

Katonai Jogi és Hadijogi Szemle

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Tudományos Folyóirata



Szerkesztői előszó

Till Szabolcs

Az alkotmánybíráskodás és a különleges jogrend

Kádár Pál

A különleges jogrendi szabályrendszer reformja

Vikman László

Az aktuális kbertéri fenyegetések jogi kihívástérképe

Petruska Ferenc

Háború a jog frontján

Csiha Gábor

Határvadászok! A Btk. 127. szakaszához igazodj!

10. évfolyam (2022.) 3. szám

Főszerkesztő

Dr. habil. Hautzinger Zoltán PhD r. ezredes

Társszerkesztők

Dr. Csiha Gábor alezredes

Dr. Farkas Ádám PhD százados

Dr. Kelemen Roland PhD

Felelős kiadó

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság
1055 Budapest, Markó u. 27.

A kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál Ph.D. dandártábornok

Megjelenik

Elektronikusan 3 havonta
és évközi különszámokkal

Közzététel helye

www.hadjog.hu

ISSN

2064-4558

A borítót tervezte:

Dr. Czebe András (czprod.co@gmail.com)

A tanulmányokban foglaltak kizárólag a szerzők szakmai álláspontját tükrözik és azok nem azonosíthatók sem a szerkesztők, sem a kiadók állásfoglalásaként.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

Tartalom

Tartalom	1
Szerkesztői előszó	2
T A N U L M Á N Y O K.....	3
Till Szabolcs	5
Az alkotmánybíráskodás és a különleges jogrend	
Kádár Pál.....	65
A különleges jogrendi szabályrendszer reformja	
Vikman László.....	91
Az aktuális kibertéri fenyegetések jogi kihívástérképe	
Petruska Ferenc.....	109
Háború a jog frontján	
M Ű H E L Y.....	135
Csiha Gábor.....	137
Határvadászok! A Btk. 127. szakaszához igazodj!	
Szerzőink.....	143
Szerzői útmutató	144

Szerkesztői előszó

Tisztelt Olvasó!

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elektronikus tudományos periodikája olyan lapszámmal jelentkezik, amelynek vezérfonalát az Alaptörvény kilencedik módosításával megkezdett védelmi és biztonsági szabályozási reform, a különleges jogrendi szabályrendszer megújítása és ennek alkotmányjogi elemzése adja.

Szerzőink az alkotmányos kereteken túl felvillantják a szabályrendszer megújítását kikényszerítő egyes tényezők sorából a joggal való hadviselés és a kibertérből érkező fenyegetésekre történő reagálás kérdéseit is.

A lapszám Műhely rovatában a határvadászok mint állománycsoport katonai büntetőjogi megítélésének kérdése kerül górcső alá.

Hasznos elmélyülést kívánunk az Olvasónak!

a szerkesztők

Budapest, 2022. november

TANULMÁNYOK

Till Szabolcs

Az alkotmánybíráskodás és a különleges jogrend

Soós László emlékére¹

A különleges jogrendi problematika némileg háttérben lévő szegmense az Alkotmánybíróság (AB) különleges jogrend egészével, illetve a bevezetett egyes intézkedések alkotmányosságával kapcsolatos tevékenysége.² Addig, amíg a különleges jogrend egyfajta alkotmányos fikció, amelynek bevezetése leginkább hipotetikus alkotmányossági kategóriarendszernek tűnt, vagy a COVID-veszélyhelyzettől minőségileg elérő kivételesség volt,³ mindez akár védhető is lehetett. A koronavírus világjárvány kihívásainak

¹ A vizsgált időszakban elhunyt pályatársunk az IM Büntetőjogi Főosztályának korábbi vezetőjeként és a Kúria utolsó katonai bíráskodási háttérű bírójaként a jelen sorok szerzőjénél avatottabb elemző lett volna a büntetőjogi érintettségű kérdések értékelésére, ez viszont nem adatott meg számára. A jelen tanulmány így egyfajta mementó, mivel a büntető anyagi és eljárásjog katonai és különleges jogrendi szegmensének Soós László pótolhatatlan szakértője volt, akivel ráadásul a szerző együtt tölthette szakmai gyakorlatát Bibó Szakkollégistákként és Kukorelli István professzor Alkotmányjog TDK-jának tagjaként az Alkotmánybíróságon. A különleges jogrend kérdéseit tematizáló első szakkollégiumi kurzus előadójaként a szerzőnek már Soós László nélkül kellett e tárgykört feldolgoznia.

² A szerző köszönettel tartozik Kálmán Gergely és Zséli János kéziratra tett észrevételeiért.

³ A korábbi veszélyhelyzetek és a COVID veszélyhelyzet között három lényeges különbség van: előbbieket nem terjedtek ki az ország egész területére, hanem csak meghatározott területi egységekre, azok időben lényegesen rövidebb ideig tartottak és az elhárítására alkalmazott eszköztár lényegesen szűkebb volt.

veszélyhelyzeti formában történő kezelése, különösen pedig annak időben tartóssá válása viszont kiváltotta a különleges jogrendi alkotmánybíróági gyakorlat expanzióját. Ami pedig a koronavírus veszélyhelyzeti szabályai között dogmatikai követelményrendszerre szilárdult, az a különleges jogrend egésze esetében is hordozza a jogalkotáson túli, de kötelező érvényű elvárássá válás esélyét.

A jelen tanulmány 18 tételmondatba szedve vitaindító felvetések és az azokat eredményező értékelések sorozata, amelyek annak feltérképezésére irányulnak, hogy az alkotmánybíróági gyakorlat hogyan járult hozzá a különleges jogrend eddigi első huzamosabb érvényesülése során a jogrendszerbe – elsődlegesen időlegességi céllal, de részben tartós szabályozást is eredményezve – bevezetett intézkedések illeszkedéséhez, egyfajta speciális fókuszú dogmatika kialakulásához. A vizsgálati cél így nem az egyes alkotmánybíróági döntések esetleírása vagy bírálata, hanem a mintegy eddigi 80 döntésből kirajzolódó általánosítható következtetések levonása.

1) A különleges jogrendi alapjog-korlátozás nem kizárólagosan az írott jog tárgya. Az AB dogmatikateremtésbe kezdett a különleges jogrend intézkedéseivel kapcsolatban, aktív szerepet vállalva, azonban fokozatosan önkorlátozásra kényszerült.

A szabályozási szférán túl ugyanis minimális fáziskéséssel kialakult egyfajta felülbírálati és részben önkorrekciós folyamat, amely – a dogmatika rendszerezési igénye következtében – megítélni hivatott a különleges jogrend működtetésének alkotmányos határait. E folyamat komplexitását ugyanakkor jellemzi, hogy az alkotmánybíróági kontroll-tevékenység külső megítélése önmagában is

értelmezhető jogállamiság-értékelési szegmens, amelynek bírálata a szabályozás-kritikákkal együtt hat.

Az ezt leíró vizsgálatunk döntő módon Csink Lóránt professzor szempontrendszerének felhasználásán ⁴ alapul, amely két 2021. évi trend-fordító határozat összevetése alapján, a közadat-kiadási határidő alkotmányos értelmezési tartományát meghatározó 15/2021. (V. 13.) AB határozatot kiinduló pontként használva az alábbi tézisben ragadható meg:

„Az alapjog különleges jogrendi korlátozásának tartalmi vizsgálata pedig azért bírt jelentőséggel, mert az információs szabadságot (Alaptörvény VI. Cikk) nem sorolja fel az Alaptörvény 54. Cikk (1) bekezdése az érinthetetlen alapjogok között, így szövegszerűen olyan értelmezés is levezethető, hogy akár teljesen felfüggeszthető az alapjog, és így értelemszerűen az alkotmányossági vizsgálat kizárt. Az *Alkotmánybíróság – a szövegekötött értelmezés helyett – részben teleologikus, részben rendszertani érveket hozott fel a tartalmi vizsgálat mellett.* Egyrészt kimondta, hogy „az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjog-korlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is” (Indokolás [33]). Azaz: *azért nem lehet teljesen felfüggeszteni az információs szabadságot, mert ez nem lehetett a jogalkotó célja.*

⁴ CSINK Lóránt: Alapjogok különleges jogrend idején; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/6. (https://hbk.uni-nke.hu/document/hbk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_6_CSINK_L%C3%B3r%C3%A1nt_Alapjogok%20a%20k%C3%BCl%C3%B6nleges%20jogrendben.pdf).

A rendszertani érve pedig az volt, hogy maga az Alaptörvény utal a különleges jogrendi törvényekre, amelyek meghatározzák a korlátozást: azaz, *ha a korlátozásra adott felhatalmazás teljeskörű lenne, nem kellene törvényben szabályozni.*⁵

E – *láthatatlan alkotmány-közeli*, de az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével magalapozható – kiinduló tétel szerint tehát nem elégséges a szövegekötött értelmezési módszer az alapjogok korlátozhatóságának megítélése szempontjából, mivel az alapjog esetleges teljes kizárhatóságának lehetőségét, mint a korlátlan hatalom egyik megnyilvánulási formáját csak az alaptörvényi szellemiség (*mint cél*) és a törvényi szabályozásból eredő rendszertani korlátok szükségessége (*mint eszköz*) zárja ki. E felfogás szerint az Alaptörvény csak kivételesen engedheti meg az 54. cikk (1) bekezdésben az egyes alapjogok felfüggesztéséig, tehát kizárásáig terjedő teljes korlátozását, a tényleges megengedettség ugyanakkor érdemben felülbíráható. Az ehhez kapcsolódó második következtetésünk szerint ezzel szemben:

2) a különleges jogrendi gyakorlat kérdése komplexebb, mint ügyek kulcsszó-szerűen leválogatott döntési szelete: van béke időszaki összehasonlító és különleges jogrendi horizontális értelmezési tartománya is.

Mivel a felülbíráhatóság szempontja az AB tevékenységét is megítélhetővé teszi, az egyes döntések egy olyan hálózat részeként értelmezendők, ahol

- az egyik lehetséges összehasonlítási szempontrendszer az adott alapjog béke időszaki korlátozásához képest viszonyított eltérő korlátozhatóság, ugyanakkor

⁵ CSINK: i. m. (2022) 7. o.

- kimutatható a különleges jogrendi korlátozások horizontális összevetésen alapuló érvelési irány is, ahol az egyes alapjogok megengedett korlátozhatóságának határai a további alapjogokra is vonatkoztatási pontokat rögzítenek, a különleges jogrendi eltérő korlátozások általános megengedhetőségi feltételeit eredményezve.

Az elsődleges hipotézis szerint utóbbiak optimális esetben standard követelményekként is modellezhetők, de valószínűleg realisabb elvárás egy pókháló-diagram-szerű közelítés, ahol az egyes szegmensek megengedett eltérései között – a kezelni kívánt kihívásra gyakorolt visszahatás függvényében – különböző alapjogok vagy azonos alapjogok különböző területeken eltérő mélységű beavatkozást is megengedhetnek. E pókháló-diagram analógia ugyanakkor ahhoz az értékelési szegmenshez vezet át, hogy az AB közrehatását a jogalkotási tevékenység szempontjából újabb lehetséges beavatkozási dimenzióként értékeljük-e, vagy csak az adott szabályozott hatalom-gyakorlási tér egyfajta – megengedett, de nem feltétlenül elvárt – torzulásaként.⁶

⁶ Ha a kormányzat-ellenzék értékduál hatalom-gyakorlási szenáriói szempontjából vizsgáljuk a kérdést, az AB döntési folyamatokba való tudatos bevonásának rendszeres kísérletei egyfajta szimbolikus harmadik, eredendően semlegességre hivatott *hexasakk*-beavatkozási pozícióba helyezik a testületet, amelynek egyedi döntésekben megnyilvánuló egyes lépései a két eredetileg játszó fél pozícióira is visszahatnak. Ha viszont a játék-modellünk közelítését a *térbeli malom* szabályrendszere szerint egy további dimenzióval egészítjük ki, jobban modellezhető az egyes visszaigazolt érvelések egymásra visszafordítható hatása. Utóbbi ugyanakkor inkább a szabályozói és alkotmánybíróági beavatkozást követő szabályozási tér, mint a politikum küzdő felei pozícióiban megnyilvánuló eltolódások leírását modellezi, más típusú működési kérdés megválaszolását segíti elő.

Megítélésünk szerint ugyanis az alkotmánybíraskodás több szempontból is a célkeresztbe kerülhet, mivel nem mindegy, hogy a fókuszunk szempontjából dominánsan „csatatérként”, vagy „szereplőként” írjuk le: értékelésünk szerint az elbírálási fórum tudatosuló ön-definíciós szerepe egyre inkább az AB szereplői minőségét helyezi előtérbe, ennek viszont a külső elbírálás szempontjából a csatatér-minőség elsődlegesen semleges jellegének elvesztése az ára:

- míg a jogállamisági szegmensben kezdetben *csatatérként* definiálódik a panaszok következtében, azonban döntései folytán önálló *hatalmi centrummá válik*, a szabályozói oldalnak *ellenálló aktorként vagy partnerként* definiálva önmagát, amely – végső soron – a döntések alapvető irányultsága szempontjából különíthető el, miközben
- definiálja a különleges jogrendi általános tűrőhatáraként azt, hogy mit enged az Alaptörvény: ez tekinthető az *ellensúly-szerep* elsődleges megnyilvánulásának, de egyúttal
- visszaigazolja a megengedett eltérítési értékelési tartományt, kialakítva a különleges jogrendi dogmatika körében a bírói jog (*fék-szerep*) jelentőségét, miközben
- célon túli eredmények esetén, a bírói hatalom kiterjesztő és megengedő szemlélete között lavírozva, az alkotmánybírói kormányzás felelősségének kizárása érdekében – *önkorlátozó* módon – a célszerűségi mérlegelést mentesíteni kényszerül a vizsgálata alól.

Összességében a különleges jogrendi eltérő szabályok kiterjedtsége és mélysége is az alkotmánybírói mérlegelés tárgyává válik. Ehhez ugyanakkor nem mellőzhető előkérdés az AB működőképességének vizsgálata, mint a keretrendszer

determinálható szegmense a partnerség törvényhozói és végrehajtó hatalmi oldaláról.

Annak érdekében, hogy a Jogesetek Magyarázata című folyóiratban megkezdett,⁷ 15/2021. (V. 13.) és a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat példájának összevetésén alapuló vizsgálatot Csink professzor szempontrendszerével kiegészítve törekedjünk bővebb kontextusba helyezni, a jelen tanulmány első része a jogalkotás és az AB által reprezentált *sui generis* bírói hatalom között kialakuló sajátos partnerségi viszony felvázolására törekszik. A második rész fókuszál a Csink-tanulmány hangsúlyainak az alkotmánybírói gyakorlat dogmatikai teljesítményével való összevetésre, a harmadik rész pedig törekszik az Alkotmánybíróságra valószínűsíthető módon visszaható bővebb értelmezési problémák, kontextusok megjelölésére. Ezt követően térünk át az Alaptörvény kilencedik módosításának (AT9M) hatályba lépése következtében beálló új szabályozási környezet tizedik alaptörvény-módosítás folytán (AT10M) színezett következményeire, illetve végül a tanulmány következtetéseinek összefoglalására az érintettség, az időbeliség és az alkalmazott teszt kérdéseire fókuszálva.

1. A partnerség

Miért partner az Alkotmánybíróság? A fékek és ellensúlyok rendszerére épített elvárás hipotetikus kiinduló pontjaként a végrehajtó hatalom joggal való visszaélésre hajlamát egyfajta axiómaként kezeli:

⁷ TILL Szabolcs: Az Alkotmánybíróság döntése a közérdekű adatigénylések eljárási határidejéről/Alapjogok korlátozása különleges jogrendben, *Jogesetek Magyarázata*, 2021/4. 5-11. o.

„az elmélet végül eljut arra a megállapításra, hogy „semmilyen áldozat nem lehet túl nagy a demokrácia hosszú távú megóvása érdekében, legkevésbé pedig magának a demokráciának az ideiglenes korlátozása.” Valamennyi megoldás ugyanakkor jelentős veszélyt jelent a joguralom, a demokratikus társadalmi rend megóvásával összefüggésben, ráadásul az „alkotmányos diktatúra” bevezetése azt is jelentené, hogy nem alkotmányos eszközöket alkalmazunk az alkotmányos rend megóvása érdekében, ezért ezt a felfogást nem tartom elfogadhatónak. ... Miként ebben a rövid tanulmányban is rámutattam, a kivételes állapottal kapcsolatos elemzés egyik nagyon fontos következtetése az arbitrárius kormányzati túlhatalom lehetőségének veszélye, amelynek értelmében pusztán a különleges helyzetre hivatkozás elegendő a jogkorlátozásra, ez a folyamat pedig az alkotmányos demokrácia végét jelentheti. A kérdés ebben az esetben csak az maradhatna, hogy a társadalom többségének szabadságigénye nélkül vajon van-e esély az alkotmányos demokrácia megőrzésére, helyreállítására?”⁸

Megítélésünk szerint az AB különleges jogrendi aktivitása elsődlegesen nem a testület ars-poetica-szerű döntései által meghatározott: az indítványokhoz kötöttség folytán elsődlegesen

3) a szituációt nem az AB alakította ki, inkább „belekerült” az eljárási kényszer helyzetébe.

A különleges jogrendi alapjog-korlátozásokkal összefüggésben az AB jelentős terjedelmű, gyakorlatilag valós idejű és kérdésfeltevésai szempontjából is minőségileg új beadvány-tömeeggel szembesült, amelynek rövid időn belüli és „helyes”

⁸ MÉSZÁROS Gábor: Uralhatja-e a jog a kivételes állapotot? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. 39-41. o.

elbírálására társadalmi igény is volt. Egy lehetséges hírszemponitú megközelítés szerint: ha a kormányzati válságkezelés intézményrendszere meg nem engedhető eszközöket alkalmaz, és ezt az AB megállapítja, a kormányzat diszkreditálódik, a negatív visszacsatolás a kormány-kritikus pozíció szempontjából értékes érveket szolgáltat. Ha viszont az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvény-sértést, annak mérsékelt a hírértéke, és a kezdeményezők ráadásul a saját esetlegesen túlzottan kritikus attitűdjük felülvizsgálata helyett az alkotmánybírósági szerep-felfogás esetleges következetlenségei által is megerősítve az intézményt magát is a bírálat körébe vonják.

E gondolatmenet mégsem hipotetikus, mivel egyes NGO-k is már a szabályozási folyamat kezdetén eszerint rögzítették álláspontjukat. Az Amnesty International Magyarország, az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért ugyanis már 2020. március 22-én közös felhívásban vezette fel⁹ a folyamatos

⁹ „Garantálni kell az Alkotmánybíróság folyamatos működését, ami a jelenleginél gyorsabb és hatékonyabb ítélezést is lehetővé tesz.

Meg kell teremteni annak hatásköri és eljárási feltételeit, hogy az alkotmánybíróság gyorsan és hatékonyan tudja megítélni, hogy alkotmányos-e a veszélyhelyzet meghosszabbításáról szóló döntés, valamint az egyes különleges jogrendi intézkedések. Míg az előbbi tekintetében a különleges jogrend fenntartásának szükségessége az alkotmányosság mércéje, utóbbi esetében a jogkorlátozás különleges jogrendben érvényesülő mércéjét kell alkalmaznia.

Átmenetileg szélesítsék azok körét, akik az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezhetik a veszélyhelyzet idején az érintettségtől független, absztrakt normakontroll indítvány előterjesztésére (hogy országgyűlési képviselők vagy legalább a frakcióvezetők indítványozhassanak, az alaptörvény 24. § (2) bekezdés g) pontja ezt lehetővé teszi).

Rövid határidőket kell megállapítani az alkotmánybíróság számára a különleges jogrenddel, különleges jogrendi intézkedésekkel összefüggő

alkotmánybírósági működés kérdését, valamint az eljárási gyorsaság és hatékonyság igényét, utóbbiak körében követelve az indítványozási lehetőségek bővítését a parlamenti ellenzék vonatkozásában, és az eljárási határidők korlátozását a választási ügyek mintájára. Ebben az időszakban a különleges jogrendi, illetve a választási eljárási soron kívüliség érdekének esetleges összeütközése – a parlamenti ciklus félidejében – értelemszerűen még nem merült fel.

Ha az egyes igényeket vizsgáljuk, ezek közül a béke és különleges jogrendi időszakok összevetésében a folyamatos alkotmánybírósági működés igénye tekinthető csak értékeslegesen pozíciónak: a kezdeményezői kör kiterjesztése egyértelműen a bírálati pozíció – szabályozói szabadság kiterjesztésével szembeni ellentételezés szükségességével indokolt – egyoldalú szabály-korrektíós igénye. A soron kívüli döntésre kötelezés felvetése pedig – ezen túl – önmagában hordozza a működőképtelenség veszélyét: ha minden ügy soron kívüli, a soron kívüliség a halmozódás során elveszti értelmét, csak az AB elégtelen működésének bizonyítéka lehet ténylegesen érdemi jogvédelmi következmények nélkül, ugyanakkor az intézmény bírálatának látszólag objektív mérőszámát eredményezheti.

Felmerülhetett egyidejűleg egyfajta terheléses támadás veszélye is az indítványozási jogosultságok kiterjesztésének igénye következtében, ahol az alkotmánybírósági valós idejű döntés-igény – szemben a kilenc évig tartó hipotetikus

indítványok *érdemi eldöntésére* (erre mintaként szolgálhat a választási ügyekben meghatározott háromnapos határidő).” –

MHB-TASZ-EKI-AI: Nem a korlátlan hatalom az orvosság/Álláspont a veszélyhelyzet meghosszabbításáról és annak alkotmányos feltételeiről (https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Nem_a_korlatlan_hatalom_az_orvossag.pdf) 4. o.

kérdésfeltevési előzménnyel¹⁰ – csak olyan ügyrendi technikákkal volt relatíve tartható, mint a mintaperek alkalmazása és a panaszok tipologizálása, a tartalmi szűrési technikák bevezetése az érintettségi fókusszal, illetve az egymásra építhető döntések elbírálási sorrendjéből adódó dogmatika-fejlesztési játéktér, amelyet a határidő megléte a panaszok beérkezési sorrendjében megjelenő véletlenszerűségnek szolgáltatott volna ki. Az időmúlás lehetetlenítő hatása ugyanis az intézményi működőképesség oldaláról legalább annyira releváns szempont, mint az esetleges jogsérelem orvosolhatósága szempontjából.

Az AB különleges jogrenddel (és jogelődjeként a békétől eltérő állapotok jogával, minősített időszakokkal) kapcsolatos aktivitása nem teljesen előzmény nélküli. Összefoglaló jelleggel első alkalommal a 102/E/1998. AB határozat teremtette meg a tárgykör alkotmányos rendelkezéseken túlmutató szabályozásának általános kereteit, megállapítva azt a tematizációs alapelvet, hogy a honvédelmi és a minősített időszaki szabályozás egymással összefüggő, szorosan kapcsolódó tárgykörök, amelyek viszont szabályozói mérlegelési szabadságot hordoznak abban a tekintetben, hogy azonos törvénybe tartozzanak-e. Az időmúlás szempontjából az emelendő ki a korabeli előzménnyel kapcsolatban, hogy a lényegében be nem avatkozó attitűdű döntés elfogadása kilenc évet igényelt, mivel a képviselői felvetés tárgyában csak 2007-re állt össze az alkotmánybírósági határozatot eredményező többség. Elkapkodott döntésként így semmi esetre sem volt

¹⁰ A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény minősített időszaki elemekre vonatkozó időlegességi kitétele alkotmányos mulasztási minőségének elutasítása, 102/E/1998. AB határozat 2007 június 11. (<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1D12A908CF0D134BC1257ADA00525FFB?OpenDocument>).

minősíthető a némileg hipotetikus, de beadványozói oldalról egyértelműen politikai kérdés az *actio popularis-fókuszú* alkotmánybírósági időszakban.¹¹

Az előzményi döntéshozatalhoz képest különösen kontrasztosnak tűnik az AB 2020-2022-re datálható, mintegy kétéves különleges jogrendet értékelő tevékenységének összefoglaló táblázata.¹² Csaknem valamennyi érdemi alkotmányossági kihívás elbírálást nyert, ennek során születtek

¹¹ „A „régí” alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a kezdetekben ugyan még elsősorban egyéni jogorvoslatnak tekintette, erről árulkodik az 57/1991. (XI. 8.) Abh. indokolása; később azonban az egyéni jogvédelem egyre inkább háttérbe szorult, és a 442/D/2000. AB végzésben a testület már e jogintézmény kettős jellegét hangsúlyozta, de úgy, hogy az egyéni jogvédelem a normakontroll lehetőségének megengedettségehez volt kötve, annak feltételei hiányában az egyéni jogvédelem (a konkrét esetben való alkalmazási tilalom kimondása /lásd később/) sem volt lehetséges. Ezért mondható az, hogy a panasz kettős jellege ellenére leginkább konkrét normakontrollként funkcionált.

Ez a „régí” vagy „nem valódi”, normakontrollal egybekötött panasz tehát csak nevében volt „alkotmányjogi panasz”, mivel az a külföldi szabályozás alapján jellemző panaszfunkciót, nevezetesen a bírói döntésnek magának az alkotmányossági alapú megtámadását még nem tette lehetővé; tulajdonképpen olyan normakontrollként funkcionált, melyet csak az érintettek és csak a jogerős döntést követően indítványozhattak. Emiatt a legtöbbször nem védte jobban az indítványozó érdekeit, mintha eleve normakontroll-indítványt nyújtott volna be, sőt szigorúbb feltételeket támasztott, így aztán igénybe vételének gyakorisága jelentősen elmaradt a normakontrollétól.” TÓTH J. Zoltán Módosult hangsúlyok a magyar alkotmány- (alapjogi) bíraskodásban In: ZSIDAI Ágnes – NAGYPÁL Szabolcs: *Sapere aude. Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2017, 81-82. o.

