, mégis a domináns viszonyítási szempontnak a legitim cél tekinthető: annak hiányában sem az időbeliség, sem az arányosság nem merülhet fel, végső soron pedig ez a mozzanat a szükségességi mérlegelés „első serpenyője”: ha

⁶⁴ Lásd: Till 2017. im. 55-75.

⁶⁵ Lásd AT10M Általános indokolás első bekezdés záró mondata, Indokolások Tára 2022. évi 55. szám 600., kiemelés hozzáadva.

⁶⁶ Az AT10M 1. cikkhez fűzött indokolásának negyedik bekezdése, Indokolások Tára 2022. évi 55. szám 601.

nem valós az ok, aminek elkerülése érdekében merül fel az alapjog-korlátozás és amelynek elkerülhető következményével a korlátozott jogot összevetik, a normál jogrendi korlátozási szinttől eltérés eleve nem lehet védhető.

A katonai versus gazdasági fókusz összevetésének jelentősége ugyanakkor 2022. november 1-je után kisebbé válik, mint az AT10M hatályba lépését követő első időszakban. 2022. nyarán és koraőszén ugyanis formálisan még létező különleges jogrendi alternatíva a megelőző védelmi helyzet, csak ebben az esetben a felkészülés fókusza elsődlegesen katonai természetű, a kiváltó ok pedig az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdése szerinti Magyarországra vonatkoztatott „külső fegyveres támadás” távolabbi veszélyeztetési percepciója lehetne. Valószínűleg ebben különbözik az orosz-ukrán háború magyar és lengyel értékelése: a (legalább távoli), de belföldre vonatkoztatott veszélyeztetés az orosz „különleges katonai művelet” lengyel olvasatában adott, a magyarban viszont nem.

Ha ugyanakkor a konfliktusok AT10M-indokolásban is hivatkozott hibrid-jellegéből indulunk ki, végső soron a katonai és nem katonai eszközök összehangolt alkalmazása a különböző hatások eredőjével számol, amelyekhez képest az egyes reaktív-jellegű alapjog-korlátozó intézkedések visszaigazolhatósága szempontjából jelentőséget nyerhet a formálisan azonos megjelenésű esemény kontextusának értékelése. Ebből a szempontból nyerhet eltérő jelentőséget és igazolhatóságot egy csomagoló-anyagokra kiterjesztett korlátozás, a gyülekezési tilalom vagy éppen a katonai szolgálati kötelezettség visszaállíthatósága.

2.6 Az eltérő megengedettségi viszonyítási rendszerek

„Ezzel a kérdéssel a 2020. évi európai szemeszter keretében egy országspecifikus ajánlás is foglalkozott, amelyben a Tanács azt ajánlotta Magyarországnak, hogy *„biztosítsa, hogy a veszélyhelyzeti intézkedések szigorúan arányosak, időben korlátozottak és az európai és nemzetközi normákkal összhangban állók legyenek, és ne befolyásolják az üzleti tevékenységet és a szabályozási környezet stabilitását*”. 2020. június 18-ával a kormány megszüntette a „veszélyhelyzetet”, és 2020. december 18-ig „egészségügyi válsághelyzetet” hirdetett ki. Egyes veszélyhelyzeti intézkedések alkalmazhatóságát a „veszélyhelyzeten” túlra is kiterjesztették.”⁶⁷

A COVID-válságkezelés veszélyhelyzeti időszakában egyaránt megjelent a kartondoboz-hiány esetleges elkerülése érdekében a kapacitások állam általi lebiztosítása,⁶⁸ a személy-közi kontaktusok számának csökkentése körében a gyülekezési szabadság teljes felfüggesztése is

⁶⁷ SWD(2020) 316 final 2020. évi jogállamisági jelentés Országfejezet im. 20, eredeti kiemelés szerint.

⁶⁸ Lásd SWD(2020) 316 final 2020. évi jogállamisági jelentés Országfejezet im. 20. lap 136. lábjegyzet: „2020. évi LVIII. törvény Például a 162. § legkésőbb 2020. augusztus 15-ig meghosszabbította a 128/2020. (IV. 17.) Korm. rendelettel elrendelt, a nyilvánosan forgalmazott KARTONPACK Nyrt. feletti állami felügyeletet.”

megvalósult időlegesen, illetve a veszélyhelyzet és megelőző védelmi helyzet elhatárolása körében utaltunk a katonai szolgálatteljesítési kötelezettség előírhatóságának az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdéséből eredő eltérésére.

Míg a különleges jogrendi beavatkozás az üzleti környezet és a szabályozás stabilitása szempontjából elsődlegesen az Európai Unió jogállamisági kontextusa során vizsgált szempont, az alapvető jogok szükséges és arányos korlátozhatósága körében az Emberi Jogok Európai Bírósága által felülvizsgált tárgykörként Svájc COVID-korlátozási gyakorlata már negatív megítélést nyert.⁶⁹

Mindkét szempontból rögzítendő ugyanakkor, hogy a belső alkotmányossági mérlegelés, illetve a nemzetközi intézmények esetleges beavatkozása szempontjából a megengedhetőség viszonyítási alapja eltér: míg az Alkotmánybíróság kizárólag az Alaptörvényhez, a nemzetközi bírói szervek a nemzetközi szerződésekhez és (részben komplementer) joggyakorlatukhoz viszonyítanak. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szempontjából az is színezi a beavatkozás visszaigazolásának megítélhetőségét, hogy történt-e derogáció az Emberi Jogok Európai Egyezményének 15. cikke szerint,⁷⁰ illetve az EU bírósága kifejezetten a jogharmonizációs mulasztásokra, illetve a horizontális jogharmonizációs eszközökre fókuszál, mint ahogy azt a munkaidő-szervezési és migráció-kezelési problematika metszéspontjába eső, de nem különleges jogrendi eszközökkel kezelt Készenléti Rendőrség ügy is bizonyította.⁷¹

A COVID-válságkezelési ügyek belföldi és nemzetközi dimenziójának lényeges szempontja, hogy mindössze 10, döntően kelet-európai ország jelzett derogációs kérelmet az Emberi Jogok Európai Egyezségokmánya 15. cikke alapján, amelyek között Magyarország nem szerepel.⁷² Így – ellentétben az Alkotmánybíróság 52. cikk (1) bekezdésén alapuló különleges jogrendi alapjogkorlátozási tesztjével – a béke időszaki szükségesség és arányosság mérlegelése merülhetne csak fel, ellentétben például ugyanazon szabályozás moldáv értékelésével. Mindez a derogáció hiányának automatikus következménye, és így akár ellentétes alkotmányossági és európai emberi jogi megítélésre is vezethet mindkét jogi érvelés helyessége esetén pusztán a tesztek objektíve eltérő alkalmazhatósága miatt. Abban az esetben viszont, ha történt volna magyar derogációs

⁶⁹ Az EJEB elhúzóddó COVID – gyülekezési szigorítások miatt a közelmúltban már marasztalta Svájcot. Lásd: Judgment Communauté genevoise d'action syndicale v. Switzerland - general anti-COVID measures prohibiting public events for a lengthy period, ECHR Factsheet – COVID-19 health crisis, March 2022 https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Covid_ENG.pdf 8-9. és <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-7285299-9926890%22%5D%7D>

⁷⁰ Svájc sem jelzett derogációs igényt, így a bíróság az Emberi Jogok Európai Egyezménye 15. cikkének alkalmazhatósága hiányában a normál jogrendi standard szerint folyt.

