
**MTA Law Working Papers
2014/42**

**Tézisek az Alaptörvény és a
honvédelem sarkalatos törvényi
szintjének összefüggéseiről**

Till Szabolcs

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

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

Till Szabolcs:*
**Tézisek az Alaptörvény és a honvédelem sarkalatos törvényi szintjének
összefüggéseiről**

Bevezetés¹

A honvédelem nemzeti ügy, ezért az annak megvalósítását elősegíteni hivatott alkotmányos szabályrendszer rendszer szintű kritikai elemzésének megvalósítására is sort kell keríteni. A jelen tanulmány ehhez kíván adalékkul szolgálni, közvetlen a honvédelmi szükségletek igényeinek – alkotmányossági értékekkel átszőtt – szűrőn keresztül történő megjelenítését ütköztetve az alapjogi dogmatika tipikusan nem honvédelem szempontjából megfogalmazott általános követelményeivel. A honvédelem ugyanakkor atipikus szabályozási tárgy minimálisan az alkotmányos szabályozás időhorizontja szempontjából: míg az alkotmányos működés szempontjából a béke időszaka a meghatározó, a katonai tevékenység végső soron a békétől eltérő, rendkívüli jellegű helyzetek kezelésére készül fel, illetve ezen időszakok korrekciójára szolgál. Ami pedig megengedhető háborúban, az tipikusan nem megengedhetőnek minősül békében. Az állítás ugyanakkor megfordítva is legalább ennyire releváns: ami természetes békében, az a háborús működés logikája szempontjából önsorsrontó önkorlátozás.

A honvédelem alkotmányos szabályozásának elmúlt huszonöt évén belül az alkotmányos szinten szabályozást igénylő tárgykörök elégséges szinten nyertek-e rögzítést, vagy pedig a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény terjedelmének mintegy 10%-át elérő, közvetlen honvédelmi érintettségű tárgykörökben egyfajta túllírtság mutatható-e ki? E kérdés szempontjából az Alkotmány/Alaptörvény egységesen ítéhető-e meg, vagy pedig az államszervezeti rész szabályozási modellje és az alapjogi rész technikai megoldása alapvetően tér el egymástól?

A honvédelem alkotmányos megjelenése során a szabályozási tartalom megújítására irányuló törekvések negyedszázados távlata alapján a megszakítottságok, vagy pedig a jogállami folyamatosság megjelenése a domináns, különösen az Alaptörvényre épülő szabályrendszerben? Kialakult-e a „honvédelmi alkotmányosságnak” egy olyan hazai modellje, amelynek alapján elemezhetővé válnak azok a szabályozási elemek, amelyek nélkül a honvédelem működőképességének alapját vesztené el?

Folyamatosság és megszakítottság dinamikus egysége, illetve az alkotmányos túlszabályozottság és alulszabályozottság lehetőségéből kialakuló dinamizmus értékelése. E két dimenzió mentén vállalkozik a jelen tanulmány – figyelemmel a „Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010-2014” MTA TK JTI vitasorozat *working paper* sorozatát meghatározó szerkezeti összefoglaló szempontrendszerére² – a

* A szerző a Honvédelmi Minisztérium Közigazgatási Államtitkári Titkárságának titkárságvezetője.

¹ Köszönöm Szekendi Gyöngyvér főosztályvezető-helyettes asszony pontosító észrevételeit.

² Az elemzési mátrixban arab számmal jelezve érintem az alábbi standardizált kérdéseket:

1. *Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változás a kétharmadoság tekintetében?*

honvédelmi szabályozás jellegzetességeinek felvillantására.³ A mátrix tartalmi oldalát a honvédelem alkotmányi/alaptörvényi és kétharmados/sarkalatos tárgyköreinek megragadása jelenti. Ennek megfelelően a jelen problémafelvetés – alapvetően konstansnak ítélve az Alkotmány illetve az Alaptörvény tárgykört illető szabályozási terjedelmét – betűkkel jelölve az alábbi tárgyköröket emeli ki:

- a) alkotmányos funkció (rendelkezés, államcél)
- b) feladatrendszer
- c) szervezet
- d) irányítási viszonyrendszer
- e) személyzet
- f) időbeli dimenzió (minősített időszakok / különleges jogrend).

A jelen tanulmány szempontjából így a honvédelem vonatkozásában az összehasonlító vizsgálat tárgyát az elmúlt 25 év alkotmányos és törvényhozási szintű folyamatai jelentik, részletesebben

- az 1949. évi XX. törvény 1989-1990 folyamán kialakított jogállami változatának időszakos módosításai, majd az ezt hatályon kívül helyező, Alaptörvényre épülő szabályrendszer (az Átmeneti Rendelkezőkre is figyelemmel)
- a közvetlenül kapcsolódó kétharmados/sarkalatos törvényi szint, három egymást követő, egyre szélesebb tárgykörre címében is utaló honvédelmi törvény,
- a személyi állomány vonatkozásában egyrészt három – személyi hatályában folyamatosan változó – hivatásos/ szerződéses jogállási törvény, valamint a vizsgált időszak nagyobbik felében hatályban volt hadköteles szabályozás.

Az elemzés – ennek során – a törvényi szintet csak a rendszerszervező elemek megjelenéséig, tehát az alkotmányos elemek törvényi szintű részletezése vagy az alkotmány tehermentesítésére irányuló szabályok mélységéig érinti: ennek során ugyanakkor törekszik a dogmatikai rendszer kialakulásának jelzésére is az alkotmánybírói és ombudsman-gyakorlat bemutatása következtében. Az elemző határozott álláspontja szerint ugyanis a szabályozási rendszer mögött kimutatható dogmatikai komplexitás alapvetően haladja meg a rendszerváltás hajnalán kimutatható kezdőállapotot, amelyre a jogvédő szervek tevékenysége meghatározó és továbbható hatást gyakorolt, függetlenül az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezései 5. pontjától.

-
2. *Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük jelezze azt is.*
 3. *A nevezett célokkal egyetért-e?*
 4. *A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?*
 5. *A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?*
 6. *Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (kül. emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?*
 7. *Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?*

³ Módszertani oldalról nem mellőzhető körülmény annak rögzítése, hogy a jelen sorok szerzője a vizsgált időszakban folyamatosan, bár változó jogállásban a Magyar Néphadsereg és jogutódja, az időszak döntő részében a Magyar Honvédség személyi állományába tartozott.

A folyamatosság és megszakítottság dilemmája, illetve a részletesség és alulszabályozás technikai alternatívái e kettős követelmény összehangolására törekedve alakítanak ki a honvédelmi tárgykörökben – részben eshetőleges – alkotmányos szabályozási következményeket szervezeti és alanyi oldalról egyaránt. Természetesen a vizsgálati szempontok egymással kapcsolódnak, e nélkül az alkotmányos rendszer-igény, az alkotmány zártsága nem valósulhatna meg, másrészt viszont – egy-egy szempont vonatkozásában – a szempontrendszer egészéből való kiszakítottság történetileg vitathatatlan módon alkotmányos lenyomatokat hagyott, amelyek kiemelése szintén nem mellőzhető. Az elemző rögzítendő kiinduló pontja szerint ugyanakkor a honvédelmi tevékenység funkcionális magja egyértelműen a szükséges és folyamatos szabályozási tartományba tartozik. Ezen hipotézis elfogadása, vagyis a funkció állandóságának feltételezése nélkül a világbéke elterjedésének alapvetően a vallások, vagy a „történelem vége” teóriájának területére lépnénk, amely szempontoknak az elmúlt negyed század rövid távú történeti távlatai ellentmondani látszanak.

A vizsgálatnak ugyanakkor a rendszer szintjét és az egyéni szintet egyaránt érintenie kell: e nélkül egyrészt nem lenne az állami funkció ellátása biztosítható (még a drónok világa inkább csak rendszer-színező, mint rendszer-meghatározó alternatívának tűnik a vizsgálatot determináló geopolitikai szemléletmód alapján), a célok horizonton szemlélése nélkül ugyanakkor az egyéni kötelezettség / jogkorlátozási rendszer voltaképpen csak történeti csökevényként, lebontandó elemeket jelentene. A politikai rendszer alanyainak rendszerváltási szemléletétől utóbbi nem feltétlenül állt távol, azonban a nemzetközi (NATO/EU) integráció megvalósítását követően mindez a rendszer fenntartható működése szempontjából másodlagos dimenzióvá vált. Ezzel ellentétben az időbeliség új dimenziójaként a honvédelmi érdek korlátjaként is megjelent a fenntarthatóság, mint a jövő nemzedékek érdekeinek (a katona szempontjából absztraktnak tűnő) új dimenziójával, részben az ombudsmani követelménytámasztásban, részben pedig a politikai intézményrendszer több elemének koncentrált hozzáállásaként azt alapjogi és szervezeti működést komplexitásában érintő Zengő/Tubes-lokátor ügyben. A drónok mellett itt vált az elmúlt huszonöt évben a honvédelmi gondolkodás részévé a posztmodernitás. Megkockáztatható ugyanakkor, hogy a honvédelem alapvetően konzervatív intézményi szemlélete szempontjából a modernitás is épp elég kihívás hordozója.

A 2001. szeptember 11-i történések következtében a kihívások új típusával szembesülni kényszerült honvédelmi intézményrendszer alkotmányos lenyomatának dinamikus szakasza ugyanakkor a válaszadás körében elemezhető eredményekre vezetett, amelyek jelentős része az eltérő színezetű kormányzatok részben antagonisztikusan eltérő kérdésfeltevéséhez is igazíthatóak voltak. Ennek megfelelően – az intézményi rendszer szintjén – 2013-2014 fordulóján az alkotmányos rendszer kiegyensúlyozottnak és stabilnak tűnik.