¹² A járványügyi veszélyhelyzettel kapcsolatosan indult, előadó alkotmánybíróra szignált alkotmánybírósági ügyek (https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2022/05/inditvanyok_veszelyhelyzet_szignalt_2022_05_20.pdf).

egyhangú és részben kisebbségi vélemények, koncepciók is, amelyek a különleges jogrendi dogmatika nem megkerülhető elemévé teszik az AB ezirányú tevékenységének vizsgálatát. A veszélyhelyzeti ügyek alkotmánybíróági katalógusainak visszatérő jellegű publikálása azonos formátumú táblázatokban, az ügyek helyzetét összefoglaló adatlapokra, az anonimizált beadványokra és a döntésekre mutató linkek segítségével ráadásul az átláthatóság mellett megteremtette annak módszertani eszközét, hogy az alkotmányos felülvizsgálat előrehaladása áttekinthetővé és összehasonlíthatóvá váljon.¹³

Ez az eszköz lehetőséget biztosít arra is, hogy az egyes ügyek kezdeményezői háttere, annak esetleges politikai összefüggéseire vagy személyes átfedéseire kiterjedő módon is az anonimitás által korlátozott módon rekonstruálható legyen. Az ellenzéki kezdeményezésekkel együttműködő NGO-k és alapjog-specialista jogi képviselők összehangolt tevékenysége

¹³ Az Alkotmánybíróság a vizsgált időszakban a különleges jogrendi, illetve a különleges jogrend időszakában az általános szabályozási felhatalmazás alapján született rendeletek megkülönböztetéséig is eljutott. Lásd a fegyverpénz (IV/391/2022.) ügyben született 3296/2022. (VI.24.) AB határozatot. „[33] Mindezek mellett a jelen ügyben az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy noha az R.-t különleges jogrend egyik típusában, veszélyhelyzetben alkotta meg a Kormány, az nem ún. veszélyhelyzeti kormányrendelet, mivel kibocsátására nem az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján került sor. Amint azt a preambuluma rögzíti, az R. megalkotása az Alaptörvénynek a Kormány – normál jogrendre is irányadó – eredeti rendeletalkotásának alapját képező 15. cikk (1) és (3) bekezdésén nyugszik. Az R. a 2. és a 3. §-ában utal arra is, hogy a juttatás a hivatásos szolgálatot ellátó személyek Magyarország biztonsága érdekében végzett munkájuk elismeréseként jár, a szabályozás céljai között a koronavírus-járvány elleni védekezés nem jelenik meg.” ([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/a0a7af438be7b527c12587eb00615498/\\$FILE/3296_2022%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/a0a7af438be7b527c12587eb00615498/$FILE/3296_2022%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)).

ugyanis kimutatható a különleges jogrendi ügyek esetében. A beadványok hasonló logikai felépítést, átfedő érvrendszereket tartalmaznak, amelyek az alapjogi korlátozhatóság uniformizált szűkítésére irányulnak horizontális különleges jogrendi korlátozhatósági érveléssel. Ha minden mindennel összehasonlítható, végső soron az Alaptörvényben szereplő „felfüggeszthető” fordulat is kiüresíthető a *legkisebb korlátozás elve* abszolút követelménnyé tételével: minden esetben felvethető egy korlátozhatósági alternatíva, amely a panaszosok értelmezése szerint alkalmas és elégséges korlátozásnak minősülhetne.

Bár azt az AB nem tehetette meg, hogy ne vizsgáljon ügyeket, azok sorrendjének megválasztásával egyidejűleg fenntartotta önmaga működőképességét, a jogalkotó szempontjából pedig partneri *ars poeticát* fogadott el:

4) az AB a döntések sorával partnerként pozicionálta magát, időnként önkorrekcióna is kényszerülve.

E folyamatos működés során az egyes alkotmánybíróági tételek alkalmazásának kapcsolódó és határterületein korrekciós kényszerek is felmerültek, visszaigazolván a Csink professzor által felvetett joggyakorlat-egyértelműségi hiátust.¹⁴ Ezzel együtt a működésképtelenség nem volt az AB vizsgált időszakában kimutatható, ami viszont egy váratlan szituáció kezelhetőségi hiányaira, precedens-nélküliségére is tekintettel nem evidensen elvárható. Ennek elkerülhetőségéhez ugyanakkor hozzájárult, hogy a különleges jogrendi alkotmánybíróági működés esetleges akadályainak feltérképezése a jogirodalomban korábban beazonosított

¹⁴ CSINK: i. m. (2022) 8. o.

kockázatként megjelent Kádár Pál felvetéseinek következtében.¹⁵

Ennek kapcsán a szerző törekedett olyan szituációk megragadására, ahol az általános szabályok különleges jogrendi érvényesülése során sajátos akadályok merülhetnek fel, amelyek a folyamatos működést, vagy annak hangsúlyait érdemben befolyásolják, korlátozzák. A vizsgálat célja tehát – ellentétben a Mészáros által megjelenített kérdésfeltevással, nem a jogállami garanciák kiiktatása volt, hanem éppen az alkotmánybíráskodás atipikus funkcionálási módjának megerősítése. Kádár kutatásai hiányában nem tudatosulhatott volna így a Honvédelmi Tanács rendeleteinek előzetes

¹⁵ „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 CLI. 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, korlátozását*. Ez a terület önmagában is megérne egy tudományos igényű vizsgálatot.”

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

normakontrollon kívülsége, illetve az indítványozók sajátos helyzetére alapított vizsgálati szegmens. A később a HM közigazgatási államtitkáráként, valamint a védelmi és biztonsági reform koordinátoraként kormányzati szerepbe kerülő szerző így már a koronavírus-járványt évekkal megelőzően felvetette annak lehetőségét, hogy az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdésében a passzív tevékenység-védelmi rendelkezés, a „nem korlátozható” megfogalmazás megerősítésre szorul: objektív körülmények változása miatt eltérő rendelkezések szükségessége merülhet fel a békeidőszaktól eltérő működési szabályként is.

E felvetés következményének is betudható, hogy *a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény* 5. §-a két rendelkezést is tartalmazott a különleges jogrendi alkotmánybírósági működési akadályok kezelése érdekében, intézményesítve az elektronikus kommunikációs eszközök útján történő ülésezés (és távszavazás), valamint – elnöki mérlegelési jogkörbe utalva – az ügyrendtől eltérés (sürgősség) lehetőségeit. Mindkét megoldás közös céljaként a folyamatos működésért viselt elnöki és főtítkári felelősséget jelölte meg az 5. § (1) bekezdése. Míg tehát a bírálók által felhatalmazási törvényként minősített törvényalkotással kapcsolatos, preambulumban is megjelölt hipotézise volt a működési folyamatosság esetleges akadályoztatása, az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozási elem kifejezetten a folyamatos működés lehetőségét erősítette. Ennek továbbgondolt variánsaként *a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény*, az első kivezető törvény az elektronikus kommunikációs eszközök útján történő öttagú tanácsi és teljesülési távszavazás intézményét általános eljárási szabályként, tehát a béke-működésre is kiterjesztve

építette be az *Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvénybe*, és csak az ügyrendtől eltérés kérdése maradt különleges jogrendi különös eljárásrendi elem.

Összességében tehát már a védelmi és biztonsági reformot megelőzve megvalósult így az alkotmánybírósági működési feltételek folyamatossága megerősítésének első lépcsője, amelyen túl az AT9M honvédelmi tanácsi kivételességet a törvényhozási folyamatossággal kiváltó rendelkezése folytán Kádár korábbi bírálati eleme is megoldódott.

Mindez az AB oldaláról lehetőségként is értékelést, illetve alkalmazást nyert. A soron kívüliség vált a különleges jogrendi eljárásrend fókuszává elnöki jogkörben elrendelve, valamint tartalmi szempontból az individuális jogvédelem, amelyet a korábbi utólagos normakontrolltól, illetve annak pótlásaként az érintettség-kiterjesztő technikáktól kellett megvédeni.

A partnerség tehát kölcsönössé vált: az elnöki mérlegelési jogkör törvényalkotói biztosításával élt a testület, nem vált szükségessé az arra törvényileg kötelezés. A mérlegelési elem működött, bár az „*elefántcsonttoronyi elvárások*” terheléses támadások lehetőségét kizáró idealisztikus világa szempontjából ütköztetve az első időszak 38 napos soron kívüliségi átlaga¹⁶ sem feltétlenül 3 nap-közeli,

¹⁶ „Legfontosabb változásként 2012 után előtérbe került az individuális jogvédelem, miközben megmaradt a hagyományos utólagos normakontroll is egy szűkebb indítványozói körrel. *2012 óta az alkotmánybíróság mindhárom hatalmi ág felett alkotmányos kontrollt gyakorol. Valamennyi bírői döntéssel szemben hozzá fordulhatnak a felek, ami azt jelenti, hogy közvetve a közigazgatás felett is alkotmányos kontroll érvényesül...* A pandémia valóban átalakította az Alkotmánybíróság munkarendjét. Ide tartozik az is, hogy a *koronavírus-járvánnyal, a különleges jogrenddel kapcsolatos ügyekben soron kívüli eljárást rendeltem el.* Fontosnak tartjuk

utólagosan még ez sem tűnik fenntarthatónak a beadvány-cunami következtében.

A veszélyhelyzeti működés második időszakának kezdetén az AT9M elfogadása ehhez képest alaptörvényi szinten további különböző irányú változtatásokat eredményezett, amelyek összhatásukban ugyanakkor a szakmai működés erősítése mellett a politikai mérlegelési tárgykörök leválasztása irányába hatottak. Míg az Alaptörvény jelenleg még hatályos 48. cikk (5) bekezdése az elnökök testülete, így az AB elnöke vétőjogú mérlegelése körébe utalja a legsúlyosabb különleges jogrendi időszakok kihirdetése indokoltságának mérlegelését a köztársasági elnöki helyettesítési jogkör gyakorolhatóságának feltételeként, az AT10M folytán 2022. november 1-jén helyébe lépő 56. cikk (2) bekezdése a 3 fős együtt-döntést az akadályoztatás tényének megállapítására szűkíti le.¹⁷

Ezzel szemben az 54. cikk (2) bekezdésének akadályozás-tilalmi megfogalmazása az alkotmánybírósági tevékenység vonatkozásában mind a kezdeményezési időszakra (54. cikk (7) bekezdés), mind pedig a kihirdetett különleges jogrendre (52. cikk (4) bekezdés) vonatkozó módon a Kormány pozitív, működés-szavatolási kötelezettségével egészült ki azzal, hogy azt kifejezetten elő kell segíteni. Ennek kvázi-ellentételezéseként, kapcsolódva a feles alkotmányozási elképzelések kritikájához az AB elnöke nyílt levelet is

ugyanis, hogy ezeket az ügyeket minél előbb elbíráljuk. Ezt tettük a tavaly márciustól júniusig tartó pandémiás időszakban a különleges jogrendet érintő ügyekben is, amikor *ezeket átlagosan 38 nap alatt elbíráltuk.*” SEREG András: Sulyok Tamás: A nehéz ügyek között vannak nehezebbek, *Index* (<https://index.hu/belfold/2021/03/08/sulyok-tamas-a-nehez-ugyek-kozott-vannak-nehezebbek/>).

¹⁷ Az Országgyűlés általi kihirdetés OGY határozati alapesete vonatkozásában eleve sincs alkotmányossági kontroll.

közzétett, pozicionálva a testületet az alkotmány-legitimitási vitában.¹⁸

Összességében tehát a partnerség kialakításának szabályozási oldalán a működési akadályok kiiktatása működés-elősegítési kötelezettséget eredményezett, biztosítva a folyamatosság alapvető eljárási eszközét az elektronikus tanácskozási módszertan és távsvavazás béke időszakára is kiterjesztett formájában. Az elnöki mérlegelési szabadság biztosítása soron kívüliség formájában érvényesült, azonban felmerült több olyan, a politikum határterületét súroló kérdés alkotmánybíróági felül-mérlegelési lehetőségének esetleges hiátusa, mint a „szuper-bíróági” érintettségi kérdés, vagy a kihirdetés szükségessége vonatkozásában a beavatkozási lehetőség kizártsága. Az alkotmánybíróági működés során ugyanakkor a partner egyértelműen az Alaptörvény védelmében pozicionálta magát, részben viszont vissza is vágott azzal, hogy tematizálni törekedett a különleges jogrendi dogmatikát.

¹⁸ „Az alkotmánybíróóságok a jogrendszer zavartalan működésének biztosítékaiként örködnek afelett, hogy a hatalmi ágak aktusai megfeleljenek az alkotmányok előírásainak. A magyar Alkotmánybíróóság más európai alkotmánybíróóságokhoz hasonlóan olyan testület, amely a jogállami és demokratikus működésnek az európai alkotmányos demokráciákban általánosan elfogadott garanciája. Az Alkotmánybíróóság valamennyi hatalmi ág felett alkotmányos kontrollt gyakorol, de zavartalan működését a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágak együttesen kötelesek biztosítani.” Az Alkotmánybíróóság elnökének állásfoglalása a jogállamiság védelmében, 2021. december 14. (<https://www.alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/az-alkotmanybirosag-elnokenek-allasfoglalasa-a-jogallamisag-vedelmeben> és https://www.alkotmanybirosag.hu/uploads/2021/12/nyilt_level_st.pdf).

2. Az alkotmánybíróági tevékenység eredménye és a Csink-tanulmány tematizálásai

Már utaltunk rá, hogy viszonylag friss műfaj az alkotmánybíróági jogeset-elemzés körében a különleges jogrendi határozatok atipikus sajátosságainak elemzése. Az elmúlt két év gyakorlatának eredményei és következtetései mégis szükségessé teszik annak visszacsatolását, hogy a „38 napos sürgősségi átlag” nem ment-e a tartalom rovására annak ellenére, hogy az eredeti javaslat – nyilvánvalóan irreális – 3 napjához képest lényegesen hosszabb, a veszélyhelyzeti intézkedések eredetileg tervezett 15 napos hatályához képest elkésett, de az AT9M szerinti 30 napos hatályon is túlnyúló időszakról van szó. Mindez akkor is igaz, ha az AB veszélyhelyzeti dogmatika-teremtő szerepe legalább a „fontos ügyek” száma szempontjából kiemelésre méltó. Vizsgálatunk fókuszába így az AB 2020-2021. évi különleges jogrendet érintő teljesítménye kerül, amelynek

5) fókuszpontjai – Csink Lóránt nyomán – az érintettség, a határidő és a teszt szempontjából értékelendők. A jelen tanulmány a leíró rendszert visszaigazolja, az előíró szegmensét viszont példákkal kívánja cáfolni.

Csink professzor vizsgált tanulmányának összefoglaló szempont-rendszere szerint: „[m]ivel tehát nincs külön hatáskör a különleges jogrendi intézkedések felülvizsgálatára, azt szükséges vizsgálni, hogy az Abtv.-nek az ügyek befogadására és elbírálására vonatkozó szabályai megfelelőek-e ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság valóban a különleges jogrend alkotmányossági kontrollja legyen. Ennek keretében három körülményt kell különösen figyelembe venni:

- az indítványozó érintettségének a szabályozását;
- az indítvány elbírálásának határidejét és

- a különleges jogrendi alapjogkorlátozás tesztjét.”¹⁹

Az érintettség, határidő és teszt problémái – megítélésünk szerint – részben egymásnak ellenható szempontok is lehetnek: minden esetre

- a dogmatika-teremtés szűk két éve alatt – szemben a 9 éves egyszeri előzményi döntéssel – érdemi rendszer-építő tevékenység zajlott,
- amelynek teljesítménye mindenképpen tiszteletet érdemel, és az adott helyzetben elvárhatóság határait súrolva,
 - összességében rendszer- legitimáló működéssel, reflektív-adaptív alrendszerként,
 - az önkorlátozás lehetőségét folyamatosan mérlegelve, és
 - a hibákra is esetileg visszacsatolva.

Csink professzor két kiválasztott példáját, a közadat-kiadási és a gyülekezés-tilalmi ügy között felvethető tartalmi inkohereciát kiemelve: az érintettség / határidő / teszt dimenziók végső soron a *józan ész* kontextusa felől is közelíthetők, ahol a jogkorlátozási elvek aktuális megengedhetősége szempontjából az nyerhet üggyöntő jelentőséget, hogy a szabályozási oldal vagy az eljárást kezdeményező oldalról merülhet-e fel megalapozottabban a joggal való visszaélés veszélye. Végső soron ugyanis kormányzati olvasatban az iparszerű közadat-kérés is obstrukciós eszköznek minősülhet, egyfajta terheléses támadásban megnyilvánuló kapacitás-elvonásként értékelve azt, míg ellenzéki olvasatban az adat ki nem adása fogalmilag visszaélés, az ellenzéki szerep gyakorolhatóságának akadályozása.

¹⁹ CSINK: i. m. (2022) 10. o.

Az alkotmánybíróági érvelés vonatkozásában – a kezdeményezők szakosodása és együttműködése folytán – kialakult a döntési érvelés visszafordíthatóságának gyakorlata, ahol a dogmatikai tételekhez kapcsolódó, illetve határterületi kérdésekben nyúlnak vissza alapvetően kiterjesztő analógia útján. Ha mindez – különösen választási időszakban – a kormányzati-ellenzéki kontextusban pozicionáló/legitimáló szerepet is nyerhet, egy akció-sorozatból felépülni látszó stratégia a *Lawfare* fogalomrendszere szempontjából is értékelhetővé válik:

- már önmagában az alkotmánybíróági eljárás kezdeményezése is hír,
- a valószínűsíthető döntésre – mint pozíció-legitimáló külső tényezőre – további akciók is szervezhetők, így
- generalizálható az állami beavatkozás diszkreditáló szerepű példarendszere, a választási küzdelembe is beépítve, illetve
- az AB-Alaptörvény kapcsoltságra visszavezetett be nem avatkozás esetén pedig a nemzetközi bírálatot is megalapozhatja, a vélt jogvédelem elégtelenségi példákat jogállamisági hiátusként összegezve.

E vonatkozásban a kiterjesztő attitűdű 15/2021. (V. 13.) AB határozat közérdekű információ-szerzés időbeli érzékenységére alapított érvelésének és a gyülekezési jog markáns korlátozhatóságát visszaigazoló, megszorító jellegű 23/2021. (VII. 13.) AB határozat érvelésének határhelyzeti ütköztetését a szektorális sztrájk-tilalmak és korlátozások jelentették. Ebben a kérdéskörben ugyanis előbb került elbírálásra egy – bizonyíthatóan ismétlődő felül-mérlegelés nélkül – fennálló kis létszámot, de teljes tiltást kombináló megoldás a légiirányítás szempontjából, melyet az oktatási ágazat elégséges szolgáltatási szintjének jogszabályi megállapításával szemben

állított tényleges hatékonyság-csökkentési érvelés követett, lényegesen nagyobb létszámú közvetlen érintettel.

Ha az AB a sztrájkjognak a gyülekezési joggal összevethető minőségű alapjogi jelleget tulajdonított volna, az elégséges szolgáltatás megállapításáról szóló bírósági döntést követően kihirdetett tilalmi szabályozás vélhetően nem lett volna védhető egy formálisan változatlan kormányrendelet esetében. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének megfogalmazása ugyanakkor eltér a XVII. cikk (2) bekezdésétől. Míg az első a „[m]indenkinek joga van a békés gyülekezéshez” -formula abszolút megfogalmazását alkalmazza, a sztrájkjog esetében annak minősége többszörösen leszármaztatott és ezáltal eredendően szabályozói módon korlátozható is.²⁰

Ha a különleges jogrendben a törvényi feltételek meghatározása nem abszolút elvárás, annak elemei *törvényrontó rendeletekkel* is kiegészíthető, végső soron az alapjogi beavatkozás illegitim módja sem vethető fel alapjog érintettségének hiányában. A honvédelmi érdekű létfontosságú rendszerlemek közé sorolt HungaroControl Zrt érdekképviselője elsőként elbírált esetében figyelemre méltó, hogy a 3065/2022. (II. 25.) AB határozatot²¹ megalapozó

²⁰ „Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, *amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát.*” Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdés, kiemelés hozzáadva.

²¹ Az Alkotmánybíróság 3065/2022. (II. 25.) AB határozata ([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9066d8584b891ca0c125877c005aa8f9/\\$FILE/3065_2022%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9066d8584b891ca0c125877c005aa8f9/$FILE/3065_2022%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)).

IV/3842/2021. számú ügy adatlapja²² nem tartalmazza az Innovációs és Technológiai Minisztérium anonimizált beadványát annak ellenére, hogy a határozat [13] pontja idéz is belőle, a [42] pont szerinti elutasítás pedig kifejezetten annak megengedhetetlen kockázati vélelmére épít,²³ szemben az alkotmánybírói gyakorlatban korábban cáfolt alapjogi sztrájk-értelmezéssel,²⁴ amely viszont a pedagógusok ügyében tiltakozási jelmondatává is vált.

²² A veszélyhelyzet során a légiközlekedés biztonságának megőrzése és a COVID-elleni védekezéshez elengedhetetlen eszközök zökkenőmentes szállítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet elleni alkotmányjogi panasz (sztrájkjog) (<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9066D8584B891CA0C125877C005AA8F9?OpenDocument>).

²³ „42 A jelen esetben a fentiekre figyelemmel nem állapítható meg az indítványban foglaltak alapján az, hogy az R. 1. §-a nem alkalmas a különleges jogrend idején hozzájárulni a veszélyhelyzet leküzdéséhez. Amint arra az illetékes miniszter beadványa is utal, az R. célja biztosítani a légiforgalmi szolgálat teljes körű és folyamatos működését a jelenleg fennálló veszélyhelyzetben megszakítás nélkül, annak érdekében, hogy a szolgálat közreműködjek a járvány kezelése, annak következményei enyhítése és leküzdése céljából szükségessé váló intézkedések maradéktalan teljesítésében a nemzeti légiközlekedési alpinfrastruktúra, illetve szolgáltatás folyamatos és zavartalan ellátásán keresztül. Ennek a hiánya, a Sztrájk tv. szerinti a „még elégséges szolgáltatás biztosítása” olyan kockázatot rejthet magában, amelyre figyelemmel nem szükségtelen a munkabeszüntetéshez való jog gyakorlásának a veszélyhelyzet idejére megtiltása az R.-ben foglaltak szerint.”

²⁴ „31 A XVII. cikk (2) bekezdése szerinti jogok – a munkavállalók és munkaadók tárgyalás folytatásához való joga, jog a kollektív szerződés kötésére, az együttes fellépésre érdekeik védelmében, ideértve a munkabeszüntetéshez való jogot is – „törvényben meghatározottak szerint” gyakorolhatók. A Sztrájk tv. vizsgálatánál az Alkotmánybíróság – értelmezve a XVII. cikk (2) bekezdését – utalva a 88/B/1999. AB határozatára (ABH 2006, 1188) arra a megállapításra jutott, hogy „a sztrájkjog egy sajátos, nem alanyi jogi természetű alapvető jog, amely nem

A köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet elleni alkotmányjogi panasz előzetes vizsgálata során bár az AB a befogadhatósági akadályként jelentkező párhuzamos rendes bírósági ügyekre tekintettel, egy különvéleménnyel visszautasította ugyan az érdemi döntést, ugyanakkor a IV/00540/2022. számú ügy adatlapja²⁵ szerint a nem-döntést megelőzte szinte valamennyi lehetséges kvázi-jogorvoslati útvonal kimerítése, így az ombudsman panaszbeadványának kiváltására irányuló K-18203. számú képviselői kérdés, amelynek alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálata során megerősítette a szubszidiárius panaszbeadványi szerepfelfogását is.²⁶

áll alapjogi védelem alatt, ezért a szabályozása során a törvényhozó felhatalmazással rendelkezik a korlátozására is. Alaptörvényben foglalt jog lévén azonban a szabályozás nem korlátlan: a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak valamely Alaptörvényben megfogalmazott jog, érték, cél védelme érdekében, azzal arányosan van helye.” {30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás 24} A határozat szerint nem alaptörvény-ellenes, hogy az államigazgatási szerveknél a sztrájk joga csak a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható.”

²⁵ A köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet elleni alkotmányjogi panasz (pedagógus sztrájk; még elégséges szolgáltatás) (<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/5719DB00596D776DC12587F300615071?OpenDocument>).

²⁶ „Egyben tájékoztatom tisztelt Képviselő Asszonyt arról is, hogy az írásbeli kérdés benyújtását követően, 2022. február 22-én a Kormánnyal közös sztrájkbizottságban tárgyaló két szakszervezet, a Pedagógusok Szakszervezete és a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben a Kr. Alaptörvény-ellenességének kimondását és megsemmisítését kérték.

Ha az AB a HungaroControl sztrájkügyében a panaszosok szempontjából megengedő módon döntött volna (pl. a szabályozás és az elégséges szolgáltatás mértékét érintő bírósági döntés időpontjának összevetése alapján a joggal való visszaélés felvetését a rendelet-szöveg változatlanságában megnyilvánult felülvizsgálati hiátust kumulálva), a választási időszakban határozatlan idejűre tervezett pedagógussztrájk feltételrendszere vonatkozásában is nehezebben lett volna mellőzhető egy érdemi beavatkozás.²⁷

A két sztrájk-ügyben ugyanakkor eltérő eredményre vezetett az indítványozói jogosultság megengedhetőségének szigorúbb (többségi) értelmezése. Más ügyekben viszont – részlegesen túllépve a különleges jogrendi esetkörön²⁸ – éppen az érintettség megengedő értelmezése eredményezett az AB szempontjából egy dogmatikai következetességgel

Ezzel kapcsolatban felhívom figyelmét arra, hogy az alapvető jogok biztosa a 2012. évtől - az integrált ombudsmani intézmény létrejötté óta – következetesen képviseli azt a gyakorlatot, amely szerint alapjogvédelmi funkciója kiegészítő, „szubszidiárius jellegű” garancia a jogrendszerben, vagyis elsődlegesen akkor lép fel, ha az egyéni jogérvényesítés feltételei hiányoznak. Az utólagos normakontroll indítványozásának hatáskörével az alapvető jogok biztosa jellemzően akkor él tehát, ha más indítványozó nem fordult az Alkotmánybírósághoz.” Dr. Kozma Ákos válaszelevele az AJB-1193/2022 ügyben Dr. Szél Bernadett országgyűlési képviselő részére, ([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/5719db00596d776dc12587f300615071/\\$FILE/AJB_1193_2022_mell%C3%A9klet_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/5719db00596d776dc12587f300615071/$FILE/AJB_1193_2022_mell%C3%A9klet_anonim.pdf)), 5. o.