⁷¹ A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (tizedik tanács) a C-211/19. számú UO kontra Készenléti Rendőrség ügyben, 2020. április 30. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=5FE90B9D767B113B4F5D235EC11D7568?text=&docid=225998&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9580360>

⁷² Derogations Covid-19 <https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19>

tájékoztatás, a többi tagállam is olyan helyzetbe került volna, hogy megkérdőjelezhesse az *emergency*-kivételesség demokratikus jogállami szükségességét.⁷³

A különleges jogrend alkotmányosságának és nemzetközi szerződés-konformitásának megítélhetősége tehát eltérő viszonyítási rendszereket hordoz: szélsőséges esetben ugyanaz a jogkorlátozás jelenthet alkotmányos korlátozást egyfelől, és indokolhatatlan beavatkozást valamely nemzetközi szegmens szempontjából. Ezzel szemben az esetleges hadkötelezettségi kapcsolódások megítélése fordított: mivel tisztán nemzeti alkotmányossági kérdésről van szó, az Európai Unió e szempontból történő beavatkozása kizárható,⁷⁴ azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága aktivitása mutatható ki a közvetlen katonai veszélyeztetettséggel is indokolt hadkötelezettség-reaktiválás esetén a polgári szolgálati alternatíva hiányában.⁷⁵ A veszélyhelyzeti kontextusból ugyanakkor az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdésében szereplő rendkívüli állapoti (és a későbbiekben hadiállapoti) automatizmus valamint az átmenetileg még létező megelőző védelmi helyzeti lehetőségen túl a többi különleges jogrend időszaka kizárható. Ez egy markáns ellenérv Csink professzor hivatkozott különleges jogrendi egységesítési javaslatával szemben: nemcsak az alapjogok korlátozása lehet releváns, hanem a kötelezettségek időbeli és cél szerinti korlátozása is.⁷⁶ A veszélyhelyzet kezelése egyértelműen a hadkötelezettségi kontextuson kívül esik az alaptörvényi determináció alapján.

2.7 A területi dimenzió

„A veszélyhelyzeti esetkör új szabályozási elemei, hogy Magyarország területén kívül, Magyarországgal szomszédos

⁷³ E derogációs dilemma halmozottan áll fenn az AT10M folytán a hatályba lépés napján kihirdetett külső háborús indokú veszélyhelyzet gazdasági jellegű válságkezelési intézkedéseivel szemben, ahol a gazdasági élet nemzetközi szereplőinek ellenérdekeltsége vélelmezhető.

⁷⁴ Részletes elemzést lásd TILL Szabolcs Péter: Asterix és az európai munkaidő-szervezés újabb kihívásai; *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 9/3. (2021) 7-58.

https://epa.oszk.hu/02500/02511/00018/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2021_3_007-058.pdf

⁷⁵ Lásd TELIATNIKOV v. LITHUANIA EJEB ítélet 51914/19. számú ügy, 7 June 2022.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-217607%22%5D%7D>

⁷⁶ Ebből a szempontból a 2020. március 23-i miniszterelnöki napirend előtti hozzászólás egyik eleme is figyelmet érdemel: „Tisztelt Ház! A rendőreink feladatai napról napra növekednek. A helyzet nehezédesével párhuzamosan új területek irányítását kell átvenniük, és fokozatosan növelniük kell képességüket, hogy fenntarthatassák a közrendet. Itt a következőképpen állunk: a bevethető összes egyenruhás Magyarországon ma, aki 65 év alatti, tiszti és tiszthelyettesi állományban van, 70275 fő. Vannak önkénteseink, például a polgárőrök, de mások is, akik végszükség esetén rendfenntartási feladatokat láthatnak el, a számuk 46573 fő. (...) A katonai erőforrások tekintetében a következőképpen állunk: 23950 hivatásos katonánk van, 9381 tartalékos katonánk van, és van 10649 olyan emberünk is, aki öt éven belül, azaz öt évnél nem régebben szerelt le, tehát még emlékei és bevethető képességei vannak. Ez együtt 43980 fős katonai erőt jelent. Tehát azt jelentem a tisztelt Háznak, hogy mindösszesen a rendfenntartásra igénybe vehetők száma ma Magyarországon 139684 fő. Ha baj van, ezzel gazdálkodhatunk.” Orbán Viktor miniszterelnök napirend előtti felszólalása Országgyűlési Napló 2018-2022. országgyűlési ciklus Budapest, 2020. március 23. hétfő 113. szám 15355-15356. A hozzáadott kiemelésben szereplő, öt éven belül leszerelt személycsoport mozgósíthatóságának kérdése a hadkötelezettségi kontextuson kívül nehezen lenne értelmezhető.

államban kell a háborús helyzetnek, a fegyveres konfliktusnak vagy a humanitárius katasztrófának fennállnia.”⁷⁷

Az alkotmányos kontextusban a területi dimenzió elsődlegesen a belföld-külföld különbségtételből eredő határátlépési kérdésekben, illetve a területi integritás biztosításában, összességében szuverenitási értelemben fordul elő. Ehhez képest merült fel korábban a migrációs és csapatmozgási kérdésekben a személymozgások jogszerűsége, illetve különösen a váratlan támadással összefüggésben a szövetségi együttműködés légierő-szegmense, illetve ebből a szempontból értékelhető önálló alkotmányos relevanciájú tárgykörként a kiinduló alkalmazás kérdése is, ahol a magyar országterület látszólag másodlagosan releváns a (véltetően szövetségi) külföldi fegyveres erők és a katonai támadás alatt álló harmadik ország viszonylatában. Az alkotmányossági kontextus így az Alaptörvény XIV. cikke szerinti kollektív betelepítési tilalom esetében EU-áthallású, a csapatmozgás-engedélyezési 47. cikk esetében pedig EU és NATO viszonyrendszerű egyaránt, amelyet az AT9M regionális fókusz miatt a V4-elképzelések privilegizált csapatmozgás-engedélyezése is kiegészített.⁷⁸ Erre tekintettel a NATO és EU – és némi megelőlegezett optimizmussal – a regionális védelmi és biztonsági együttműködések geopolitikai orientációja is hagyományosan alkotmányosan mérlegelt jelentőségű.

Paradox módon korábban egy veszélyeztetettség-hiányos további külső országterület-kontextus nyert relevanciát az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésében: „Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.” E megfogalmazás nem kizárólagosan a szomszédos országok területére vonatkozatható, gyakorlati előfordulás szempontjából ugyanakkor – a légiforgalom kivételével – lényegében mégis azokra korlátozható. Ehhez képest az AT10M szerinti veszélyhelyzet-kiegészítés direkt módon a határmenti országok veszélyeztetettségi szituációinak áttérjedő hatásairól szól, aktiválva az „állami immunrendszert”.

A területiség AT10M szerinti új dimenziójára a kihívásoktól nem választható el: a haza védelme belső/külső megkülönböztetéshez képest a hagyományosan értelmezett szövetségi állami terület / *out of area (Non-Art 5) missions* dimenziót immáron az AT10M tételezésében a szomszédos országok nevesített kihívásainak belföldre áttérjedő hatása is színezi. Ebből a szempontból tehát a szövetségi államterület mellett a szomszédos államok területén kialakuló szituációk is alkotmányos szempontból jelentőségre tesznek szert, ellentétben a harmadik

⁷⁷ Az AT10M 1. cikkhez fűzött indokolása második bekezdésének első mondata, Indokolások Tára 2022. évi 55. szám 600.

⁷⁸ „A rendelkezés az Alaptörvény 47. cikk (3) bekezdésében az Európai Unió és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló katonai műveletekre vonatkozó kormányzati közjogi engedélyezési jogkört kiegészíti az Országgyűlés által törvényben megerősített nemzetközi védelmi és biztonsági együttműködési szervezet döntésén alapuló műveletekkel összefüggő döntéshozattal. Ez a módosítás potenciálisan lehetőséget nyit arra, hogy az elmúlt években erősödő regionális együttműködések, így különösen a visegrádi együttműködés, esetleges további fejlődése körében a többi szövetségi jellegű együttműködéshez hasonló keretszabályozást kapjanak a potenciális közös feladatellátások. A módosítás leköveti a hatályos szabályozás szemléletét, hiszen csak olyan együttműködés tekintetében nyit a jövőre nézve potenciális lehetőséget a Kormány általi döntésre, amelyet előzőleg az Országgyűlés törvényben megerősít” AT9M 10. cikkhez fűzött indokolás, Indokolások Tára 2020. évi 161. szám 1897.