Ennél lényegesen bizonytalanabbnak tűnik a személyi állomány szintjén a szolgálati nyugdíj jogosultsági rendszerből történő hirtelen kiváltását követően a stabilitáshoz szükséges szemléleti fordulat megvalósíthatósága. A változás jelentősége a büntetőjogból a halálbüntetés kiváltásához is mérhető annak jelzésével, hogy – a végső soron lényegében az emberi élet kioltását is eredményező cselekvés lehetőségét is magában hordozó – katonai gondolkodással az alkotmánybírói határozat rendszerszinten eleve nem volt adekvátan összeegyeztethető. A hivatásos életpálya alapvető elemének kiiktatása ugyanakkor – főleg

egy gazdasági prosperitás remélt megvalósulása esetén – a katonák „lábbal szavazásának” veszélyét, ezáltal a honvédelmi feladatrendszer ellehetetlenülését is felvetheti. Az örök dilemma a többlet-kötelezettségek és többletjogok egyensúlya szempontjából az azonos szabályozási körbe tartozás, illetve a potyautas-effektus: a konstans módon jelentkező szigorú költségvetési korlát miatt így a legkevésbé eltérés korlátozási szintjét ütköztetik a legjobban eltérő juttatási renddel, amelynek következménye az általános szabályok felé közelítés oly módon, hogy közben a feladatrendszer alapvetően inkább bővül, mint csökkentené sajátos követelményeit.

A honvédelemre vonatkozó alkotmányos szabályok e társadalmi-politikai makro-folyamatok intézményes lenyomatai, amelyek tértől és időtől sem különíthetők el: a történelmi tapasztalatok a szabályozás során – részlegesen eltérő kérdésekben is – determinálják a politikai és szabályozás-technikai gondolkodás szintjét. A honvédelmi szabályozás modellje döntően még a XX. századi világháborúk tapasztalatai alapján meghatározott háború-kép, ahol a katona civil társadalommal kapcsolatos fellépési lehetőségeinek szabályozásra ráadásul a forradalmak tapasztalatai alapján korlátozó, a feladatok elláthatósága szempontjából pedig technikailag determinált mezőben törekednek. A feladatot ugyanis – attitűdje alapján – a katona megoldja az esetlegesen fennálló időzavartól függetlenül. Hogy helyesen és arányosan tette-e, arról utána a jogászok és más szakértők hosszú időszakon keresztül vitatkoznak. A katonai gondolkodás túlzott, felügyelet nélküli önállósulása a történelmi tapasztalatok alapján a demokrácia szempontjából szuicid hiba. Az eszköztelenség – szintén a történelmi tapasztalatok alapján – bűn. A stabil, de adaptációra alkalmas, a túlzott részletességet szelektáló egyensúlyra törekvés dogmatikai elősegítése pedig kötelesség, amelynek részeként a tudományos értékű kritika is követelmény a politikamentesség és a titoktartás értelmezéstől függő eltérő megítélési tartományai ellenére is...

Az előzményi szabályozás-történet súlypontjai

Magyarország Alaptörvényének hatályba lépése a rendszerváltást követően harmadik alkalommal nyújtott alkalmat a honvédelmi szabályrendszer sarkalatos (korábbi terminológiával megjelölve: kétharmados) szabályozási szintjének újraalkotására. A harmadik újraalkotás ugyanakkor a két korábbi szabályozástól eltéréseket hordoz annak ellenére, hogy a honvédelmi törvények felépítése – legalábbis szerkezetileg és főbb tartalmi elemeiben – voltaképpen az eredeti kompromisszumok szerint meghatározott.

Az első alkalom, a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (régi Hvt.) megalkotása egyfajta közjogi kompromisszumnak volt tekinthető a két korabeli nagy politikai blokk (az MDF vezette kormányoldal és az önmagában is blokkoló kisebbséget jelentő SZDSZ) között a saját honvédelmi politika elemeit köztes megoldásokkal érvényesítő Fidesz hatására is. A korabeli törvény elsődleges jellegzetességeként kiemelhető, hogy a tényleges közjogi / államszervezet-igazgatási magon túl, amelybe a feladatrendszer és az igazgatási rendszer vázlata tartozott, a törvény arányaiban kiemelkedő részét képezte

- a hadkötelezettségi intézményrendszer, ehhez kapcsoltan a hadkiegészítési adatkezelési tárgykör, ehhez szorosan kötődve
- a szociális ellátási rész,

- a szolgálati törvények hiányában a szolgálat teljesítéséhez kötődő alapjog-korlátozási rendszerépítés (késleltetett hatályba léptetésű) korlátai és a tényleges szolgálati jog alapvető szabályai, illetve
 - – eredendően ideiglenes céllal – a békétől eltérő jogrend alapjainak meghatározása.

E felépítéshez képest a szolgálati törvények rendszerbe iktatása, valamint a Honvédelmi Minisztérium – Honvéd Vezérkar integrációja megvalósult, tényleges politikai egyeztetéseket tükröző kompromisszumok, sorozatos honvédelmi alkotmány-módosítások útján. Közjogi zárványt okozott ugyanakkor a minősített időszak törvény határidőre történő kiadhatatlansága. Folyamatos korrekciós igényt jelentett az irányítási jogkörök nemzetközi együttműködés időigénye által determinált alkalmassága, utóbbi a mindenkori ellenzéki pozícióból bírálva a kormány pozíciójának folyamatos erősíthetősége oldaláról. Ezen túl a politikum szempontjából alaptézissé merevedett a politikai tilalmára vonatkozó – EJEB által is befogadott – toposz.

Az Alkotmánybíróság szerepe a régi Hvt.-vel összefüggésben öt döntő elembe emelhető ki:

- az irányítási rendszer alapvető szabályainak stabilizálása (KE expanzió visszaszorítása),⁴
- az életvédelem abszolutizálása ellenére a honvédelem léte / eskü visszaigazolása,⁵
- a kétharmados tárgykörök korlátozása (részletes szabályok versus politikatilalom)⁶
- mintegy 10 éves előkészület után a minősített időszak tárgykörök egységes (honvédelmi) törvénybe utalásának lehetősége körében, áthúzódva a második honvédelmi törvény időszakára,⁷ valamint
- a hadkötelezettség ügyében népszavazás kizárási igény által determináltan az alkotmányos és kétharmados törvényi elemek összenyitása.⁸

A döntések közös elemeként a rendszer-stabilizáló igény emelhető ki: egyik határozat sem kérdőjelezte meg a szabályozási szükségletet, az állam honvédelmi funkcióját. Mindegyikkel kapcsolatban ugyanakkor rögzíthető egy-egy korlátozó módon értékelő megjegyzés:

- az eskü-határozat a hadkötelezettség részkötelezettségeihez kapcsolódó közhatalmai beavatkozás oldaláról talán túlzott volt,
- a vezetés-irányítás közigazgatási elméleti szemléletű követelményei nem funkcionális, csak szervezeti elhatárolásra irányultak,
- elveszett a szolgálati jog alapjog-korlátozásával kapcsolatos egyértelmű kiindulási pont a 'részletesség' vonatkozásában,
- az Alkotmány ad hoc, részben dupla felhatalmazásai nem kerül(het)tek kezelésre,
- elveszett a kötelezettség-rendszer alkotmányos kiüríthetőségén alapuló kisebbségi véleményi játéktér alkalmazhatósága a szabályrendszer felülvizsgálata során.

Az eredmény az Alaptörvényt megelőző időszakban: lopakodó alkotmányozás és folyamatos kétharmados törvényi korrekció az aktuálisan tematizált elemekben, a szabályozási rendszer strukturális korrekciója nélkül. A kétharmados törvényi szabályozás – voltaképpen a Határőrség megszüntetését is beleértve – lassan, de hatékonyan működött a nemzetközi

⁴ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat

⁵ 46/1994. (X. 21.) AB határozat

⁶ 4/1993. (II. 12.) AB határozat

⁷ 102/E/1998. AB határozat

⁸ 50/2001. (XI. 29.) AB határozat

érdekű feladatok beemelhetősége, illetve a békeidejű szolgálati kötelezettség kiváltása kivételével.

A határterületen további diszfunkcionális elemként volt értékelhető – a rendszerváltás hajnalán kialakított – polgári szolgálat teljesítésével kapcsolatos kettős aránytalanság:

- a szolgálatteljesítési idő szempontjából a sorkatonai és tartalékos katonai szolgálati idő összeszámításának kötelezettsége a polgári szolgálat (PSZ) oldaláról eredményezett aránytalanságot,
- a szolgálatteljesítési szabályok viszont (az esti munkavállalás, illetve tanulmányok megengedhetősége a szolgálati idő alatt) viszont egész szakmákat tolt az álllelkiismereti szolgálatmegtagadás irányába.

A rendszer központi bizonytalansági elemeként jelentkezett a kétharmadosági dilemma, amely a csapatmozgások körében jelentett először csapdahelyzet: az elvetett első alkotmány-módosító kísérlet következtében a NATO csatlakozás salátatörvényénél is reális veszélyként volt jelen a kétharmados-feles szétszavazás, amely a Hvt. esetében – fordított előjellel – a szervezett bűnözés elleni kétharmad-átlépés⁹ helyett hiányos szabályozást eredményezett volna. E veszély ugyanakkor – az akkori ellenzék szavazást megelőző helyzet-átértékelésére tekintettel – nem vált valósággá.

Volt azonban a kétharmados szabályozási technikának olyan csődje, ahol a vétőképes ellenzék került kommunikációs okokból olyan helyzetbe, hogy önmaga – szavazásokon is bizonyított – álláspontját megtagadta: ez a Honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény és a kapcsolódó alkotmány-módosítás elfogadása volt. Az önkéntes-hivatásos haderő kialakítása jegyében megszületett – voltaképpen egységes szerkezetbe foglalt módosítás jegyeit hordozó – új törvény

- alapvető célja szerint kiiktatta a békeidejű szolgálati kötelezettséget (hadkötelezettség), a kapcsolódó alternatív szolgálatokkal és adatkezelési kötelezettségrendszerrel együtt,
- mintegy melléktermékként kiegészítette a minősített időszakok rendszerét,
- a feladatrendszerbe beemelte a terrorizmus-elleni feladatokat és a befogadó nemzeti támogatást,
- kiiktatta a fegyveres erők terminológiáját a Határőrség megszüntetésének részeként, és
- mellőzte a tartalékképzési/hadkiegészítési intézményrendszer megerősítését.