²⁷ Jogalkotói oldalról kimutatható a differenciált korlátozás az abszolút tilalom (felfüggesztés) helyett, illetve a konkuráló érdekek (tipikusan az ombudsman által részletezett megléte), valamint a kezdeményezői oldalról a nyomásyakorlási eszköz időhatár nélkülsége a formális okból jogellenessé nyilvánított figyelmeztető sztrájkot követően.

²⁸ E vonatkozásban a hivatkozott fegyverpénz-határozat (IV/319/2022.) a kógens normával szemben sem fogadta el eljárási akadályként a végrehajtási intézkedéssel szembeni jogorvoslati lehetőségre utalás érvét: lásd [20] pont.

kezelhetetlen szituációt, mivel látszólag megengedő alkotmányos tételek halmaza a különleges jogrendi szabályokkal ütköztetve fenntarthatatlan érvelésekhez is vezethet.

6) *A kérdések megengedő értelmezése új határterületi problémát eredményez, a dogmatika zártsága ellen hat. A dogmatikai zártság önkorlátozási eszköze viszont hatékonysági (politikai) bírálat tárgya.*

A Magyar Helsinki Bizottság Háttéranyag a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény kapcsán című irata már 2020. március 31-én reflektált a „felhatalmazási törvény” által előidézett jogi szituációra:

„A felhatalmazási törvény nem korlátozza az Alkotmánybírósághoz fordulást, sőt az 5. § (1) bekezdése külön kimondja, hogy az Alkotmánybíróság elnöke és főtíkára „gondoskodik az Alkotmánybíróság veszélyhelyzetben történő folyamatos működéséről”, míg az 5. § (2) bekezdése arra ad lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság ülései a veszélyhelyzetben az Alkotmánybíróság elnökének döntése alapján „elektronikus kommunikációs eszköz igénybevételével is” megtarthatóak legyenek. Ez összhangban áll az Alaptörvény 54. Cikk (4) bekezdésével is, amely szerint az alkotmánybíróság működése különleges jogrendben sem korlátozható.”²⁹

A Magyar Helsinki Bizottság az alkotmánybírósági alkalmatlanságot megalapozó hiátusként minősítette már

²⁹ MHB háttéranyag a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény kapcsán 2020. március 31. 3. és 4. lap, kiemelés hozzáadva. (https://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_hatteranyag_a_felhatalmazasi_torvenyhez_20200331.pdf).

előzetes értékelésében a kezdeményezői kiterjesztés elmaradását és a határidők szűkítésének hiányát:

„mindezeket a módosításokat, és így *a hatékony alkotmányossági felülvizsgálat esélyének megteremtését* azzal együtt szükségeseznek tartottuk volna, hogy az Alkotmánybíróság függetlenségét a kormánytöbbség jogalkotási lépései jelentős mértékben aláásták az elmúlt években, és komoly kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróság mennyiben tudja valóban hatékonyan ellátni az alkotmányosság őrének szerepét.”³⁰

A konklúzió szerint vélelmezett az alkotmánybírársági tevékenység késedelme és elégtelensége:

„a fentiek alapján látható, hogy a felhatalmazási törvény nem tartalmaz megfelelő garanciákat, és nem ad elegendő védelmet az ellen, hogy a Kormány a veszélyhelyzetet kihasználva alapjogsérelmet okozzon, vagy éppen tovább korlátozza a parlamenti ellenzék lehetőségeit. Az Alkotmánybíróság persze dönthet úgy, hogy az ilyen kormányrendeletet alaptörvény-ellenesnek nyilvánítja és megsemmisíti, de mivel hiányoznak annak a biztosítékai, hogy ezek a rendeletek rövid úton az Alkotmánybíróság elé kerülnek, és azokról rövid határidőn belül döntés születik, ez a lehetőség önmagában nem oszlatja el a törvénnyel kapcsolatos súlyos aggályokat. *Az is megtörténhet, hogy már rég megszűnik a veszélyhelyzet, amikor a veszélyhelyzetben hozott rendelet alaptörvény-ellenességét megállapítja a testület.* A felhatalmazási törvény és az azzal adott nyílt végű felhatalmazás így veszélyes fegyver a fékek és ellensúlyok rendszerét az elmúlt évtizedben szisztematikusan leépítő kétharmados kormánytöbbség kezében, és újabb lehetőség a Kormány számára, hogy felülírja a hatalomgyakorlás

³⁰ MHB 2020. 10. o.

alkotmányos korlátait a meggyengült jogállami intézményrendszer romjai fölött.”³¹

Bár ténylegesen találhatók olyan ügyek, amelyekben az Alkotmánybíróság a második Covid-veszélyhelyzet 2022. június 1-i lezárulásának időpontjáig nem döntött, a hipotézis tendencia-szerűen statisztikai szempontból cáfolható: a sürgősség ténylegesen működött, az azonnaliság valószínűleg eleve eltúlzott (lehetetlen) elvárás volt.

7) Komoly jogi kérdésfeltevés érdemi mérlegelési és kidolgozási időt tesz szükségessé. A különleges jogrendi alapjog-korlátozási viták nem süríthetők 3 napba. Sürgősségi elvárás és áttekinthetőség elvárható, egzakt határidő viszont nem.

A veszélyhelyzeti statisztikákra vonatkozó, folyamatosan frissített alkotmánybírósági adatközlések tartalma a 2022. május 20-i lezárás alapján³² az alábbi, elismerésre méltó statisztikát eredményezi pusztán a számokból kiindulva, az ügyek tartalmi szempontjaitól függetlenül.

³¹ MHB 2020. 10. o.

³² A járványügyi veszélyhelyzettel kapcsolatosan indult, előadó alkotmánybíróra szignált alkotmánybírósági ügyek (https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2022/05/inditvanyok_veszelyhelyzet_szignalt_2022_05_20.pdf).

Till Szabolcs
Az alkotmánybíraskodás és a különleges jogrend

Év	Új különleges jogrendi ügy	Döntés évben	Határozat	Végzés	Egyesítés	Nyitott	Éven túli
2020	16 19,75%	5	2	3	-	-	11
2021	58 71,6%	43	8	32	3	2	26
2022	7 8,64%	26	9	5	12	5	-
Összesen	81	74 (+7 nyitott)	19	40	15	7 8,64%	37 45,68%

1. ábra a 2022. május 20-i fordulónapú AB veszélyhelyzeti statisztika összességére

Ha azt is figyelembe vesszük, hogy a válogatott mintaügyek tipizálása folytán az oltási kötelezettségnél többszörös panaszszám is kimutatható volt, a transzparenciát elősegítő alkotmánybírósági besorolás ténylegesen lefelé torzít az egyesíttként fel nem tüntetett egyen-panaszok esetében. Az éven túl elbírált ügyek aránya viszont azt is mutatja, hogy az AB elnöke által hivatkozott 38 napos átlag sem volt tartható, különösen az elhúzódó második veszélyhelyzet időszakában, 2020 novemberétől azzal, hogy az ügyek közel felét képező éven áthúzódó ügyekhez képest a járvány indokú veszélyhelyzet kivezetése pillanatában (2022. május 31.) még el nem bírált ügyek aránya már 10% alá csökkent, ide értve a két 2021-óta nyitott ügyet is, egyértelműen az ügyhátralék megszüntetésére irányuló szándékra mutat

Az éves sorok összevetése alapján további markáns eltolódás található a 2021-ben domináns végzésektől (nem-döntés) az ítéletek száma irányába, illetve az egyesített, tehát komplex elbírálást igénylő ügyek arányának emelkedése is kimutatható, döntően az oltási kötelezettségi ügycsoportok esetében.

Mindez az ügystatisztika szempontjából cáfolja a Magyar Helsinki Bizottság 2020. március időmúlás miatti alkalmatlansági hipotézisét. A küzdőpálya-szerep szempontjából ugyanakkor az elbírálás tényéhez képest a döntések tartalmi oldala is kérdésessé tehető, érdemben vizsgálható.

8) *Az alkotmánybírósági dogmatika-teremtési folyamat önreflexióos ciklus, mert mindig van az érvelést más megvilágításból kihívó szituáció.*

Az AB 2020-2021. évi veszélyhelyzeti dogmatika-teremtési folyamata az alábbi tematikai csomópontok mentén írható le:

- 15/2020. (VII. 8.) AB határozat: a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 337. § (2) bekezdése szerinti rémhírterjesztési speciális alapeset tárgyában a különleges jogrend intézményi sajátosságának felfedezése;
- 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat: a gépjárműadó elvonása esetében a hatáskörhiány levezetése az Alaptörvény 36-37. cikk államadóssági és különleges jogrendi különös szabályainak értelmezése, a törvényrontó-rendeletekre kiterjesztett alkotmányos korlátok útján;
- 8/2020. (III. 2.) AB határozat: a gödi Samsung gyár megyei önkormányzati tulajdonba vonása: az ellehetetlenítés tilalma, mint abszolút határhoz képest a tulajdon-elvonási beavatkozás megengedése;
- 15/2021. (V.13.) AB határozat: a közérdekű adat 15 napos kiadási határidejéhez képest a 45 napos határidő valószínűsítéshez kötése;
- 23/2021. (VII. 13.) AB határozat: a gyülekezési tilalom, mint a korlátozáson túlmutató alapjogi beavatkozás

határozott időbeliséghez és időszakos felülvizsgálathoz kötése;

- 27/2021. (XI. 5.) AB határozat: az oltási igazolvány megléte esetében az eltérő jogkorlátozás nem diszkriminatív az abszolút jogok közé tartozó emberi méltóság szempontjából sem;
- 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat: az első kötelező oltási határozat, mint a korlátozható, illetve az abszolút jogok szempontjából fennálló két korlátozás-felülvizsgálati metodika összefoglalása.

Összességében e döntések a sürgősség és a személyes érintettség komolyságát mérlegelve a járványkezeléssel fennálló tartalmi összefüggést a szükségesség oldaláról mérlegelték, a veszélyhelyzeti rendeleteknek megadva az azonos tárgyú törvények esetleges felülbírálat alóli védettségét. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének az I. cikk (3) bekezdésére vetítése körében az AB a különleges jogrendi fokozottabb korlátozás lehetőségét visszaigazolván nem alakított ki szigorúbb, esetleges törvényi szabályok alkotmányos rangra emelésén alapuló harmadik tesztet. Az alkotmánybírósági felülvizsgálat szempontjából a következetes gyakorlat szerint a viszonyítási pont csak az Alaptörvény lehetett, további normaszint (pl. EU irányelvek, nemzetközi szerződések) sérelmének önálló hivatkozása nem nyert elbírálást, a célszerűségi és eredményességi mérlegelés kizárásához hasonlóan. Két korlátozhatósági elbírálási eljárásrend alakult ki azáltal, hogy az abszolút jogok esetében a béke időszaki teszt került alkalmazásra, a korlátozás versus tilalom összevetés pedig a legenyhébb korlátozás elve helyett a rendszeres felülvizsgálat követelménye szerint került értékelésre.

9) Az érintettség szigorú értelmezése a nem-döntés szabadságát adja, de elégtelen működési érv lehet. A

megengedő értelmezés ezzel szemben át nem gondolt bumeráng-hatásokhoz vezet.

Az érintettség vonatkozásában a megengedő értelmezés alkalmazása esetén a bumeráng-effektus esélyét eredményezte visszatérő jelleggel. A 15/2021. (V. 13.) AB határozat megengedő módon értékelte a személyes érintettséget az egyszeri visszautasítás után a folyamatban lévő közérdekű adatigénylésekre tekintettel, a – nem egyértelműen különleges jogrendi módosításként, de a különleges jogrend hatálya alatti időszakban elfogadott – 24/2021. (VII. 21.) AB határozat pedig olyan kérelmező panaszát fogadta el, amely – a különvélemények hivatkozása szerint – tartalmilag ki is zárható lett volna a kuruzslás esetkörének kiterjesztéséből, az érdekeltiség közvetve inkább az érdeképviseleti vezetői minőséggel függött össze. Ennél még áttételesebb kapcsolat volt kimutatható a 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat, az egészségügyi ágazati kötelező oltási határozat esetében, ahol a IV/03010/2021. számú egyesített ügyben a Társaság a Szabadságjogokért a kérelem átértelmezésére irányuló *amicus curiae* iratot nyújtott be az alábbi hivatkozással:

„Szervezetünk -- a hozzánk forduló jogkereső polgárok képviselőjében -- rendszeres indítványozója, közreműködője az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti eljárásoknak. Azért és azon dolgozunk, hogy alapvető jogait mindenki megismerhesse és érvényesíthesse a hatalom indokolatlan vagy aránytalan beavatkozásaival szemben. Jelen beadványunk sem más célt szolgál, mint azt, hogy az emberek alapvető jogain ne essen csorba.”³³

³³ TASZ levele Sulyok Tamás részére az *amicus curiae* a IV/03010/2021. sz. _____ ügyel _____ kapcsolatban, ([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f842ceaf58ca79b4c12587640033d130/\\$FILE/IV_3010_8_2021_amicus_TASZ_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f842ceaf58ca79b4c12587640033d130/$FILE/IV_3010_8_2021_amicus_TASZ_anonim.pdf)), 1. o.

Az *actio popularis* határait súroló beadvány tényét az AB ugyan rögzítette a határozat [19] pontjában, tartalmilag ugyanakkor nem reagált arra: „...A Társaság a Szabadságjogokért érdekvédelmi szervezetként szintén *amicus curiae* beadványt nyújtott be, amelyben az R2. „és végkielégítés” szövegrészének alaptörvény-ellenességét állította.”³⁴

A 3241/2022. (V.18.) AB végzésben – ezzel szemben – már a nevét beadványozóként szerepeltető Ördög Domokos célszerűségi és egyéb részletekbe menő felvetéseinek a többen a kevesebb elvére alapozott tartalmi helyessége sem eredményezett érdemi döntést, mivel – helyi népszavazási kezdeményezés hiányában – a hipotetikus kérdést tartalmazó beadvány³⁵ visszautasítható volt.³⁶

³⁴ 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f842ceaf58ca79b4c12587640033d130/\\$FILE/3537_2021%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f842ceaf58ca79b4c12587640033d130/$FILE/3537_2021%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)

³⁵ Az Alkotmánybíróság 3537/2021. (XII. 22.) AB határozata ([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/87e3f2e516ab07c3c12587e300602749/\\$FILE/IV_4736_0_2021_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/87e3f2e516ab07c3c12587e300602749/$FILE/IV_4736_0_2021_inditvany_anonim.pdf)).

³⁶ „[12] Az Alkotmánybíróság a jelen esetben, a kiegészített panaszban foglaltak alapján, nem tartotta megállapíthatónak, hogy az alaptörvény-ellenesnek állított Korm. rendelet az indítványozó személyét, konkrét jogviszonyát, közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan (jelenvaló módon) érinti, mert az indítvány az Alkotmánybíróság főtitkára *hiánypótlásra felhívását követően sem tartalmaz előadást arról, hogy a Korm. rendelet helyi népszavazás konkrét kezdeményezését mely kérdésben akadályozta közvetlenül és aktuálisan, az indítványozót érintően, vagy milyen, már kitűzött helyi népszavazás marad el.* A főtitkár felhívásában szerepelt, hogy a közvetlen érintettséget az indítványozónak az erre vonatkozó dokumentumok csatolásával, valamint az ezt igazoló tények előadásával igazolnia kell. Ennek az indítványozó nem tett eleget.

[13] Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltétel (*érintett-e az indítványozó*) hiányában nem kellett vizsgálni, hogy az Abtv. 29. §-ában foglaltak teljesülnek-e.” 3241/2022. (V. 18.) AB végzés,

A 24/2021. (VII. 21.) AB határozat érintettségű és a kuruzslás „egészségügyi szakképesítéshez kötött pszichoterápiás gyakorlat” kerettényállási része szempontból is megengedő szemlélete ugyanakkor a különleges jogrendi következmények körében eredményezett olyan bonyodalmakat, amelyek során a különleges jogrendi szabályozás – Soós László által rigorózusan számonkért³⁷ – kellő részletessége és a büntetőjogi szankcionálás *ultima ratio* jellege végső soron feloldhatatlan ellentétet eredményez.

Mindez annak ellenére történt, hogy az alkotmánybírói határozat tulajdonképpen addig evidensnek ható követelmények összekapcsolásával – végső soron – magát a szabályozás kerettényállási módszerét visszaigazolta,³⁸ ugyanakkor a túlzottan részletező szabályozás módszerét kifejezetten ki is zárta.³⁹ Mindezen tételek megalapozásaként

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/87e3f2e516ab07c3c12587e300602749/\\$FILE/3241_2022%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/87e3f2e516ab07c3c12587e300602749/$FILE/3241_2022%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf).

³⁷ A korabeli minősített időszaki törvény tervezetének előkészítése során, amely – parlamenti betérjesztés hiányában – az 1998-os alkotmánybírói beadványt eredményezte, az általa jegyzett IM vélemény a mintegy 200 szakasz terjedelmű szabályozást elégtelen mélységűnek minősítette, a szabályozás eredetileg felvállalt taxatív szemléletének ellehetetlenülését eredményezve.

³⁸ „2.1.3. A normatartalom értelmezése szempontjából sajátos megítélést igénylő *kerettényállások* kapcsán az Alkotmánybírói elvi érvelés szövegezte le, hogy a *büntetőjogi normák esetében a kerettényállásos kodifikációs technika alkalmazása*, vagyis az, hogy a büntetni rendelt magatartás egy-egy elemének tartalmát nem maga a büntetőtörvény, hanem más jogág törvényei vagy alacsonyabb szintű jogszabályai határozzák meg, *„önmagában és általánosságban” nem okoz alaptörvény-ellenes helyzetet.*” 24/2021. (VII. 21.) AB határozat [37], kiemelés hozzáadva. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/06766dec8327f313c1258709005b2f7f/\\$FILE/24_2021%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/06766dec8327f313c1258709005b2f7f/$FILE/24_2021%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf).

³⁹ „2.3. Az Alkotmánybírói határozat – korábbi döntéseire tekintettel is – hangsúlyozta, hogy ha egy Btk.-ban szereplő *tényállás túl részletező, túl*

hivatkozott viszont egy axiomatikus elvi tételre, amely – különleges jogrendi kontextuson kívül – akár vita nélkülinek is lenne tekinthető:

„Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvből fakad az államot terhelő azon minimális közjogi alkotmányos követelmény, hogy a büntetőhatalom gyakorlásának feltételeit előzetesen törvényben rögzíteni kell, vagyis a *bűncselekményt törvényben kell tiltani és törvényben kell büntetéssel fenyegetni*. Az elv érvényesülése emellett azt is megköveteli, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás, az elítéltetés és büntetés törvényes és törvényen alapuló legyen.”⁴⁰

Bár a törvényen alapulás és a törvényesség látszólag szinonim elvárásnak tűnnek, azonban – egyes katonai jogi határhelyzetekhez hasonlóan –

10) a különleges jogrendi jogkorlátozási szituációk megítélése „lakmusz-papír”: jogi toposzok / elvek igazságai sem feltétlenül érvényesülnek abszolút módon.

A 24/2021. (VII. 21.) AB határozat folytán a IV/3759/2021. ügyben 2021. október 4-e óta szorult az AB döntésképtelenségi szituációba a védeltségi igazolvánnyal való visszaélés elleni fellépést szolgáló 220/2021. (V. 1.) Korm. rendelet felülbírálata során: az öttagú tanács 2022. február 22-i befogadási döntését követően csak a 2022. június 22-i harmadik teljes ülésen sikerült megszüntetni az eljárást, egy elnöki párhuzamos indokolással és két – érintettség kiterjesztett

szűk vagy *túlságosan eseti*, az megköti a jogalkalmazót, és megakadályozza vagy *megnehezíti*, hogy a jogszabály az *életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét*. Az absztrakt jogi norma értelmezése a konkrét esetben klasszikus bírói feladat.” 24/2021. (VII. 21.) AB határozat [43].

⁴⁰ 24/2021. (VII. 21.) AB határozat [32].

értelmezhetőségére alapított – érdemi döntést igénylő különvéleménnyel.⁴¹ A „törvényes és törvényen alapuló” kontextusban ugyanis – figyelemmel az igazságügyi miniszter *amicus curiae* érveire is – valamelyik ponton meg kellett volna törni az AB eddigi gyakorlatát. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének általában nagyvonalúan hivatkozott rendelkezése szerint ugyanis: „[s]enki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a *magyar jog* vagy – nemzetközi szerződés, illetve az európai unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”⁴² Az IM hivatkozása szerint viszont a „magyar jog” és a „törvény” értelmezési tartománya szándékoltan nem azonos, mivel

„Az Alaptörvény T) cikkének és 53. cikkének együttes értelmezése szerint a Kormány veszélyhelyzet idején alkotott rendelete nem törvény. A rendelet ugyanakkor átmenetileg, a különleges jogrend idejére a törvéynél magasabb szintet foglal el a jogforrási hierarchiában, így törvénnyel ellentétes rendelkezéseket is tartalmazhat.”⁴³

Az IM törvényrontó rendelet megengedettségének büntetőjogi kihatására tekintettel az ügynek fájdalommentes kimenete nem volt: a törvényességen túli *törvényen alapulás* követelménye ugyanis nem az Alaptörvény szövegén alapul (ez

⁴¹ IV/3759/2021. AB végzés
(<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/FC466E79CF46C300C125876D005AB09F?OpenDocument> és [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/fc466e79cf46c300c125876d005ab09f/\\$FILE/Sz_IV_3759_2021.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/fc466e79cf46c300c125876d005ab09f/$FILE/Sz_IV_3759_2021.pdf)).

⁴² Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés.

⁴³ XX_AJFO/421/7/2021. (2021. december 13.) 4.
([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/fc466e79cf46c300c125876d005ab09f/\\$FILE/IV_3759_2_2021_Amicus_curiae_IM_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/fc466e79cf46c300c125876d005ab09f/$FILE/IV_3759_2_2021_Amicus_curiae_IM_anonim.pdf)).

az elvárás egyébként a korábbi Alkotmány 57. § (4) bekezdésének EU csatlakozástól hatályos szövegváltozatából sem lett volna levezethető), így ténylegesen a Btk. 1. §-a szerinti törvényességi elv Alaptörvény-konformitása hiányzik a különleges jogrendi rendeletek szegmensében. A veszélyhelyzeti Btk-kiegészítő kormányrendelet így a 2021. február 8. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának újbóli meghosszabbításáról szóló 271/2021. (V. 21.) Korm. rendelet folytán 2022. június 1-jén megvalósult hatályon kívül helyezéséig eljárási szempontból kezelhetetlen helyzetet eredményezett, ráadásul egy esetlegesen kimondott elvi tétel a szükségállapoti és hadiállapoti rendeletekre is automatikusan tovább-hatott volna.

A hatályvesztésből eredő visszautasítási okot megelőző időszakban ugyanis az alábbi – valamilyen szempontból az addigi gyakorlatot megkérdőjelező opciók lettek volna választhatók:

- vagy a „*nullum ... sine lege*” elvekből kellett volna a törvényi értelmet a különleges jogrendi rendeletekre kiterjesztő módon értelmezni a 24/2021. (VII. 21.) AB határozat [32] követelményének kifejezett felülírásával, a Btk. 1. §-ának közvetlen összefüggésére is figyelemmel,
- vagy az AB a veszélyhelyzeti adójogi gyakorlatát törte volna meg a különleges jogrendi rendelet törvény-helyettesítő szerep visszautasítása tárgyában,
- vagy pedig az esetleges visszautasítási opcióban (a zugszógyító és az okirat-hamisító társadalmi hasznosságának eltérő közérdekűsége alapján), akkor a 24/2021. (VII. 21.) AB határozat különvéleményi érvelése lett volna a többségi érvelés alapjává tehető.

Az AB minden esetre a IV/3759/2021. ügyben alkalmazott kivárási taktikával kerülte el valamely korábbi elvi tétel

visszavonásának szükségességét. Formálisan a Btk. 1. §-a, illetve a 24/2021. (VII. 21.) AB határozat [32] pontja szerinti alkotmányos alappal nem konform törvényességi elvárás ugyanúgy fennmarad, mint az azoknak tételesen ellentmondó különleges jogrendi rendeleti büntetőjogi tényállás-létrehozás alaptörvényi lehetősége.⁴⁴

3. A bővebb kontextusok

Mint arra a TASZ korábban kiemelt *ars poetica*ja már utalt, a különleges jogrendi intézkedések bírósági felülvizsgálata nem kizárólagosan nemzeti alkotmányossági kérdés, azzal szemben nemzetközi fórumrendszer is adott erre irányuló panaszok (és precedensek kialakítására szakosodott panaszkodók *watchdog*-aktivitása) esetén.

⁴⁴ Mindez azzal együtt is felvethető, hogy a végzéshez fűzött párhuzamos indokolásában az AB elnöke – további alaptörvényi elemek összekapcsolására alapítva – ténylegesen levezethetőnek ítélte a törvényi formakényszert a Btk. tényállásai vonatkozásában a XXVIII. cikk (4) bekezdés tényleges megfogalmazása ellenére is:

„[18] Álláspontom szerint az Alaptörvény rendszeréből, a XXVIII. cikk (4) bekezdésének, I. cikk (3) bekezdésének, valamint IV. cikk (2) bekezdésének együttes és egymásra tekintettel történő értelmezéséből kiolvasható az anyagi jogi legalitás veszélyhelyzettől független jelentéstartalmaként a büntető anyagi jogi szabályok törvényi jogforrási szinten történő szabályozásának követelménye.

[19] A *nullum crimen sine lege* elv tartalma az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből fakadóan véleményem szerint veszélyhelyzetben sem korlátozható oly módon, hogy a törvényi jogforrási szinten történő szabályozás követelményétől büntető anyagi jogi szabályok esetén el lehessen tekinteni.”

IV/3759/2021. AB végzés Sulyok Tamás párhuzamos indokolása [18]-[19] ([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/fc466e79cf46c300c125876d005a b09f/\\$FILE/Sz_IV_3759_2021.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/fc466e79cf46c300c125876d005a b09f/$FILE/Sz_IV_3759_2021.pdf)).