államokból eredő hasonló jellegű biztonsági kihívásokkal, amelyek az ISIS kalifátus-térképeire tekintettel legalábbis színezte a szír migráció értékelését.

A honvédelem kifejezés etimológiailag eredendően magában hordozza az elsődleges viszonyítási szempontot, a hazára irányuló védelmet. Ehhez képest a következő vizsgálati szint a kollektív önvédelmi jog gyakorlásának színtere, a szövetséges államok által lefedett (és az Észak-atlanti Szerződésben limitált) térség. A szövetséges fegyveres erők sarkalatos definícióján túl mindez megjelent a légierő szövetségi légtérrel kapcsolatos feladataiban külföldi vonatkozásokban a 45. cikk (1) bekezdése szerinti alapfeladat-katalógusban gyűjtő-kategóriákba csomagoltan, illetve a váratlan támadás 2022. október 31-ig hatályos feltételrendszerében az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdésének honi területre meghatározott feltételrendszerének nemzetközi együttműködési elemében.

A szövetséges államok területéhez⁷⁹ képest a következő fogalmi szint a külföldi terület, amelybe szövetséges, (béke)partner, semleges és ezen kategóriák alá nem sorolható, végső soron akár ellenséges célú államok is besorolhatók. E kategória alkotmányos szempontból legjellemzőbb eleme az AT10M elfogadásáig a csapatmozgás volt, amely a magyar fegyveres erő külföldi, vagy a külföldi fegyveres erők magyarországi tartózkodásának, illetve tevékenységi céljának tulajdonít alkotmányos jelentőséget.⁸⁰

Az Európai Unió földrajzi horizontja ennél lényegesen egyszerűbb volt a szerződések szintjén: a kül- és biztonságpolitikába ágyazott védelempolitikai keretrendszere fogalmilag az EU területén kívüliségre irányult, így annak eszkörendszere a honvédelmi tevékenységet nemzeti érdekkörben hagyta a katasztrófa-védelmi fókusz kivételével, illetve a katonai missziókat kifejezetten az EU területén kívüli szegmensre irányította. A 2010-es évek közepéig a terrorizmus kizárólag büntetőjogi eszközökkel kezelendő problémának tűnt, szemben az amerikai haderő-centrikus „war on terror” felfogással, bár a Petersberg feladatok⁸¹ antiterror-kiterjesztésű értelmezése szabályozott lehetőség volt. Az alapító szerződések két eleme elvi lehetőséget nyújtott a tagállamok koordinált biztonságpolitikai tevékenységére: az Európai Unióról szóló

⁷⁹ Sajátos a kiber-védelmi tevékenység viszonya a területhez: míg a világháló földrajzilag nem kötött virtuális világ, egy esetleges kibertámadás hatása ugyanakkor kifejezetten meghatározott területhez köthető.

⁸⁰ Mire Magyarország NATO-csatlakozása az ezredfordulóra megvalósult, a NATO már – a gyengülő/eltűnő ellenséges pólusra is tekintettel – a területen kívüli műveletek igényére fókuszált különböző békemissziók formájában, míg a több ütemben csatlakozó korábbi Varsói Szerződés tagországok figyelmének homlokterében a kollektív védelmi feladat, az Észak-Atlanti Szerződés 5. cikke maradt. A területen kívüliség ok-kezelési olvasatát a 2001. szeptember 11-i terrorcselekmények megerősítették: a NATO első (és mindeddig egyetlen) alkalommal ekkor aktiválta az 5. cikket, amelynek következtében pl. NATO eszközök védhették az amerikai légtérrel, azonban ennek tényleges hatása kifelé irányult. Lehetővé tette a terroristáknak felkészülési és búvóhelyet biztosító 3. államokkal, így a tálib kormányzat alatt álló Afganisztánnal szembeni kezdetben az amerikai fellépést, majd a NATO bevonását az elhúzódozó konszolidációba. Mindez a 2010-es évek közepéig folyamatos egyeztetési kényszert eredményezett a szövetségesek között, jelentős erőket vonva el a honvédelmi célokra felkészüléstől, legfeljebb a kettős hasznosulás érvét hangsúlyozva a békemissziós tapasztalatok esetében.

⁸¹ A felsorolás az Európai Unióról szóló Szerződés 43. cikk (1) bekezdése alapján magába foglal „közös leszerelési műveleteket, humanitárius és mentési feladatokat, katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatokat, konfliktusmegelőzést és békefenntartást, harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatait – beleértve a béketeremtést is – és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket...”

Szerződés 42. cikk (7) bekezdése szerinti segítségnyújtási klauzula⁸² és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 222. cikke szerinti szolidaritási klauzula⁸³ sokáig két tetszhalott rendelkezés volt, amelyek alkalmazásának mérlegelése először a 2015. évet jellemezte, bár az utóbbi fogalomban nevesített a terrorizmus esete.

Míg a területiségi szempont íve a NATO olvasatában az *“out of are vs out of business”* alapvető dilemmájával volt leírható a Krím orosz elfoglalásáig, az EU olvasatában a biztonságpolitika és az eljogiasodó bel- és igazságpolitika eszközrendszerének szétválasztásában volt kimutatható, amelyhez képest a 2010-es évek második felére a kül- és belpolitikai problémák összemosódásának tanúi lehettünk. A biztonságpolitikai fókusz úgy vált ismételt ország/szövetség/Unió – fókuszúvá, hogy a területen belüli konfliktusokhoz kapcsolódott némi külpolitikai szegmens. Míg szeptember 11. a terrortámadások reakciójaként vezetett területen kívüli NATO missziókhoz, a migránsválság, az Iszlám Állam *foreign fighter*-einek visszaáramlása és a COVID vilájárvány kezelésének kontaktus-csökkentési technikája egyaránt a lokális, vagy nemzeti szintű probléma-megoldások felé vezettek, szemben az EU-centrum koordinációs hivatkozású jogkör-kiterjesztési igényeivel.

Mindez NATO-olvasatban a honvédelem és kollektív védelem felértékelődésével párhuzamosan a mobilitás-hiány miatt marginalizált nehéz-fegyverrendszerek ismételt fejlesztésének igényét, valamint a gyorsított szövetségi döntéshozatali technikák alkalmazhatóságának szükségességét vetette fel egy olyan időszakban, amikor a nem-nemzetközi fegyveres konfliktusok, illetve a tényleges államközi konfliktusok rejtett vagy nyílt megjelenése minden eddiginél szélesebb spektrumú biztonsági kockázatokat eredményez a terrorista céllal használt tömegpusztító fegyverektől az államközi fegyveres konfliktusokig terjedő spektrumban. E kihívásokkal kapcsolatban vált kulcsszóvá az ellenálló képesség, mint a kihívások tűrése / azok következményeinek meghaladása értelmi körébe tartozó, a korábbinál tágabb körben társadalmi(asított) honvédelmi program: mivel gyakorlatilag bármi támadható stratégiai célok elérése érdekében dominánsan nem katonai eszközökkel, a társadalom egyre komplexebb elemeit is (magántulajdonba tartozásuk ellenére) védelmi/katonai koordináció körébe kell vonni. Ez a hibrid konfliktusok, más közelítésben a szürke zónás katonai tevékenységek értelmezési tartománya.