A kényszer-Hvt. ellenzéki megszavazása egy választást megelőző szituációban ugyanakkor nem eredményezte annak tartalmi befogadását. Jellemző elem, hogy a régi és a hatályos Hvt. a honvédségi feladatrendszer vonatkozásában sokkal nagyobb egyezést mutat az emblematikus együttműködési feladatok elhagyása/elrejtése következtében, mint a köztes időszak szabályozása. A Hvt. MSZP változata ugyanakkor minimum egy további rendszerszintű problémát hordozott, mégpedig a Kormány szervezet-alakítási szabadságának megvalósítása körében: az Alkotmányba beépült ugyan a szervezeti elnevezések feles döntéssel való korrigálhatósága a kétharmados törvényeken belül is, a közigazgatási államtitkár – Honvéd Vezérkar főnök paritásra épített integrált minisztériumi működésből a közigazgatási államtitkár kiiktatása viszont egyértelműen az alkotmányos felhatalmazáson túlmutató, tehát közjogi semmisségben szenvedő normaalkotás volt.

⁹ 1/1999. (II. 24.) AB határozat

A hatályos szabályrendszer elemzése

E hosszadalmas bevezető a honvédelmi szabályozás alkotmányi/alaptörvényi és kétharmados törvényi/sarkalatos törvényi összevetését megelőzően azért nem volt mellőzhető, mivel a szabályozás legmagasabb szintje e tárgykörben lényegesen magasabb kontinuitási szintet mutat, mint az alkotmányos tárgykörök többsége. Nem véletlen – erre is tekintettel – hogy a Kormány által előkészített sarkalatos törvények közül kizárólag az új honvédelmi törvény került az Alaptörvény kihirdetéséhez kapcsolódva 2011-ben az első félévben elfogadásra. A törvény azóta ugyan többször módosult, de – talán éppen a sarkalatosság körének pontosításán túl – lényegi korrekciója nem valósult meg. Megjelent ugyanakkor az adatkezelés vonatkozásában egy olyan részben sarkalatos szabályozási tárgykör, amely első törvényi formájában csak tehermentesítő-jellegű volt, a szolgálati jog újraszabályozása körében viszont érdemi és egységes logikájú adatkezelési pillérré vált.

Ha önmagukban értékeljük az Alaptörvény honvédelmi elemeit (ide értve a különleges jogrend katonai jellegű elemeit is) elsődleges közelítésben megállapítható, hogy

- alaptörvényi szintre visszakerült a fegyveres erő fogalma
- a honvédelmi feladatrendszer és kapcsolódó közjogi engedélyezési rendszer a korábbi többlépcsős fejlődést az utolsó állapotában kanonizálja és egységes rendszerbe foglalja a Kormány kulcspozíciójának kiemelésével főszabály/kivétel rendszerben,
- az irányítási rend egyéb elemeiben gyakorlatilag változatlan, legfeljebb a védelmi terv jóváhagyásának körére vonatkozó elnöki jogkör szűkült,
- a fegyveres erő (alapvető) feladatrendszere már a kétszintű szabályozást túlfeszítő módon részletezővé vált az Alaptörvényben
- a honvédelmi kötelezettségrendszer időbeli tagoltságának alkotmányos szinten tartása fennmaradt, a katasztrófavédelmi kötelezettségek önállósulása mellett, kialakítva két külön sarkalatos végrehajtási joganyagot,
- alkotmányos szintre került az önkéntes tartalékképzés követelménye,
- a politika tilalma visszatért a korábban kanonizált állapotába,
- átmeneti rendelkezésként fennmaradt a korhatár előtti nyugdíjak, így különösen a szolgálati nyugdíj kiiktatásának alkotmányos lehetősége,¹⁰
- a korábbi minősített időszakokat felváltó különleges jogrend fogalmi rendszere viszont letisztultabb lett (döntően a szükségállapot-veszélyhelyzet korrekció, valamint a sarkalatos törvényi felhatalmazások egységesítése miatt).

ad 1) A sarkalatosság körei:

honvédelmi vonatkozásokban az Alaptörvény az alábbi végrehajtási törvényi / sarkalatos törvényi felhatalmazásokat biztosítja:¹¹

- T) cikk (1) bekezdés – különleges jogrendi jogszabályok eltérő kihirdetésének lehetősége,
- XXXI. cikk (3) bekezdés – a katonai szolgálatteljesítés formái és részletes szabályai

¹⁰ Lásd: az Alaptörvény 4. módosítás utáni 19. pont (5) bekezdés és az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdés együttes hatását.

¹¹ Közli: a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény preambuluma és 83. §, utóbbi a 2012. évi CCV. törvény által pontosított módon beazonosítva.

- 45. cikk (5) bekezdés – MH szervezet, feladat, irányítás-vezetés, működés részletes szabályozása
- 54. cikk (4) bekezdés – a különleges jogrend részletes szabályai.

Ennek következtében a jogelődjeiben egységesen kétharmadosként kezelt Hvt. sarkalatossági köréből tartalmi oldalról egyértelműen kikerült a honvédség személyi állományát és elhelyezését összefoglaló 25-27. alcím a törvény VII. fejezeteként, valamint a záró rendelkezések a tartalmi elemek, így a többi honvédelmet érintő törvény értelmezési tartományára is kiható definíciók és a felhatalmazások kivételével. Sajátos módon bekezdés-szintű kizárás található a 38. § (7)-(8) bekezdése vonatkozásában.

E vonatkozásban három megjegyzést szükséges tenni:

- a személyi állományra vonatkozó szabályozás sarkalatossága – az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdésének pontosabb megfogalmazásából eredően – egyértelműen kizárható. Míg az Alkotmány 40/A. § (4) bekezdése szerinti „*Magyar Honvédség feladatairól és a rá vonatkozó részletes szabályokról*”- szövegrész értelmezési tartományából az Alkotmánybíróság rendszertani érvek alapján mellőzte a kétharmados jogállási kérdéseket a politikai tevékenység körének a 40/B. § (5) bekezdés miatti részletezettségére hivatkozással, a T) cikk pontosabb szabályát követte le a Hvt.;
- a közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozó bekezdések – tartalmi bírálatuktól független – működési részletes szabályok kategóriába tartozása miatt viszont a sarkalatosság indokolt lenne, különösen a kérdés irányításra is közvetlenül kiható jellege miatt;
- a sarkalatossági záradék viszont – az eredeti megfogalmazásától eltérően – nem sarkalatos, tehát egyszerű többséggel korrigálható rendszerképző szabály. A jelen sorok szerzője az eredeti sarkalatossági záradék egységességével ért egyet a jogalkotási törvény szabálya ellenére is, mivel – a későbbiekben bemutatott módon – a Hvt. esetében a sarkalatosságot az V. fejezet egyik feles szabálya megtöri.

A honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szóló 2013. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: adatkezelési törvény) – a különleges jogrendi hadkötelezettségi lehetőséggel összefüggésben – szintén tartalmaz sarkalatos elemeket: a katonai szolgálati kötelezettséggel összefüggő járulékos kötelezettségek esetében (személyes adatszolgáltatás, bejelentés, megjelenés), valamint a Hvt-módosítások körében.

Egyértelműen – és alaptörvény-konform módon – a sarkalatossági körön kívül rekedt a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) a Hvt. módosítások kivételével, valamint a Magyar Köztársaság területén szolgálati céllal tartózkodó külföldi fegyveres erők, valamint a Magyar Köztársaság területén felállított nemzetközi katonai parancsnokságok és állományuk nyilvántartásáról, valamint jogállásukhoz kapcsolódó egyes rendelkezésekről szóló 2011. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Küfvetv.). A Küfvetv. módosított változatának alaptörvény-konformitása szempontjából a címben már az ország-név technikai módosíthatatlansága is sajátos helyzetet eredményezett.

Ad 2) és 3) A korrekciók céljai és elfogadhatósága:

a sarkalatossági rendszer szempontjából a minden időszakra vonatkozó szervezeti és tevékenységi szabályok, valamint a honvédelmi kötelezettségrendszer sarkalatos szabályozási

tárgykörre szorítása végső soron támogatható szabályozási cél, ennek ára ugyanakkor a jogok és kötelezettségek sorsának alapvető elválása: míg a jogok korlátozására – adott esetben – feles törvényben is sor kerülhet, a hadkötelezettség csak sarkalatos törvényi szinten érinthető. Amennyiben ezzel a jogalkotó célja az volt, hogy ne lehessen aránytalan, vagy szükségtelen korlátozási elemeket beemelni a rendszerbe (pl. a korábbi civil ruha / alanyi jogú kimenő problémák meghaladásaként), mindenképpen támogatható. Technikai oldalról ugyanakkor a legalább tervezetként előkészítendő hadköteles jogállási törvény kétharmados jellege a megelőző védelmi helyzet vonatkozásában aggályossá válhat, különösen a Hvt. 65. §-a szerinti rendeleti tárgykörökkel összevetésben. E probléma egy esetleges HT rendelet esetében viszont nem áll fenn.

További csomópontokban az alábbi problémák merülnek fel a sarkalatos új Hvt.-vel összefüggésben, amelynek törvényjavaslati bírálata gyakorlatilag a hadkötelezettség visszaállításával riogatóra, technikai oldalról pedig a megismétlési hiány-érzetekre korlátozódott, tartalma azonban – különösen a közjogi salátatörvény folytán – markánsan módosult.

Ad a) Az alkotmányos funkció (rendeltetés, államcél):

A Nemzeti Hitvallás a polgár és állam közös céljai között említi – a jó lét, a rend, az igazság és a szabadság kiteljesítése mellett a biztonság fogalmát. Ennek kiterjesztése érdekében az Alapvetés E) cikkének (1) bekezdés szerint az európai egységben való szerepvállalás motivációi között is az európai népek szabadsága és jóléte mellett biztonságuk az elérendő cél. Ezen túl a Nemzeti Hitvallás utal az államiságot megtestesítő Szent Koronára, az ősök szabadság-küzdelmére, valamint az Európa védelmében folytatott évszázados harcra. A IV. módosítás folytán az Átmeneti Rendelkezőkből átemelt U) cikk honvédelmi elemei az e) pontban – többek között – a honvédelem idegen érdekek alá rendelésére utal a megelőző 40 évben, valamint a h) pontban az 1956-os forradalom és szabadságharc vérbefojtására. A történeti jogfolytonosság oldaláról tehát a külső védelmi funkció erősebb kiemelését nyer. Ehhez képest a Q) cikkben a béke és biztonság megteremtése és megőrzése mellé új kapcsolódó/korlátozó attribútum épül be a fenntartható fejlődés oldaláról, a jövő generációk szempontjából is értelmezve a folyamatosságot.