11) *Az AB különleges jogrendi gyakorlata a jogállamisági kontextus szempontjából mérettetik meg. Kérdéses, hogy az Alaptörvény-kötöttséget elégséges érvnek találják-e a nemzetközi szereplők.*

A *Rule of Law forum shopping*-ként is jellemezhető hipotetikus felül-mérlegelési szituáció külső fórumai az Emberi Jogok Európai Bírósága (és tematizálási szempontból a Velencei Bizottság), illetve az Európai Unió fórumrendszere a Bizottságtól Bíróságig. Míg az általános külső kontextusnak a jogállamisági értékelési dimenzió tekinthető, az alkotmánybíráskodási gyakorlat bírálata szempontjából néhány sajátos tényező is színezi a különleges jogrendi döntésszesség megítélhetőségét.

E szempontból a viszonyítási alap meghatározó kérdésnek tekinthető: az AB következetes gyakorlata szerint az alkotmányossági megítélés viszonyítási pontja az Alaptörvény, így nemzetközi szerződések, vagy az EU-jogharmonizációs eszközök sérelme önmagukban nem vehetők figyelembe. Ezzel szemben például az EU bírósága kifejezetten a jogharmonizációs mulasztásokra, illetve a horizontális jogharmonizációs eszközökre fókuszál, mint ahogy azt a munkaidő-szervezési és migráció-kezelési problematika metszéspontjába eső, de nem különleges jogrendi eszközökkel kezelt Készenléti Rendőrség ügy is bizonyította.⁴⁵

A COVID-válságkezelési ügyek belföldi és nemzetközi dimenziójának további sajátossága, hogy mindössze 10, döntően kelet európai ország jelzett derogációs kérelmet az

⁴⁵ A bíróság ítélete (tizedik tanács) a C-211/19. számú UO kontra Készenléti Rendőrség ügyben, 2020. április 30. (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=5FE90B9D767B113B4F5D235EC11D7568?text=&docid=225998&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9580360>).

Emberi Jogok Európai Egyezségokmánya 15. cikke alapján, amelyek között Magyarország nem szerepel.⁴⁶ Erre tekintettel, az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) joggyakorlata az esetleges magyar ügyek megítélése szempontjából⁴⁷ – ellentétben az AB 52. cikk (1) bekezdésén alapuló különleges jogrendi alapjog-korlátozási tesztjével – a béke időszaki szükségesség és arányosság mérlegelése merülhetne csak fel, ellentétben például ugyanazon szabályozás moldáviai értékelésével. Mindez a derogáció hiányának automatikus következménye, és így akár ellentétes alkotmányossági és európai emberi jogi megítélésre is vezethet mindkét jogi érvelés helyessége esetén is pusztán a tesztek objektíve eltérő alkalmazhatósága miatt. Abban az esetben viszont, ha történt volna magyar derogációs tájékoztatás, a többi tagállam is olyan helyzetbe került volna, hogy megkérdőjelezhesse az *emergency*-kivételesség demokratikus jogállami szükségességét.⁴⁸

⁴⁶ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5) Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic (<https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19>).

⁴⁷ Az EJEB elhúzódo COVID – gyülekezési szigorítások miatt a közelmúltban már marasztalta Svájcot. Lásd: Judgment Communauté genevoise d'action syndicale v. Switzerland - general anti-COVID measures prohibiting public events for a lengthy period, ECHR Factsheet – COVID-19 health crisis, March 2022 (https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Covid_ENG.pdf 8-9. és <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%7B%22003-7285299-9926890%22%7D%7D>).

⁴⁸ E derogációs dilemma halmozottan áll fenn az AT10M folytán a hatályba lépés napján kihirdetett külső háborús indokú veszélyhelyzet gazdasági jellegű válságkezelési intézkedéseivel szemben, ahol a gazdasági élet nemzetközi szereplőinek ellenérdekeltsége vélelmezhető. Ezen érvek megjelenése a 2022. évi jogállamisági országjelentésben valószínűsíthető a

- 12) *A veszélyhelyzeti dogmatika párhuzamosan alakult ki. Nem mindegy, hogy a hipotetikus – valós jogsérelmi spektrum melyik eleméről van szó.*

Tartalmi szempontból további bizonytalansági faktort jelent a megengedhető COVID-válságkezelési intézkedések nemzetközi standardjának alakulása.⁴⁹ A Velencei Bizottság külön tanulmányban⁵⁰ már részletesebben érintett 2020. júniusi

korábbi országjelentések gazdasági érintettségű ügyekben tett megjegyzéseire is tekintettel. Bizottsági Szolgálati munkadokumentum 2021. évi jogállamisági jelentés Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, Brüsszel, 2021.7.20. SWD(2021) 714 final (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_hungary_hu.pdf) 23-24. o. és Bizottsági Szolgálati munkadokumentum 2020. évi jogállamisági jelentés Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, Brüsszel, 2020.9.30. SWD(2020) 316 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN>) 19-20. o. A derogáció visszaigazoltsága szerinti differenciálást lásd a terrorizmus-elleni intézkedések visszaigazolhatósága szempontjából differenciálva, ECHR Factsheet – Terrorism and the European Convention on Human Rights, June 2022. (https://www.echr.coe.int/DOCUMENTS/FS_TERRORISM_ENG.PDF) 1., a követelmények értékelése szempontjából ECHR Factsheet – Derogation in time of emergency (https://www.echr.coe.int/DOCUMENTS/FS_DEROGATION_ENG.PDF) 3-11. o.

⁴⁹ Az absztrakt igény be nem fogadására az Emberi Jogok Európai Bírósága esetében is van már COVID-precedens, lásd Factsheet COVID-19 health crisis March 2022. 1-2. Le Mailloux v. France 5 November 2020. ECHR Factsheet – COVID-19 health crisis, March 2022. ([HTTPS://WWW.ECHR.COE.INT/DOCUMENTS/FS_COVID_ENG.PDF](https://www.echr.coe.int/DOCUMENTS/FS_COVID_ENG.PDF))

⁵⁰ TILL Szabolcs: Különleges jogrend 2020-2023, Budapest, *Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság*, 2022, különösen 7. fejezet 119-136. o.

riportjának⁵¹ megállapításai közül vizsgálatunk szempontjából kiemelésre méltó a különleges jogrendi szabályozás modelljének az eddigiektől való markáns eltérésének hangsúlyozása,⁵² illetve a különleges jogrendi intézkedések felülbírálatóságának lépcsőzetessége.⁵³

Kiinduló tézisében a Velencei Bizottság követelményrendszere is a *szükségesség, arányosság és időlegesség* (utóbbiba beleértve az esetleges szigorítás szükségességét is a körülményekre alapított változás-érzékenység részeként) hármas általános követelmény-

⁵¹ Velencei Bizottság Covid vs emergency Report CDL-AD(2020)014 – (Report) ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e)).

⁵² „...*Few, if any states, have felt that their existing emergency laws are adequate for the present emergency, and have chosen to create a new type of special emergency law, or have complemented their existing laws dealing with infectious diseases with additional powers. The peacetime threat to the nation which can assumed to be the “standard” trigger for emergency powers is “widespread civil unrest”.* One shared feature between this threat and the present epidemic is the need to restrict public assemblies. However, the present epidemic poses different threats, and so requires different powers.” Report 8, kiemelés hozzáadva.

⁵³ „34. The legal regime of a state of emergency should make a distinction between the activation and the application of emergency powers. Activation only entails that certain emergency measures can in general be taken if the concrete situation so necessarily requires, and application, in turn, means that the measure is taken. The distinction is important because the principles of necessity and proportionality are specified differently in these two stages. If declaration of a state of emergency and activation of emergency powers are separated, these principles should be respected in three contexts:

- First, in *declaring*, prolonging and terminating the state of emergency;
- Secondly, in *activating* particular emergency powers; and
- Thirdly, in *applying* these powers.” Report 8, kiemelés hozzáadva.

rendszerére ⁵⁴ építi a megengedhetőség vizsgálatát. A megszüntető feltételhez kötődő megszűnés vonatkozásában a (meghosszabbítható) határozott idejűség abszolutizálásával szemben ⁵⁵ az Alaptörvény különleges jogrendi szabályainál eltérő elvárást támaszt, mivel a kizárólagos határozott idejűség racionalitása az ukrán háborús tapasztalatok emelkedő időtartamú hosszabbítási gyakorlata alapján is megkérdőjelezhető. Megszívlelendő elvárás azonban az állami szervek közötti lojális együttműködés kötelezettségének kiemelése, ⁵⁶ amely különösen a példa nélküli helyzetre való felkészületlenséggel összevetésben jelenti a működőképesség fenntartásának egyik lehetséges garanciáját.

Mindezekre tekintettel a határozott idejű kihirdetés abszolutizált elvárása, az egyes precedensek elbírálási bizonytalansága, valamint a *Declaration* (kihirdetés), *Activation* (egyes intézkedések bevezetése), *Application* (intézkedések alkalmazása/érvényesítése) különbségtétel bírói gyakorlatba átemelésének bizonytalansága jelent kockázatokat amellet, hogy a jogállamiság rendszerszintű megítélésének vélelmekre alapozása, különös tekintettel a Magyar Helsinki Bizottság 2020. márciusi kétségeire a kritikus kontextus alkalmazását valószínűsíti.

⁵⁴ „The measures are thus subject to the *triple, general conditions of necessity, proportionality and temporariness*. The assessment of the three conditions is not a once-for-ever issue. As the situation changes over time, the measures should reflect these changes (they may become stricter, if the situation gets worse, they have to become less strict, if the situation gets better).” Report 3-4, kiemelés hozzáadva.

⁵⁵ „Declarations with no specific time limit, including those whose *suspension is made conditional upon overcoming the exceptional situation*, should not be considered as lawful.” Report 17, kiemelés hozzáadva.

⁵⁶ Report 5.

13) *A járvány-veszélyhelyzeti jogalkotási fókusz háborús szituációkra kritikátlan vetítése ugyanúgy veszélyes, mint az Agamben-féle párhuzam.⁵⁷ Azonos eszköz és eltérő cél kombinációja nem azonos szituáció.⁵⁸*

Ehhez képest az AT10M következtében a COVID-veszélyhelyzetet felváltó új típusú áttételes háborús veszélyhelyzet minőségileg eltérő kontextust igényelne a formálisan azonos, vagy fenntartott intézkedések eltérő céljai esetében.⁵⁹ Míg a COVID különleges jogrendi kezelésének országonként eltérő gyakorlata a korábbi modellek analogikus hivatkozásainak bizonytalanságára mutatott rá (nagyon nem mindegy, hogy milyen célból kerül sor a kijárási tilalomra: az elhallgattatással szemben a személyes kontaktusokból eredő járványveszély-csökkentési érvelés befogadható, és nem vezet automatikusan a munkatábor-előzményhez). Az áttételes háborús következmények kezelése inkább a különleges jogrendi eszközrendszer gazdasági szegmensének jelentőségét vetíti elő.

⁵⁷ AGAMBEN, Giorgio: *A Brief History of the State of Exception*, An excerpt from *State of Exception*, (<https://www.press.uchicago.edu/Misc/Chicago/009254.html>).

⁵⁸ Mindezt az Alaptörvény 53. cikke szerinti veszélyhelyzet-fogalom és annak Kat. szerinti kiterjesztése is megalapozza: a lényegileg eltérő tényállások eltérő eszközökkel kezelésének szükségessége eleve valószínűsíthető a szituációk érdemi eltérése miatt.

⁵⁹ *A józan ész* hivatkozásának sajtóban is megjelent plasztikus példája a Twisted Sister egyik lelkesítő dalának felhasználhatósága vonatkozásában merült fel Dee Snider, a zenekarvezető értékelésében: “People are asking me why I endorsed the use of “We’re not gonna take it” for the Ukrainian people and did not for the anti-maskers. Well, *one use is for a righteous battle against oppression; the other is an infantile feet stomping against an inconvenience.*” (<https://twitter.com/deesnider/status/1497992398491701248>).

4. A közelítő jövő bizonytalanságai – AT9M versus AT10M

Az országgyűlési választásokat megelőző héten a Nemzeti Közszerződési Egyetem Magyary Zoltán Szakkollégiumának rendezvényén tartott előadás során felmerült az a kérdés, hogy „[a] jövőben várhatóak-e kiegészítések a különleges jogrendre vonatkozóan? Szükséges lenne-e bármilyen kiegészítés a jelenlegi típusokhoz?” Az akkor adott válasz – immáron az orosz-ukrán háború első hónapjai fejleményeinek ismeretében – nemleges volt, és alapvetően Kádár Pál AT9M szükségességét és ambíció-szintjét összefoglaló értékelésén alapult. „Mindent egybevetve, be kell látnunk, hogy a válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás 2020 végén aktuális hazai modellje a korszerűség, az egyszerűség és a célszerűség terén is jelentős fejlesztésre szorul.”⁶⁰

Ha az AT9M előkészítői szándéka arra irányult, hogy valamennyi – korábban akár nem is ismert biztonsági kihívás – kezelésére alkalmas eszközrendszert nyújtson, ezen ambíciószinttel nehezen egyeztethető az AT10M azon kettős korrekciós iránya, amely a hatályba lépés nyolchónapos előbbre hozatala mellett a veszélyhelyzet új fogalmát – annak példálózó jellegű megfogalmazása ellenére is – kiterjesztette.

Felvethető, hogy a veszélyhelyzet AT9M-en alapuló fogalmának hatálya alá végső soron az AT10M szerinti új fordulat is értelmezéssel bevonható, így az új 51. cikk (1) bekezdés⁶¹ esetében a kiterjesztés szükségessége nem annyira

⁶⁰ KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/4. 20. o.

⁶¹ „A Kormány *szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény - különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség - esetén, valamint ezek következményeinek az*

egyértelmű, mint a még hatályos 53. cikk (1) bekezdése szerinti, nem példálózó kiemelést tartalmazó veszélyhelyzet-fogalom esetében. Ha az AB a döntései során indirekt módon kizárta a veszélyhelyzet jogalap nélküli kihirdetésének Szente Zoltán professzor által részletesen elemzett lehetséges felvetését,⁶² így egy külföldi esemény belföldi következményeinek kezelésére hivatkozó kiterjesztő értelmezést a „különösen” szövegrészre hivatkozva is valószínűsíthető módon visszaigazolt volna, egyúttal az AT9M-víziójának védelmében az alkotmányosság egészének megkérdőjelezésével szemben.⁶³ Abból ugyanakkor, hogy az AB szerepfelfogása Alaptörvény-konform, még csak az azt vitató pozíciók szempontjából történő megítélése dől el, a jogalkotó és jogalkalmazó alkotmányos szöveg feletti diszponálási igénye viszont akár a normaszövegen túli korrekciós eszközök megjelenését is eredményezheti.

14) Az AB alaptörvény-párti játékos, de attól a konkrét kormányzati célok ellenhatóak lehetnek a dogmatika-teremtő szereppel szemben.

15) A rendszer-kritikus ellenzék generálisan elutasító álláspontját az Alaptörvény-párti pozíció alapozza meg, nem a gyakorlat érdemi vizsgálata.

elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.” Az Alaptörvény 2022. november 1-től hatályos változata az AT10M kiegészítésének kiemelésével.

⁶² SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, *MTA Law Working Papers*, 2020/9. (<https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai>).

⁶³ Vess össze VÖRÖS Imre korábbi alkotmánybíró ellenállási jogra alapított felvetéseit az AB elnökének jogállamisági álláspontjával. (<https://www.alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/az-alkotmanybirosag-elnokenek-allasfoglalasa-a-jogallamisag-vedelmeben>).

Ezekből a szempontokból az AT10M és a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény módosításáról szóló 2022. évi III. törvény* (Katmód.) hozzá kapcsolódó módosítása szempontjából a felhozott érveknek lehet az AB szempontjából is értékelhető, differenciáltan érvényesülő aspektusa. Amennyiben az ellenzék által elégtelennek minősített alkotmánybírósági dogmatika eredményezett olyan elvárásokat, amelyek kormányzati szempontból nem támogatottak, akkor akár maga a normaszöveg, akár annak indokolása tartalmazhatja a korrekció határozottabb (felülírás) vagy árnyaltabb (értelmezési irányok befolyásolása) eszközeit. Különösen igaz ez az AT10M-re és a változtatás nélkül elfogadott Katmód-ra, amelyek indokolási szinten részleges átfedéseket is tartalmaznak.⁶⁴ Közös elem ugyanis mindkét indokolásban az alábbi, a Kormány különleges jogrendi feladatköreit összefoglaló megfogalmazás:

„Hasonlóan a hatályos veszélyhelyzeti szabályokhoz a *Kormány jogi és politikai felelősségébe* tartozó kérdés, *hogymely rendkívüli intézkedéseket vezet be*. Ezek bevezetése során a Kormánynak mindig *esetről-esetre* kell vizsgálnia a beavatkozás *szükségességét*, annak *halaszthatatlanságát*, a *rendes jogrendi* eszközökkel való szabályozás *lehetetlenségét* vagy *korlátozottságát*, továbbá a ténylegesen alkalmazandó rendkívüli intézkedések előírásának *jogpolitikai szegmenseit*: a szabályozás ezen *legitim céljai* minden esetben a különleges

⁶⁴ Vesd össze az Alaptörvény tizedik módosításának végleges előterjesztői indokolását és a T/26. számú törvényjavaslat indokolását az Indokolások Tára 2022. évi 55. számában, illetve a <https://www.parlament.hu/irom42/00025/00025ind03.pdf> és <https://www.parlament.hu/irom42/00026/00026.pdf> linken.

jogrendet *kiváltó esemény és annak magyarországi hatásai* ismeretében ítélné meg.”⁶⁵

A megfogalmazás kiemelt elemei szerint kormányzati mérlegelési kérdés az egyes intézkedések bevezetése (ezen túl a különleges jogrend kihirdetése is), amely politikai és jogi szempontból is felülvizsgálható. Az esetleg mérlegelt beavatkozási szükségesség, a békeidejű szabályozás elégtelenségének értékelése, jogpolitikai szegmenssé nyilvánítva az esemény és a hazai hatások összekapcsolását a célok legitim minősége körében, voltaképpen az alkotmánybírói dogmatika visszacsatolását jelenti a mérlegelési szempontrendszer finomhangolása során.

Nem mellőzhető annak vizsgálata sem, hogy mely indokolási elemek hangsúlyosak csak az egyik indokolásban: míg az AT10M 1. cikke esetében az intézkedés (és tágabban a különleges jogrendi eltérő működés) felülvizsgálatának kötelezettsége kerül megerősítésre,⁶⁶ csak a Katmód. tartalmazza kiemelten a feltétlenül szükségesség és az elérni

⁶⁵ Lásd 60. az AT10M 1. cikk indokolásának utolsó előtti bekezdését, valamint a Katmód. 1-2. §-hoz fűzött indokolás harmadik bekezdését az alábbi felvezető mondatot követően: „A törvényjavaslat alapján jelen új veszélyhelyzeti esetkörben a különleges jogrendet kiváltó esemény *magyarországi hatásainak megelőzéséhez, kezeléséhez, felszámolásához* kap a Kormány rendkívüli intézkedési jogosultságot.” Kiemelések hozzáadva.

⁶⁶ „Ezen alkotmányossági követelmények érvényesülését a veszélyhelyzetet kihirdető Kormány *folyamatosan biztosítani köteles*, és ha a rendkívüli intézkedésekkel való kormányzati eljárásnak – ideértve az alapvető jog korlátozását vagy felfüggesztését – a *feltételei nem állnak fenn*, a Kormány haladéktalanul köteles gondoskodni a *rendes jogrendi működés visszaállításáról*, illetve az *alapvető jog korlátozásának vagy felfüggesztésének megszüntetéséről*.” Lásd 51. az 1. cikk indokolásának utolsó bekezdése, kiemelés hozzáadva.

kívánt céllal arányosság követelményét, aktualizálva a szomszéd államból átható kihívások belföldi értékelésére.⁶⁷

Feltételezve, hogy az AT10M 3. cikkhez fűzött indokolása az 1. cikkhez – 2022. november 1-ig ható módon – megfogalmazott indokolási elemek kiterjesztését eredményezi a védelmi és biztonsági reform hatályba lépést követő időszakra, a Katmód. által felvetett elemek szempontjából nyer jelentőséget, hogy *a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (Vbö.) hatályba lépése pillanatától az új rendelkezések – és értelemszerűen indoklásuk is – hatályukat veszítik. E konstrukció tehát csak átmenetileg tűnik teljesnek, a Vbö. III. részébe átkerülő, összevont különleges jogrendi szabályozás már egy még nagyobb mérlegelési szabadságot biztosító jogállapotot eredményez majd.

Mindez viszont a két javaslat összevont parlamenti vitája⁶⁸ során látens aspektus maradt: a kormányzati oldal a garanciális mérlegelési rendszer zártságát hangsúlyozta miniszteri⁶⁹ és vezérszónoki szinten egyaránt, részben a

⁶⁷ „A veszélyhelyzet új esetköreire is alkalmazandó azon alkotmányossági követelmény, hogy az alapvető jogok korlátozására kizárólag a különleges jogrendet kiváltó eseményhez igazodóan a *feltétlenül szükséges mértékben*, az *elérni kívánt céllal arányosan* kerülhet sor, így a módosítással érintett esetben a hazánkkal szomszédos országban kialakult fegyveres konfliktus, háborús helyzet, valamint humanitárius katasztrófa magyarországi hatásainak kezelésére, következményeinek enyhítése érdekében hozhatóak intézkedések...” Katmód. 1-2. §-hoz fűzött indokolás második bekezdése, kiemelés hozzáadva.

⁶⁸ Országgyűlési Napló 2022-2026. országgyűlési ciklus 3. szám, Budapest, 2022. május 10. kedd (<https://www.parlament.hu/documents/10181/63065511/ny220510.pdf/4e2753ba-5b12-62d3-4a03-db618da15ab1?t=1652683268350>).

⁶⁹ „Kiemelendőnek tartom azt is, hogy a szabályozással kapcsolatos garanciális rendelkezés írja elő, hogy a Kormány által hozott

normaszöveg hiányában az indokolásra építve az érvelést, az ellenzék pedig az AB határidő-kötöttségének hiányához, illetve a kétharmados Parlament kontroll-szerepének elégtelenségéhez tért vissza.⁷⁰ Az AB rendszer-szintű elégtelenségének vádját,

veszélyhelyzeti intézkedéseket erre irányuló *indítvány esetén az Alkotmánybíróság köteles felülvizsgálni*. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzeti jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során kialakított gyakorlata alapján a *rendes jogrendi mértéken túl* korlátozható alapjogokkal kapcsolatban ellenőrzi, hogy az alkotmánybírósági indítványban kifogásolt intézkedéssel az adott alapjogba *történt-e beavatkozás*, hogy az alapjogkorlátozásnak *van-e legitim célja*, és e legitim cél a különleges jogrendet *kiváltó esemény vagy ezek következményei megelőzéséhez, kezeléséhez, felszámolásához kapcsolódik-e*. Ellenőrzi továbbá, hogy az alapjogkorlátozás *alkalmas-e e legitim cél elérésére*. Végül azt is vizsgálja, hogy az alapjogkorlátozás *arányossága megállapítható-e*, ennek keretében pedig azt is, hogy az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel a *jogalkotó időközönként meggyőződött-e* a korlátozás fenntartásának, *meghosszabbításának az indokoltságáról*.” Lásd 64. Dr. Varga Judit IM expozéja, 120. o., illetve parafrázisaként Vitányi István FIDESZ vezérszónoklata 122-123. o., kiemelések hozzáadva: „Tisztelt Képviselőtársaim! Szeretnék röviden szólni a katasztrófavédelmi törvény módosításáról is, amely az új vészhelyzeti esetkörre határozza meg a kormány számára a cselekvést lehetővé tevő rendelkezéseket. Garanciális jelentőségű szabályként jelenik meg ugyanis a benyújtott javaslatban az, hogy a kormány által hozott vészhelyzeti intézkedéseket erre irányuló indítvány esetén az Alkotmánybíróság köteles felülvizsgálni. Az Alkotmánybíróság a rendes jogrendi mértéken túl korlátozható alapjogokkal kapcsolatban vizsgálja, hogy az indítványban kifogásolt intézkedéssel az adott alapjogba *történt-e beavatkozás*, az alapjogkorlátozásnak *van-e olyan legitim célja*, amely különleges jogrendet kiváltó esemény vagy ezek következményei *megelőzéséhez, kezeléséhez, felszámolásához kapcsolódik-e*, az alapjogkorlátozás *alkalmas-e a legitim cél elérésére*, az alapjogkorlátozás *mértéke megfelel-e az arányosság kritériumának*, továbbá azt, hogy a *jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának indokoltságáról*.”

⁷⁰ „S van baj a kontrollal is ebben a törvényjavaslatban is, hiszen ugyan említették az alkotmánybírósági kontrollt, csak éppen az *alkotmánybírósági*

amely elsődlegesen a kormányzati szempontból marasztaló határozatok számán alapult, és a „*ha van kedve, foglalkozik vele*”- formulában összegződött, az IM zárszó az állítások folyamatos működési cáfolatán túl az alkotmánybíróági gyakorlat eredményeinek a jogalkotásra visszahatásának igényével cáfolta.⁷¹ A vita ezen szegmense így a nemzetközi

kontroll lehetősége nem időhöz kötött. Az Alkotmánybíróságnak, ha van kedve, foglalkozik vele, ha nincs kedve, nem foglalkozik vele. Valóban született egyetlen alkalommal olyan döntés, ahol az Alkotmánybíróság elbírálta az önkéntes intézkedéseinek az alkotmányosságát, és úgy döntött, hogy nem felelnek meg a követelményeknek - ez az információszabadságra vonatkozó határidőkre vonatkozott -, de rendszerszerűen garanciaként ez az intézmény nem működik. Van egy másik nagyon puha garancia is a jelenlegi és a mostani törvényi szabályozásban is, amely azt írta elő, hogy a kormány képviselői rendszeresen beszámoljanak a parlamentnek arról, hogy milyen intézkedéseket hozott a kormány a veszélyhelyzet idején, ezt azonban az első fél év után sem írásban, sem szóban nem tették meg.” Lásd 64. Arató Gergely DK vezérszónoklata 125., kiemelés hozzáadva.

