



**MTA Law Working Papers
2014/36**

**Sarkalatos átalakulások – A
kétharmados/sarkalatos törvények
változásai a honvédelem területén
2010-2014**

Kádár Pál

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Dr. Kádár Pál:* Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010-2014

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változás a kétharmadosság tárgykörében?

A kétharmados szabályozási tárgykörben a legalapvetőbb tartalmi változást a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezések profiltisztítása jelentette. Az 1949. évi XX. törvény rendszerváltást követően kialakított minősített időszakokra vonatkozó rendelkezéseit az Alaptörvény immár „fajtatizsza” különleges jogrendi rendelkezésekké nemesítette.

A korábbi szabályozás szerint az öt minősített időszak olyan vegyes differentia specificákkal operált, amelyek az egységes értelmezést és alkalmazhatóságot meglehetősen körülményessé tették, tehették volna egy adott szituációban. Gondolok itt elsősorban arra, hogy az Alkotmány minősített időszakokra vonatkozó tipizálását meglehetősen elnagyoltnak kell neveznem, hiszen az egyes és egyértelműen eltérő kihívást jelentő időszakok elhatárolása nem minden esetben történt megnyugtató módon az alkotmányos szinten. Kiemelendő ezek sorából a szükségállapot és a veszélyhelyzet közti átfedés lehetősége, amely szerint az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása veszélyhelyzetnek minősül¹, azonban a szükséghelyzet fogalma² szintén utal a katasztrófatípusú kihívások kezelésére.

Az Alaptörvény szintén pozitív elmozdulást jelentő szabálya, hogy a korábban „19/E. § szerinti helyzet” nem túl kifejező fogalmát is tisztázta, és a KÜLÖNLEGES JOGREND fejezetben „váratlan támadás” néven, világos és áttekinthető jogintézménnyé alakította át. Ennek értelmében a Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyónbiztonság, 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 erőkkkel azonnal intézkedni köteles.

A szabályozás újdonsága, hogy a korábban csak a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.) szintjén megjelenő lehetőség a jogszabályoktól való eltérésre most alkotmányos

* A szerző hivatásos katona, a Honvédelmi Minisztérium főosztályvezetője, jogász, a hadtudomány PhD fokozatos.

¹ 1949. évi XX. törvény 35. § (1) bekezdés i) pont

² Szükséghelyzet: az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség időszaka.

szintre emelkedik, illetve az eddig teljesen hiányzó szabály a rendkívüli intézkedések időbeni hatályára, pótlásra került. (52. cikk (3) és (4) bekezdés)

Az Alaptörvény egyik kétségtelen hozadéka, hogy a különleges jogrendre vonatkozó szabályok önálló fejezetet kaptak a jogszabályban, szemben a korábbi meglehetősen széttagolt és nem koherens szabályozással.

Külön érdekesség, hogy a minősített jogrendre vonatkozó korábbi – és a törvényben szétszórt, valamint elnagyolt – alkotmányos rendelkezések értelmében néhány olyan alapjog is védelmet élvezett, amelynek felfüggesztésére nem lett volna lehetőség még a legnagyobb kihívást jelentő rendkívüli állapot idején sem, holott a védett érdekek közti arányossági teszt alaposabb elvégzése talán a jogalkotó számára is világosabbá tehetné volna a jogszabály módosításának szükségességét. Gondolok itt például az Alkotmány által indokolatlan mélységben védett szociális biztonsághoz való jogra, melynek felfüggesztésére még időlegesen sem volt lehetőség a legextrémebb esetekben – elemi csapás elhárítása, polgárháború, háború, stb – sem.

A különleges jogrendi szabályozáson túl, az Alaptörvény újítása, hogy a honvédelem rendszere vonatkozásában korábban alacsonyabb szintű szabályozásban szereplő jogintézményeket alkotmányos szintre emelt. Itt kell kiemelnünk az önkéntes honvédelmi tartalékos rendszer fenntartását (XXXI. cikk (2) bekezdése) és a katasztrófavédelmi feladatokban való közreműködést, amely 2012-t megelőzően csak a Hvt. szabályozási szintjén jelent meg.

A sarkalatos szabályozási körben külön kiemelendőnek tartom a Hvt. különleges jogrendre vonatkozó szabályait. Az új alkotmány hatálybalépésével – a megengedő átmeneti rendelkezések ellenére is³ – a korábbi jogszabályok jó része legitimációját veszteni tűnt, így a sarkalatos törvények újraalkotása vált szükségessé⁴.