A Hvt. preambuluma – ezzel ellentétben – a honvédelem vonatkozásában konkrétan az ENSZ Alapokmányát emeli ki hivatkozásként, gyűjtőkategóriaként (szövetségi szerződés) utal a NATO-t megalapozó Washingtoni szerződésre, azonban az Európai Unió védelmi identitását – előzményétől eltérően – nem említi, összességében pedig az alaptörvényi tartalom-bővülés lehetőségével általános szinten nem, csak a konkrét feladatok megjelenítése során él a sarkalatos törvény.

Ad b) A feladatrendszer

A feladatrendszeri tárgykör az Alkotmány módosításai során az irányítási jogkörök megosztásának függvénye volt: minél több részjogosultság került – tipikusan kivételként – a Kormány kompetenciájába, annál több feladat-elem került alkotmányos szinten rögzítésre. Ennek következtében megkérdőjelezhetővé, de legalábbis aránytalanúvá vált az az eredeti elképzelés, amely szerint az alkotmányos alapfeladat kibontását szolgálja a kétharmados törvényi szint.

Az alaptörvény – ehhez képest – a 45. cikk (1) bekezdésében a Magyar Honvédség alapfeladataként a haza katonai védelme (függetlenség, területi épség és határok), valamint a Washingtoni Szerződésből eredő kölcsönös védelmi kötelezettség mellett a békefenntartást és a nemzetközi jog szerinti humanitárius tevékenységet. Mindez – a (3) bekezdés szerinti tág értelmű katasztrófavédelmi tevékenység és az 50. cikk (1) bekezdése szerinti szükségállapot (karhatalmi) felhasználás mellett – elemeiben nem, csak a feladatrendszerbeli hierarchia szempontjából jelent újdonságot, amelyhez képest a Hvt. 36. §-a alapvetően csak kiegészítő ismérveket fűzhet.

A jogalkotás általános szabályai szerint ugyanis nem lehet megismételni alacsonyabb szabályozási szinten alkotmányos tartalmakat. A jogalkotó a problémát úgy hidalta át, hogy a feladatok alaptörvényi fontossági sorrendjét részlegesen korrigálva a fegyverhasználati jog oldaláról emelt be korábban nem létező, de funkcionális szempontból kiemelkedően jelentős tartalmakat, mint a Szent Korona (és a hozzá tartozó jelvények) őrzése, vagy a hadi-kegyeleti tevékenység.

A korábbi honvédelmi törvényhez képest elmaradtak olyan emblematikus és politikai oldalról vitatott tartalmak, mint a terrorizmus elleni harc katonai feladatainak ellátása és a befogadó nemzeti támogatás. E szimbolikus döntés érületi oldalán a terror-elhárítási feladat tipikusan más szervezetekhez kötődése, illetve a „szálláscsinálás” pejoratív értelme volt megragadható amellet a tény mellett, hogy a szövetségi és egyéb nemzetközi szerződésből eredő feladatok gyűjtőfogalmából e két feladat végső soron levezethető. A bíráló érvelését ugyanakkor legalább abból a szempontból célszerű megszívelni, hogy a korábbi terror-ellenes feladatok személyköre korlátozott volt az erre felkészített (speciális) alakulatokra, e korlátozás viszont a leszármaztatott feladat-változatban már nem (feltétlenül) eredményez érdemi korlátot.¹²

A Hvt. 36. §-ának további járulékos értékelést igénylő eleme a feladatrendszer szempontjából az ellenértékhez kötöttség kérdése, illetve a protokolláris jellegű feladatok viszonylag széles megjelenése.

Összességében a részterület értékeléseként kiemelhető, hogy az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerinti legalább 4 különböző feladatcsoportot érintő alapvető feladat-meghatározáshoz képest az (5) bekezdés szerinti sarkalatos felhatalmazás feladatrendszeri eleme legfeljebb a további elemek nevesítése vonatkozásában lenne értelmezhető. Ehhez képest a feladatrendszer újrastrukturálása nem feltétlenül, a fegyverhasználati jogot korlátozó feltételek beemelése viszont vitathatatlanul autentikus a sarkalatos törvényi szinten.

Ad c) A szervezet

A szervezeti fogalomrendszer szempontjából az Alaptörvény témánkat érintően két markáns szimbolikus szabályozási elemet tartalmaz: a 45. cikk (1) bekezdése esetében visszaemelésre került a magyar fegyveres erő elnevezése, ugyanakkor mellőzésre került a rendvédelmi szervek gyűjtőfogalma. Az első fogalomhasználat – a kizárólagosságra utaló egyes számra is tekintettel – kizárja annak lehetőségét, hogy a Honvédségen kívüli további fegyveres erő megalakítható legyen (egyfajta gárda-tilalmi rendelkezésként) az evidensnek tűnő határőrségi

¹² A BNT feladat, valamint további NATO programok (Válságreakálási Rendszer, Biztonsági Beruházási Program) végrehajtásában való együttműködésre a Hv. 80. § szerinti definíciók teremtenek alapot.

nosztalgia mellett. A Honvédség hagyományos fogalmi attribútumai a Hvt. 35. §-a szerint, hogy

- polgári irányítás alatt áll (az önjáróság tilalma),
- függelmi rendszerben működik (hierarchia és parancs-végrehajtási kötelezettség),
- önkéntességen, egyes különleges jogrendi időszakokban emellett hadkötelezettségen¹³ alapul,
- állami szervezeti jellegű, egyes elemeiben igazgatási feladatokkal.

Mindemellett a Magyar Honvédség sajátos állami szervezet. Az államszervezés általános elveit ugyanis a Hvt. 38. §-a alapján a Magyar Honvédség felső szintű vezető szerveként (is) funkcionáló integrált Honvédelmi Minisztérium áttöri, ráadásul a Honvédség felső szerve és a Kormány alárendeltségébe tartozó Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat sajátos viszonyára a Hvt. 37. § (5) bekezdése szerinti együttműködési rend legfeljebb csak utal.

Utóbbi szervezet vonatkozásában ugyanakkor az alkotmányosan korábban nem definiált, csak „egyes” jelzővel felvezetett rendvédelmi szerv fogalom hiánya és az 51. cikk (3) bekezdésében fellelhető zárványa sajátos értelmet nyer.¹⁴ A Hvt. 80.§ r) pontja szerinti definíció alapján ugyanis a magyar államszervezet megelőző védelmi helyzet kihirdetésétől nem zavartatva működő egyetlen eleme a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, ami nyilvánvalóan az Alaptörvényre kiható szabályozási hiba. A Hvt. szabályozási logikáján belül ugyanis helyes a rendvédelmi szervek Hvt. 18. §-a szerinti honvédelmi feladat-bővülésének, illetve a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat speciális mélységű együttműködésének a kiemelése.

A fogalom-meghatározásokkal összefüggésben nem mellőzhető a Hvt. azon újításának kiemelése, amely – végső soron, mintegy évnyi késedelemmel – a Hjt. címére is hatással volt. Ez a honvéd fogalmának a Hvt. 80. § f) pontja szerinti értelmezése, amely – a korábban használt rendfokozat nélküli katona megszólítás helyett – a rendfokozatra tekintettel valamennyi (magyar) tényleges állományú katona gyűjtőfogalmává vált. E vonatkozásban nem volt alaptörvényi determináció, de a honvéd – Honvédség fogalompárnak adekvátabb jelentéstartalmat eredményez az egyébként hagyományörző megfogalmazás még arra figyelemmel is, hogy ennek következtében a régi Hjt. módosítása, majd az új Hjt. is a közkatona fogalmának bevezetésére kényszerült a rendfokozat nélküliek esetében. Az ezen túlmenő fogalmi restauráció, a tiszthelyettesek altisztekkel való kiváltása már teljes mértékben alaptörvénytől független sarkalatos törvényi intézkedés.

Ad d) Az irányítási viszonyrendszer összetevői az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdésének nemzetközi eltérési felhatalmazásától eltekintve az alábbiak:

- i. a Kormány szubszidiárius helyzete,
- ii. a köztársasági elnök feladatai,
- iii. az Országgyűlés honvédelmi feladatai,
- iv. a Honvédelmi Tanács

¹³ Az Alaptörvény XXXI. cikke e fogalmat nem feltétlenül gyűjtőfogalomként alkalmazza, különösen nem utal annak általánosságára.

¹⁴ Egy rövid kitérőt indokol a honvédelmi fogalom-meghatározások módszertana. A Hvt. sarkalatos 80. §-a a honvédelmet érintő törvények rendszere szempontjából definiál jelentős részben az Alaptörvény által bevezetett fogalmakat. Erre építve pl. a Hjt. – a szolgálati jogi tárgykörre leszűkített tartalommal – csak az ezeken túlmutató fogalmak rögzítésére vállalkozik. Az alkotmány-módosítások történeti tapasztalatai alapján mind az Alkotmány, mind az azt felváltó Alaptörvény a fogalom-meghatározások alkalmazása szempontjából „honvédelmet érintő törvény”.

v. a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszteri jogkör.