Az AT9M mindezekre adott válaszában a területiségi szektorba eső következményeket elsődlegesen nem újra-szabályozási, hanem deregulációs elemek érinti. A már hatályos 47. cikk (3) bekezdése szerinti kiegészítés, amely a törvényben megerősített nemzetközi védelmi és

⁸² „(7) A tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkével összhangban – köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ennek az államnak. Ez nem érinti az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét. Az e területen vállalt kötelezettségeknek és együttműködésnek összhangban kell lenniük az Északatlanti Szerződés Szervezetének keretein belül tett kötelezettségvállalásokkal, amely szervezet az abban részes államok számára továbbra is a kollektív védelem alapját képezi, és annak végrehajtási fóruma marad.”

⁸³ „222. cikk (1) Ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel...

(4) Az Unió és tagállamai eredményes fellépésének biztosítása érdekében az Európai Tanács rendszeresen értékeli az Uniót fenyegető veszélyeket.”

biztonsági együttműködések vonja preferenciális engedélyezési jogkörbe, legfeljebb tovább differenciálja a területi érintettségi spektrumokat, ugyanakkor a mandátumot adó szervezet területi felfogása – a koreográfia-választáson túl – irreleváns, mivel a 47. cikk (2) bekezdés szerinti döntési elemek kizárólag a magyar vs külföldi területi relációban értelmezendők. Mindez még azzal együtt is igaz, ha a hivatkozott indokolási V4-fókusz mellett az Egyesült Nemzetek Szervezetét és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetet, mint nemzetközi jogi mandátum-kiadásra feljogosított szervezeteket az alkalmazhatóság körében értelmezzük.

E ponton ugyanakkor szükséges arra utalnunk, hogy a már 2020. december 23-án hatályba léptetett megfogalmazás talán egyetlen tovább-ható eleme a „nemzetközi védelmi és biztonsági együttműködési szervezet”, mint a védelmi és biztonsági együttműködést magában foglaló alaptörvényi fogalomhasználat normaszöveg-szintű megjelenése. Ténylegesen ugyanakkor az AT10M elfogadásának időpontjára már valamennyi, a kiterjesztésben potenciálisan érintett nemzetközi szervezet bénultsága látszik az orosz fél háborús érintettségének következményei miatt. A NATO és EU tagsági aszimmetria köre viszont szűkül a svéd és finn NATO-csatlakozás folyamata és e két szervezet aktivitása miatt annak ellenére, hogy az orosz-ukrán konfliktus lezárhatósága vonatkozásában még regionális szinten is alapvető egyet nem értés mutatható ki.

A határon átszűrődés tematizálásával az AT10M ezzel szemben a felelősségi olvasat szempontjából sajátos értelmet adott a határon átszűrődés korábban mindkét irányban csak megtámadási, illetve befelé migrációs értelemben exponált alkotmányos szomszédos államkérdésnek: a biztonsági környezet kihívásai és az azokra adott válaszokhoz szükséges eszközök folyamatos visszacsatolása dinamikus elemmé váltak az alkotmányos rendszerben, amely – végső soron – az alaptörvényi intézmények időszakos átértelmezését, esetenként pedig az Alaptörvény tartalmi kiegészítését is szükségessé tették.

Mindez viszont egy olyan nemzetközi térben valósult meg, ahol a szövetségi viszonyok időnként kiváltják, máskor kontrollálják az állam ön-meghatározási szabadsága körébe tartozó alkotmánykorrekciós folyamatot. E részlegesen jogon túli szempontok vizsgálatba bevonása teszi szükségessé, hogy összegezzük a honvédelmi alkotmányosság korábban vizsgált szegmenseinek AT10M-et követően prognosztizálható változási irányait, az egyes tematikák jelentőségének várható változásait. Ennek során ugyanakkor szükséges arra is utalnunk, hogy a biztonsági környezet értékelése során a meglévő alternatívák és kényszerpályák közötti választást mindig befolyásolja egyfajta szubjektív mozzanat is, a *threat-perception* kikerülhetetlen adottságaként, amelyre ugyanakkor hat a szövetségi és uniós szintű biztonság-értékelés is.

Utóbbi szegmens egyik paradox hatása, hogy a külföldi katonai tevékenység során a katonák az ország területén kívül veszélyes feladatokat látnak el, szélsőséges esetben akár életüket is áldozzák a szolgálatért, miközben belföldön béke van. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a szakirodalomban leírásra került az a folyamat, amely szerint a külső konfliktusok előbb-utóbb visszahatnak⁸⁴ az abban külső szereplőként, béketeremtőként vagy egyéb érdekeltként

⁸⁴ HILL, Christopher, *Bringing War Home: Foreign Policy-making in Multicultural Societies*, University of Cambridge, UK 2007

résztvevők területén is, akár behurcolt járványok, menekültek/migránsok, vagy terroristák importja (*foreign fighters*) és online önképzése formájában.

E beazonosított kihívásokra az alkotmányos rendszerek a különleges jogrendi időszakok szűkebb vagy bővebb listájával reagálnak, ahol a hatalommegosztás normál állapoti intézményeihez képest egyfajta erősebb felhatalmazottság alakulhat ki a végrehajtó hatalom körül, illetve egyéni szinten a megelőzni kívánt célhoz képest az arányos korlátozás mértéke eltéréseket engedhet meg. A beazonosítás elsődlegesen a nemzetbiztonsági szolgálatok információ-gyűjtésén és tematizálásán alapul, amelyek a honvédségi rendeltetésnél absztraktabb megfogalmazású alapfeladatán túli kötelező szervezeti elkülönülése az AT10M után sem érintett alaptörvényi determináció.⁸⁵ Mindebből ugyanakkor nem következik kényszerítően, hogy a biztonsági kihívásként tematizált határon átható következmények kezelése feltétlenül védelmi-biztonsági fókuszú legyen.

2.8 Az AT10M fókuszai

„A humanitárius katasztrófa kezeléséhez és az átrendeződő, nemzetközi, gazdasági változások következményeinek kivédéséhez Hazánknak biztosítania kell a hatékony, gyors nemzeti válaszok kialakításának lehetőségét. Magyarország felelőssége a háború elől menekülők ellátása, a háború miatti gazdasági károk minimalizálása, valamint az, hogy a magyar embereket a lehető legteljesebb mértékben megvédje a gazdasági téren jelentkező káros hatásoktól.”⁸⁶

A különleges jogrendnek az Alkotmány hatálya alatt nem volt elsődleges gazdasági válságkezelési fókusza, és ez az Alaptörvény esetében is rögzíthető 2022 májusáig. Arra ugyanakkor a nemzetközi felülbírálati kontextusok vonatkozásában már utaltunk, hogy az EU országjelentések bírálati iránya jelentős mértékben a más célra hivatkozva meghozott intézkedések gazdasági hatásaira utalt. Az AT10M ezt a határt a különleges jogrendi célrendszer szempontjából – áttételes hatásként tételezve – nevesítetten lépte át. Voltaképpen ez is a hibrid kihívási / szürke zónás műveleti kontextusba vonható és COVID-specifikus előzménnyel is rendelkezik: nem feltétlenül önmagában a fertőzés halálos kimeneti rátája jelenthette a legnagyobb kihívást, hanem az a megterhelés, amely az egészségügyi ellátórendszert sodorta a működőképtelenség irányába. Voltaképpen itt is egy eredendően következményi minőségű esemény vált a tényleges válságkezelő intézkedések (áttételes) okává.

Arra szintén az Alaptörvény veszélyhelyzeti szabályainak a COVID-válságkezelés céljából történő alkalmazása körében is merült fel példa, hogy az Alkotmánybíróság a közpénzügyekre vonatkozó

⁸⁵ Az Alaptörvény 46. cikk (3) bekezdése szerint: „A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.”