A jogszabály megalkotását az is indokoltá tette, hogy az új alkotmányos rendszer letisztította az egyes különleges jogrendi időszakok fogalmait, immáron világossá téve azok alkalmazhatóságának határait.

Az Alaptörvény vitathatatlan érdeme a különleges jogrendi szabályok önálló cím alá rendezése, amely a jogalkalmazót megkíméli a korábban jellemző szabály-összegyűjtögetési tehertől.

Mindezekon túl a részletes szabályok továbbra is a Hvt-ben kaptak helyet, amelyek az Alaptörvény logikai rendszerének megfelelően ugyan, de lényegében a korábbi Hvt-ben is szereplő rendkívüli intézkedések lehetőségét jelenítik meg.

Új elem, hogy a jogszabály már nem csak kizárólag a Kormány, a köztársasági elnök vagy a Honvédelmi Tanács által hozható döntéseket taglalja, hanem meghivatkozhatja a NATO

³ ALAPTÖRVÉNY Záró és vegyes rendelkezések 8. pont „Az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát.”

⁴ Ez természetesen nem abszolút igazság, hiszen míg olyan alapvető jogszabályok, mint az egyesülési jogról szóló törvény, a honvédelemről szóló törvény, a bíróságok szervezetéről, az Alkotmánybíróságról vagy az ügyészségről szóló törvény újraalkotásra kerültek, addig a nem kevésbé fontos gyülekezési jogról szóló jogszabályt csak módosította az Országgyűlés.

Válságreagálási Rendszerét (NCRS) is⁵, amely a szövetségi tagságunkból adódóan nyilván korábban sem lett volna megkerülhető zsinórmérték.

„A NATO Válságreagálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedések önállóan, illetve a bevezetett rendkívüli intézkedésekkel összhangban alkalmazhatók.” fogalmaz a Hvt. Mindebből az is következik, hogy valamennyi intézkedésnek összhangban kell lennie a NATO rendszerével, hiszen arra nézve még elvi szinten sincs utalás, hogy valamely intézkedésnek ne kellene összhangban lennie a NATO Válságreagálási Rendszerével.

Ez a megközelítés véleményem szerint bár logikailag helyes, a jogbiztonság szempontjából kérdéseket vet fel. A NATO Válságreagálási Rendszerének jelentős része minősített dokumentumokban fellelhető intézkedésrendszer, amely így a szélesebb nyilvánosság számára nem hozzáférhető, azaz inkább csak sejthető a várható intézkedés, mintsem kiszámítható. Az alapjogok korlátozásának lehetőségét különleges jogrend időszakában magam is szükségszerűnek tartom, azonban a korlátozás mibenlétét és annak határait már a béke időszakban hozzáférhető törvényekben is megjelenítendőnek gondolom – hasonlóan a Hvt. érintett fejezetének további szabályainál tapasztalt részletességhez és konkrétsághoz.

A logikai lánc teljességéhez el kell azt is mondanunk, hogy a NATO valamennyi alapvető szabályát konszenzusos elven alkotja meg, így nyilván az NCRS kidolgozása során is megvolt a tagállamok képviselőinek a lehetősége a beavatkozásra olyan módon, hogy a végeredmény ne sértse egyetlen partner alapvető nemzeti érdekeit vagy belső jogát sem.

A jogszabály elhelyezi a rendkívüli intézkedéseket a jogrendben, meghatározza azok erőssorrendjét. A jogalkotó által használt megfogalmazás oldani látszik a *lex specialis derogat lege generale* elvet, amikor egyértelműen rögzíti, hogy a Honvédelmi Tanács, a Kormány és a köztársasági elnök által rendkívüli intézkedésként kiadott rendeletek automatikusan felülírják az ezekkel ellentétes egyéb jogszabályokat⁶, még akkor is, ha a rendkívüli intézkedés általános jellegű megfogalmazást tartalmaz, míg a normál jogalkotási rendben megalkotott jogszabály különös szabályt részletezne.