Előzetesen rögzíthető, hogy a HM-Honvéd Vezérkar integrációt követően az irányítási kompetenciák érdemi újrendezésének igénye – az új Hvt-re is kiterjedő módon – az apróbb finomításokon túl rendszerszinten nem merült fel.

ad i. Az irányítási viszonyrendszert érintő részben a Kormány első helyre emelése – működési oldalról – az új Alaptörvény rendezési elvét követi: nem az egyes intézmények alaptörvényi előfordulási sorrendje az elsődleges, hanem a honvédelem vonatkozásában kifejtett tényleges hatás. Ennek megfelelően a tényleges, szubszidiárius hatalmi centrum a 45. cikk (2) bekezdése szerinti irányító szervek és személyek közül a Kormány. Nem véletlen, hogy a nemzetközi katonai együttműködésben legkevésbé elkötelezett ellenzéki párt külön alaptörvény-módosítási javaslatot szentelt a Kormány egyes engedélyezési jogköreinek visszavonására.¹⁵

Az irányító szervek esetében a rendszerszintű összefoglalást – az irányított szerv felőli közelítésben – a 45. cikk (2) bekezdése tartalmazza azzal, hogy ugyanitt jelenik meg a Kormány alkotmánybírósági döntésből eredeztethető működés-irányítási jogköre. Ezzel ellentétben a köztársasági elnök 9. cikk (2) bekezdésében elhelyezett főparancsnoki joga és (4) bekezdés szerinti tábornoki előléptetési/kinevezési joga szerkezeti szempontból következetlenségnek tűnik, mivel az Alaptörvény szerkesztői az irányítási jogok alanyainál – az Országgyűlésre vonatkozó 1. cikk (2) bekezdés h) és i) pontja, valamint az elnöki 9. cikk (3) bekezdés f) pont tanúsága szerint – az egy helyre koncentrációt lehetővé tevő utaló típusú szabályozásra törekedtek.

A Hvt. 21. §-ában részletezett kormányzati jogkör ehhez képest terjedelmében meghaladja az elnökre, az Országgyűlésre és a honvédelmi miniszterre vonatkozó feladatköri szabályozás együttes terjedelmét. A felsorolás elemei az ország védelmi felkészítése (békétől eltérő működés), a Honvédség működés-irányítása, e két terület költségvetési biztosítása, valamint az Országgyűlés irányában történő beszámolás formái vonatkozásában kerültek nevesítésre. Ennek során az ágazati sajátosságokat nem hordozó, illetve korábbi – limitált hatású – költségvetési determinációkat eredményező redundáns elemek elhagyásra kerültek.

ad ii) A köztársasági elnök: az alkotmány / alaptörvény a szimbolikus értelmű főparancsnoki jogkör elemeinek konzekvens felsorolásától – arányossági okokból – tartózkodik, így csak a tábornokok kinevezése és előléptetése jelenik meg, önmagában is két eltérő jogkört nevesítve. A korábbi honvédelmi törvények tartalmazták az elnöki személyügyi jogkör további elemeinek részletezését a tábornokok fegyelmezésétől a jogviszony megszüntetéséig bezáróan, azonban a sajnálatos tábornokokat érintő büncselekmények / méltatlansági ügyek jogorvoslati fázisának és az elnöki döntés bírálhatatlanságának összhangba hozása az eredeti szabályozási arányokat felborította. Jelenleg – nem sarkalatos szabályozási szinten – az elnöki döntések kezdeményezésének nevesítése és a megelőző jogorvoslati eljárás nem elégséges mélységű és támogatottságú szabályozásként van jelen a Hjt-ben.

Az Alaptörvényből nem következik ugyanis kényszerítően az a kötelezettség, hogy a köztársasági elnök által gyakorolt pozitív hatású személyügyi döntések (előmenetel) ellentétes

¹⁵ T/10347. számú képviselői önálló indítvány Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása címen – Vona Gábor / Németh Zsolt / Gyöngyösi Márton Jobbik. Kiemelés az általános indokolásból: „*Különösen fontos mindezt újraszabályozni akkor, amikor számtalan megkérdőjelezhető legitimitású és szándékú, inkább nagyhatalmi, mint magyar, nemzeti érdeket képviselő külföldi missziókban veszélyeztetik életüket a honvédeink.*”

irányú korrekciója is csak elnöki jogkör lehet. Sem a sarkalatos Hvt., sem pedig a Hjt. nem törte meg azonban az eddigi következetes szabályozási gyakorlatot, amely szerint az elnöki döntések ellentétes következményeinek levonása sem származtatható alsóbb szintre. Látszólagos kivételnek a Hjt. újdonsága, a határozott idejű, tipikusan külszolgálati szolgálatteljesítéshez kötődő határozott idejű tábornoki kinevezés tűnhet: itt azonban az egyszeri (és önmegsemmisítő) elnöki döntés visszavonása szükségtelen: az eddigi egyetlen gyakorlati példa esetében az alacsonyabb rendfokozat külön döntés nélkül vissza fog állni a külföldi szolgálatteljesítést követő napon.

Ehhez képest a sarkalatos Hvt. 20. §

- (1) bekezdése
 - a fegyveres védelmi terv jóváhagyása körében az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés szerinti „szükség esetén” kitétel olyan törvényi értelmezését adja, amely szerint a terv jóváhagyása szükséglet, azonban annak terjedelme körében érvényesül a mérlegelés,
 - a Honvéd Vezérkar főnöke, az első számú katona esetében tartalmazza a kinevezés és felmentés jogkörét, illetve
 - a csapatzászló-adományozás elismerési aktusát nevesíti amellet, hogy
- (3) bekezdés biztosítja a Kormánytól való tájékozódás lehetőségét,
- a (4) bekezdés pedig e jogkörök vonatkozásában az ellenjegyzés alóli mentesülés lehetőségét kapcsolja, élve az Alaptörvény 9. cikk (5) bekezdésének utolsó fordulata szerinti lehetőséggel.

Mindezek alapján valószínűsíthető, hogy a honvédelmet érintő törvények esetleges módosításai részletesebben fogják érinteni az elnöki jogköröket, amelynek során további esetkörökben is felmerülhet az ellenjegyzési kötelezettség alóli mentesítés, akár a kétharmados körön túl is.

Ad iii) Az Országgyűlés: a korábban alkotmányos szinten névvel is kiemelt Honvédelmi Bizottság feladatszempléletű különleges jogrendi megjelölésének alaptörvényi rendszerbe iktatásán túl a sarkalatos törvényi szintű szabályozásból mint önálló alcím kikerült. A Hvt. 19. §-a a plenáris szint mellé vonáson túl újraértelmezte az országgyűlési stratégia-szabó feladatköröket, valamint a bizottság és a kormányzat együttműködését.

Az ellenzék által is (utólag) exponált feladatköri csökkenés a hosszú távú fejlesztési irányok meghatározására irányuló feladat, majd az azt végrehajtó országgyűlési határozat hatályon kívül helyezéséhez kapcsolódott: ha azonban a kormányzati stratégiai irányítás általános rendszerének meghatározása kormányzati jogkör, ennek hagyományos sarkalatos törvényi áttörése – a biztonság- és védelempolitikai alapelvek megszabásán túl – már nem indokolt.

Megmaradt ugyanakkor a részletes bontású létszám önkéntes tartalékosokra is kiterjesztett, a főbb haditechnikai eszközökre és a forrás-meghatározásra vonatkozó országgyűlési hatáskör. Utóbbi – az általános költségvetési szabályokhoz képest – többletkötelezettséget nem eredményez, legfeljebb a célkitűzések végrehajthatósága irányában figyelemfelhívásként értelmezhető. A haditechnikai eszközök vonatkozásában a leszűkítő jelző politikai mérlegelési tartományt hordoz, ugyanakkor az országgyűlési döntés gyakorisága, valamint az esetleges jelentősebb beszerzésekre korlátozhatósága a sarkalatos szöveg alapján nem eldönthető.

Az országgyűlési kontroll kitüntetett területei ezzel szemben a (2) bekezdésben már egyértelműen rögzítettek a feladatok teljesítése, a felkészítés, a felszereltség színvonala és a

gazdálkodás vonatkozásában, mint ahogyan a HVKF kinevezés előtti meghallgatásának célja is az alkalmassági véleménynyilvánításban rögzített. Utóbbi vonatkozásban az eddigi gyakorlat alapján rögzíthető, hogy a véleménynyilvánítás személykötött és nem mandátumkötött: az új Hjt alapján határozott idejűvé vált (és nem parlamenti ciklusokhoz kötődő) vezérkari főnöki kinevezést ismételt bizottsági meghallgatás nem előzte meg, s az esetleges eljárási hiba sem állapítható meg a sarkalatos törvényszöveg alapján.

A Hvt. előkészítése során a 19. § (4) bekezdés vonatkozásában felmerült az előzetes jogszabály-tervezetre vonatkozó megküldési kötelezett deregulálhatósága is, azonban a szöveg változtatása az egyéb szervezetszabályozó eszközök kizárásában, valamint az eljárás informatikai alapra helyezésében megrekedt, lehetőséget biztosítva az gyakorlatra való képviselői visszakerdezésre.

Jelen sorok szerzőjének értékelése szerint a jogszabály-előkészítő tudatában volt a sarkalatos törvény vonatkozásában annak az Alkotmánybíróság által biztosított játéktérnek, amely szerint a sarkalatos törvény markánsabb országgyűlési jogkörök biztosítását is lehetővé tehetne volna a szubszidiárius kormány-jogkörök rovására, e szabályozási cél azonban az előkészítés során – szemben a hatékonysági és működés-racionalizálási érvekkel – fel sem merült.

Ad iv) A Honvédelmi Tanács: vonatkozásában emelhető ki az a szabályozási elem, amelyben – legalábbis tagolási vonatkozásban – az új Hvt. a közvetlen elődjét követte: a Honvédelmi Tanács ugyan egyértelműen rendkívüli állapot jogintézmény, a sarkalatos törvény mégis az irányítási jogkört gyakorló szervezetek logikájára épülő tagolás alapján helyezi el az első rész III. fejezetében.

A kiindulópont e vonatkozásban – figyelemmel az Alaptörvény 49. cikk (2) bekezdésére – az a kellőképpen nem exponált hagyományos alkotmányos elvárás, amely szerint a HT megalakulása pillanatától, amely pedig a rendkívüli állapot kihirdetésének el nem választható rész-döntése, a feladatok átszállnak e testületre, így önmagában a Kormány létre nem is, csak a kormánytagok részvételével működő, kiterjesztett összetételű testület tevékenységére vonatkozhat a sarkalatos szabályozás.