⁸⁶ Az AT10M Általános indokolása első bekezdésének második fele, Indokolások Tára 2022. évi 55. szám 600.

alcím adósság-emelkedési GDP kivételes szabályainak⁸⁷ hivatkozhatóságát befogadta a különleges jogrendi intézkedések igazolására. Mivel az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdése kifejezetten nevesíti a különleges jogrendi kivételt,⁸⁸ ez a következmény-enyhítési célhoz kötöttségi feltétel igazoltsága körében nem is lehet meglepő: az egyik megengedett kivétel a különleges jogrendi szituáció okaiból eredő következmények enyhítése, a másik eset pedig a jelentős és tartós nemzetgazdasági visszaesés esetén az egyensúly visszaállításához szükséges beavatkozás. Az Alaptörvény 2008-as gazdasági világválság következményeit rögzítő eredeti T/2627. számú javaslatának 2011. évi előterjesztői indokolása a jövő nemzedék iránti felelősségből származtatta le a kiegyensúlyozott állami gazdálkodás követelményét, amelyhez képest csak elháríthatatlan külső okok eredményezhetnek átmeneti költségvetési szigor-csökkentést a lefelé erősödő spirál-hatás ellentételezése érdekében.⁸⁹

Az AT10M ehhez a szabályozási állapothoz képest annyiban változtat a veszélyhelyzet fogalmának kiterjesztésével, hogy az államhatáron áttérjedő hatás következtében kialakuló másodlagos okok körében ténylegesen a jelentős nemzetgazdasági hatású kihívásokat is lehetséges különleges jogrendi okként tételezi. Az „átrendező, nemzetközi, gazdasági változások” következményei ugyanakkor többszörösen áttételes hatások is lehetnek, mivel az orosz-ukrán háború (elsődleges ok) következtében ellátásra szoruló menekültek ellátásán (másodlagos ok) túl a szankció-alapú nyugati reakciók következményei (harmadlagos ok) és az esetleges orosz válasz-szankciók (negyedleges ok) is a gazdasági válságkezelés veszélyhelyzeti forgatókönyve szempontjából figyelembe veendő, mivel ezek mindegyike okozhat makrogazdasági értelemben károkat. Ahogyan tehát a migráció-kezeléskörében ténylegesen megvalósult EU-reakciók az Alaptörvény hetedik módosítása óta az E) cikk (2) bekezdésének a „nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát” megfogalmazásával ütközhetnek, hasonló védettségi kísérletnek tekinthető az „állami berendezkedés” körében a különleges jogrendi fogalmi bővítés gazdasági indokú aspektusa.

Érdekes ugyanakkor annak vizsgálata is, hogy a veszélyhelyzet AT10M-szerinti fogalmi kiterjesztése hogyan viszonyul a hadiállapot feltételrendszeréhez: elképzelhető-e a kiterjesztett veszélyhelyzet előszoba-tényállási szerepe? (E kérdés a rendkívüli állapot vonatkozásában

⁸⁷ Lásd 36. cikk (6) bekezdés és 37. cikk (2)-(3) bekezdés.

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

⁸⁹ „A Javaslat a jövő nemzedékek helyzetéért viselt felelősséget tekintetbe véve előírja az Országgyűlés részére, hogy a költségvetést akként állapítsa meg, hogy az államadósság ne növekedjen. A Javaslat idején az államadósság szintje a múltbeli körülmények folytán a Javaslatban előírt 50%-os szintnél jóval magasabb, a Javaslat ezért ezen körülmények fennállásáig az államadósság csökkentésére irányuló költségvetés elfogadását tűzi ki célul. Mivel azonban az államadósság átmeneti növelése kedvezőtlen körülmények esetén felelős költségvetési gazdálkodás mellett is szükséges lehet, a Javaslat szűk körű eltérési lehetőséget is tartalmaz ezen előírásoktól annak érdekében, hogy az elháríthatatlan külső okból származó súlyos problémák orvoslása kivételes helyzetben — kizárólag a szükséges mértékben — elsőbbséget élvezhessen az adósság stabil szinten tartásának céljával szemben.” <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> 58.

irreleváns, mivel jelenleg még adott a távoli veszélyeztetettség alapján a megelőző védelmi helyzet mérlegelhetősége, mint önmagában is kétlépcsős előszoba-tényállási alternatíva.)

Az orosz-ukrán háború közvetlen következményeként a honvédelmi miniszter kiadta a *Magyar Honvédség harcképessége, reagálóképessége, vezetési rendje készenlétbe helyezésével kapcsolatos egyes előkészítő feladatokról* szóló 27/2022. (VII. 13.) HM utasítást, amely – mint arra a preambulum kifejezetten utal – a háború magyar szempontból értékelhető katonai értelmű fenyegetettségére reagál.⁹⁰ A feladatszabás a készenléti és ügyeleti rendszer felülvizsgálata mellett a feltöltöttség és a gyakorlatias irányú kiképzettség emelésére, valamint az új haditechnikai eszközök rendszerbe állításának és a tartalékosokkal való együttműködés feltételeinek biztosítására fókuszáltak a 2. § szerint. Bár az utasítás miniszteri hatáskör hiányában sem rendelkezhet a készenlét fokozásáról, annak tartalma azonban mindenképpen egyfajta sebesség-váltásként és a béke idejű szabályok szigorításaként értékelhető. „Ez azt jelenti, hogy a katonák a következő hetekben, hónapokban többet, intenzívebben, nagyobb kötelekekben fognak gyakorlatozni az ország több pontján. Felgyorsul a kiképzés, több tartalékost hívnak be-mondta a miniszter.”⁹¹

Mindez a különleges jogrendi terminológiával összevetve azt jelenti, hogy a felkészülési intézkedések a béke szabályok a veszélyhelyzeti szolgálatteljesítési feltételekkel modulált keretrendszerében valósulnak meg, így például a *honvédek jogállásáról* szóló 2012. évi CCV. törvény 61. § (3) bekezdése szerinti lemondási, tehát egyoldalú jogviszony-megszüntetési tilalom és az 59. § (4) bekezdés szerinti automatikus szerződés-hosszabbodás érvényesül, ellentétben a rendvédelmi szervek állományával. Míg tehát az *általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határőrszolgákra vonatkozó szabályokról* szóló 244/2022. (VII.8.) Korm. rendelet szerinti szabályozásra kifejezetten az AT10M szerinti új veszélyhelyzeti szabályok alapján, különleges jogrendi rendeletként a *szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról* szóló 2022. évi VI. törvény hatályához kötötten kerülhetett csak sor, egy korábbi COVID-veszélyhelyzeti kivezető törvény következtében a honvédelmi ágazatban jogszabály kiadására nem volt szükség, azt például a készenlét-fokozási rendszer tényleges aktiválása helyett a rendszer törvényi szabályainak felülírása igényelte volna.

Ebből a szempontból tehát formálisan nem, potenciális eszközei és tényleges hatása szempontjából ugyanakkor a veszélyhelyzet a hadiállapot előszoba-tényállásává vált. Mindezt az

⁹⁰ „A 2022. február 24-én hazánk szomszédságában kitört orosz–ukrán háború jelentette kockázatok olyan biztonsági fenyegetést jelentenek Magyarországra, amelyet nem lehet figyelmen kívül hagyni, ezért szükségessé vált a Magyar Honvédség erői felkészültségének növelése, valamint a készenléte fokozásának elrendelése esetére történő felkészítése. Az ország és a nemzet biztonságának szavatolása egy agilisabb, gyorsabb, adaptívabb gondolkodásmódot, és olyan vezető és végrehajtó struktúrát igényel, amely képzettségének, kiképzettségének, felszereltségének köszönhetően képes a magyar emberek biztonságát mindenkor garantálni és valamennyi kihívást akár egy időben kezelni.” HIVATALOS ÉRTESÍTŐ 2022. évi 38. szám <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/12/PDF/2022/38.pdf> 3236.