Komoly jelentőséggel bír a Hvt. azon rendelkezése is, amely a hadköteles katona jogállását, illetve a honvédelmi munkakötelezettség részletes szabályait tartalmazó törvényjavaslat, illetve a Honvédelmi Tanács rendeleteinek béke időszaki előkészítését írja elő. A hazai honvédelmi jogalkotás közel 10 éves adósságát rendezti ez a passzus, hiszen a hadkötelezettség békeidőszaki eltörlésével a hadkötelesek jogállására vonatkozó szabályok is hatályon kívül helyezésre kerültek, amelyek pótlására megelőző védelmi helyzetben vélhetőleg nem állna rendelkezésre megfelelő idő. A feladat azonban részint hipotetikus, hiszen a Honvédelmi Tanács valamennyi lehetséges rendeletének tervezete nem kidolgozható, azokat az adott esetben kialakult helyzet alapvetően határozza meg. Mindemellett a jogállási szabályok azonban kiválóan előkészíthetőek, egészen a végrehajtási részletszabályokig bezárólag.

A rendkívüli intézkedések Hvt-ben meghatározott köre lényegileg változatlan maradt a korábbi jogszabályhoz képest, azonban el kellett végezni azon pontosításokat, amelyek a

⁵ Hvt. 64. § (1) bek.

⁶ Hvt. 64. § (5) bek.

közjogi berendezkedés változásából eredtek. Ilyen tétel például a járási hivatal vezetőjével kapcsolatban megfogalmazott körülmény, amely szerint a hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendkívüli intézkedésként rendelet is megállapíthat, szemben a békeidőszaki törvényi szinttel, vagy a járásbíróóságok eljárásaira vonatkozó hivatkozás, amely szerint rendeletben megállapított esetben a járásbíróósági hatáskörbe tartozó kisebb jelentőségű bűncselekmények szabálysértésnek minősíthetők.

Sajátos kérdést vet fel a különleges jogrendi jogalkotással kapcsolatban, hogy ebben az időszakban miként érvényesülnek az általános jogalkotási szabályok. Ellenkező szabályozás hiányában azt kell megállapítanunk, hogy egyes különleges jogrendi időszakokban a normál jogalkotás eljárása is követendő – megelőző védelmi helyzetben, vagy veszélyhelyzet idején minden kétséget kizáróan –, csak azokban az esetekben kerül ez felfüggesztésre, ahol fogalmilag kizárt a normál működés, mint pl. a rendkívüli állapotban, ahol a Kormány, a köztársasági elnök és az Országgyűlés egyes jogosítványai egy testület kezében összpontosulnak. Ebben a körben érdemes megemlíteni, hogy a határozati szabályozás sem kizárt. Erre példaként az oktatásért felelős miniszter határozata hozható fel, amely akár távközlési eszköz útján is közölhető, mikor határozatban írja elő a közoktatási intézmények működésével, működtetésével, a nevelési év, tanítási év megszervezésével kapcsolatos feladatokat, mi több elrendelheti az azonnali végrehajtást.

A korábbi Hvt. rendelkezéseihez képest új szabály, hogy a megyei védelmi bizottság elnöke a védelmi és a lakossági ellátási érdekekre tekintettel – a rendészetért felelős miniszter, a honvédelemért felelős miniszter, az illetékes ágazati miniszter hozzájárulásával – a rendkívüli intézkedésként megállapított közlekedési korlátozástól, vagy tilalomtól eltérően rendelkezhet, amely azonban nem alkalmazható a légitözlekedés szabályaira. Az új szabály háttérében az a megfontolás áll, hogy az általános korlátozás nem minden esetben szolgálja a védelmi felkészülést, illetve a honvédelem érdekeit, így szükségszerű volt az erre vonatkozó kiskapu beépítése a rendszerbe. A rendszer ilyen fajta fejlesztését a vörös iszap katasztrófa és az árvízi védekezések helyszínén kihirdetett veszélyhelyzettel kapcsolatos tapasztalatok indukálták.

A különleges jogrend időszaki rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatban sajátos megoldás, hogy lehetőség nyílik a megelőző védelmi helyzet kihirdetését megelőzően, annak kezdeményezését követően, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem érintve egyes intézkedések bevezetésére. A lényeges tartalom mérlegelése erre figyelemmel a jogalkalmazó dolga, amely a későbbiek során vitákhoz vezethet. Egyetlen támpont az ügyben a Hvt. 79. § szerinti intézkedés-katalógus, amely azonban még mindig csak az intézkedési területeket határolja be, s nem azok lényeges alapjogi tartalmát.