A megváltozott háborús hatalomgyakorlási centrum hatásköre vonatkozásában a legjelentősebb sarkalatos szabály a Hvt. 30. § (2) bekezdése, amely – akadályoztatás esetén – az Országgyűlés (1) bekezdésben nevesített jogkörein túl a teljes jogkört a testület hatáskörébe vonja az Alaptörvény 49. cikk (2) bekezdése alapján egészükben ide tartozó elnöki és kormány-jogkörök mellé.

E szabály megfogalmazása mellett vitatható, hogy az Országgyűlés jogaihoz képest a honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottság jogkörei is az átruházottak közé tartoznak-e, mivel az Alaptörvény csak a szükségállapotról szóló 50. cikkben emeli ki a bizottság szerepét.

A III. fejezet további rendelkezései a változó taglétszámú szervezet döntéshozatal-számítási elveit rögzítik aképpen, hogy abban a folyamatos kormányzati többség mellett a bevont ellenzéki részvétel szerepe elsődlegesen a legitimitás erősítését és az alternatíva-képzés kivételes lehetőségét biztosítja. Változatlan az a kompromisszum is – amely a polgári irányítás folyamatossága érdekében – a katonai szakértelem vezérkari főnöki megjelenítését az Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdése alapján a tanácskozási jogra korlátozza.

Összességében megállapítható, hogy a Honvédelmi Tanács hipotetikus működésének modellezéséhez az új Hvt. nem nyújt több értelmezési szempontot, mint elődei, ennek megfelelően az integrált hatalmi centrum hatékonysága elsődlegesen vélelmi minőségű.

Ad v) A miniszteri jogkör: „A honvédelemért felelős miniszter a Kormánynak az ország honvédelmi, és a válságkezelés katonai feladatai végrehajtásáért, valamint a Honvédség irányításáért és vezetéséért felelős tagja. Felelős a honvédelemmel kapcsolatos kormányzati döntések előkészítéséért és központi közigazgatási feladatainak ellátásáért, továbbá a Honvédség rendeltetésszerű, szakszerű és jogszerű működését meghatározó döntések meghozataláért, e döntések végrehajtásának irányításáért. Gyakorolja az ezzel összefüggő azon jogokat, amelyeket az Alaptörvény, vagy törvény nem utal más szerv vagy személy hatáskörébe.”

A Hvt. 22. § (1) bekezdése szerinti miniszteri feladatköri összefoglaló talán a Hvt. leginkább differenciált értelmezését igénylő rendelkezése. Ennek kiindulásaként – a (2) és (3) bekezdésre is figyelemmel – rögzíthető, hogy a honvédelmi miniszter tevékenységének tárgyai körében elkülöníthető az ország honvédelemre való felkészítése, mint legtágabb értelmezési szint, a honvédelmi tevékenységben részt vevő (tipikusan állami) szervek tevékenységének összehangolására irányuló koordinációs feladat, a honvédelmi ágazat egészének irányítása, valamint a legszűkebb szervezeti szint, a Magyar Honvédség vonatkozásában érvényesülő irányítási és vezetési funkció.

A Hvt. itt ténylegesen nem mondja ki, hogy a miniszter egyszemélyben vezeti és irányítja a Magyar Honvédséget, de sejteti: a kimondástól tartózkodás indoka a korabeli alkotmánybírói meghatározás,¹⁶ amely szerint a vezetés és az irányítás nem a funkciók oldaláról különül el, pusztán a meghatározó döntési jogkört gyakorló személy szervezethez viszonyított belső, illetve külső helyzete által. Az integrált szervezet működtetése – a vezetési rendben a szakirányítás és a vezetés jogköreinek jelenleg kormányrendeleti szintű szétbontásával – ugyanakkor ténylegesen a vezetés és irányítás összeolvadását eredményezi. Ez akkor is igaz, ha a Hvt. 45. § (1) bekezdése már a Magyar Honvédség belső viszonyainak szabályozása körében elkülöníti a miniszteri jogkörök ellátásának módozataiként a személyesen ellátott irányítást, a közigazgatási államtitkár útján folytatott szakirányítást és a vezérkari főnök útján gyakorolt katonai szakirányítással kombinált vezetési jogkört, amelyet a vezérkari főnök vonatkozásában a 46. § (1) bekezdése a Magyar Honvédség egészére vonatkozó szolgálati elöljárói jogkörrel.¹⁷

A válságkezelés katonai feladataira korlátozó fordulat ugyanakkor – a válság fogalmának definiálása nélkül – annak katonai és nem katonai részekre oszthatóságára utal, nyilvánvalóan az Alaptörvény által kiemelt katasztrófa-elhárítási funkció önállósulására, valamint szervezeti és szabályozási önállósulására figyelemmel. E törvény esetében az első honvédelmi törvény esetében felmerült polgári védelem-irányítási vitának¹⁸ már nyilvánvalóan nincs létjogosultsága: a légtalmi eredetű állami funkció ugyan a honvédelemhez kapcsolódik, de azt a BM alárendelt katasztrófavédelmi szervezet látja el a Honvédség közreműködése mellett. Mindez azzal együtt érvényesül, hogy a bekezdés záró fordulatoként az alaptörvényi szinten (legalábbis a működés vonatkozásában) szubszidiárius jogkörű Kormányhoz képest a sarkalatos törvény egy második szintű szubszidiaritást is tételez – ezúttal miniszteri szinten. Utóbbi konkretizálásaként értékelhető a 2012-ben beiktatott 22/A. §, amely az egységes kormányzati vagyongazdálkodási koncepciót a HM gazdasági társaságok vonatkozásában részlegesen felülírja.

¹⁶ Lásd 48/1991. (IX. 26.) AB határozat – eredendően a köztársasági elnöki jogkörök vonatkozásában.

¹⁷ E vonatkozásban a Hvt. a 2010-ben kialakult feladatmegosztás konszolidálását tűzte ki célul, a részletes törvényi feladatköri felsorolások mellőzésével.

¹⁸ Lásd 18/1995. (III. 28.) AB határozat és 2/1996. (II.) AB határozat.

Az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdésének a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszterre vonatkozó utalása abból a szempontból nyitott elsődlegesen, hogy a fegyveres erő irányítására jogosult miniszter jogköre a feladatkörök szempontjából más tárcával is kombinálható annak ellenére, hogy ennek gyakorlati megvalósítására nem volt példa hazánkban a rendszerváltás óta. Elméletileg lehetséges ugyanakkor egy integrált minisztérium kialakítása is pl. az osztrák szervezet példája nyomán, ahol a honvédelem és a sportigazgatás eredményez integrált tárcát a kormányzati szervezetalakítási szabadság megvalósulási formájaként. Tekintettel arra, hogy a Hvt. az általános miniszteriális munkaszervezéshez képest jelentős mértékben tartalmaz atipikus szervezeti formákat, a Honvéd Vezérkar alapvetően felsőszintű katonai vezetési funkcióiból kifolyólag, egy esetleges új feladatrendszeri elem megjelenése a honvédelmi törvény szerinti szervezeti integrációval már nehezen lenne összehangolható. E probléma egyébként jelenleg – kisebb volumenben, de azonos intézményszervezési alapról – a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat vonatkozásában is fennáll, illetve a Honvédkórház / Állami Egészségügyi Központ katonai szervezetté átalakítását megelőzően szintén kimutatható volt. A katonai szervezetek vonatkozásában ugyanakkor az új Hvt. exponált, de deregulációs technikával elért célja is volt a katonai ügyészi szervezet katonai szervezeti minőségének megszüntetése, amely – tényleges következményeiben – az ügyészi szervezeti és jogállási törvényekben nyert kifejtést. E korrekció lényege, hogy a korábban atipikus katonai szervezeti jellegre hivatkozással az ügyészi szervezethez képest relatív önállósággal rendelkező katonai ügyészségek megszűnését követően a vezényelt státusú katonai ügyészek ügyészségen belüli szétszóródása és civil ügyekbe való bevonása valós munkaszervezési eszközzé vált.

Ad e) A személyzet

A honvédelem személyi állománya esetében a meghatározó különbségétel, hogy az állomány tagja önkéntes beleegyezése folytán, vagy állampolgári kötelezettséget érvényesítő közigazgatási aktus által válik – hosszabb rövidebb ideig – szolgálatteljesítővé. Mint arra a Magyar Honvédség definíciójánál már utaltunk a szolgálati kötelezettség automatikus formájában a rendkívüli állapothoz, lehetőségében – külön, immáron nem kétharmados döntéssel – a megelőző védelmi helyzethez kötött. A haza védelmi kötelezettség időbeli tagolását és elemeit alapjaiban az Alaptörvény XXXI. cikke rögzíti, honvédelmi vonatkozásban pedig alapvetően a Hvt., valamint az adatkezelési törvény részletezi.¹⁹ Az alaptörvényi szabályozás modellje az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat következtében kiegészített tartalmú alkotmányi szabályozás.

Az Alaptörvény XXXI. cikkének terminológiai elemzése némileg bizonytalan eredményre vezet, mivel általános kategóriaként a haza védelmi kötelezettség jelenik meg, ennek elkülönült részeiként pedig

- a nagykorú, belföldi lakos férfiakra (hadkötelezett) vonatkozó szolgálati kötelezettség a fegyveres és fegyver nélküli katonai szolgálat formájában, valamint
- nemektől függetlenül nagykorúság esetén a honvédelmi munkakötelezettség, a polgári védelmi kötelezettség és

¹⁹ A honvédelmi kötelezettségrendszer Alkotmány 70/H. §-ban megalapozott szabályaihoz képest önállóan értelmezhetővé vált a katasztrófavédelemmel összefüggő állampolgári kötelezettség-rendszer az Alaptörvény hivatkozott cikkének (5) és (6) bekezdésében a katasztrófavédelmi célú polgári védelmi kötelezettség, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség körében.

- a gazdálkodó szervezetekre, valamint a nem állampolgárok körére is kiterjeszhető módon a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség.