⁹¹ Honvedelem.hu/MTI: A honvédelmi miniszter utasítást adott a haderő készenlétének fokozására; 2022. július 13. <https://honvedelem.hu/hirek/a-honvedelmi-miniszter-utasitast-adott-a-hadero-keszenletenek-fokozasara.html>

is elősegíti, hogy a Vbő. negyedik része szakít a régi Hvt. különleges jogrendi jogcímek szerint differenciált szabályozási technikájával.

2.9 A védelmi és biztonsági tematizálás határa és a honvédelmi alkotmányosság fennmaradó kontextusa

„Lényeges elem a reform kapcsán, hogy a kormányzati szándék és politikai-szakmai igény fókuszpontja megőrizhető legyen, a rendszerszerű építkezést ne akadályozza az esetlegesen kialakult pillanatnyi biztonsági helyzet kezelésének praktikuma, kényszerűsége. Hogy ez mennyire valós tényező, mi sem mutatja jobban, minthogy 2022. május 3-án az igazságügyminiszter az Országgyűlés elé terjesztette az Alaptörvény tizedik módosítására vonatkozó javaslatot, amely a veszélyhelyzeti különleges jogrendi tényállás pontosítását végzi el az ukrán-orosz háború kapcsán jelentkezett és nem várt hazai – kifejezetten nem honvédelmi, sokkal inkább humanitárius és gazdasági jellegű – hatások kezelhetősége érdekében.”⁹²

Az alapvető jogok korlátozásának és új kötelezettségek bevezetésének nemzetközi jogi befogadhatósága vonatkozásában már jeleztük, hogy a védelmi és biztonsági kontextus, ezen belül a különleges jogrendi egységesítés szempontjából merülhetnek fel olyan szegmensek, ahol különös feltételek megléte a honvédelmi alkotmányossági kontextus fennmaradása irányában hat. Ilyen alaptörvényi szabályozási tárgykör a XXXI. cikk szerinti katonai szolgálati kötelezettség, illetve honvédelmi munka-kötelezettség hadiállapothoz kötöttsége. Ugyancsak alaptörvényi akadálya van a polgári védelmi kötelezettség, illetve a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség honvédelmi és katasztrófavédelmi kontextuson kívüli kiterjesztésének: az Alaptörvény XXXI. cikk (5) és (6) bekezdése például e kötelezettségek esetleges szükségállapotú bevezetése esetében az alkotmányellenességet valószínűsítene.

Míg ugyanakkor a katasztrófavédelmi kontextus esetében érvényesülhet egy kormányzati döntés az összkormányzati minőségű elhárítási intézkedések szükségességéről, ha a haza védelmének katonai szegmense válna időszerűvé, a védelmi és biztonsági szemlélet végső soron a honvédelmi szemlélethez képest eszköz-szerepbe kényszerülne. Szükséges e ponton utalni arra, hogy az elsődlegesen a Magyar Honvédségre fókuszált alaptörvényi szabályokat, a 45. és 47. cikket az

⁹² KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái; VBSZKK MT 2022/8. [https://hhk.uni-nke.hu/VBSZKK_MT_2022_8_K%C3%81D%C3%81R_P%C3%A1l_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20reform%20rendszer%20alapelgondol%C3%A1s%C3%A1nak%20elemz%C3%A9se%20%C3%A9s%20lehets%C3%A9ges%20perspekt%C3%ADv%C3%A1i.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZKK_MT_2022_8_K%C3%81D%C3%81R_P%C3%A1l_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20reform%20rendszer%20alapelgondol%C3%A1s%C3%A1nak%20elemz%C3%A9se%20%C3%A9s%20lehets%C3%A9ges%20perspekt%C3%ADv%C3%A1i.pdf) https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZKK_MT_2022_8_K%C3%81D%C3%81R_P%C3%A1l_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20reform%20rendszer%20alapelgondol%C3%A1s%C3%A1nak%20elemz%C3%A9se%20%C3%A9s%20lehets%C3%A9ges%20perspekt%C3%ADv%C3%A1i.pdf 30.

AT9M érintette ugyan, a szabályozási rendszer logikáját ugyanakkor fenntartotta. Végül soron a védelmi és biztonsági irányítás rendszerének, és a Magyar Honvédség irányítására vonatkozó szabályoknak illeszkedniük kell, azonban a Nemzeti Katonai Stratégia, illetve az Ország Fegyveres Védelmi Terve a Vbö. 22. §-a szerinti védelmi és biztonsági tervrendszerrel legalább részlegesen leválasztott, az új Hvt-n alapuló tervdokumentumok maradnak.

A kézirat lezárásának időpontjára az AT9M AT10M-által történt átértelmezésén túl mind a Vbö., mind pedig az új Hvt. szövege a hatályba lépést megelőző többszöri korrekciót ért meg. Mindez a reform céljainak újra-tervezésére utal, amely a 2021. őszi gyorsjelentés aktualizálásával,⁹³ Farkas Ádám előzetesen rögzített szempontrendszer alapján – az alábbi csomópontokban foglalható össze.⁹⁴

1) A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítése: béke – „előszoba” – (hármasszoros) különleges jogrendi csoportosítás, kiterjesztett oki felsorolással: az alaptörvényi szabályozás elfogadást nyert, a küszöb alatti és küszöb feletti válságkezelési tényállások elhatárolása, valamint mindezek összekapcsolása a Vbö. harmadik része szerinti kvázi-különleges jogrenddel megvalósult, amelyhez az új Hvt-szerinti honvédelmi válsághelyzet és az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény felülvizsgált járványügyi válságkezelési intézményrendszer kapcsolódott, a különleges jogrendi küszöb alatti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet viszont elkülönült intézmény maradt. Az új Hvt. megteremtette ugyanakkor az azonnali fegyveres katonai válságreagáló képesség lehetőségét a váratlan támadás elhárítása formájában, béke időszaki feladatként, a légierő fegyverhasználati szabályainak mintája alapján.

2) A katonai műveleti részvételi fókusz helyett a válságkezelési szabályok differenciálása a katonai szektoron túlterjedő módon: a közreműködés és felhasználás terminológiáinak alaptörvényi deregulációját követően az alkalmazás és felhasználás fogalmának elkülönítése valósult meg a Magyar Honvédség elsődleges felelőssége szempontjából. Az AT10M elfogadásához vezető biztonságpolitikai paradigma-váltás ugyanakkor újra-értékelt a szűk értelmű katonai veszélyeztetettség jelentőségét, amelynek következtében a katonai felkészítettség és reagáló képesség nagyobb jelentőséget nyert. Míg az AT9M távolodni kívánt a katonai szemléletű válságkezeléstől, az AT10M ahhoz részlegesen visszatérni látszik.

3) Az alapjogi korlátozások pontosítása: e tárgykört az AT9M érdemben nem érintette, a Vbö. pedig radikálisan szakított a korlátozható tárgykörök felsorolásának technikájával. A korlátozhatóság szükségességi és arányossági feltételrendszerének újra-alkotása kiegészült olyan további mérlegelési szempontok beemelésével, mint a kevésbé korlátozó alkalmas eszköz választásának kötelezettsége, a közösségi szintű biztonság elsődlegessége vagy az átfogó megközelítés előírása. A sarkalatos törvényi deregulációs fázist követően az Alkotmánybíróság COVID-veszélyhelyzeti intézkedések felülbírálatát érintő döntéseinek hatása a különleges

⁹³ Jakab-Till 2021. im. 480-482.