Hvt. 79. § A Kormány az Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdésének alkalmazása körében elrendelheti

a) a szövetséges államokkal egyeztetett és összehangolt információk, hivatalos állásfoglalások kötelező kiadását a közszolgálati műsorszórók részére,

b) az ország védelme szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését, forgalmuk szabályozását, illetve korlátozását,

c) a közigazgatás, a védelmi igazgatás, a Honvédség, a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök - egyszerűsített eljárásban történő - feltöltését, túlmunka végzését,

d) a közigazgatás, azon belül az államigazgatás egyes ágazatai fokozott védelmi, honvédelmi szakirányítását, az irányítási, vezetési rendszerek egyszerűsítését, a közigazgatási szervek munkarendjének, a hatósági eljárás - az ügyintézési határidők, hatáskör, illetékesség megváltoztatását, szakhatóságok közreműködési - szabályainak módosítását,

e) a frekvenciagazdálkodás és a műsorszórás terén korlátozó rendszabályok bevezetését, speciális üzemmódok előkészítését,

f) a magyar légtérben és a repülőtereken a katonai légiforgalmi irányítás szükséges mértékű bevezetését,

g) az ország védelme, a honvédelem szempontjából fontos, kritikus infrastruktúra védelmére a Honvédség, a rendvédelmi szervek erői és eszközei kirendelését,

h) a nemzetközi békét, illetve az ország biztonságát veszélyeztető államok, természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek érdekeltségeinek zárolását, tulajdonjoguk korlátozását,

i) speciális tartalékok képzését, az importból történő beszerzések felgyorsítását, exportkorlátozást, kereskedelmi kvóták bevezetését, a közbeszerzési eljárás felfüggesztését,

j) az ország területének hadművelati előkészítésére vonatkozó speciális feladatok végrehajtását, a megvalósításukra vonatkozó hatósági előírásoktól történő eltérést,

k) speciális terrorelhárító intézkedések bevezetését,

l) az államhatár forgalma ellenőrzésének nemzetközi előírásoktól és egyezményektől eltérő szigorítását,

m) az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazását,

n) a közintézményekbe és a közforgalmú helyekre különleges beléptető eljárások és technikai ellenőrzések alkalmazását,

o) a közigazgatás, a Honvédség, a védelemben közreműködő szervek telephelyeire, épületeibe, létesítményeibe a személyek vagy a gépjárművek beléptetési szabályainak szigorítását, feltételhez kötését vagy megtiltását, a megközelítési útvonalaik kiürítését, a közforgalmuk korlátozását vagy elterelését,

p) a fenti objektumokban, illetve megközelítési útvonalukon közlekedők ruházata, gépjárművei átkutatását, ismeretlen eredetű, őrizetlenül hagyott dolgok felkutatását, megsemmisítését,

q) az internet-, levél-, csomag- és postaforgalom fokozott ellenőrzését

A garanciális szabályok érvényesülését ez esetben is a valamennyi különleges jogrendi időszakra vonatkozó rendelkezés biztosítja, amely magában az Alaptörvényben kapott helyt. Az 54. cikk egyértelműen meghatározza azon alapvető jogok csoportját, amelyek nem függeszthetők fel.

Erre figyelemmel az emberi méltóság sérthetetlen és az élethez való jog nem korlátozható és még különleges jogrend idején sem lehetséges senkit kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani. Tilos továbbá az emberkereskedelem, az emberen bejegyzése nélkül végzett kísérlet, valamint az emberi

klónozás. Nem sérülhet továbbá az ártatlanság véelme, a védelemhez való jog, a nullum crimen sine lege és büntető ügyekben a res iudicata elve.

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.

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

Hasonlóan a fentiekhez, az Abtv. 24. § szerinti utólagos normakontroll érvényesülésének különleges jogrend idején gátat szabhat, hogy az indítványozásra jogosult személyek működésével összefüggésben nincs olyan alkotmányos korlátozás, amely ne tenne lehetővé működésük esetleges felfüggesztését, korlátozását⁷. Ez a terület önmagában is megérne egy tudományos igényű vizsgálatot.

A Hvt. sarkalatos rendelkezéseit vizsgálva egyértelmű, hogy a Magyar Honvédség legmagasabb szinten szabályozott feladatrendszere mindemellett alapvetően változatlan maradt, továbbra is Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése a fő feladat. Megjegyzem az új alaptörvényi szabályozás előkészítése lehetőséget biztosított volna akár a katasztrófavédelem, akár a polgári védelem feladatainak Honvédséghez történő telepítésére, ahogy ezt például Franciaországban részben megoldották, de ezt a hazai szabályozás történeti előzményeiben kialakult status quo-ból eredő erőegyensúly nem indokolta.