Az Alaptörvény mindezek időben differenciált bevezethetőségéről is rendelkezik. A Hvt. 2. §-a a hadkötelezettséggel összefüggő járulékos kötelezettségek (adatszolgáltatás, bejelentés, megjelenés) alapjait rendezi oly módon, hogy azok sarkalatos kibontására a honvédségi adatkezelési törvény hivatott. Nem mellőzhető ugyanakkor annak rögzítése sem, hogy a XXXI. cikk (2) bekezdése alaptörvényi szintre emeli az önkéntes honvédelmi tartalékos rendszer működtetésének kötelezettségét, a hivatásos katonák esetében pedig sui generis alapjogi korlátozást a 45. cikk (4) bekezdése tartalmaz a politikai tevékenység és a párttagság-tilalma vonatkozásában. Mindezek alapján összefoglalóan megállapítható, hogy a kötelezettségek szabályozása sarkalatos, az önkéntes haderő személyi állományának szabályozása viszont feles tárgykör, mint arra a Hvt. VI. fejezetének eltérő kezelése utal. Mivel azonban a 41. cikk a tartalékos rendszer leírásában túlmutat az önkéntesség körén (kiképzett tartalékosok, potenciális hadkötelesek nyilvántartása), ennek kizárása a sarkalatos körből vitatható. Mindaddig ugyanakkor, míg az Alaptörvény által meghatározott időbeliségi korlátokon és az önkéntesség/kötelezettség elválasztásán a rendszer nem lép túl, az alkotmányossági tartalmi elvárásoknak eleget tesz.

Az új Hvt.-t előkészítése során ugyanis két markáns elemben el kellett azt különíteni jogelődjétől, és mindkét determinációt az Alaptörvény szövegéhez való fokozottabb kötődés eredményezte:

- a katonai szolgálati kötelezettség felső korhatárát ki kellett iktatni a szabályozási rendszerből, mivel az nem volt a nagykorúsági követelménnyel szinkronban, így helyét a Hvt. 5.§ (4) bekezdés k) és l) pontjában az életkorhoz és kiképzettséghez kötődően differenciált behívhatósági akadály váltotta fel, illetve
- ugyanitt kizárólag a j) pontban jelenhetett meg a korábbi szabályok szerinti polgári szolgálat teljesíthetősége.

Az első pontban jelzettek egybevetése alapján a teljesített hivatásos/szerződéses/önkéntes tartalékos szolgálathoz – férfi esetében²⁰ – a feles támogatottságú Hvt. 41. § (4) bekezdés szerinti definíció útján kapcsolódik a magasabb kiképzett tartalékos szolgálatteljesítési életkor, míg a potenciális hadköteles 80. § q) pontja szerinti sarkalatos szabályában a kiképzett tartalékos állományba tartozás az egyik negatív definíciós elem. E vonatkozásban a sarkalatoszági záradék (83. §) legalább egy elemében hibás. Ha pedig a hadkötelezettségi sarkalatoszági igény a jelenleg nem létező (háborús) szolgálatteljesítési szabályokra is vonatkozik, a Hvt. 65. § által érintett szabályozási tárgykör jogszabályi szintjeinek összehangolhatósága problémássá válhat.

A második pontban jelzett polgári szolgálat-hiány – az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdés folyamatosságként – a rendszerváltás egyik előkészítőjeként a lelkiismereti- és vallásszabadság körében megjelent lelkiismereti szolgálatmegtagadás 46/1994. (X. 21.) AB határozat szerint kanonizált rendszerének korlátozásaként is értékelhető, amelynek megítélése szempontjából a háborús körülmények értékelése jelenthet kizárólagos, de relatív igazoló érvet.

A fegyver nélküli szolgálat esetében pedig a Hvt. szabályai arra irányulnak, hogy csak valós lelkiismereti ok esetében kerüljön sor az alternatív szolgálatteljesítésre: erre irányul a Hvt. 5.

²⁰ A nők hadkötelezettsége a 46/1994. (X. 21.) AB határozat óta normatív módon is kizárt alternatíva, bár a kiképzett hadköteles-felfogás szempontjából a pozitív diszkrimináció ténylegesen pazarlás.

§ (3) bekezdésében az engedélyezést követő 15 napon belüli behívás, vagy éppen a fegyveres érintkezésből való kivonás kötelezettsége helyett a „törekvés” szintje a 4. § (4) bekezdésében: háború esetén ugyanis senkinek sincs garantálható joga túlélni azt.

A szabályozásban ugyanakkor – a korábbi hadkötelezettségi intézményrendszer általános (tömeghadseregi) jellegével szemben – az adatbázisok alapján szűrt ismeretrendszer szempontjából kiválasztott állomány szolgálatteljesítésének biztosítása a preferált cél. Ennek körében a teljesített hivatásos/szerződéses/önkéntes tartalékos szolgálat olyan tapasztalat, amely a kötelezettség időhatára szempontjából is meghatározó, természetesen a különleges jogrendi feltételek szerint. Így kapcsolódik ugyanakkor a szolgálati nyugdíj megszűnését kísérő korhatár-emelés a hadkötelezettséghez a férfiak esetében.

Ad f) Az időbeli dimenzió (a minősített időszakok / különleges jogrend):

Az Alaptörvény kidolgozásának országgyűlési határozati fázisában célként kitűzött mag-alkotmányi koncepció szerint a békétől eltérő időszakok alapvető szabályai nem képezték volna az alaptörvényi szabályozás tárgyát.²¹ Ehhez képest – a tanulmányunkban részletezett módon²² – végső soron az Alaptörvényben megvalósult a korábbi alkotmányos szabályok hangsúly-eltolódásával a különleges jogrendként összefoglalt szabályrendszer önálló szabályozási egységként történt beemelése.

A korábbi 5 fokozatú minősített időszakos intézményrendszer és az Alaptörvény szerinti különleges jogrend időszakai közötti fordítókulcsot – az Ideiglenes Rendelkezések alkotmányellenessé nyilvánítását követően – az Alaptörvény IV. módosítása emelte be a Záró és Vegyes rendelkezések 23. pontjába, kiemelve a korábbi szükségállapot esetköreinek szétválasztását részben a katasztrófa-típusú veszélyhelyzet, részben – erőszakos cselekmények esetén – a szükségállapot irányában.

Az Alaptörvény által egy tömbben kezelt 48-54. cikk másik jelentős újítása, hogy a korábban csak száma szerint hivatkozható Alkotmány 19/E. § szerinti szituációt – váratlan támadásként – nevesítette. Az Alaptörvény tárgykörbe eső talán legbizonytalanabb megfogalmazása az 52. cikk (1) bekezdésében a „szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint”-kitétel, amelynek alkalmazása során a terv lehetősége helyett a terv szcenárióinak leszűkíthetősége vált alkalmazottá azzal, hogy az új Hvt. már a felterjesztési rendet miniszteri és nem miniszterelnöki feladatként nevesíti.²³

A Hvt. Rendkívüli Intézkedések címet viselő harmadik része, benne a megelőző védelmi helyzet, rendkívüli állapot, szükségállapot és váratlan támadás idején alkalmazható szabályok címet viselő IX. fejezet a korábbi Hvt-hez képest szerkezetében annyiban jelent újdonságot, hogy a különleges jogrendi szabályok katasztrófavédelmi része külön sarkalatos törvényben, a Belügyminisztérium kidolgozói felelőssége mellett nyertek szabályozást. Vitatott volt, hogy

²¹ „Rendkívüli állapot, szükségállapot vagy sarkalatos törvényben megállapított más kivételes helyzet esetén rendkívüli jogrend lép életbe. A rendkívüli jogrend időszakában az alapvető jogok gyakorlása felfüggeszthető, vagy korlátozható, a hatalomgyakorlás módja az Alkotmánytól eltérően alakítható. Ezek és a rendkívüli jogrend egyéb részletes szabályait – ideértve a rendkívüli jogrend alapjául szolgáló állapot vagy más kivételes helyzet megszüntetését – sarkalatos törvény szabályozza.” 9/2011. (III. 9.) OGY határozat az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről – Melléklet: Tájékoztató az Alkotmányelőkészítő Eseti Bizottságnak a képviselők alkotmányozó munkája támogatására folytatott tevékenységéről / Alapvető jogok és kötelezettségek 7. pont

²² Jakab-Till: A különleges jogrend; In: Trócsányi-Schanda-Csink (szerk): Bevezetés az Alkotmányjogba / Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei; HVGORAC 2012. 429-453. pp.

²³ Hvt. 20. § (1) bekezdés: „A köztársasági elnök a honvédelemért felelős miniszter előterjesztésére
a) jóváhagyja az ország fegyveres védelmének tervét...”

a szükségállapot esetében, amelynek alapvető rendészeti hangsúlyai és korlátozott katonai kezelhetősége szintén belügyi felelősséget eredményezhetett volna, a korábbi egységes kezelési koncepció e vonatkozás is változzon: azonban a korábbi szabályozási rend szerinti honvédelmi miniszteri rendszergazdai felelősség,²⁴ valamint a rendkívüli és szükségállapot Alaptörvény 48. cikk szerinti koncepcionális kapcsoltsága végül is a Hvt. rendszerén belül tartás melletti döntő érvnek bizonyult. A két sarkalatos szabályozási súlyponttá így a tárgykört a címébe is beemelő Hvt., valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény vált.

A veszélyhelyzet kiemelésén túl tehát megmaradt a különleges jogrend időszakainak egységes szempontú és intézményrendszerű kezelése, amelynek centrumában a Hvt. 64. §-a szerinti békeidőszaki szabályoktól való eltérési felsorolás, valamint a 25. § szerinti megyei védelmi bizottságok állnak: az első esetben az egyes szabályok békétől való eltéríthetőségének maximuma nyer rögzítést azzal, hogy az aktuális szabályozási szint mércéje a tényleges szükségesség, az utóbbi esetben pedig a honvédelmi és katasztrófavédelmi elnökhelytessel szakmailag megerősített területi döntéshozó szerv vezetését a megyei kormány megbízott vette át a Hvt. 2012-es módosításától kezdődően.

A különleges jogrend egységes filozófia mentén történő szabályozhatóságának kulcsa alapjogi szempontból, hogy a korlátozhatóság (vagy alapjogi felfüggeszthetőség) mércéje mennyiben térhet el a békeidőszaki alapjogi szükséges-arányos korlátozási rendszertől: míg az Alkotmány esetében a 8. § (4) bekezdése nem vonatkozott valamennyi minősített időszakra, az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése az eltéríthetőséget – a nem érinthető kivételek körének szűkebbre húzásán is túl – egységesen kezeli. A fejlesztés elsődleges programját szintén a Hvt. 64. § (1) bekezdése tartalmazza, amely szerint a rendkívüli intézkedések rendszerét önállóan is működőképes formában, de a NATO Válságkezelési Rendszerhez is illeszkedő módon kell kialakítani.