⁹⁴ FARKAS Ádám: Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához, In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020. 366-369.

jogrendi szabályozás egésze szempontjából értelmezhetővé vált, amelynek visszahatásaként értékelhető az AT10M indokolásának alapjogi korlátozási szempontrendszere.

4) A Kormány védelem-irányítási központ-szerepének kinyilvánítása, védelmi igazgatási súlypont kialakítása: az AT9M és a Vbő. a Kormány szervezetalakítási szabadságát tiszteletben tartotta, így a védelmi és biztonsági igazgatás koordinatív központi szerve kijelölését a *Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelettel* rögzítette. A Honvédelmi Tanács 2022. október 31-én megszűnik, a Köztársasági elnök különleges jogrenddel összefüggő jogkörei szűkültek, az Országgyűlés jogkörei az engedélyezés irányából a kontroll-szerep felé mozdulnak a folyamatos működés igényének szabályozása mellett is. Az Alkotmánybíróság szerepe ezzel szemben megerősödött.

5) A köztársasági elnöki szerep ellenőrzési irányba korrigálása: a szabályozás megvalósult, a tájékoztatási kötelezettségi elemek köre bővült, a helyettesítő jogkör az Országgyűlés vonatkozásában néhány kihirdetési és hosszabbítási döntésre korlátozódott az Alaptörvény 56. cikke szerint. Az új Hvt. 10. § (2) bekezdése az Ország Fegyveres Védelmi Terve jóváhagyási jogkörét – a honvédelem Magyar Honvédségen túlmutató szegmenseire is kiható tárgya miatt – miniszterelnöki jogkörbe utalta és függetlenítette az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdése szerinti irányítói felsorolástól.

6) Egyes honvédelmi kötelezettségek honvédelmi érdekkörön túli kiterjesztése és a tartalékos rendszer: a Vbő. bár átemelte a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* és a régi Hvt. egymással átfedésben lévő intézményeit a polgári védelmi kötelezettség, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség körében, az Alaptörvény XXXI. cikk (5) és (6) bekezdése szerinti célrendszeri korlátokhoz ugyanakkor kötött maradt. A honvédelmi kötelezettségek védelmi és biztonsági kötelezettségekké konvertálása, amelyre az AT9M indokolása is utalt a Vbő. 6. §-a mellett, alkotmányos akadályba ütközött. Az új Hvt. ugyanakkor bevezette a hadköteles és a hadkötelezett kategóriájának elkülönítését, utóbbi fogalmat a hadiállapotról korlátozott szolgálatteljesítési kötelezettség megvalósítására korlátozva. A korábban általános jelleggel használt hadköteles-fogalom lehetőséget biztosít arra, hogy a katonai szolgálatra való alkalmasság előzetes elbírálása a korábbiaknál nagyobb jelentőséget nyerjen béke időszakban is, hozzájárulva az önkéntes tartalékos rendszer fejlesztése érdekében folytatott célzott toborzáshoz is.

7) A „fegyveres védelem sajátos igazságszolgáltatási kontrolljának alkotmányos megalapozása”: az Alkotmánybíróság tevékenységének segítői kötelezettségével kiegészült alaptörvényi szinten a működés akadályozásának tilalma, illetve – a COVID-19 veszélyhelyzeti szabályozás körében – intézményesült az Alkotmánybíróság tevékenységének gyorsítása és az elektronikus tanácskozási mód. Az Alaptörvény nyolcadik módosítása folytán ugyanakkor már előzetesen kikerült az Alaptörvényből a különbíróságok létesítését megengedő fordulat: erre tekintettel – szigorú jogértelmezés esetén – még hadiállapotban sem létesíthetők így katonai bíróságok, mint sajátos katonai igazságszolgáltatási intézmények, ellentétben régi Hvt. jelenleg még hatályos 75. §-a szerinti feladatszabással.

8) A Magyar Honvédség béke időszaki feladatrendszerének kiterjesztése az együttműködési körben: e folyamat az alaptörvényi korlátok deregulációja mellett a COVID-19 válságkezelés veszélyhelyzeti szabályozása során folyamatosan napirenden volt, a Vbö. eredetileg kialakított kapcsolódásaihoz képest az új Hvt. felsorolása is több szövegváltozatot eredményezett már a 2022. november 1-i hatályba lépést megelőzően is.⁹⁵ A fegyverhasználati jog megengedettség szempontjából képzett kettős felsorolás az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdésébe kiemelt alapvető feladatok leképezésén túl Vbö-höz kapcsolódó, rendészeti jellegű feladatokat a „közreműködés” gyűjtőfogalmával egységesíti. Ezen túlmenően – változó megfogalmazásokkal – tartalmazza az új Hvt. 59. §-a a Magyar Honvédség további olyan feladatait is, amelyek ellátása szempontjából a haderő az elsődleges felelős.

9) A rendőrségi és nemzetbiztonsági kooperáció béke-időszaki kiterjesztése: a rendvédelmi és nemzetbiztonsági szabályozás újra-alkotása Vbö. által meghatározott általános együttműködési feladatszabáson túl sarkalatos módosításokat eredményezett rendszer-szintű korrekció nélkül, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeleti rendjének változtatását és a határőrség századok (egyelőre ideiglenes) kialakítását a választásokat követően. A szabályozás honvédelmi vonatkozásai szempontjából kiemelésre érdemes, hogy a közreműködési feladatok megjelölés arra utal az új Hvt.-ben következetesen, ha valamelyik rendvédelmi szerv elsődleges felelősségi körébe tartozó feladatba kerülnek a katonák bevonásra.

Az összeállításban hivatkozott szabályozási irányokon túl szükséges zárásként arra is utalni, hogy a kapcsolódó törvények felülvizsgálata bár az *egyres törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvény*, valamint a *honvédelmi adatkezelésekről szóló 2022. évi XXI. törvény* kihirdetésével lezárulni látszik, a szabályozás kormányrendeleti szintje eddig többnyire még nem nyert kihirdetést. Az AT9M és a Vbö. szabályozása során az eredetileg tervezett 2023. július 1-i hatálybalépéssel összefüggésben hivatkozott „kellő felkészülési idő” lerövidülése az AT10M következtében így az államigazgatási és érintett önkormányzati intézményrendszer részéről gyorsított igazodási kényszert eredményez, ráadásul az új veszélyhelyzeti tényállás hatálya alatt.

A védelmi és biztonsági reform megítélése szempontjából ugyanakkor meghatározó jelentőségű kérdéssé válhat így, hogy a hatékonyság és garanciális szabályok működési egyensúlyának igényét képes lesz-e az új szabályozás a még hatályosnál jobban összhangba hozni. Ezzel összefüggésben valószínűsíthető, hogy a különleges jogrend a nemzetközi összehasonlító jogállamisági kontextus államszervezeti eleme marad, részben a COVID-19 válságkezelés elhúzódása és eltérő eszközrendszere, részben pedig az orosz-ukrán háború következményeinek AT10M szerinti veszélyhelyzeti kezelési eszközrendszere miatt.

⁹⁵ Elemzését lásd: TILL 2021/2. im.

3. Összegzés?

„A kilencedik módosítás legfontosabb eredménye egyrészt, hogy a különleges jogrendi esetek számát háromra csökkentette, melyek tipizálása a külső és belső biztonság valamint az élet és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos események elleni védekezés mint cél mentén végezhető el. Másik jelentős eredmény, hogy az egyes tényállások megfogalmazása és differentia specifikai lényegesen rugalmasabbak a korábbinál, így olyan kihívások kezelésére is megfelelő jogi háttérrel jelenthetnek, amelyek ma még nem beazonosíthatóak.”⁹⁶

A jelen kutatás 2022. szeptember végén zárult, így megelőzte a védelmi és biztonsági reform szabályozására hivatott AT9M, valamint a Vbö. és az új Hvt. hatályba lépését. Ennek megfelelően a kutatás összegzése – egyfajta látteleként – a szabályozási folyamat eddig publikussá vált szakaszára tekintettel kerül lezárásra, értelemszerűen töredékesen. A kutatás ugyanakkor egy további elem a védelmi és biztonsági reformot kísérő és értelmező dokumentumok között, amely az előzményei mellett a Tématerületi Kiválósági Program további kutatásaihoz kapcsolódik.