A Hvt. újszerű szabályozási megoldása e területhez kapcsolódóan, hogy a 36. §-ban külön csoportban jelennek meg a Honvédség fegyverhasználati joggal ellátandó feladatai⁸,

⁷ Ilyen például az alapvető jogok országgyűlési biztosának különleges jogrendi működése, amelynek szabályait jelenleg nem határozza meg törvény, ebből következően működése elviekben akár fel is függeszthető (?).

⁸ Ezek: Magyarország függetlenségének, területének, légterének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelme, a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzése és védelme, a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségek - különösen a kollektív védelmi, békefenntartó és humanitárius feladatok - teljesítése, a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme, egyes kijelölt létesítmények őrzése és védelme, részvétel a szükségállapot idején az erőszakos cselekmények elhárításában, továbbá a talált robbanótestek tűzszerészeti mentesítése, és egyéb tűzszerészeti feladatok térítés ellenében való végrehajtása.

valamint azon tevékenységek, amely során a Honvédség tagjai nem jogosultak a fegyverhasználatra⁹.

Ebben a körben érdemes kiemelni, hogy a Magyar Honvédség feladatainak ellátását a korábbi szabályozás szerint alkalmazás vagy igénybevétel keretében végezte, melyek közül az előbbi a fegyveres, az utóbbi a fegyver nélküli feladatellátást jelentette, míg az új Hvt. a szabályozásba beemelte a „felhasználás” fogalmát is, amely kizárólag a szükségállapot alkalmazást foglalja magában.

Továbbra is kétharmados tárgykörök maradtak az Alaptörvényben a katonai szolgálat teljesítésének szabályai, az MH szervezésre, feladataira, irányítására, vezetésére és működésének főbb szabályaira vonatkozó rendelkezések, e vonatkozásban – bár a szöveg némileg pontosításra került – érdemi módosulásról nem beszélhetünk. A legfontosabb és immár a rendszerváltás óta egyértelműen stabil irányítási megoldás, ti. a fegyveres erő feletti polgári irányítás és az irányítási jogosítványok megosztása az államszervezet különböző szervei között, továbbra is fennmaradt.

Tágabb értelemben az alaptörvényi szabályozás egyéb kétharmados támogatással elfogadható szabályozási területeken is érintette a honvédelem rendszerét, azonban a szabályok elsődlegesen nem a honvédelmet célozták, ezeket csak a katonai jogviszony, illetve a szabályozás által érintett életviszonyok kapcsolódási pontjai miatt célszerű legalább említés szintjén felvillantani. Jelen feljegyzésben nem célom a kapcsolódó hatások elemzése, így ehelyütt kizárólag az érintett területek felsorolását jelenítem meg.

A fentiekre figyelemmel kétharmados tárgykörben jelenik meg a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával összefüggő szabályozás, amely azonban csak a szakterület ellenőrző hatóság szervezeti szabályait védik, míg az anyagi jogi szabályokkal összefüggésben nem állapít meg 2/3-os követelményt. Itt érdemes utalni a honvédelmi szakterület egyik legújabb vívmányára, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítéséről, az azokkal kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról, a hadköteles nyilvántartás vezetése, a gazdasági és anyagi szolgáltatások biztosítása érdekében teljesítendő adatszolgáltatásokról és a honvédelmi ágazatban használt igazolványokkal kapcsolatos adatkezelésről szóló 2011. évi CLXXVII. törvényre, amely hosszabb interregnum után végre mederbe terelte az ágazati adatkezelés főbb szabályait.

Ugyancsak sarkalatos szabályozásként jelennek meg a lelkiismereti és vallásszabadságra, valamint az egyházakra vonatkozó rendelkezések, amelyek a honvédek jogállásáról szóló törvény kapcsán is relevánsak.

Meg kell említenünk még a sajtó és média szabadságra vonatkozó szabályozás kétharmadoságát is, amelyek azonban a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezésekre is figyelemmel bizonyos feltételek fennállása esetén korlátozhatók.