⁷¹ Lásd 64. Dr. Varga Judit IM zárszava, 181., kiemelés hozzáadva: „A garanciákat, ezt elmondtam a bevezetőmben, az expozícióban is már, az Alkotmánybíróság működése biztosította. Az elmúlt két évben hosszabb időszakon keresztül is fennállt a veszélyhelyzeti jogalkotás. Az Alkotmánybíróság szünet nélkül, még a vírus legveszélyesebb időszakában is működött, és minden beadványt a legnagyobb szakszerűséggel vizsgált meg. Ezért is fontos, hogy olvassák majd el a törvénymódosítások részletes indoklását, hiszen ott szinte egy az egyben a jogalkotást arra buzdítjuk, hogy vegye át mindenképpen az Alaptörvény alkotmányos ellenőrzésének, vizsgálatának formuláit, amelyeket az Alkotmánybíróság hosszú évek óta használ. Magában a katasztrófavédelmi törvényben is, abban a sarkalatos törvényben, amely aztán a cselekvés kereteit megjelöli, leszögezzük, hogy a kormány ezt a jogkört a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan és mindenképpen a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek megelőzése, kezelése, felszámolása céljából gyakorolhatja. Szükségesség, arányosság, célhoz kötöttség nagy nemzetközi jogintézmények által is lefektetett tesztje az, ami alkalmazandó bármiféle rendelkezésre is.”

elvárásoknak megfelelés igényére konkludált, a „szükségesség, arányosság és célhoz kötöttség” kiemelésén túl ugyanakkor néhány elvárás kánonból történő kizárása felmerülhet.

*16) Az AT10M beáldozta a „legenyhébb korlátozás elvét”.
Vélhetően az AB is erre kényszerült volna, mert az a célszerűségi felül-mérlegelés kizárásával inkompatibilis elvárás.*

Míg a határozott idejű korlátozhatóság kérdésében az expoze még utalt az időszakos felülvizsgálat szükségességére, mint az arányosság kategóriájába beleérthető részmozzanatra, és mindez az indokolásokban is tetten érhető, nem esett szó a „legenyhébb korlátozás elvének” – politikai érintettségű alkotmánybírói eljárásokban visszatérő jelleggel hivatkozott – szempontjáról, amely abszolutizálása esetén az alapjog felfüggesztését fogalmilag is kizárná a korlátozhatóság lehetőségéhez viszonyítva.

Azzal, hogy az AB a célszerűségi mérlegelés felelősségét nem vállalta fel, és egyértelműen a végrehajtó hatalom felelősségi körében tartotta az elvben alkalmas alapjog-korlátozási alternatívák közötti választást, indirekt módon mellőzte a korábbi békeidőszaki alkotmánybírói praxisból, valamint a nemzetközi emberi jogi szerződések gyakorlatából is eredeztethető legenyhébb (alkalmas) korlátozás igényét.

Ezt az irányt erősíti az AT10M és a Katmód. indokolása szerinti mellőzés és kormányzati felelősségre utaló figyelemfelhívás is, amely immáron egy esetleges alkotmánybírói visszaemelési szándék akadályát is képezi. Ez az akadály tételes kötőerővel ugyan a bíróságok irányába rendelkezik, ⁷² valószínűleg közvetett módon az

⁷² AT 28. cikk, kiemelés hozzáadva: „A bíróságok a jogalkalmazás során a

Alkotmánybíróságot is visszatartja a legenyhébb korlátozás elvének esetleges különleges jogrendi aspektusokra alkalmazásától. Míg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az alapvető jogok korlátozhatóságáról rendelkezik, különleges jogrendben az 54. cikk (1) bekezdése, majd 2022. november 1-től az 52. cikk (2) bekezdése egyaránt tartalmazza a béke-mértéken túli korlátozás intézménye mellett a nem abszolút alapjog felfüggesztésének kifejezett lehetőségét is. A felfüggesztés értelmezési tartományból kizárása viszont nem feltétlenül tenné szükségessé a leszűkített értelmű korlátozási tárgykörben a legenyhébb korlátozás elvének elhagyását. Az indokolások szerinti kánonba minden esetre nem került bele.

17) Az AT10M és a Katmód indokolása a kodifikációs szempontból kanonizált és leszűkített AB elvárásrendszerhez köti a további vizsgálatokat. A kötőerő ugyanakkor relatív, csak a második beavatkozási szintre és időben korlátozottan hat. A Vbö. töréspont lehet. A történet közepén járunk, nem a végén.

Az AB különleges jogrendi jogkorlátozási teszteket összegző dogmatika tevékenységének felülvizsgálataként is értelmezhető a Katmód. 1-2. §-hoz fűzött részletes indokolásának terjedelmes utolsó bekezdése, amely a jogalkotói olvasat rögzítése az alkotmánybírósági eljárásokkal szemben:

„A szabályozással kapcsolatos garanciális szabály, hogy a Kormány által hozott veszélyhelyzeti intézkedéseket erre

jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

irányuló indítvány esetén az *Alkotmánybíróság köteles felülvizsgálni*. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzeti jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során *kialakított gyakorlata alapján a rendes jogrendi mértéken túl korlátozható alapjogokkal kapcsolatban* vizsgálja, hogy az alkotmánybíróági indítványban kifogásolt intézkedéssel

- az adott alapjogba *történt-e beavatkozás*,
- az alapjogkorlátozásnak van-e *legitim célja*, és a legitim cél a különleges jogrendet kiváltó esemény vagy ezek következményei megelőzéséhez, kezeléséhez, felszámolásához *kapcsolódik-e*,
- az alapjogkorlátozás *alkalmas-e* a legitim cél elérésére,
- az alapjogkorlátozás *arányossága megállapítható-e*, ennek keretében pedig azt is, hogy – az Alaptörvény 53. Cikk (3) bekezdésére is figyelemmel – *a jogalkotó időközönként meggyőződött-e* a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról.⁷³

Az alkotmánybíróági elbírálási kötelezettség így indokolási megerősítést is nyert. Az AB szempontból relatív kötőerejű miniszteri indokolás – a partnerség korrekciós oldalaként – visszaigazolja az értékelési eljárásrend sorrendiségi fokozatait a beavatkozás tényének mérlegelésétől kezdődően a célhoz kötöttségen (amelynek legitimitását a különleges jogrendet kiváltó ok vélelem-szintre is erősíti) és az alkalmasságon keresztül az időlegességi aspektussal kiterjesztett arányosságig. Értelemszerűen az elbírálási sorrend a további szempontok vizsgálatának szükségtelenségét eredményezi, ha a korábbi kérdés alapján az alkotmányos probléma elbírálható: alapjogi beavatkozás (vagy alapjogi minőség) hiányában például fel sem merülhet a különleges jogrendi korlátozás arányosságának kérdése, így az időbeli dimenzió is kizárható például a

⁷³ Lásd 60.

HungaroControl sztrájkbizottsági ügy általánosítása alapján. A jogszabály-előkészítés szakmai műhelye így a saját szempontjából rögzítette a lehetséges alkotmánybíróági teszt-alternatívák szempontjából az autentikusnak kiválasztott formulát.

A miniszteri zárszó⁷⁴ jogalkotás irányában címzett „szinte egy az egyben” buzdítása az alkotmánybíróági formulák átvételére a „veszélyhelyzeti jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során kialakított gyakorlata” szempontjából ennek során kétféle következtetésre is alapot ad:

- indirekt módon utal a dogmatika részleges korrekciójának lehetőségére (például a legyenyhébb korlátozás elvének elhagyására az alkalmas korlátozások összevetése során),
- mellőzi azonban annak exponálását, hogy a veszélyhelyzeti dogmatika-elbírálási teszt és eljárásrend maga kiterjeszthető-e a szükségállapoti és hadiállapoti követelményrendszerre.

Bár az evidens válasz az utóbbi felvetésre elvben megengedő lenne, nem tekinthető véletlen egybeesésnek, hogy a Vb. 92. §-a 2022. november 1-i fordulónappal hatályon kívül helyezi a Katmód. által érintett 24/A. alcímet, így az AT9M hatályosulása során a fenti teszt-hivatkozás már csak jogtörténeti minőségben marad hivatkozható, normatív kötőereje a jelenlegi szinthez képest is elvész, az AB vonatkozásában ki is zárható.

18) A teszt kérdése csak részlegesen dőlt el, a 2022. november 1-i jogállapot (AT10M) új érvelési szegmensét nyitja meg a legyenyhébb korlátozás vs jogalkotói szabadság vitának. A járvány-szkeptikus AB fogalmilag

⁷⁴ Lásd 67.

kizárható volt, de az alapjog-korlátozás 3 fokozata még okozhat meglepetést.

Míg a hatályos szabályok alapján a „sarkalatos törvényben meghatározott” -típusú alaptörvényi szövegrészek alkotmányos kötőereje szempontjából a honvédelmi, illetve katasztrófavédelmi törvényi különleges jogrendi fejezetei normatív tartalmának kiterjeszhetősége hordozta a Szente professzor által is felvetett problémát, az AT10M által módifikált AT9M szövegváltozat szempontjából a Vbö. alapelvi standardjai eredményezhetnek visszarendeződést a pozitív reform-vízió általános támogatása esetén is.

A Vbö. 4. §-a szerinti alapelvi standardok mérlegelése során ugyanis visszatér a kevésbé korlátozó eszköz választásának igénye, a (végrehajtási) jogalkotói és tényleges végrehajtási szempontból egyaránt:

- szükségesség és arányosság: a veszélyeztető következmények és a jogkorlátozás összevetése;
- szükségszerűség a komplex biztonsági környezetben: az elérni kívánt cél szakmai szempontból elvárt eredménye;
- alkalmas lehetséges eszközök közül a kevésbé korlátozó választása;
- átfogó megközelítés elve: szakterületek összehangolása a feladat tervezésétől a végrehajtásig, valamint
- a közösségi mértékű biztonság elsőbbsége: a lehető legszélesebb kör biztonságának erősítése.

Tekintettel arra, hogy a 2022 nyarára eldőlni látszó kérdés sarkalatos törvényi szabályozási szintjén november 1-jén alapvető változás áll be a jogi környezetben, az alapjogi tesztek bizonytalansági faktora az őszi folyamán megerősödhet. Az alkotmányossági dogmatikai teszt szűrését követően mellőzött legenyhébb korlátozás elve törvényi szintű elvként a végrehajtási szabályozás és a tényleges végrehajtási

intézkedések szempontjából törvényességi kérdéssé tehető elvben az alkotmányossági tartalomról leválasztva is. Az már más kérdés, hogy a kormányzati mérlegelési szabadsághoz és a célszerűségi felül-mérlegelés alkotmánybírói kizárásához képest mindez hogyan érvényesíthető a gyakorlatban a kötelező bírósági teleologikus jogértelmezési szabályokra is figyelemmel.

Ezen túlmenően a törvényrontó rendelet büntetőjogi olvasatának Btk. 1. §-szerinti fogalomból levezetett tilalma exponált módon nem Alaptörvény-konform, így az időközben hatályon kívül került veszélyhelyzeti kormányrendelet ügyének esetleges veszélyhelyzeti visszautasításától függetlenül hosszabb távon a Btk. törvényesség-fogalmáig lemenő felülvizsgálata is szükséges lesz.

5. Összefoglalás

Csink professzor kérdéseire – kiemelt szempontrendszer alapján – az AT10M és a Katmód. hatályba lépését követően visszatérve az alábbi összefoglaló válaszok adhatók:

- az érintettség vonatkozásában minél megengedőbb az alkotmánybírói gyakorlat, annál nagyobb az esély a horizontális tételek alapján az egyes intézkedések *actio popularis* – közeli kiiktatására, ugyanakkor az érintettség szigorú értelmezése az AB tevékenységének bírálata szempontjából a nemzetközi *chilling effect*-típusú felvetések veszélyét hordozza;⁷⁵

⁷⁵ Az érintettség túlzott leszűkítése és túlzott kiterjesztése egyaránt kihívásokat hordoz, az egyensúly megtalálása lehet a reális cél. Az EJEB két francia ügyben az érintettség túlzottan absztrakt minősége, illetve visszaélés szerűen alkalmazott panaszuk miatt utasított már vissza COVID-korlátozási beadványokat. ECHR Factsheet – COVID-19 health crisis,

- *a határidő*: megítélése a dogmatikai kérdéstől összetettségétől függ: ha az alkotmánybíráskodás jellegét tekintve elsődlegesen nem ténybíráskodás, a soron kívüliségnél egzaktabb elvárás nehezen kodifikálható, és a veszélyhelyzeti tapasztalatok alapján szükségtelen is;
- a *teszt kiválasztása* pedig legalábbis részlegesen kikerült az AB mérlegelési szabadsága köréből azzal, hogy – indokolási szinten – kvázi-kodifikált standard is megjelent, a végrehajtó hatalom az alkotmányossági standardok szempontjából pozicionálta magát.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság különleges jogrendi gyakorlatával összefüggésben a legalapvetőbb kérdésnek az tekinthető, hogy a döntések tartalmával szemben lehet-e jogállamisági elvárást megfogalmazni? Elsődleges értékelésünk szerint nem, de e vonatkozásban az EU 2022. évi országjelentése valószínűsíthető módon tartalmaz majd ezzel ellentétes példákat is.

Kádár Pál

A különleges jogrendi szabályrendszer reformja¹

1. Előzmények

A különleges jogrendi szabályozás kérdése a rendszerváltást követően hosszú évtizedeken át nem volt komoly elemzés tárgya Magyarországon. A különleges jogrendi esetek körök bővülésére rendszerint már bekövetkezett események vagy közvetlen fenyegetés esetén került sor, elmaradt azonban a rendszerszintű áttekintés és a jogintézmények alkalmazhatóságának, korszerűségének és megfelelőségének vizsgálata. A hazai jogászképzés fókuszától kifejezetten távol esik a védelem igazgatása és ezen belül a különleges jogrendi szabályozás.

A 2019 végén kezdődő világjárvány szinte valamennyi államban egyszerre csak az egyik legfontosabb kérdéssé emelte az alapjogok korlátozhatóságának kérdését, a gyakorlatban tesztelte le az egyes nemzetek védekezési mechanizmusait és a kapcsolódó jogi szabályozást.

A hazai különleges jogrendi szabályozási rendszer fejlesztését azonban nem kizárólag a COVID kényszerítette ki, az ezzel kapcsolatos szakmai előkészítő munka már jóval a járványt megelőzően kezdetét vette, a pandémia kezelésével összefüggő jogi és igazgatási jellegű kihívások csak újabb lendületet adtak a folyamatnak. Mielőtt azonban rátérnénk a különleges jogrendi reformra, végezzünk el egy gyors áttekintést, mitől különleges a különleges jogrend és hogyan alakult ki a ma hatályos szabályrendszer.

¹ MKJHT-MTT közös konferencia előadás 2021. november 3.

2. Mitől különleges a különleges jogrend?

Kivételes hatalom, rendkívüli jogrend, minősített időszak, különleges jogrend. Ezek a fogalmak ugyanazon időszakot fedik, a hazai szakirodalom az éppen aktuális szabályozási megfogalmazásra figyelemmel ezekkel a nevekkal illetve azokat az időszakokat, amikor valamely más módon nem kezelhető fenyegetés esetén az állampolgárok jogait érintő korlátozásokra is kiterjedően, az államszervezet valamely jogosítója a törvényektől eltérő rendeleteket alkothat.

A különleges jogrend alapvető feltétele a jogállamiság, a fékek és ellensúlyok rendszere. Abban az esetben, ha nincs valós hatalommegosztás az államszervezetben, teljesen szükségtelen a különleges jogrendi szabályozás. Az abszolutista állam esetében minden hatalom a királyé, így nincs értelme sajátos eltérő szabályokat alkotni sem. A montesquieu-i hatalommegosztást követő államszervezetek esetében azonban a hatalmi ágak szétválasztása lassítja a döntéshozatali folyamatot, amely bár kétségkívül stabil és demokratikus működést tesz lehetővé, megakadályozza a diktatúra kialakulását, azonban krízis esetén nem képes olyan sebességgel biztosítani a döntéseket, amelyek a veszély elhárításához szükségesek. Ezt felismerve lényegében valamennyi állam kialakította az arra vonatkozó eljárásait és szabályrendszerét, hogy miként biztosít ideiglenes jelleggel, kifejezetten a fenyegetés elhárítása érdekében valamely hatalmi centrumnak többletjogosítványokat. A szabályrendszer kialakításának a célja minden esetben az állam önvédelme és az alkotmányos keretek szerinti normál működés helyre állítása

Megközelítésünkben tehát a jogállami keretek között a különleges jogrend jellemzői az alábbiak:

1. Ideiglenes jellegű hatalmi centrum kialakítása vagy meglévő közjogi entitás többletjogosítványokkal történő felruházása
2. Rendkívüli intézkedési jog és az alapjogok célhoz kötött korlátozhatósága
3. A válság, kihívás, fenyegetés, veszély kezelése érdekében
4. Az állam önvédelme és az állampolgárok biztonsága valamint a normál működés helyreállítása, céljából

Lényeges azt leszögeznünk, hogy a közhiedelemmel ellentétben nem egy másik jogrend lép életbe, hanem a béke jogrend egészül ki a rendkívüli intézkedések jogával, a hazai szabályok szerint egy előre meghatározott, a különleges jogrendi helyzetek típusához igazodó differenciált intézkedéskatalógus felhívására nyílik alkotmányos lehetőség, míg valamennyi egyéb szabályt korlátozás nélkül alkalmazni kell.

A hatályos Alaptörvény szerint jelenleg hat különleges jogrendi időszak van, ezek azonban nem egy gondos tervező munka eredményeként kerültek a rendszerváltáskor az alkotmányos szabályozásba, számos bekövetkezett krízis vagy annak veszélye generálta a rendszer fejlődését, az esetkörök bővülését.

3. A különleges jogrend szabályozása Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig²

3.1. A rendszerváltó alkotmány különleges jogrendi szabályozása

Az 1989-es magyar különleges jogrendi szabályozás megközelítése a német mintát követte³, a minősített időszakok eseteit elkülönítetten, alkotmányos tárgykörként jelenítette meg, majd ezen alapvetésekre építve szabályozta a további részleteket törvényi szinten⁴.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény – a rendszerváltó alkotmány – nevesíti azt a három különleges jogrendi kategóriát, a rendkívüli állapotot,⁵ a szükségállapotot⁶ és a veszélyhelyzetet⁷ amelyek mind a mai

² A cikk ezen fejezete HOFFMAN István – KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/2. ([VBSZK Műhelytanulmányok 2021_2 Hoffman István-Kádár Pál A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I.pdf \(uni-nke.hu\)](https://www.uni-nke.hu/~vbszk/muhelytanulmanyok/2021_2_Hoffman_Istvan-Kadar_Pal_A_kulonleges_jogrend_es_a_valsgakezelo_kozigazgatasi_jogi_kihivasai_I.pdf) munkája részeinek átdolgozott változata.

³ TILL Szabolcs: Különleges jogrend, In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (2019); [12] (<https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend#block-872>).

⁴ A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályainak történeti alakulásáról lásd bővebben KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, *Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. 5-46. o.; KELEMEN Roland: *A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.; FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

⁵ Alkotmány 19.§ (3) bek. Az Országgyűlés: h) hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.

⁶ Alkotmány 19.§ (3) bek. Az Országgyűlés: i) az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres

napig meghatározóak a szabályozás kapcsán. Külön rendelkezés garantálja az alapvető jogok védelmét, a korlátozhatóság határait.⁸

A három különleges jogrendi tényállás kapcsán elmondható, hogy a rendszerváltó alkotmányozás fókuszában nem kifejezetten a különleges jogrendi szabályozás állt, mint fő kérdés, sokkal inkább az államszervezet jogállami kiépítése és intézményrendszerének meghatározása, a békés átmenet levezénylése volt a fő kérdés. Az 1989-es politikai átmenetet követően egyértelmű volt, hogy az alkotmányozó hatalom célja a törvényhozás jogosítványainak megerősítése, ehhez igazodva pedig a végrehajtó hatalom jogosítványainak és az állam – fegyveres – hatalmi karakterének szűkítése volt.⁹

Témánk kapcsán kiemelendő, hogy az akkori alkotmányozók azon célkitűzésüknek eleget tettek, hogy a

cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: szükségállapot) hirdet ki.

⁷ Alkotmány 35. § (1) A Minisztertanács: i) az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (a továbbiakban: veszélyhelyzet), valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket.

⁸ Alkotmány 8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődendő kötelessége.

(4) Az 54-56. §-ban, az 57. § (2)-(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a 66-69. §-ban és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jogokat még rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem lehet korlátozni vagy felfüggeszteni.

⁹ FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozása, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai* Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 306. o.

kialakított alkotmányos struktúra megfelelő garanciákkal bátyázza körül a működést és ne jelenhessen meg ellenőrizetlen és kontrollálhatatlan túlhatalom még a különleges jogrend időszakában sem. Ennek egyes garanciális elemei – csak példaként kiemelve az Alkotmánybíróság működésének korlátozhatatlansága rendkívüli állapotban, vagy az egyes nem korlátozható jogok felsorolása – a mai napig ható módon fellelhetőek a hazai alkotmányos szabályozás szintjén. Mi több, a 2020 decemberében elfogadott, a különleges jogrendi szabályozást alapjaiban megújító Alaptörvény módosítás is megőrizte ezen alapvetéseket – helyesen.

Mindemellett azt is látni szükséges, hogy az adott időszakban a nemzetközi környezet lényegesen megváltozott, a korábbi állandó hidegháborús fenyegetés helyébe az enyhülés és a transzatlanti együttműködés erősödése lépett, olyan folyamatok mentek végbe, amelyek nem feltétlenül abba az irányba mutattak, hogy a fegyveres védelem és biztonság szabályozása lenne az elsődleges, éveken keresztül egyre csökkent a fenyegetettség érzet, amely így az államszervezetre vonatkozó szabályok kapcsán is visszatükröződik. Kijelenthető, hogy a kilencvenes évek elején a veszélyhelyzeten túl mutató különleges jogrendi szabályok alkalmazásának valószínűsége alacsony volt.

Az akkori szabályrendszer kritikájaként megfogalmazható, hogy az egyes tényállások elhatárolása nem feltétlenül kézenfekvő. A rendkívüli állapot viszonylag tiszta és egyszerű szabályt fogalmaz meg, amely kihirdetési feltételeinek megvalósulása ugyan mérlegelést igényel, de egy igen-nem válasszal eldönthető, alapvetően a külső támadással szembeni fegyveres védelem és az ehhez kapcsolható intézkedési rendszer megalapozását szolgálja.

Nem volt ennyire egyértelmű azonban a szükségállapot és a veszélyhelyzet elhatárolásának kérdése. Az előbbi lényegében a rendkívüli jogalkotás jogosítottja szerepkörbe a köztársasági elnököt állítva, a belbiztonsági kihívások kezelését helyezte a fókuszba, azonban a kihirdetés tényállása kiegészült az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetével. Mindez párhuzamba állítható a veszélyhelyzet azon szabályozásával, amely szerint a Minisztertanács az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása, valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket, s amelynek keretében szintén jogosított rendkívüli jogalkotásra. Talán érthető, hogy ezen szabályok közül az elmúlt 30 évben miért kizárólag a Minisztertanács/Kormány által kihirdetett veszélyhelyzet jogintézménye került felhívásra. Ne felejtjük el, hogy a mindenkori kormányzat nem érdekelt abban, hogy bármiféle módon kiengedje a végrehajtó hatalom gyakorlásának akár csak részjogosítványait is a kezéből, még ha ez csak időleges állapot is. Ennek egy olvasatban az a üzenete is lehet, hogy nem volt képes az ország működtetésére, amely döntés nyilvánvalóan komoly politikai kockázatokat is magában foglal. A kormányzás választástól-választásig nem kizárólagosan igazgatási tevékenység, hanem politikai döntések sorozata is, amelynek egyértelmű hatása van a vezető politikai pártokmegítélésére, akár a következő választás eredményére is. Mindezekre figyelemmel nem valószínű, hogy valaha is átruházná a hatalmi jogosítványait bármely politikai erő vagy államszervezeti elem, ha képes kezelni a helyzetet a meglévő felhatalmazásai alapján.

Sajátos szerepet szánt az Alkotmány a rendkívüli állapotban a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, a Minisztertanács tagjaiból, a frakcióvezetőkben, a párthoz nem tartozó képviselők megbízottjából és a Magyar Néphadsereg Vezérkari főnökéből megalakuló Honvédelmi Tanácsnak,¹⁰ amely magába olvasztotta a köztársasági elnök, a Minisztertanács és az Országgyűlés egyes jogosítványait, s ebben az időszakban a rendkívüli jogalkotás kizárólagos feljogosítottjaként működött volna, azonban döntései az alkotmányt nem írhatták volna felül.

Figyelemre érdemes, a szakírók által hatásaiban kevésbé elemzett szabály, hogy a rendkívüli állapotban az Országgyűlés működése nem szűnik meg, azaz a normál jogrendi szabályok szerint is lehetőség van a jogalkotásra, e kétcsatornás, adott esetben a súlyos ellentmondásokat magában rejtő rendszer azonban – szerencsére – sosem került alkalmazásra. Feltételezhető, hogy a Honvédelmi Tanács működése a gyakorlatban komoly koordinációs kihívásokkal nézne szembe, amely egyrészt a parlamenti pártok együttműködési készségének javításával, másrészt a kapcsolódó munkafolyamatok béke időszakban történő begyakorlásával enyhíthető.

Egyenleget vonva, az 1989-ben megalkotott rendszer alkotmányos szinten képes a legfontosabb szóba jöhető kihívásokkal szembeni fellépést lehetővé tévő esetek meghatározására, a kihirdetéssel összefüggő speciális jogalkotási jogosítványok, a döntéshozatali centrum átalakításának megjelenítésére, a lehetséges jogkorlátozás határainak kijelölésére, biztosítja az alapvető kereteket az állam működéséhez az egyes krízis szituációkban, de korántsem nevezhetjük időtállóknak vagy a maga nemében előrelátóknak.