A jelen tanulmány egyrészt a védelmi és biztonsági kontextus és a honvédelmi alkotmányosság elvárásrendszerének ütköztetésére vállalkozott, másrészt az AT10M által korrigált alkotmányos szabályozási teret a gyorsítási szemléleten túlmutató módon értékelte.

A kutatás eredménye szerint ugyanis az AT9M és az AT10M biztonsági percepciója alapvetően tér el egymástól: míg a védelmi és biztonsági reform kiinduló pontja szerint a hibrid kihívások köréből a hagyományos katonai típusú kockázatok kizárhatók, az AT10M a szomszédos országban zajló háború hatásaira is reflektál, kialakítva a gazdasági indokú különleges jogrendi válságkezelés eszközrendszer mellett a szűk értelmű katonai képességek erősítésének veszélyhelyzeti keretben érvényesülő eszközrendszerét is. Következtetésünk szerint így a védelmi és biztonsági reform katonai közreműködési eszközrendszere kiegészült egy direkt katonai szegmenset erősítő eszköztárral is. Ennek során a Kormány hatáskörében kihirdethető veszélyhelyzet vált a szabályozás központi elemévé, a védelmi és biztonsági reform különleges jogrendi küszöb alatti válságkezelésre hivatott összehangolt védelmi tevékenységi forgatókönyve helyett.

⁹⁶ KÁDÁR 2022. im. 6.

Felhasznált irodalom és jogi dokumentumok

- 1) CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare* XIII. 2017. 7–16. http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf
- 2) CSINK Lóránt: Mi lesz velünk terror esetén? Gondolatok a terrorveszély-helyzet kivezetésével összefüggésben; *VBSZK Műhelytanulmányok* 2021/4. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_4_Csink%20L%C3%B3r%C3%A1nt_Mi%20lesz%20vel%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
- 3) CSINK Lóránt: Alapjogok különleges jogrend idején; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*. 2022/6. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_6_CSINK_L%C3%B3r%C3%A1nt_Alapjogok%20a%20k%C3%BCl%C3%B6nleges%20jogrendben.pdf
- 4) FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*; Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12623/web_PDF_A_honvedelem_joganak_kerdesei.pdf;jsessionid=32B46C6C7AAF73026A419CDE3E1E1FEB?sequence=1
- 5) FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (Szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között / Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2020.
- 6) HILL, Christopher, *Bringing War Home: Foreign Policy-making in Multicultural Societies*, University of Cambridge, UK 2007
- 7) Honvedelem.hu/MTI: A honvédelmi miniszter utasítást adott a haderő készenlétének fokozására; 2022. július 13. <https://honvedelem.hu/hirek/a-honvedelmi-miniszter-utasitast-adott-a-haderok-eszenletenek-fokozasara.html>
- 8) JAKAB András-TILL Szabolcs: A különleges jogrend; In: TRÓCSÁNYI László; SCHANDA, Balázs; CSINK Lóránt (szerk.) Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, Budapest, HVG-ORAC (2021) nyolcadik átdolgozott kiadás, 437-484.
- 9) KÁDÁR Pál: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010-2014, *MTA Law Working Papers* 2014/36. <https://jog.tk.hu/mtalwp/sarkalatos-atalakulasok-a-ketharmados-sarkalatos-torvenyek-valtozasai-a-honvedelem-teruleten-2010-2014?download=pdf>
- 10) KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/4. 7-33. https://epa.oszk.hu/02500/02511/00015/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_4_007-033.pdf
- 11) KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái; *VBSZKK MT* 2022/8. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZKK_MT_2022_8_K%C3%81D%C3%81R_P%C3%A1l_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20reform%20rendszer%20alapelgondol%C3%A1s%C3%A1nak%20elemz%C3%A9se%20%C3%A9s%20lehets%C3%A9ges%20perspekt%C3%ADv%C3%A1i.pdf

23) TILL Szabolcs: *Különleges jogrend 2020-2023*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest 2022.

24) VÖRÖS Imre: *Különleges jogrend katonákkal – mindörökké?*
<http://ekint.org/lib/documents/1610007006-Publ Voros Imre Kulonleges jogrend katonakkal.pdf>

Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása, 2020. december 22.
<https://njt.hu/jogszabaly/2020-9-04-00.0>

Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása, 2022. május 24.
<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2200524.ATV>

Magyarország Alaptörvénye, T/2627. számú törvényjavaslat és indokolása
<https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>

Előterjesztői indoklás Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása, Indokolások Tára 2020. évi 161. szám
<https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/05c2f41386bbbedff9aa3ea808a0e1296fd193469/megtekintes>

Előterjesztői indoklás Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása, Indokolások Tára 2022. évi 55. szám
<https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/b79a897ffaddf565656fb5078d8f16a38e967359/megtekintes>

az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700154.tv>

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény (rég. Hvt.)
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100113.tv>

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv×hift=20221101>

A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény <https://njt.hu/jogszabaly/2012-205-00-00>

A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény <https://njt.hu/jogszabaly/2020-12-00-00>

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbő.)
<https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00.1>

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (új Hvt.)
<https://njt.hu/jogszabaly/2021-140-00-00.1>

A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200006.tv>

Egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvény <https://njt.hu/jogszabaly/2022-7-00-00.0>

A honvédelmi adatkezelésekről szóló 2022. évi XXI. törvény <https://njt.hu/jogszabaly/2022-21-00-00.1>

102/E/1998. AB határozat ABH 2007, 1182

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

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvadászokra vonatkozó szabályokról szóló 244/2022. (VII.8.) Korm. rendelet
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200244.kor>

A Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX.7.) Korm. rendelet <https://njt.hu/jogszabaly/2022-337-20-22>

Országgyűlési Napló 2018-2022. országgyűlési ciklus Budapest, 2020. március 23. hétfő 113. szám

Országgyűlési Napló 2018-2022. országgyűlési ciklus Budapest, 2021. szeptember 21. kedd 212. szám

HIVATALOS ÉRTESÍTŐ 2022. évi 38. szám

<http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/12/PDF/2022/38.pdf>

Észak-atlanti Szerződés

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=hu

Az Európai Unióról szóló Szerződés <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (egységes szerkezetben)

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (egységes szerkezetben)

EU Jogállamisági jelentések 2020-2022.

Brüsszel, 2020.9.30. SWD(2020) 316 final BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM 2020. évi jogállamisági jelentés Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN>

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

Brüsszel, 2022.7.23. SWD(2022) 517 final BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM 2022. évi jogállamisági jelentés Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/41_1_193993_coun_chap_hungary_hu.pdf

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (tizedik tanács) a C-211/19. számú UO kontra Készenléti Rendőrség ügyben, 2020. április 30.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=5FE90B9D767B113B4F5D235EC11D7568?text=&docid=225998&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9580360>

Derogations Covid-19 <https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19>

TELIATNIKOV v. LITHUANIA EJEB ítélet 51914/19. számú ügy, 7 June 2022. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-217607%22%7D>

Judgment Communauté genevoise d'action syndicale v. Switzerland - general anti-COVID measures prohibiting public events for a lengthy period, ECHR Factsheet – COVID-19 health crisis, March 2022 https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Covid_ENG.pdf és <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22%3A%22003-7285299-9926890%22%7D>