⁹ Úgy mint: közreműködés a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatok végrehajtásában, a katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő feladatok ellátása, részvétel az állami protokolláris feladatok teljesítésében, közreműködés a nemzetközi megállapodásban vagy jogszabályban meghatározott hadisírok, katonai és hősi emlékművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában és a kegyeleti tevékenységben, valamint a közreműködés az állami közfoglalkoztatás feladatainak végrehajtásában.

Az Alaptörvény az egyesülési és gyülekezési jog részletszabályait kivette a 2/3-os körből, magát a jogot azonban továbbra is alaptörvényi szinten szabályozza, így ezek érdemi módosítása végül mégiscsak sarkalatos szabálynak tekinthető.

2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük jelezze azt is.

A fentiek szerint felvázolt módosítások és új szabályozás célja egyértelműen a különleges jogrendre vonatkozó szabályok profiltisztítása, a jogterület rendbetétele volt, amely kétségkívül üdvözlendő.

Az állami közfoglalkoztatás feladatainak végrehajtásában történő honvédségi közreműködés mint új feladat szakmai indoka az volt, hogy a szabályozás illetően fajta megfogalmazása egyrésztől biztosította, hogy a közfoglalkoztatottak munkavégzésére a Magyar Honvédség egyes szervezeteinél is sor kerülhessen, költséghatékony munkaerőt biztosítva a létesítmények fenntartásához. Másrésztől azonban ez a rendelkezés biztosítja, hogy a vezetési-, munkairányítási feladatok terén gyakorlattal és képzettséggel rendelkező katonák képességei a klasszikus katonai tevékenységek mellett ezen a téren is optimálisan a közszolgálatába állíthatók legyenek, bár ennek gyakorlati tapasztalatairól még nem beszélhetünk.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

A nevezett célokkal alapvetően egyetérték. Megvallom, első ránézésre furcsának hatott a katonai szervezetek számára olyan – a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó – feladatot meghatározni, amely távol esik a hagyományos katonai tevékenységtől, de be kétség kívül elfogadható érv, hogy a Honvédség szervezettségére és állományának vezetési tapasztalataira figyelemmel a szervezet alkalmas lehet ilyen jellegű tevékenység végzésére is.

4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?

A választott alkotmányos szabályozási megoldást hatékonynak tartom, különösen arra figyelemmel, hogy a kapcsolódó alacsonyabb szintű szabályozók megalkotására is rendkívüli gyorsasággal sor került. Korábbi rossz példaként és összehasonlítási alapként utalnék itt a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvényre, amely a rendszerváltó jogszabályok sorában gyakorlatilag utolsóként és mintegy négy éves késéssel született meg, szemben a mostani helyzetre, mikor is a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény gyakorlatilag az Alaptörvényvel egyidejűleg, 2012. január 1-jén lépett hatályba.

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

Igen, nem látok koherencia zavart.

6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (kül. emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

A különleges jogrendi időszakok kapcsán nincs nemzetközi sztenderd, a szabályozás így nem vet fel nemzetközi vonatkozású kérdéseket. Annyi talán elmondható, hogy az öt különleges jogrendi időszak meglehetősen tagoltnak tekinthető.

A jogok korlátozhatóságának mélysége és tárgya kisebb mértékben eltéréseket mutat, azonban nincs olyan jogi kötelezettség, amely alapján a hazai megoldás megkérdőjelezhető lenne.

A közfoglalkoztatással kapcsolatos honvédségi feladathoz hasonló nemzetközi gyakorlatról nincs tudomásom.

7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

Álláspontom szerint, a sarkalatos szabályozási körben nem a fentebb részletezett területek vonatkozásában merülhet fel a szabályozás módosításának igénye.

A Magyar Honvédség felső szintű vezetésének és irányításának főbb szabályait szintén a Hvt. rögzíti, amellyel kapcsolatban időről-időre felmerül a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar 2002-ben létrejött integrációja megbontásának kérdése. A jelenlegi szabályozás számos ponton látszólag az állami vezetőkhöz hasonló pozícióba helyezi a Honvéd Vezérkar főnökét, aki ebben a minőségében – figyelemmel honvéd jogállására és a vele, valamint munkaszervével, a Honvéd Vezérkarral szemben támasztott szakmai alkalmassági követelményekre – csak jelentős koordináció mellett képes eleget tenni katonai felső vezetői feladatainak és munkaszervének tevékenységét szükséges mértékben elhatárolni a polgári irányítás által gyakorlandó jogosítványoktól.

© Dr. Kádár Pál, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515