¹⁰ Lásd Alkotmány 19/B. § (2) bek.

Visszautalva a fentiekben tárgyaltakra, a szabályozás strikt volta lényegében biztosította ugyan a jogállami kereteket, azonban az egyes elvben előfordulható, de a szabályozásból kimaradt esetekben akadályként is jelentkezett, amely így az állam önfenntartáshoz való jogának érvényesülési lehetősége gyengült.¹¹

Egyetértünk Till Szabolcs azon kritikái észrevételével¹², amely szerint egy ideális szabályozási rendben a helyzetek és az állapotok elkülönülnének, nem kerülhetett volna sor az akkor alkalmazott kevésbé logikus megoldásra, mindez azonban érdemben lényegesen kisebb jelentőségű, mint a fentebb hivatkozott, „kimaradt” szcenáriók problémája.

Szomorú realitás, hogy a hazai szabályozás e téren szinte kivétel nélkül akkor módosult, amikor valamilyen külső körülmény vagy bekövetkezett esemény ezt szükségesszerűvé tette, kevésbé jellemezte a szabályozást az előrelátás és a fenyegetettség előzetes értékelése.

3.2. A különleges jogrendi szabályrendszer első módosulása, az Alkotmány 19/E.§

A rendszerváltó törvények sorában az egyik utolsóként került megalkotásra a honvédelemről szóló 1993.évi CX. törvény, amelyben végül jelentős késéssel ugyan, de helyet kaptak a rendkívüli helyzetre, szükségállapotra és a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó részletszabályok is. A szabályozás ugyan átmenetinek készült e vonatkozásban,¹³ végül azonban a

¹¹ Vö: Carl SCHMITT: *Politikai teológia*, Budapest, ELTE ÁJK, 1992., 5. o.

¹² TILL: i. m. (2019) [13].

¹³ Hvt. 2.§ (2) Az Alkotmány 19/B.-D. §-aiban meghatározott külön törvények megalkotásáig terjedő időszakra, átmeneti jelleggel e törvény tartalmazza az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett

törvény teljes hatálya alatt ez maradt „a” jogszabály és az Alkotmányban meghivatkozott „alkotmányerejű” önálló törvény sosem született meg.

A rendszerváltást követően az első néhány évben az Alkotmány különleges jogrendi szabályozása alapvetően jól vizsgázott, a három alapeset elegendőnek tűnt, köszönhetően elsősorban annak, hogy az ország – néhány természeti, időjárási eseményen túl – nem kellett szembe nézzen rendkívüli kihívással.

Az első szabályozási szükségszerűség felismeréséhez az 1991-ben kitört délszláv háború eseményei és az európai biztonsági környezet változása vezetett el. A korábbi Európában nehezen volt elképzelhető egy olyan fegyveres konfliktus a térségünkben, amely nem eredményez rövid időn belül a két nagy szövetségi blokk (NATO-Varsói Szerződés) között háborús helyzetet és amelyet nem követ egy olyanfajta eszkaláció, amely egyértelműen rendkívüli állapot kihirdetését teszi szükségszerűvé. A délszláv válság és az ezzel összefüggésben egyre többször megismétlődő határsértések arra készítették a jogalkotót, hogy biztosítson intézményes megoldást egy esetleges váratlan támadás, vagy a határon átsodródó harci cselekmények kezelésére. A téma kapcsán folytatott előkészítő vitában jelentős érvként hangzott el az 1991. október 27-én történt barcsi bombaoldással végződő incidens¹⁴.

rendkívüli állapotban és szükségállapotban alkalmazható, valamint a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó alapvető szabályokat.

¹⁴ HOLLÓSI Nándor: Kötéltánc – Barcs 1991-es bombázásának háttere, *Háború Művészete* (<https://www.haborumuveszete.hu/egyeb-hirek/2250-koteltanc-8211-barcs-1991-es-bombazasanak-hattere>).

Mindezek eredőjeként az Alkotmány 1994. január 1-jei hatállyal kiegészült egy új rendelkezéssel, amely tartalmában „váratlan támadás” néven az Alaptörvényben is megjelenik:

„19/E. § (1) Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a Magyar Honvédség légvédelmi és repülő készütségi erőivel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint - a támadással arányos és erre felkészített erőkkel - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.”

Az új rendelkezés megadta azt a hiányzó felhatalmazást, amely lehetővé tette a fentebb hivatkozott események kezelését. A rendelkezés megalkotásakor ugyan még elképzelhetetlen volt egy 2001. szeptember 11-eihez hasonló támadás, mégis a hazai jogrendben a 19/E. § tette lehetővé később a védekezés megalapozását, a terrorista céllal eltérített és fegyverként használni kívánt légitjárművek elleni tevékenység, a NATO Renegade Concept¹⁵ hazai végrehajtását.

A 19/E. § rendelkezésével szembeni kritika azon oldalról fogalmazódott meg¹⁶, hogy vajon különleges jogrendnek minősülhet-e egy ilyen helyzet, ha a kihirdetésére egyáltalán nem is kerül sor, az állam reakciója a támadásra megelőzi a formális kihirdetéshez fűződő érdek érvényesülését,

¹⁵ Tomáš SCHÓBER – Blažej LIPPAY – Pavel NEČAS: Possibilities of Countering the Air Threat and Prevention Against it, *Review of the Air Force Academy*, 2012/2. 95-101. o., Christopher BENNETT: Interpreting Prague, *NATO Review* 2003 Spring.

¹⁶ TILL: i. m. (2019) [13].

és a klasszikus értelemben vett jogalkotásra, a hatalom megosztás időleges felfüggesztésére nem is kerül sor.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy később az akkor hatályos honvédelmi törvény¹⁷ IX. fejezeti, a rendkívüli intézkedésekről szóló rendelkezései között kapott helyet valamennyi ezen időszakban meghozható intézkedés, melyet a következő honvédelmi törvény¹⁸ tovább erősített.

Szintén érdekes arra rámutatni, hogy a szabályozásban előírt „a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv” mint hivatkozási, felhatalmazási alap jogforrási szempontú besorolása kifejezetten kérdéses. Ez a terv ugyanis semmilyen megközelítésben nem minősül jogszabálynak, előkészítésének eljárása is eltér a klasszikus igazgatási döntés-előkészítésétől, tartalmát tekintve – amely részleteiben szigorúan titkos minőségű – azonban nem kizárható, hogy a védekezés érdekében, közvetlen alkotmányos szintű visszahivatkozással és későbbi kártalanítás, reparáció mellett mégis sor kerülhet egyes normák átlépésére. Ezen esetben a jogi alap sokkal inkább az állam önvédelemhez való joga és a „végszükség” típusú érveken nyugszik.

3.3. A megelőző védelmi helyzet jogintézménye

A különleges jogrendi szabályrendszer következő korrekciójára 1994 után újabb tíz évet kellett várni. A módosítást az tette szükségessé, hogy a hadkötelezettség béke időszaki felfüggesztésével eltűnt az a védelmi potenciál, amelyet a felkészített sorozott katonák és tartalékosok jelentettek, azaz egy tényleges fegyveres konfliktusban a tisztán professzionális alapon működő haderőn túl nem állt volna rendelkezésre olyan

¹⁷ *A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény.*

¹⁸ *A honvédelemről és Magyar Honvédségről 2004. évi CV. törvény, III. fejezet.*

humán erőforrás, akik legalább a túlélés minimális esélyével azonnal bevonhatóak lehetnek volna a védelmi feladatokba. Másik oldalról az Észak-atlanti Szerződés Szervezete felé való elköteleződésünk is szükségessé tette, hogy legyen lehetőség a védelemmel összefüggésben – akár a Washingtoni Szerződés 5. cikkely¹⁹ szerinti kollektív védelmi feladatok kapcsán is –, a hadkötelezettség ismételt bevezetésére.

Mindezekre figyelemmel született meg az a döntés, hogy a rendkívüli állapot mintegy előszobájaként legyen lehetőség a megelőző védelmi helyzet bevezetésére, amely időtartam alatt még nem jelenik meg közvetlen fegyveres összeütközés, de az ország megkezdheti a felkészülést a védelmi képességei kiszélesítésére, külön döntés esetén a hadkötelezettség bevezetésére is sor kerülhet. Ezt a szakmai igényt hivatott kielégíteni a megelőző védelmi helyzet jogintézménye, amely 2005. január 1-jétől része az Alkotmánynak.²⁰

Ez a különleges jogrendi időszak akkor volt kihirdethető, ha az országot külső fegyveres támadás veszélye fenyegette, vagy a kihirdetést szövetségi kötelezettség tette szükségessé. A veszély ez esetben azonban nem közvetlen, ez az ismerv különbözteti meg a rendkívüli állapot fogalmi specifikumaitól, vagyis ez egy klasszikus felkészülési típusú időszakot jelent, szűkebb rendkívüli intézkedési körrel. A rendkívüli intézkedésekre vonatkozó szabályrendszer a

¹⁹ A Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről 1999. évi I. törvény.

²⁰ Alkotmány 19. § 3) n) (Az országgyűlés) külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti (meghosszabbítja) a megelőző védelmi helyzetet, és felhatalmazza a Kormányt a szükséges intézkedések megtételére.

törvényi szinten erre figyelemmel érdemben is módosult, kiegészült. Az 1993-as és a 2004-es honvédelmi törvények hatályba lépése közötti időszakban a rendkívüli jogrendek közül kizárólag veszélyhelyzet kihirdetésére került sor,²¹ a további rendkívüli időszakok szabályozásának megfelelőségét, elégségességét gyakorlati példa nem igazolta, ezért a jogalkotó szisztematikusan nem vizsgálta felül, lényegében az 1993-as szabályozás átemelésére került sor.

A megelőző védelmi helyzet mint új jogintézmény bevezetésével összefüggő rendszabályok és intézkedések körében a Kormány felhatalmazást kapott, hogy a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezessen be.²² Az így bevezetett intézkedések célja a lehetséges fegyveres összecsapás megelőzésének biztosítása, illetve ennek sikertelensége esetén a konfliktusra való közvetlen felkészülés garantálása volt.

Ezzel a jogintézménnyel a hazai különleges jogrendi szabályozás ötödik esetköre is a jogrendszer részévé vált, s akkor, a 2000-es évek közepén minden jel arra mutatott, hogy az így biztosított felhatalmazások és intézkedési lehetőségek elégségesek az elméletben azonosítható kihívások kezelésére és a biztonság helyzet sem teszi szükségessé ennél szélesebb körben való gondolkodás folytatását.

Ez a fajta „béke percepció” rányomta a bélyegét a 2011-es alkotmányozás megközelítésére is. Az Alaptörvény megalkotása a különleges jogrendi szabályrendszert

²¹ Mindösszesen három alkalommal: 176/2002. (VII. 15.) Korm. rendelet; 40/2001. (III. 6.) Korm. rendelet; 47/2000. (IV. 10.) Korm. rendelet.

²² 2004. évi CV. törvény 201. §.

lényegében egyfajta profiltisztításon túl egyebekben nem korszerűsítette.²³

Az Alaptörvény a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat egy fejezetbe rendezte, a veszélyhelyzet és a szükségállapot tényállásai közti bizonytalan átfedéseket a szabályozás kitisztázta, a 19/E. § szerinti helyzetet váratlan támadás megnevezéssel áttemelte, míg a rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet fogalmát nem korrigálta.

Ahogy Balogh András fogalmaz²⁴, a különleges jogrend közjogi kereteit megadó Alaptörvény és ennek részletszabályait tartalmazó honvédelmi törvény²⁵ 2011-ben – még azt mondhatjuk, hogy a kétezres évek elejének „békeérzetében” – született, nem számolt olyan kihívásokkal, amelyeknek az idő múlásával szomorú aktualitást adott a valóság.

3.4. Az Alaptörvény hatodik módosítása, a terrorveszélyhelyzet

A hazai különleges jogrendi szabályrendszer következő kiegészülésére, a hatodik különleges jogrendi helyzet megalapozására 2016-ban került sor, az Alaptörvény hatodik módosításával. Ismét csak tény, hogy a kiegészítésre ezúttal is már bekövetkezett események, az Iszlám Állam terrorszervezet

²³ KÁDÁR Pál: Sarkalatos átalakulások –A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén 2010-2014, *MTA Law Working Papers*. 2014/36.

²⁴ BALOGH András József: Quo Vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán; In: FARKAS Ádám (szerk): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*; Budapest, Dialóg Campus, 2018, 168, 171. o.

²⁵ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* 2011. évi CXIII. törvény.

európai támadásai,²⁶ valamint európai sejtjeinek megerősödése, továbbá az Ukrajnában 2014-re kialakult hibrid háborús fenyegetés majd háború jelentette kihívás miatt került sor.²⁷

Az európai biztonsági helyzet gyors és jelentős változása szükségessé tette annak mérlegelését, hogy a (terror)fenyegetettség ilyen fajta szélsőséges, közvetlen eshetőségei is a különleges jogrendi szabályozás körébe kerüljenek. A szabályozás előkészítése során a jogalkotó azzal szembesült, hogy szinte valamennyi európai országban kihívást jelent az új típusú fenyegetés kezelése, azonban a hazai válságkezelési és különleges jogrendi szabályozás olyan mértékben rugalmatlan, hogy az a legalapvetőbb, egyébként rendelkezésre álló képességek bevetését sem tenné lehetővé, ideértve a Magyar Honvédség felhasználásának lehetőségét sem.

Mindezek alapján az Alaptörvény 51/A. cikke²⁸ egyfajta újabb „előszoba” tényállásként jelenik meg, ezúttal a szükségállapot vonatkozásában. A terrorveszélyhelyzet szabályozásának különlegessége, hogy már a kezdeményezést követően, de még a kihirdetés előtt is lehetőség van a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és

²⁶ Párizs 2015. november 13., Brüsszel 2016. március 22., illetve az Alaptörvény hatodik módosítását követően Ansbach, Nizza, Rouen, Hamburg, London, Manchester, Katalónia, Stockholm.

²⁷ bővebben lásd: FARKAS Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről, *Szakmai Szemle*, 2016/3. 174-190. o.

²⁸ Alaptörvény 51/A. cikk (1) Az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható.

tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedésekre, amelyek eltérő országgyűlési döntés hiányában legfeljebb 15 napig hatályban is maradhatnak.

Ezzel a szabályozási megoldással olyan Rubikont lépett át a jogalkotó, amelyet eddig még nem alkalmazott, azonban, ahogy a későbbiekben látni fogjuk, 2023-tól a különleges jogrendi helyzetekkel kapcsolatban általános szabállyá vált. Ehelyütt nem kívánjuk lefolytatni azt a vitát, hogy vajon alkotmányos jogállami megoldás-e egy olyan felhatalmazás, amely már a különleges jogrend kihirdetését megelőzően lehetővé teszi a törvényektől eltérő intézkedések megtételét – egyébként igen, amennyiben maga az alaptörvény rendelkezik így. Azt azonban feltétlenül szükséges kiemelni, hogy ettől eltérő felhatalmazásnak nem is nagyon lenne értelme, hiszen a védekezés során az ilyen helyzeteknél az azonnali beavatkozás feltétlenül szükséges és a konkuráló alapjogok tesztjénél az élethez és biztonsághoz való jog érvényesüléséhez, valamint az állam fennmaradásához jelentősebb érdek fűződik, mint bármely más joghoz.

Az új különleges jogrendi esetkör lényeges és nyugat-európai mintákat követő eleme a fegyveres erő közreműködésének biztosítása. Egy terrorcselekmény vagy terrorfenyegetettség kapcsán előfordulhat olyan eset, hogy annak kiterjedtsége miatt a rendvédelmi szervek alkalmazása nem lesz elégséges, így minimálisan praktikus, de inkább nélkülözhetetlen, hogy a fegyveres erő közterületen ellátott szolgálattal védje a polgárok épségét és biztonságát, vagy egyes különleges képességeivel közvetlenül a terroristákkal szembeni fellépésben is közreműködjön. Ez a szabályozás már 2016-ban előrevetítette annak a valószínűségét, hogy az egyre veszélyesebbé váló világban a haderő feladatai már nem

szűkülhetnek kizárólag a külső biztonság szavatolására és a minősített időszakai hazai alkalmazásra, figyelemmel arra a tényre, hogy az állami szervek közül, szervezett formában kizárólag a haderő képes nagy létszámban valamennyi szakmai területre kiterjedt szakmai képességeket rövid időn belül biztosítani egy krízishelyzetben.

3.5. Az Alaptörvény kilencedik módosítása, a különleges jogrendi szabályozás átfogó reformja

A fentieket összevetve megállapítható, hogy a hazai különleges jogrendi szabályozás 1989 óta végbement fejlődése szinte kivétel nélkül valamely már bekövetkezett eseményhez vagy annak közvetlen veszélyéhez volt köthető.

Kisebbségben az Alaptörvény kilencedik módosítása²⁹ is ilyennek tekinthető a vonatkozásban, hogy a COVID-pandémia kezelése során megtapasztalt jogi korlátok és a védekezés gyakorlati tapasztalatai is generálták a módosítást, azonban vitán felül kijelenthető az is, hogy a módosítás további elemei, a különleges jogrendi esetszámok csökkenése, a fogalmak pontosítása lényeges változások megalapozását és messzemenőig rugalmas különleges jogrendi működést tesznek lehetővé a jövőre nézve.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása újra definiálta az egyes különleges jogrendi helyzeteket, megnevezésében, tartalmában és a hozzákapcsolódó joghatásokban is újdonságokat hozott, miközben az ilyen esetek számát mindösszesen háromra csökkentette. Ahogy az előzőekben vázolt nemzetközi mintákból is látható, a hazai szabályozás hat különleges jogrendi esete példa nélküli fragmentáltságot eredményezett, a döntéshozatali centrum meghatározása pedig

²⁹ 2020. december 22.

egy esetenben nem a legpraktikusabb megoldást mutatja, adott esetben a védekezés elnehezülését eredményezheti.

Egyetérthetünk Dunlap azon megállapításával,³⁰ hogy a nem megfelelő jogi szabályozási megoldás önmagában is kockázatot jelent az állam működés stabilitása és a védekezés megszervezhetősége kapcsán. Szélsőséges esetben az is előfordulhat, hogy az elégtelen szabályozás miatt nem adható jogállami válasz a kihívásra, így a kilencedik módosítás alapvetése, ezen támadhatóság csökkentése, az operatív alkalmazhatóság fokozása, mindenképpen üdvözlendő.

A kilencedik módosítás legfontosabb eredménye egyrészt, hogy a különleges jogrendi esetek számát háromra csökkentette, melyek tipizálása a külső biztonság, a belső biztonság és az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos események elleni védekezés mint cél mentén végezhető el.

A külső biztonság kapcsán az új tényállás a hadiállapot,³¹ amely magába olvasztja a korábbi rendkívüli állapot valamennyi esetét és a korábbi megelőző védelmi helyzet egyes elemeit. Új eleme a szabályozásnak, hogy a 21. századi kihívásoknak megfelelő rugalmasságot biztosít azzal a megfogalmazással, amely „hatásában külső fegyveres

³⁰ bővebben erről Charles Jr. DUNLAP: Lawfare, In: John MORTON et. al. (szerk.) *National Security Law*, 823-838. o. (https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6100&context=faculty_scholarship); Charles Jr. DUNLAP: Lawfare 101 A Primer, *Military Review*, 2017/may-june, 8-17. o. (https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6434&context=faculty_scholarship).

³¹ Alaptörvény 49. cikk (1) Az Országgyűlés a) háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély,
b) külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, vagy
c) kollektív védelemre irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítése esetén hadiállapotot hirdethet ki.

támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye” esetére is lehetővé teszi a hadiállapot kihirdetését. Ebben a körben értelmezhető lehet a kibertámadás, de akár a vízbázis mérgezése vagy szándékos katasztrófa előidézése, vagy bármely más, ma még nem beazonosítható támadó magatartás.

A hadiállapot kapcsán újdonság, hogy a megalakulás időigényére és döntéshozatali eljárásainak összetettségére, működési begyakorlottságára figyelemmel kevésbé operatívnak mondható Honvédelmi Tanács jogintézménye is megszűnik, s helyébe a Kormány rendkívüli jogalkotási felhatalmazása lép. A Kormány ezen széleskörű felhatalmazása azonban nem eredményez jogállami deficitet, mert az Országgyűlés a Kormány döntéseit bármikor hatályon kívül helyezheti³² és a jogorvoslati fórumként is működő Alkotmánybíróság működése különleges jogrendben is folyamatos. E folyamatos működés érdekében a Kormány maga is köteles intézkedéseket tenni.

Hadiállapot idején a Kormány gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, illetve az Alaptörvény nevesíti azon jogosítványokat, amelyeket kizárólag Kormány gyakorolhat: döntés a Magyar Honvédség hazai és külföldi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról. Ez a megoldás alkalmas arra, hogy a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben (Vbö.), a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvényben (újHvt.),

³² Alaptörvény 53. cikk (3).

valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben rögzített további jogosítványok mentén a teljes államszervezet és a lakosság rövid időn belül a védekezés szolgálatába legyen állítható.

A belbiztonsági különleges jogrendi tényállás továbbra is a szükségállapot³³ nevet viseli, tartalma azonban szintén korszerűsítésre került. A fogalmi elemek közül kikerült a „fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos” fordulat, ehelyett elegendő „az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény”, illetve a felsorolás kiegészült az alkotmányos rend „felforgatására irányuló cselekménnyel” mint lehetőséggel. Mindkét módosítás a hibrid, nem konvencionális kihívások kezelhetőségét szolgálja, rugalmas értelmezést tesz lehetővé és ezekre alapozva az állam az olyan fenyegetéstípusokra is képes reagálni, amelyek a ma hatályos szöveg szerint nem lennének megnyugtatóan kezelhetőek.³⁴

További lényeges változás, hogy a szükségállapotban 2023 júliusától már nem a köztársasági elnök a rendkívüli intézkedések kibocsátására jogosult, hanem a végrehajtó hatalom kap kiterjesztett jogosítványokat, hasonlóan más európai országok megoldásához. Eléggé kézen fekvő, hogy a mindenkori kormányzat képes a legoperatívabban meghozni a

³³ Alaptörvény 50. cikk (1) Az Országgyűlés a) az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény, vagy

b) az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén szükségállapotot hirdethet ki.

³⁴ Egy átfogó informatikai támadás például csak meglehetősen távoli analógiával lenne fegyveres és erőszakos elkövetésnek tekinthető, miközben ezen eszköz kifejezetten alkalmas lehet az államszervezet bedöntésére, amelyre nyilván reagálni szükséges.

döntéseket, ehhez rendelkezik megfelelő apparátussal és eljárásrenddel, amelyeket azonnal képes alkalmazni. A ma hatályos szöveg alapján a szükségállapot kihirdetése valószínűsíthetően átmeneti zavart, de legalábbis lassulást okozna a döntéshozatalban, így az új szabály egyértelműen előremutató és célszerűnek tekinthető.

A szükségállapot 30 napra hirdethető ki, meghosszabbításához az Országgyűlési képviselők kétharmados támogatása szükséges.

A harmadik, döntően az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos események, valamint ezek következményeinek kezelését szolgálni hivatott különleges jogrendi helyzet a veszélyhelyzet.³⁵ A szabályozás – merítve a COVID pandémia kezelésének gyakorlati tapasztalataiból – a 30 napban határozza meg azt az időtartamot, amelyen belül a Kormány az Országgyűlés külön felhatalmazása nélkül rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A szabályozás újdonsága, hogy ez utóbbi felhatalmazást az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával adhatja meg, szemben a ma hatályos egyszerű többséggel. Ez a megoldás a jövőben biztosítja, hogy az Országgyűlésben a különleges jogrend meghosszabbítására vonatkozó döntés valamennyi esetben magas legitimitációval születhessen.

A 2023. július 1-jével belépő szabály a veszélyhelyzetre vonatkozó tényállást is pontosítja a „különösen” fordulat

³⁵ Alaptörvény 51. cikk (1) A Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény - különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség - esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.

betűzésével, elkerülendő az olyan bizonytalanságokat,³⁶ hogy vajon alkotmányosnak tekinthető-e a veszélyhelyzet kihirdetése járvány esetén, megengedhető-e, hogy a végrehajtást szabályozó törvény³⁷ az alkotmányos szinthez képest további kiterjesztő értelmezéssel operáljon.

A teljes különleges jogrend fejezet kapcsán ki kell emelnünk azt, hogy a Kormány az egyes különleges jogrendek kihirdetésére vonatkozó indítványával egyidejűleg már felhatalmazást nyer – eltérő országgyűlési döntés hiányában legfeljebb 60 napra – a rendkívüli intézkedések megtételére. Erre a korábban csak a terrorveszélyhelyzetnél alkalmazott megoldásra azért van szükség, mert a védekezés és a biztonság mint alapvető cél és érdek érvényesítése nem szenvedhet késedelmet, amint a szükséges alapinformáció rendelkezésre áll a fenyegetésről, az azonnali beavatkozás is szükséges lehet. Nem szabad elfelejtenünk azt a tényt sem, hogy a hadiállapot és a szükségállapot esetében feltétlen országgyűlési támogatottság szükséges, amely döntés meghozatala önmagában is időkésedelmet jelent. Nem megengedhető, hogy az Országgyűlés esetleges akadályoztatása vagy eljárásának időigénye miatt a védekezésre ne, vagy csak jelentős késedelemmel kerüljön sor, ráadásul ezen különleges jogrendek esetén nem kizárható, hogy a jogellenes cselekmények éppen a népképviselési szerv működésének ellehetetlenítését célozzák. És ne legyen illúzióink, az

³⁶ Lásd erről bővebben BALÁZS István – HOFFMAN István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers*, 2020/21.; SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, *Állam és Jogtudomány*, 2020/3.; 115-139. o.

³⁷ *A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény.*

ellenérdekelték, – különösen, ha valamely idegen állam támogatása áll mögöttük –, valószínűleg sikerrel tennék ezt.