E vonatkozásban rögzíthető kritikai elem, hogy a rendkívüli intézkedések háború-modellje tipikusan az elhúzódó második világháborús scenárió, legyen szó a beszolgáltatás tárgyainak köréről vagy éppen a kijárási tilalom elrendeléséről. A Hvt. 68. § (5) bekezdése ugyan a hírközlési eszközrendszer fejlődésének nyomait hordozza, de a Hvt. fogalomrendszer általánosságban távol áll a csillagháborús vagy kiber-háborús scenárióktól.

Mindez az alkotmányi szabályok alapján egyszerűbben lett volna korrigálható, mivel a 19/B. § (4) bekezdése tartalmazta a felülírási dilemmát, amely szerint a Honvédelmi Tanács rendeletet törvények alkalmazását felfüggesztethette és törvényi rendelkezésektől eltérhetett, ez alól csak az Alkotmány jelentett kivételt. Ennek megfelelően akár a korabeli honvédelmi törvény Honvédelmi Tanácsra vonatkozó rendelkezései is időlegesen felülírhatóak lettek volna. A praktikus, de jogállamiság körében megengedhetetlen felülírási opciót azonban az Alaptörvény 49. cikk (4) bekezdése már kizárja, mivel csak a sarkalatos törvényben körülhatárolt módon megengedett az egyes törvények felfüggesztése, illetve az egyes rendelkezésektől eltérés: ennek következtében a Honvédelmi Tanács beszabályozottsága jelentősen nőtt.

Hipotetikusán csak egy alaptörvényi kérdés nyitott: ha az 54. cikk (3) bekezdése alapján a bevezetésre jogosult szerv köteles a kihirdetési feltételek elmúltával a különleges jogrendi

²⁴ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet 32/C. § (1) bekezdés c) pont és (2) bekezdés.

időszak megszüntetésére, ki jogosult erre, ha az Országgyűlés – mondjuk a képviselők számának határozathozatalra alkalmas szint alá csökkenése esetén – dönteni. Evidens válasz lenne, hogy a Honvédelmi Tanács, de ez esetben a Hvt. 30. § (1) bekezdés b) pontja szerinti békeszerződés-kötési tilalomba ütközhetne, illetve önmaga létjogosultságát iktatná ki anélkül, hogy helyét a hatalommegosztás törvényhozási eleme átvehetné...

Ad 3) Hatékonyak-e a választott új szabályok?

Az elsődleges válasz mindenképpen pozitív. Tekintettel arra, hogy a honvédelem sarkalatos szabályai legalább egy jogelőd honvédelmi törvényben megjelentek – igazodva a tárgykört jellemző „lopakodó alkotmánymódosításokhoz”. Jellemző az is, hogy az Alaptörvény honvédelmet érintő részeiben – a jelzett szerkezeti és terminológiai problémák ellenére – nem történt módosítás, tehát e kérdések a békeidejű politikai rendszer működtetése szempontjából nem akuttak.

A feladatrendszer érdemi felülvizsgálata – nemzetközi szinterről érkező eddig ismeretlen kihívás kivételével – nem várható. A vélelmezhető fejlesztendő terület a külszolgálati (háborús küszöb alatti) szolgálatteljesítés, különösen annak fegyverhasználati vonatkozása. A felszerelési modernizáció ugyanakkor elsődlegesen nem szabályozási területen eredményez kihívásokat.

Külön kiemelő, hogy a légi erő fegyverhasználata vonatkozásában a Hvt. 60. §-a filozófiaváltás nélkül vette át oly módon a korábbi törvényből, hogy az – a politikum döntéshozatali részvétele nélkül – szakmai-technikai döntésként kezeli akár a nem engedelmessé polgári repülőgépek lelövését is. Mindez – a NATO közös légvédelmi projektjeire tekintettel – rövidesen Magyarország területén kívüli értelmezési-alkalmazási dimenziót is nyer, amelyre a szabályozás viszont már régebb óta elvi lehetőséget biztosított.

Ad 4) Összhangban vannak-e a szabályok az Alaptörvénnyel?

A válasz ismét elsődlegesen pozitív. A honvédelmi törvény újdonságát adó szimbolikus szabályozási tartalmak egyértelműen alaptörvény-konformak a Szent Korona-védelmi szereptől a honvédő múlt ápolásán át a katonai nevelés 1993-as tabuját meghaladó visszaállításáig.

Egy következő szabályozás során ugyanakkor a feladatrendszer szabályozási módját – az Alaptörvényre is kiterjedő módon – át kell gondolni: az alaptörvényi alapfeladatok mennyisége ugyanis – további elemek esetleges beemelése esetén – a feladatrendszeri hierarchizálás alapjait kezdi ki.

Ad 5) Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (különösen emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

A válaszadás e kérdésre egy előkérdés figyelembe vételét teszi szükségessé. A honvédelem szempontjából a nemzetközi együttműködés elsődleges viszonyítási pontja a szövetségi/szövetséges együttműködési alkalmasság (interoperabilitás), amelyhez képest az EU-jogi szabályozás csak az értékelést színező jelentőséget nyer.

Az értékelés emberi jogi szempontja ugyanakkor – a sarkalatos törvényi szint dominánsan államszervezeti szabályaival szemben – a sarkalatos törvényi szintről kiszorult alapjogkorlátozási elemeket érinti. E vonatkozásban négy visszatérő problémakör, a lelkiismereti szolgálatmegtagadás intézménye, a politikai tevékenység 1993 óta hagyományos tilalma, a szolgálati nyugdíj, valamint a munkaidő-szervezési inkompatibilitás emelhető ki, eltérő probléma-irányokkal és hipotetikus válaszokkal.

Az Alaptörvény XXXI. cikkéből mellőzött polgári szolgálati alternatíva kizárólag rendkívüli állapotban, vagy megelőző védelmi helyzetben a hadkötelezettség visszaállítása esetén eredményezhet konkrét alapjog-sérelmi problémafelvetést, amelynek kivédésére nem, legfeljebb az érintettek kör szűkítésére alkalmas a sarkalatos törvényi szint (pl. a korábbi PSZ-teljesítés kizárása körében). Ennek valószínűsége csekély, bár a hiátus európai szintű védhetőségének esélye limitált.

A politikai tevékenység 45. cikk (4) bekezdés szerinti tilalmához kapcsolódó szolgálatteljesítési szabályok a szolgálati viszony szüneteltetésétől a jogviszony-megszüntetés kötelezettségéig bezárólag visszatértek a Rekvényi-precedens²⁵ által igazolt szintre, ellentétben a passzív választójog szolgálati viszonyon túlnyúló 2010-es változatával.

A szolgálati nyugdíj intézményének kivezetési módja – alapvetően a jogállami és várományvédelmi hivatkozások alapján – jelenleg tömegesen szerepel az alkotmányjogi panaszok és ombudsman-normakontroll beadvány elutasítását²⁶ követően az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt. A kiugró tömegesség miatt a kiválasztott beadványok precedens-értéke kiugró annak ellenére, hogy az ügyek kihatása csak a korábban megállapított ellátások mértékét, nem pedig a szolgálati jog korábbi alapintézményének visszaállíthatóságát érinti. A korábbi Alkotmány továbbra is hatályban tartott sui generis rendelkezésére tekintettel visszaigazolt radikális korrekció hosszú távú hatásaiban ugyanakkor hadsereg-szervezési jelentőséget is nyerhet a hivatásos szolgálat szerződéses katonai szolgálat irányába eltolása körében, a Hvt. nem sarkalatos fejezetét érintve.

A munkaidő-szervezés esetében viszont a potenciális vita 2009-es alkotmánybíróági lezárását²⁷ követően Uniós bírósági vagy szabályozási jellegű, amelyben az irányelvek egymáshoz kapcsolt hatályának bizonytalansága mellett a kifejezett katonai külszolgálati precedens hiánya eredményez bizonytalanságot, egyelőre tipikusan a szövetségesek esetében. Potenciális anyagi khatásaiban ugyanakkor ez a szintén alapvetően nem sarkalatos törvényi szintű kérdés is jelentőssé válhat, sarkalatos kapcsolódásai pedig a szolgálati rendszer szervezési elvei vonatkozásában azért a Hvt-ig elérnek.

Ad 6) Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

A korábbi konszenzuális alapon kialakított rendszer-meghatározó elemeket (civil kontroll, integrált HM-HVK, politikamentesség, szövetségesi expedíciós együttműködés, békeidejű önkéntes haderő) érintő paradigmaváltás nélkül a honvédelem sarkalatos és alaptörvényi

²⁵ Lásd különösen 293/B/1994. AB végzés, Eur. Court H.R. Rekvényi v. Hungary judgment of 20 May 1999, – Bírósági Határozatok 99/12. 955.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat.

²⁶ 23/2013. (IX.25.) AB határozat.

²⁷ 70/2009. (VI.30.) AB határozat

szintű szabályozása rendszerszintű korrekciót önmagában nem igényel. Dinamikusan fejlődő kapcsolódó tényezőként ugyanakkor a katasztrófavédelmi szabályozás-rendszer eredményezhet olyan kihívásokat, amelyek törvényi szabályozási szintet érnek.

Javasolt a jogállási szabályozás körében a köztársasági elnöki jogkörök ismételt áttekintése, valamint a pálya-motivációs elemek erősítése a közszolgálati életpálya-szemlélet katonai sajátosságokat figyelembe vevő adaptációjával. A gazdasági fellendülés dinamizálódása ugyanis olyan elszívó hatást gyakorolhat a haderő személyi állományára, amely az állami funkció ellátását is veszélyeztetheti. Ez pedig alkotmányosan korábban kizárt opciónak minősült.²⁸

²⁸ Lásd 50/2001. (XI.29.) AB határozat.

© Till Szabolcs, 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