4. A különleges jogrendi szabályozás átfogó reformjának soron következő lépései

A szabályozási reform nem zárult le az Alaptörvény módosításával, elengedhetetlen a szabályozás új megközelítési logikájának végig vitele a teljes közigazgatási rendszeren és a szabályozás egyéb szintjein is. Önmagában az Alaptörvény nem determinálja a részletszabályokat, jelentős mozgástér áll rendelkezésre a végrehajtási szintű eljárások kidolgozása során.

Amennyiben a jogalkotó úgy döntött volna, hogy a jelenlegi eljárásokat betonozza be továbbra is a jogrendszerbe és csak a három új alkotmányos szinten szabályozott különleges jogrendi esetkörhöz igazítva szervezi meg az igazgatási rendszer működését és a válságkezelést – lényegében változatlan logikával –, abban az esetben nem beszélhetünk valós korszerűsítésről, a szakmai válaszaink lényegében múlt századiak maradnának.

Ezzel szemben (és szerencsére) a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) megalkotásával a jogalkotó egyértelművé tette, hogy a cél a rendszer átfogó megújítása. Egy olyan kódex jellegű szabályozás született, amely keretet ad a teljes válságkezelési szabályrendszernek, megalapozza a védelmi és biztonsági tevékenységekkel összefüggő valamennyi fontosabb jogintézményt, az alapelvektől és a kötelezettségek rendszerétől kezdődően, az irányítás és szervezetrendszeren keresztül, a tervezésen és az ellenőrzésen át, a nemzeti ellenállóképesség kérdéseit is érintve egészen a különleges jogrend időszakában alkalmazható intézkedésekig bezárólag.

A szabályozás átfogó felülvizsgálatára és nagy mélységű átalakítási szándékára az a tény is egyértelműen utal, hogy az Országgyűlés azóta kihirdette az új Hvt-t, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvényt is, melynek válságkezelési szabályrendszere már a Vbő-t alapvetésként kezeli, mi több a honvédelmi válsághelyzet jogintézményét³⁸ össze is kapcsolja a Vbő. összehangolt védelmi tevékenység intézkedés csomagjával³⁹.

Hasonló korrekciókat végzett el a jogalkotó a Katasztrófavédelmi törvényben is⁴⁰, amelyek hatályba lépése egyaránt 2023. július 1-re időzített, megfelelő felkészülési időt biztosítva a végrehajtásra.

A fentiekén túl át kell tekinteni a teljes hazai jogrendszer kapcsolódó szabályait, ideértve a válságkezelés más eszközeit és jogintézményeit is, hogy koherens, minden elemében a 21. századi kihívásoknak adekvát eljárások álljanak rendelkezésünkre.

A 2023. július 1-jéig előttünk álló időszak feladata lesz a végrehajtási szabályok és ágazatokon belüli tervek aktualizálása, újraalkotása éppúgy, mint a kapcsolódó szervezetek megfelelő átalakítása és a jelenleg nem létező elemek megalapítása. Ezek sorából kiemelendő a Vbő. 52. § szerinti védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének megalakítása, amely meghatározó koordinációs eleme lesz az állam működésének.

³⁸ Lásd *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény* 107. §.

³⁹ Lásd Vbő. 76. §.

⁴⁰ Lásd: egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2021. évi CXXI. törvény rendelkezéseit

Jelen cikkem a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság és a Magyar Hadtudományi Társaság 2021. november 3-ai közös konferenciáján elhangzott előadásom lényegi mondanivalóját vázolja, nem célozom ehelyütt ezen túlmutató megállapításokat és összefüggéseket megvilágítani. A téma iránt érdeklődő olvasók figyelmébe ajánlom a Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely közzétett műhelytanulmányait.⁴¹

⁴¹ Elérhető: <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022> .

Vikman László

Az aktuális kibertéri fenyegetések jogi kihívástérképe¹

1. Bevezetés

A cégek, szervezetek kiberstratégiáinak állandó, „kötelező” tartalmi eleme a fenyegetések értékelése, egyértelmű, hogy ezekkel – komolyan vett védelmi tevékenység esetén – érdemes jogi szempontból is foglalkozni. A jelentős kockázatok figyelembevétele, a kockázatkezelési-mátrixokba való felvétele, esetleges ellenlépések, mitigációs intézkedések előzetes tervezése elengedhetetlen a védelmi architektúrát alapjaiban meghatározó szervezet kialakításának, a hatékony védelemhez szükséges képességeknek, valamint az ehhez szükséges humán- és technológiai fejlesztéseknek a meghatározásában. Komplex megközelítésben azonban a kibervédelem nem csupán a korszerű technológia és a kompetens mérnök-csapat összessége. Ha mindennek háttéréből hiányzik a hatékony szervezeti felépítés a fenyegetésekhez igazítottan gyors döntési mechanizmusokkal, a megfelelő szabályozási háttérrel és annak magabiztos értelmezési gyakorlatával, továbbá az operatív működés megfelelő jogi támogatásával² az a hatékony védelem

¹ Jelen tanulmány a szerzőnek a Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper 2022/4. számaként megjelent kéziratának átdolgozott, bővített változata. Lásd: VIKMAN László: Szempontok a kibertér egyes aktuális fenyegetéseinek jogi értékeléséhez. *Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper 2022/4.*

² Például az adott szervezet üzemmenetéhez, felelősségi- és kockázati szintjéhez igazított beszállítói szerződések, melyek a megkívánt mértékben szabályozzák az egyes termékfelelősségi, személyes adatok védelméhez kapcsolódó, szerzői jogi, és rendelkezésre állási kérdéseket is.

kialakítására tett erőfeszítéseket gátolhatja, akár meg is béníthatja.³

Azzal a megközelítéssel is érdemes tehát az egyes fenyegetés-elemzéseket, támadásról szóló híradásokat vizsgálni, hogy a technikai elhárító/helyreállító lépések az eseménykezelés után hogyan kerültek beillesztésre az adott szervezet döntési láncába, az ezzel megbízott szervezeti egységek hogyan illeszkednek a szervezet vezetési-irányítási struktúrájába, mi garantálja a megfelelő humán-adminisztratív-anyagi támogatásukat, és hogy az egyes támadás-típusok, krízisek milyen jogi következményekkel és tapasztalat feldolgozással járnak, esetleg milyen előzetes óvintézkedések tehetők jogi szempontból a felmerült problémák hatékonyabb kezelése érdekében.

A NATO Kooperatív Kibervédelmi Kiválósági Központja (a továbbiakban: CCDCOE) a katonai szövetség egyik tudományos értelemben is legaktívabb szakosított tudáscentruma. Elemzéseinek, publikált tanulmányainak és magasan értékelt konferenciáinak szakmai üzenetei és megállapításai - az infokommunikációs technológiák ösztársadalmi jelentőségének köszönhetően is - széles körben tarthatnak számot a figyelemre és megfontolásra, a

³ Ennek rendszerszintű állami és jogi kérdéseiről lásd: Garrett DERIAN-TOTH, Ryan WALSH, Alexandra SERGUEEVA, Edward KIM, Alivia COON, Hilda HADAN, Jared STANCOMBE: Opportunities for Public and Private Attribution of Cyber Operations. *Tallinn Paper No. 12.*, Tallinn, NATO CCD COE, 2021.; FARKAS Ádám: A kibertér műveleti képességek kialakításának és fejlesztésének egyes szabályozási és államszervezési alapvonalai, *Jog Állam Politika*, 2019/2. szám, 63-79. o.; FARKAS Ádám: *A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022.; KELEMEN Roland: Cyberfare State – Egy hibrid állammodell 21. századi születése, *Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper*, 2022/1. szám.

hagyományos értelemben vett védelmi-biztonsági szférán túl is. Bár a 2022-es évnek az orosz-ukrán háború a biztonságpolitikai szempontból legjelentősebb és valószínűleg hosszú évtizedekre hatásokkal és súlyos következményekkel járó eseménye - amelynek szintén fontos eleme a kibertérben mindkét fél által végrehajtott tevékenységek - de ettől a kijózanítóan zord eseménytől is elvonatkoztatva érdemes áttekinteni az elmúlt év fő kiberfenyegetési trendjeit. Ezt követően néhány erre az évre prognosztizáltan erősödő tendenciát is említünk, mivel ezek mérlegelése a saját szervezet szempontjából segíthet kibervédelmi törekvéseinknek a fenyegetési környezethez adekvát kalibrálásában, illetve tágabban a hazai kooperatív kiberbiztonsági kutatások ösztönzésében.⁴

⁴ Ehhez lásd: KOVÁCS László: A kiberbiztonság és a kiberműveletek megjelenése Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiájában, *Honvédségi Szemle*, 2022/5. 3-18. o.; KOVÁCS LÁSZLÓ: *Kiberbiztonság és -stratégia*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.; KASSAI Károly: Kibertér - Aktuális változások, *Szakmai Szemle*, 2019/1. 116. o.; BIHARI László – MAGYAR Sándor: Mennyország helyett a pokolba, avagy az informatikai támogatás kihívásai. *Szakmai Szemle*, 2020/4. 158-169. o.; Annamária BELÁZ, Csaba KRASZNAY, Zsolt SZABÓ: *Cybersecurity strategy and leadership management issues*. September 2020, In: *IMCSM Proceedings - An international serial publication for theory and practice of Management Science*, University of Belgrade, 242-252 o.; KELEMEN Roland – SZÉPVÖLGYI Enikő: A modern technológia és ami mögötte van – Konferencia a modern technológia biztonsági kockázatairól és állam- és jogtudományi kapcsolódásairól. *Katonai Jogi És Hadijogi Szemle*, 2021/4. 191-197. o.; KELEMEN Roland: A nem állami kibertéri műveletek egyes szereplőinek jelentősége a hibrid konfliktusokban. *SmartLaw Research Group Working Paper*, 2021/2. 1-17. o.; FARKAS Ádám: Kibertér művelet: Hírszerző, rendészeti és katonai műveletek elege?: Gondolatok az angol National Cyber Force kapcsán, *Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper*, 2021/1. 1-8. o.; FARKAS Ádám: Biztonság – Geopolitika – Digitalizáció, avagy Amael Cattaruzza „A digitális adatok geopolitikája” című kötetének főbb üzenetei. *SmartLaw Research Group Working Paper*, 2021/1. 1-13.

2. CCDCOE elemzés 2021-ről

A CCDCOE 2022. januárjában kiadott „Recent Cyber Events” 14. száma⁵ a szerzők által 2021-ben leginkább dominánsnak tekinthető három kibertéri fenyegetésről szól. Ezek a zsarolóprogramok, az IT-ellátási láncok kompromittálásával végrehajtott támadások és a kémszoftverek, avagy megfigyelésre alkalmas szoftverek voltak.

A rosszindulatú programok egy külön kategóriája, a zsarolószoftverek nagy figyelmet kaptak a tavalyi évben. Ezek a rosszindulatú kódok nem csupán titkosítják, és olvashatatlanná teszik az áldozat rendszereiben tárolt adatokat, amelyeket csak „váltságdíj” ellenében oldanak fel a támadók, hanem a fenyegetés gyakran kettős, mivel a megszerzett adatok nyilvánosságra hozatalával történő nyomásgyakorlás hatására egy a hírnevére és működési prudenciájára érzékeny szervezet kétszeresen is szinte kilátástalan helyzetbe kerül (pl. egy ügyfélbizalomra építő pénzügyi szolgáltató; szenzitív adatokat kezelő szolgáltató cég; üzleti/szervezeti titkokra is rálátást nyerő auditor; stb.).

Másodlagos hatásai egy nem csupán adatokat tároló, de azokat folyamatosan a működésében használó entitás esetében időnként még komolyabbak lehetnek, mint akár az első körben akár a támadók is megbecsülték. Gondolhatunk itt az egészségügyi szolgáltatókat ért támadásokra⁶, amelyek emberéleteket és ellátásbiztonságot veszélyeztetnek, vagy az elemzésben külön is

⁵ Sungbaek CHO ET. AL.: Recent Cyber Events: Considerations for Military and National Security Decision Makers, Tallinn. CCDCOE, Recent Cyber Events No 14 / January 2022

(<https://ccdcoe.org/library/publications/recent-cyber-events-considerations-for-military-and-national-security-decision-makers-2/>).

⁶ Ransomware Trends 2021.
(<https://www.hhs.gov/sites/default/files/ransomware-trends-2021.pdf>).

kiemelt májusi Colonial Pipeline-támadás esetében, amely az USA keleti partján bénította meg a belföldi üzemanyagvezeték-rendszert vezérlő informatikai rendszereket, ezzel ellátási zavarokat és üzemanyagár-emelést is előidézve.

Ezek a támadások nem csak azt mutatták meg, hogy mennyire erősen összekapcsolódott a társadalom és az információs rendszerek, hanem azt is, hogy mennyire sebezhetővé és függővé váltunk a kritikusnak tekinthető infrastruktúránk működésétől. A zsarolóprogramok jellemzően ilyen szolgáltatásokat céloznak meg, és ezek egymással igen gyakran a kiterjedt hálózatosság miatt még annyira erős kapcsolatban is állnak, hogy valamelyik kiesése képes lehet dominó-hatás kiváltására is. Egyre nyilvánvalóbb, hogy a rezilienciához nem elegendő a robosztus és redundáns digitális rendszerek kiépítése, de bizonyos létfontosságú funkciók vonatkozásában az „analóg” technológiák, a sziget-szerűen is működő helyi megoldások (pl. tartalék-generátorok) kialakítása is szükséges lehet. A kritikus infrastruktúrákat – vagy magyar terminológiával, létfontosságú rendszerelemeket – érintő veszélyek jelentőségét jól mutatja, hogy a kérdést már az USA-ban összkormányzati felelősségként és erőfeszítésként kezelik⁷ és a nemzetközi összefogás is elengedhetetlen összetevője a hihető és kézzelfogható elrettentést is jelentő bűnüldöző tevékenységnek.

A második kiemelt témaként választott informatikai rendszerek ellátási láncok biztonságával kapcsolatos aggályokat a még 2020 végén kezdődő, de igazán 2021-ben eszkalálódó Solarwinds-incidens tette mindenki számára nyilvánvalóvá. A rosszindulatú

⁷ Akár katonai erőforrások bevonásával is, lásd: U.S. Military Has Acted Against Ransomware Groups, General Acknowledges, *The New York Times* (<https://www.nytimes.com/2021/12/05/us/politics/us-military-ransomware-cyber-command.html>).

kódrészletek eltávolítása az első, CISA⁸ által kiadott útmutató publikálása után még hat hónappal sem fejeződött be teljesen minden érintett rendszerből. A szabványügyi kérdésekkel foglalkozó NIST által kiadott útmutató⁹ megállapítása szerint: „A szervezetek ma már nem biztosíthatják magukat egyszerűen a saját infrastruktúrájuk határvédelmével, mivel a határaikat ma már lehetetlen egzaktul meghatározni; a fenyegetések szándékosan a kibervédelmi szempontból fejlett szervezetek beszállítóit célozzák, kihasználva a leggyengébb láncszemet.” A Kaseya, BigNox és Gigaset incidensek szintén aláhúzták ennek a veszélynek a fontosságát.

Másik támadási irány, az „újrahasznosított” és akár nyílt forrású átvett programrészletek, csomagok és könyvtárak megfertőzése, melyeken keresztül a támadó célú kódot maga a későbbi áldozat emeli be saját környezetébe, de előfordult a szoftver-fejlesztő környezetek, eszközök kompromittálása is (Codecov).

Az ellátási-beszállítói lánc biztosítása érdekében a beszállítóknak maguknak kell felelősséget vállalniuk először a saját tevékenységeik vonatkozásában – megfelelő teszteléssel, a nyílt internettől szegregált fejlesztéssel, biztonságos konfiguráció menedzsmenttel, tanúsítvány-kezeléssel és az automatikus frissítéseket is terjesztő szoftver-platformok megerősítésével. Ha a fejlesztési folyamat egy része kiszervezésre kerül, mindenképpen védeni kell a forráskódot, és további ellenőrzéseket kell végrehajtani az esetleges sérülékenységek és rosszindulatú kódok feltárására. A beszerzések esetén a részletes specifikáció vizsgálatának egészen komponens-szintig le kell mennie, és érdemes megfontolni a beszerzett termékkel szemben valamilyen megbízható harmadik fél, egy tanúsító szervezet általi

⁸ Cybersecurity and Infrastructure Security Agency, (<https://www.cisa.gov/>

⁹ <https://csrc.nist.gov/publications/detail/nistir/8276/final>).

certifikációját is (akár a Common Criteria, vagy az ISO 27001 szabvány mentén)¹⁰.

A záró téma a 2021-ben globális széles médiafigyelemmel övezett, a „polcról levehető” megfigyelő-szoftverek. Mivel ezek esetében legalább annyira beszélhetünk a magánszféra védelméről, mint a kiberbiztonságról, nem csoda, hogy ennek a termékcsoporthoz a nemzetközi export-kontrollja egyre komolyabb figyelmet kap. Az izraeli NSO Group által fejlesztett Pegasus-ról úgy tudják, hogy 2016 és 2018 közt 36 ügyfél használta. 2021 júniusában egy tényfeltáró újságírói csoport hozzájutott egy több mint 50.000 telefonszámot tartalmazó „célszemély”-listához, amelyen többek közt a francia elnök, magas rangú katolikus egyházi vezetők, és több országban emberi jogi aktivisták is előfordultak. Bár kezdetben azt állították, hogy USA és izraeli telefonszámok tiltva vannak a szoftverben, később kiderült, hogy amerikai kormányzati tisztviselők és diplomaták is érintettek voltak.

Ezt követően Izrael szigorításokat vezetett be az egyes kettős felhasználású technológiák exportjára – de érdemes szem előtt tartani, hogy korántsem ők az egyetlen exportőrei az ilyen eszközöknek. Az NSO szegmensében van pl. az orosz Positive Technologies, a német FinFisher vagy az olasz HackingTeam is. Az unió új kettős felhasználású termékekre vonatkozó szabályozása 2021. szeptember 9-én lépett hatályba¹¹, és bár

¹⁰ Lásd: Executive Order on Improving the Nation’s Cybersecurity, May 12, 2021, Sec. 4. Enhancing Software Supply Chain Security, (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/05/12/executive-order-on-improving-the-nations-cybersecurity>).

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/821 Rendelete (2021. május 20.) a kettős felhasználású termékek kivitelére, az azokkal végzett brókertevékenységre, az azokkal kapcsolatos technikai segítségnyújtásra, valamint azok tranzitjára és transzferjére vonatkozó uniós ellenőrzési rendszer kialakításáról.

foglalkozik a kiber-megfigyelési technológiákkal, egyelőre úgy tűnik, közvetlenül nem alkalmazható egy teljes export-tilalom kivetésére. Ezen termékekre vonatkozóan egy egységes közösségi álláspont kialakulását, esetleg általános export-tilalom bevezetését, akár csak egységes megítélését a kapcsolódó nemzetközi jogi¹², emberi jogi kérdések értelmezése és a nemzeti megfigyelési szabályozások sokszínűsége¹³ sem könnyíti meg.

A Pegasus-incidens jól illusztrálja a nemzetközi határokon átívelő állami megfigyelő-tevékenységeket: az államok egyrészt megvédenék polgáraikat a külföldi támadásoktól, másrészt igyekeznének a saját technológiájuk exportjára és biztonsági érdekeik külföldi érvényesítésére. Így az ilyen eszközök egyszerre jelentenek lehetőséget és kihívást az illetékes hatóságok és a döntéshozók szempontjából.

3. Egyéb fontos trendek

A fenti elemzésen kívül természetesen a kiberfenyegetésekről számos más szervezet is ad és adott ki retrospektív

„(2) ... A kibertér-megfigyelési termékek tekintetében a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságainak figyelembe kell venniük különösen annak kockázatát, hogy azokat belső elnyomással vagy az emberi jogok és a nemzetközi humanitárius jog súlyos megsértésével összefüggésben használhatják fel.”

¹² A kapcsolódó Wassenaar Egyezmény elsősorban a katonai célú felhasználásra koncentrál, a hírszerzési-megfigyelési célok nem tartoznak szigorúan véve ebbe a kontextusba.

¹³ A magyar nemzeti szabályozásért lásd: 2005. évi CIX. törvény, a haditechnikai termékek gyártásának és a haditechnikai szolgáltatások nyújtásának engedélyezéséről; 13/2011. (II. 22.) Korm. rendelet a kettős felhasználású termékek külkereskedelmi forgalmának engedélyezéséről; 156/2017. (VI. 16.) Korm. rendelet a haditechnikai tevékenység engedélyezésének és a vállalkozások tanúsításának részletes szabályairól.

áttekintéseket, és a közeljövő trendjeit megjósolni igyekvő felhívásokat. Annak érdekében, hogy fenyegetések – jogi aspektusokból is kihívást jelentő – sokféleségét jobban illusztrálhassuk, szemlézés szintjén érdemes néhány ilyen anyagot áttekinteni.

Az Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökség (ENISA) 2021 októberben publikált Threat Landscape 2021¹⁴ című dokumentuma nyolc fő fenyegetéscsoportot azonosított, amelyek a 2020-2021-es időszakban meghatározták a kiberteret:

- zsarolószoftverek (ransomware);
- rosszindulatú szoftverek (malware), amelyek valamilyen negatív hatást fejtenek ki egy rendszer bizalmasságára, integritására vagy rendelkezésre állására;
- rejtett kriptobányászat (cryptojacking), amelyben az célrendszer számítási kapacitását rejtetten kriptovaluta bányászatára használják fel;
- e-mail-el kapcsolatos visszaélések, amelyek elsősorban az e-mail olvasóját célozzák, veszik rá valamire;
- adatok elleni fenyegetések, amelyek során bizalmas és/vagy szenzitív adatok kiszivárgása, megszerzése történik;
- fenyegetések a rendszerek rendelkezésre állása vagy integritása ellen, azaz jellemzően DoS- vagy web-alapú támadások;
- dezinformáció és félrevezetés, amely a vizsgált időszakban leginkább talán a COVID-járványhoz volt kapcsolható, de a jelenben az orosz-ukrán háborúnak is kritikus jelentőségű kísérőjévé vált;

¹⁴ ENISA Threat Landscape 2021, 8.o.
(<https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-2021>).

- nem rossz-szándékú veszélyforrások, mint a helytelen rendszer-konfigurációk, fizikai meghibásodások, emberi hibák.

Az ENISA dokumentumának trendelemzéséből¹⁵ érdemes kiemelni néhány eddig még nem érintett szempontot is:

- minden támadástípusnak megjelenik a bérbevehető, szolgáltatásként is igénybe vehető formája, üzleti modellje, ami az attribúció feladatát¹⁶ még inkább

¹⁵ ENISA 9. o.

¹⁶ Az attribúcióról bővebben lásd: Herbert LIN: *Attribution of Malicious Cyber Incidents*, Washington, Hoover Institute – Stanford University, 2015.; Timo STEFFENS: *Attribution of Advanced Persistent Threats. How to Identify the Actors Behind Cyber-Espionage*, Berlin, Springer Vieweg, 2020.; Garrett DERIAN-TOTH – Ryan WALSH – Alexandra SERGUEEVA – Edward KIM – Alivia COON – Hilda HADAN – Jared STANCOMBE i.m. (2021); PÁLL-OROSZ Piroska: Attribúció (betudás) a kibertérben, In: Kenedli Tamás (szerk.): *Nemzetbiztonsági Tanulmányok II.*, Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2021, 66-84. o.

Az attribúcióhoz azonban másik oldalról számításba kell venni a támadó műveletekkel kapcsolatos szakmai gondolkodást és szakpolitikai irányokat is, melyről lásd: KOVÁCS László: Offenzív kiberműveletek 1.: Az offenzív kiberműveletek természete, *Hadmérnök* 2021/2. 187-204. o.; KOVÁCS László: Offenzív kiberműveletek 2.: Kibererők és képességeik. *Hadmérnök* 2021/3. 119-137. o.; Max SMEETS – Herbert S. LIN: *Offensive Cyber Capabilities: To What Ends?* (<https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/Art-03-Offensive-Cyber-Capabilities-To-What-Ends.pdf>); Maren LEED: *Offensive Cyber Capabilities at the Operational Level. The Way Ahead*, Washington, Center for Strategic & International Studies, 2013.; James A. LEWIS: *The Role of Offensive Cyber Operations in NATO's Collective Defence*, Tallinn, CCDCOE, 2015.; Herbert LIN – Amy ZEGART (ed.): *Bites Bombs and Spies. The Strategic Dimensions of Offensive Cyber Operations*, Washington, Brookings Institution Press, 2018.; BÁNYÁSZ Péter – KRASZNAY Csaba – TÓTH András: A NATO kibervédelmi szakpolitikája. In: Szenes Zoltán (szerk.): *A mai NATO: A szövetség helyzete és feladatai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2021, 130-149. o.

- nehezíti: zsarolószoftverek, DoS-támadások, phishing-kampányok vagy dezinformáció esetében;
- a kiberbűnözők egyre inkább haszonszerzésre törekednek, és jellemzően kriptovaluta-alapú kifizetéseket követelnek;
 - a kibertámadások egyre inkább kritikus infrastruktúrákat támadnak;
 - az üzleti szféra és egyéb szervezetek elektronikus levelezése kiemelt célpont;
 - a dezinformációhoz egyre fejlettebb mesterséges intelligenciát is bevetnek a támadók.

A brit központtal, de globális ügyfélkörrel (több, mint 500 ezer szervezet) működő Sophos 2022-re kiadott fenyegetési jelentését¹⁷ is érdemes kiemelni. Ez az anyag 5 fontos témakört tárgyal mélyebben, elsőként a zsarolószoftverek várható jövőjét elemzi, jelezve a szolgáltatási-modell terjedését és a zsarolási spektrum szélesedését is. Ezt követik a rosszindulatú szoftverek (malware és disztribúciós rendszereik) valamint a mesterséges intelligencia, mint technológia növekvő jelentősége és hozzáférhetővé válása a fenyegetések aktorai számára. Az előrejelzést a mobilplatformokon növekedő malware-fenyegetés és a kritikus infrastruktúrák elleni támadások jellemzőinek elemzésével zárják.

A szintén angliai székhelyű BAE Systems, amely mellett, hogy Európa legnagyobb hadiipari beszállítója, például a SWIFT-rendszer üzemeltetésében is közreműködik, szintén

¹⁷ Sophos 2022 Threat Report – Interrelated threats target an interdependent world

(<https://assets.sophos.com/X24WTUEQ/at/b739xqx5jg5w9w7p2bpxzg/sophos-2022-threat-report.pdf>).

kiadott egy 2022-re vonatkozó előrejelzést¹⁸. Ebben ők hét várható trendet vázolnak fel:

- a COVID várható lecsengésével a pénzügyi szféra ismét kiemelt célponttá válik;
- a zsarolószoftverek üzemeltetői a Bitcoin-on túllépve, más kriptovalutákban kívánnak majd tranzakciókat végrehajtani, amelyek nyomkövetése nehezebb (pl. Monero);
- az egyes szervezeteket célzó támadások egyre inkább a személyes használatú alkalmazotti eszközökön keresztül, akár social engineering módszerek alkalmazásával valósulnak majd meg, ami szükségessé teszi majd a szervezeti biztonsági előírások frissítését;
- a támadók az IoT-eszközökre jellemző kezdeti, vagy lassan javított sérülékenységeket kihasználva fogják megszerezni a kezdeti hozzáférést a rendszerekbe;
- várható, hogy meghatározott személyek hangjának utánzásával, „deepfake”-eszközökkel és social engineering módszerekkel együtt igyekeznek majd a támadók hozzáféréseket megszerezni telefonhívásokon keresztül;
- a rendszereken behatolási teszteket végrehajtó és a rendszert védő szakemberek között szervezeti falak lebontása várható, mivel a folyamatban lévő támadások korai felismerését a „Red Team” szemlélet jócskán segítheti;
- egyre kisebbnek tűnő hibák okozhatnak egyre komolyabb üzemzavarokat, legyen szó kritikus infrastruktúra kieséséről (pl. Colonial Pipeline zsarolószoftverrel

18

2022

Cyber

Predictions,

(<https://www.baesystems.com/en/cybersecurity/feature/2022-cyber-predictions>).

bénítása) vagy közösségi csevegő szolgáltatásról (pl. Whatsapp konfigurációs hibája).

4. Jogi kihívástérkép és felkészülés a fenyegetéselemzések alapján

A mindent átszövő IKT-szolgáltatásoknak és mindenütt jelenlevő informatikai eszközöknek köszönhetően minden szervezetnek a saját fenyegettség-térképéhez hozzá kell igazítania azt a képesség-követelményt is, amit a szervezetet képviselő, döntéstámogatást végző jogászaival szemben támaszt ¹⁹. Az előzetes felkészülés akár más szakterületek esetében, a jogászoknál sem elkerülhető, a gyors reagálás már nem csak a technikai személyzettől elvárt. Igaz a hatósági, igazságszolgáltatási eljárások sebessége nem hasonlítható a kibertér gyorsaságához, de számos technikai beavatkozásnak lehet és van is jogi relevanciája, az esetleges forenzikus bizonyítékok biztosítása mellett a szükséges szerződési klauzulák beépítése mellett az előrelátó és több párhuzamos szcenárióban ²⁰ is gondolkodni képes - az adott nemzetre

¹⁹ Hogy ez milyen összetett tevékenység arra egyértelműen igazolást találunk Nagy-Britanniában és Németországban is, lásd: FARKAS Ádám: The UK's National Cyber Force: Beginning of a Hybrid Trend or New Answer for Cyber Domain; *Military and Intelligence Cyber Security Research Paper 2022/2.*; FARKAS Ádám: A kortárs technológia-fejlődés és innováció viszonya a honvédelmi szabályozással, *MTA Law Working Paper 2021/4.*; VIKMAN László: A német kiberbiztonsági szisztéma áttekintése: Szervezeti keretek, különös tekintettel a nemzetbiztonsági szolgálatok és a hadsereg szerepére és kapcsolatára, valamint a szabályozási háttér alakulására, *Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper, 2021/2.* 1-20. o.

²⁰ Ezt a munkát még csak nem is kell a semmiből elkezdni. A nemzetközi jog vonatkozásában abszolút releváns és folyamatosan frissített forrásként használható a CCDCOE által összeállított Cyber Law Toolkit, amely számos támadástípust vesz végig annak releváns jogi vonatkozásait kielemezve. Ezek

érvényes kormányzati policyt is szem előtt tartó - belső és külső szabályozási tevékenység mind olyan, ami elvárásként jelenik meg.

Nem elég csak a közjogi megközelítés (alkotmányjog, közigazgatási jog, büntetőjog és büntetőeljárásjog, a fegyveres testületek szabályozói), a nemzetközi jog (köz- és magánjog, hadijog, diplomácia joga egyaránt) és a magánjog jelentős területeit is ismerni szükséges (kötelmi jog, szellemi alkotások joga) és speciális jogterületek szintén (adatvédelem, elektronikus kereskedelem, távközlés stb.).²¹

mellé téve a hatályos nemzeti és az adott szervezetre vonatkozó jogot közel kész útmutatókat készíthetnek az érintett szervezet felelős szakemberei: (https://cyberlaw.ccdcoe.org/wiki/Main_Page).

²¹ A felkészülésben segítséget nyújthat a NATO Transzformációs Parancsnokság által kiadott Legal Gazette, amelynek több száma is legalább kiindulópontokat, szemléletmódot adhat az aktuális problémák megközelítéséhez. Néhány fontosabb lapszám: Issue 35 Legal Issues Related to Cyber (https://www.act.nato.int/application/files/2316/0999/3845/legal_gazette_35.pdf); Issue 36 NATO Training and Exercises 2015 (https://www.act.nato.int/application/files/4716/0999/3850/legal_gazette_36.pdf); Issue 36 Special Issue for NATO School Oberammergau (https://www.act.nato.int/application/files/1716/0999/3857/legal_gazette_36special.pdf); Issue 39 Significant Issues for the NATO Legal Community (https://www.act.nato.int/application/files/7616/0999/3871/legal_gazette_39.pdf).

KATONAI JOGI ÉS HADIJOGI SZEMLE
2022/3. SZÁM

Problématérlet	Primer szabályozás		Szekunder szabályozás	
	Belső	Külső	Belső	Külső
Zsarolóprogramok	informatikai biztonsági szabályzat, helyreállítási rendek, üzemeltetési szerződések (megfelelő SLA-szintekkel)	büntetőjog, büntető eljárásjog, forenzikus háttérjogszabályok	üzemeltetési szabályzat, katasztrófaelhárítási tervek, szerződések redundancia és többletkapacitások biztosítására	kötelmi jog, kárfelelősség, személyes adatok védelme, szerzői jog, nemzetközi jog
Ellátási láncok védelme	szoftverfejlesztési szerződésekben megfelelő terméklelősségi és kellékszavatossági szabályok	létfonosságú rendszerelemek/kritikus infrastruktúrák védelmének szabályai, kellékszavatosság, kárfelelősség	üzemeltetési szabályozás, beszerzési szabályok	szerzői jog és iparjogvédelem, IKT-termékek tanúsítása, Common Criteria és más fejlesztési szabványok
Kémszoftverek	a belső biztonság garantálására használt eszközök adatvédelmi és adatbiztonsági szempontból szabályozott és legális alkalmazása	adatvédelmi szabályozás	adatszivárgás esetére a megfelelő kríziskezelési forgatókönyvek előzetes kidolgozása, az érintett természetes személyek kiértesítésére, az adatszivárgás kockázatainak csökkentésére	személyiségi jogok, kárfelelősség, távközlési jog

A felkészülésnek ki kell terjednie a megszerzett képességek visszamérésére is, a gyakorlatok, képesség-ellenőrzések jelentősége nem hanyagolható el, mivel a kibertérben bármely IP-címmel rendelkező eszköz, bármely csomópont, bármely weboldal célponttá válhat. A fegyveres testületek és más állami szervezetek vonatkozásában rendszeres, de etikus hackerek

szolgáltatásainak igénybevételel már a vállalati szférában sem szokatlan a különböző forgatókönyvek melletti gyakorlatok és rendszerteszt, behatolási tesztek elvégzése. Kulcsfontosságú azonban, hogy ezek a gyakorlatok ne csak az elsődleges gyakorlók bevonásával, hanem a támogatói pozíciókban levők, így jogászok részvételével is történjen, ami a NATO rendszeres éves gyakorlatai vonatkozásában már régóta így is van (pl. Locked Shields, Cyber Coalition)²². Fontos, hogy a rendszerint meglepetésszerűen bekövetkező és hirtelen drasztikus döntéskényszert előidéző kibertámadások esetén szükséges gyors probléma-orientált gondolkodás és kríziskezelő szemléletmód (problémák azonosítása, prioritások felállítása, helyzetjelentés készítése, döntéstámogatás, megoldások felvázolása) már a későbbi éles helyzetek előtt kialakuljanak. A szervezet érintett szakértői, akik éles helyzetben is reagálóként kell fellépjenek ilyen módon még kisebb tétek mellett szerezhetnek tapasztalatokat és találhatják meg a szervezet, az üzemeltetett rendszer, a belső eljárások, és akár saját tudásuk gyengeségeit és javítva ezeken egy magasabb szintű biztonsággal szavatolhatják a reziliensebb működést.

5. Záró gondolatok

A kibertérből érkező fenyegetések kvantitatív és kvalitatív mértékek szerint egyre növekednek, jól mutatja ezt a 2022

²² Részletesen lásd: Amy ERTAN, Lt. Col. Aurimas KUPRYS, Pilleriin LILLEMETS, and Lt. Col. Gry-Mona NORDLI: *Cyber Exercises: A Vision for NATO CyCon 2021 Workshop Summary Report*, NATO CCDCOE, Tallinn, 2021, (<https://ccdcoe.org/uploads/2022/07/Cyber-Exercises-A-Vision-for-NATO-Summary-Doc-August-2021.pdf>), (<https://ccdcoe.org/exercises/>).

március végén kiadott, az Európai Számvevőszék által jegyzett különjelentés²³ is:

„Megállapítottuk, hogy az uniós szervek felkészültségi szintje összességében nem áll arányban a fenyegetésekkel, és kiberbiztonsági fejlettségük igen eltérő. Javasoljuk, hogy a Bizottság javítsa az uniós szervek felkészültségét: ennek érdekében tegyen javaslatot kötelező kiberbiztonsági szabályok bevezetésére, valamint növelje a hálózatbiztonsági vészhelyzeteket elhárító csoport (CERT-EU) forrásait.”

Azt, hogy egy adott szervezet – sőt tágabban akár az állam – a kiberbiztonsági stratégiájában milyen fenyegetés-térképpel számol nem csupán a kibertér realitásai határozzák meg, nyilván az adott szervezet profilja, kitettsége, erőforrásai is. Nem egyszer bebizonyosodott már, hogy önmagában egy ragyogóan kidolgozott, minden támadási vektorra kiterjedő szemlélettel és részletes kockázatkezelési mátrixsal felépített stratégia önmagában csak néhány darab papír marad, ha a menedzsment nem áll demonstratívan a kitűzött biztonsági célok mögé a szükséges anyagi- és humán-erőforrásokkal, amennyiben indokolt, akár külső szolgáltatók bevonásával. Azonban képzésre és fejlesztésre nem csak az elsődlegesen kézenfekvő vonalakon van szükség, hanem az IT-terület támogatói oldalán is. A HR, a beszerzés, és a vitathatlanul fontos „érzékenyítő”, tájékoztató tevékenység mellett²⁴ a jog is egy olyan kritikus támogató terület, amelynek művelőit szintén speciálisan fel kell

²³ 05/2022. sz. különjelentés: Az uniós intézmények, szervek és ügynökségek kiberbiztonsága: a felkészültség szintje összességében nem áll arányban a fenyegetésekkel,

(<https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=60922>).

²⁴ Érdekes és abszolút korszerű magyar kezdeményezés a Nemzetbiztonsági Szolgálat széles közönségnek szánt „Kibertámadás!” című podcastja: <https://nki.gov.hu/podcast/>.

készíteni a szaktevékenységek releváns elméleti és gyakorlati aspektusaiból.

A jogi támogató tevékenységnek pedig önmagában is fejlődnie kell, folyamatosan figyelemmel kísérve a kiberfenyegetéseket, és értékelve ezek jogi vonatkozásait a szervezet szempontjából, felkészítve a szervezeti döntéshozót az esetleges jogi következményekre. A szervezeti kibervédelem jogi compliance-vizsgálata, jogi kockázatelemzése és ehhez a szervezetre szabott szempontrendszer és módszertan mind segíthetnek a szervezet fenyegetettségi státuszának objektívebb megítélésében, a javítandó pontok felderítésében és folyamatos, ciklikus végrehajtásukkal a védelem szintje remélhetőleg magasabb színvonalon tartható.

Az ellátási láncok veszélyeztetettsége miatt már szóba került beszállítói szerződések és beszállítók (akik lehetnek pl. külsős fejlesztők, adatkezelők, vagy távközlési szolgáltatók is) jogi szempontú vizsgálata (due diligence, cégjogi, stb.) ugyanígy felmerülhet a foglalkoztatási jellegű jogviszonyokban is. A hatályos nemzetközi, nemzeti jogi szabályozás, a szervezet belső IT biztonsági rezsimje pedig legalább a fontosabb kérdésekben a szervezetet érő hatások és annak működése vonatkozásában értékelő jogi sérülékenység-vizsgálatok végzését indokolhatja. Mindezeket az értékeléseket olyan mutatók, paraméterek mentén kell megvalósítani, amelyek lehetővé teszik az eredmények objektív mérését, a tapasztalatok feldolgozását, kiértékelését, és ezeknek végül hatással kell lenniük, vissza kell csatolódnium akár a stratégiák, intézkedési tervek tartalmára, adott esetben azok felmerült igények szerinti kiigazításával.

Petruska Ferenc

Háború a jog frontján¹

1. Bevezetés

A háború jogi eszközeinek feldolgozásakor is porosz Carl von Clausewitz munkásága, különösen annak a kifárasztás és megsemmisítés téziseiről írt gondolatai megkerülhetetlenek. A *Háborúról* című klasszikus monográfiájában ugyan eltérő mélységben fejti ki a két fogalmat, azok jelentőséget mégis azonosnak tartja.² Alaposabban megvizsgálva, hogy a jogi hadviselés (lawfare) ugyancsak értelmezhető a kifárasztás-megsemmisítés paritásával, amennyiben megsemmisítésnek a kinetikus hadviselést, a kifárasztásnak pedig a jogi hadviselést feleltetjük meg. A hadtörténelem azt mutatja, hogy hiába lehet elméletileg elkülöníteni őket, a háborúk során jellemzően keveredve és párhuzamosan jelennek meg, sőt mára magukat a hadikultúrákat markánsan elválasztó keretek konvergenciája történik. A fegyveres összeütközések során az erőszakot maximalizáló tényezők mellett szerepelnek mérséklő tényezők is. Ezek közül a legfontosabb a politika, mivel „a háború a politikai érintkezésnek csak egy része, tehát éppenséggel nem önálló.” Clausewitz szerint a háborút kizárólag a kormányok és népek érintkezései idézik elő és éppen emiatt „a háború nem más, a politikai érintkezésnek más eszközei

¹ Jelen fejezet a szerzőnek a Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/17. számában megjelent "A jogi hadviselés eszköztára" című írásának bővített, szerkesztett változata.

² FORGÁCS Balázs, *Hadelmélet: a magyar katonai gondolkodás története és a hadikultúrák*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 32. o.

beleelegyítésével”,³ amely „a hadművészet a legmagasabb állásponjtján politikává válik”.⁴ Amennyiben elfogadjuk Clausewitz álláspontját, és a háborút fegyverekkel folytatott politikának tekintjük, ez esetben leghelyesebb a jogi hadviselést jogi és politikai eszközökkel vívott háborúnak tekinteni.⁵ A jogi hadviselés doktrínájának rendszerezésekor Clausewitz fenti teóriájának folytatását tekintem kiindulási alapnak.

A fenti általános alapvetés után figyelemmel kell lenni arra a tényre, hogy körülöttünk a biztonsági környezet legalább egy évtizede negatív irányban változik. Erre válaszul a biztonság- és védelempolitikai gondolkodást a reziliencia koncepciója a társadalmi működés számos területét integrálta. Ezek területei a belső és nemzetközi jogi, szabályozási és intézményi keretek különböző támadásoknak ellenálló képességének biztosítása. Az Európai Unió és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete 2014 óta bővülő stratégiai és jogi eszköztárral és követelményrendszerrel rendelkezik az uniós és szövetségi, valamint a tagállami szintű reziliencia fejlesztéséhez. Mindez két dologra vezethető vissza. Ez egyrészt a nemzetközi tér egyes állami és nem-állami szereplőinek a multilaterális normák és intézmények szándékos aláásására irányuló törekvései fenyegetésként való azonosításának tudható be. Másrészt annak a felismerésnek a folyománya, hogy a demokratikus államok szervezeti sérülékenységeit meg kell erősíteni. A NATO a 2021-es

³ CLAUSEWITZ Carl von: *A háborúról*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 1961, 445. o.

⁴ Uo., 448.

⁵ DOUCHA Lilla: *Why Did Parties Resort to Lawfare during Operation Protective Edge?* London, King's College London Faculty of Social Science and Public Policy, 2022, 17. o.

brüsszeli csúcson kiadott kommunikációjában a terrorfenyegetéseket,⁶ a kibertevékenységeket, a káros információs tevékenységeket (dezinformáció), valamint a demokratikus folyamatokba való külső beavatkozást hozta fel jelenkori fenyegetéseként, amelyekkel szemben a szövetségnek ellen kell állnia.

Hazai szinten Nemzeti Biztonsági Stratégiában is történik már utalás a reziliencia fontosságára. A rezilienciát a 2022. november 1-jétől hatályba lépett átfogó védelmi és biztonsági keretszabályozás emeli be a hazai jogrendbe.⁷ A hazai tudományos szakirodalomban ennek ellenére főként csupán tematizálva említik a jog ártó alkalmazásának (helyesebben fogalmazva: felhasználásának) és az ezzel szembeni jogi rezilienciának a kérdéskörét.⁸

Ennek oka, hogy még nemzetközi szinten a témában korlátozottan áll rendelkezésre szakirodalom. A kevés forrás a

⁶ PUSKÁS Anna: Blood Antiquities of Africa: A Link between Illicit Trafficking of Cultural Property and Terrorism-Financing? *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science*, 2022/1. 95–116. o.

⁷ KÁDÁR Pál: A magyar védelem és biztonság szabályozás reformjának rövid áttekintése, *Hadtudomány*, 2022/1. sz.

⁸ PETRUSKA Ferenc – VIKMAN László: Egy formabontó hírszerzési nyilatkozat a jogi sérülékenységek szempontjából, *Military and Intelligence Cybersecurity Research Paper 2021/4.* sz. 1–18, o., FARKAS Ádám: *A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022, KELEMEN Roland, *Cyber Attacks and Cyber Intelligence in the System of Cyber Warfare*, In: Szabó Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2017, 117–122. o.; FARKAS Ádám – KELEMEN Roland: *Székülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.

jogi rezilienciát kétféle értelemben határozza meg: egyrészt más társadalmi alrendszerek rezilienciájának fejlesztésére irányuló eszközként tekint rá (reziliencia a jog által), másrészt pedig magának a haza és nemzetközi jogrendszernek az ellenálló képességét elemezi fenyegetések tükrében, így a jogot az előzőhöz képest nem csupán eszközként, hanem stratégiai célpontként és színtérként elemezve (a jog rezilienciája).⁹

Teljes és átfogó képet kell kapjunk az akár a belső, akár a nemzetközi szintű jogrendszer ellenállóképessé tételének feltételeiről, első lépésben ehhez be kell azonosítani azon fenyegetések körét, amelyek kifejezetten a jogot használják eszközként stratégiai célok elérése érdekében (lawfare) mind a nemzetközi közegben, mind a belpolitikában. A jelen fejezet induktív módszerrel éppen e fenyegetések kontinentális jogértelmezésben való rendszerezését kívánja elvégezni.

2. Intézményesített jogi hadviselés

Az intézményes hadviselés egy olyan eljárás mód, amely tűzfegyverek bevetése nélkül katonai célok elérését kívánják megvalósítani, miközben a (nemzetközi) jog alkalmazása helyett felhasználják annak intézményeit és kiforgatják szabályait. A jogalkalmazást az különíti el a jog felhasználásától, hogy az utóbbinál jogszabályok és jogintézmények ártó szándékú igénybevétele történik. Ilyen például egyes jogintézményeket visszaélészerű (megalapozatlan és költséges jogi eljárások indítása alapjogok korlátozása, vagy anyagi veszteségek okozása érdekében, jogviták elhúzása, alperes egyoldalú megkárosítása, stb.)

⁹ AUREL Sari: Hybrid CoE Research Report 3: Hybrid Threats and the Law: Building Legal Resilience, Lawfare, Hybrid Threats and the Law, Hybrid CoE - The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats.

bevetése. Az intézményesített lawfare a jogi hadviselés legszínesebb területe. Eszközeit páratlan változatosság jellemzi, mert alkalmazása kivételes kreativitásra ad lehetőséget. Ilyen az utóbbi évek különleges tapasztalata, hogy autokratikus vezetők és rezsimek paradox módon éppen a nemzetközi jogot használják fel arra, hogy leszámoljanak ellenségeikkel. Az utóbbi időben már nem jellemző a lawfare sajátos jogági specifikussága sem, így nemzetközi közjogi eljárásokban és belső magánjogi perekben is felfedezhető a lawfare eszköztára minden egyes jogágra különös jellegzetességgel.

2.1. Jogi hadviselés a nemzetközi jog felhasználásával nemzetközi bíróságokon

Számtalanszor használják fel az intézményesített jogi hadviselésben a nemzetközi jogot nemzetközi fórumokon. Ez megtörténhet nemzetközi jogi szabályozás módosításával, vagy a meglévő nemzetközi jogi normák eltérő értelmezésével is. Ide tartozik még a Nemzetközi Törvényszék előtt természetes személyek elleni büntetőeljárások és jogi személyek elleni kivizsgálások kezdeményezése is. A nemzetközi szervezetek tagja közötti sikeres kampánnyal is történhet, hogy a szervezet az ellenfél ellen elmarasztaló vagy egyébként hátrányos tartalmú határozatot hozzon.¹⁰

¹⁰ PETRUSKA Ferenc: Lawfare fogalma, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2021/3. 97-106. o.; KITTRIE Orde F.: *Lawfare: law as a weapon of war*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2016, 31–34. o.

2.2. Jogi hadviselés a nemzetközi jog felhasználásával nemzeti fórumokon (rágalmazási turizmus)

Az előbbihez ugyan hasonló céllal használhatják fel a nemzetközi jogot nemzeti fórumokon, de abban a reményben, hogy az adott állam érintettsége miatt annak bírósága vagy hatósága szigorúbb, illetve az eljárást kezdeményező számára kedvezőbb döntést fog hozni. Ennek során a nemzetközi jog és egyes bűncselekmények ügyében a bíróságok egyetemes joghatósága miatt nem a Nemzetközi Büntetőbíróságon, hanem a célzatosan kiválasztott állam bíróságánál kezdeményeznek büntető eljárást vélelmezett háborús bűncselekmények (pl. Donald Rumsfeld védelmi és Colin Powell külügyminiszter az irakiak szerint háborús bűnököt követett el Irakban) ürügyén. Az egyetemes joghatóság biztosítja ugyanis az államok számára, hogy büntetőjogi joghatóságot követeljenek a vádlott felett függetlenül, hogy a feltételezett bűncselekményt hol követték el, és függetlenül a gyanúsított állampolgárságától. Ha a vádak nyilvánvalóan alaptalanok, és azokat célzatosan viszik a gyanúsítottakkal ellenséges ország hatóságára, akkor ezt az eljárást érdemes a jövőben ún. rágalmazási turizmusnak nevezni. Elterjedt még egy állam hatósága előtt nemzetközi témájú vizsgálatot indítani, belföldi székhelyű vállalat ellen, háborús bűncselekményekben (pl. tiltott fegyverkereskedelem) való részvétel ürügyén. Van példa ennek fordítottjára is, amikor a bűnelkövetők nemzetközi jogi védelmet vindikálhatnak hazai bíróságok előtt.¹¹

¹¹ KITTRIE: i. m. 31–34. o.

3. Nemzetközi közjognak való különböző mértékű megfeleléség

A nemzetközi közjognak való különböző mértékű megfeleléség (compliance-leverage disparity lawfare) kihasználásával történő jogi hadviselés történhet fegyveres küzdelemben, annak hatástöbbszörözőjeként és annak hiányában is. Ez a típusú jogi hadviselés onnan kapta az elnevezését, hogy az a fél alkalmazza, amelynek a jogi szankciók hatáskülönbségéből adódóan alacsonyabb a megfelelési hajlandósága. Ez azt jelenti, hogy az a fél, amely nemzetközi közjogi szankciókra kevésbé érzékeny, vagy más okból inkább hajlandó kitenni magát jogkövetkezményeknek, az ritkábban kíván megfelelni a nemzetközi jognak.¹²

3.1. Nemzetközi döntés kierőszakolása

Egyes kínai elemzők úgy tartják, hogy az első Öböl-háborúban az Amerikai Egyesült Államok megszerezte az Egyesült Nemzetek Szervezetének felhatalmazását az Irak elleni szankciókhoz, valamint a fegyveres erő alkalmazására, és ezzel jogalapot biztosított magának a hadviseléshez. A szankciók jogszerű bevezetésének képessége a lawfare erőteljes eszköze, mivel a szankcionált állam minden partnerét érinti (beleértve azokat is, akik eleve elleneztek a szankciók bevezetését). A kínai szerzők azt is állítják, hogy az USA a jogot használta fel olyan akciók igazolására, mint a visszavonuló iraki erők bombázása.¹³

¹² PETRUSKA: i. m. (2021).

¹³ CHENG Dean: Winning Without Fighting: Chinese Legal Warfare, *The Heritage Foundation* 2012/1. sz. 2692. o., (<https://www.heritage.org/asia/report/winning-without-fighting-chinese-legal-warfare>).

3.2. Nemzetközi döntés gátolása

Tanulmányozták a második Öböl-háborút, amelyre az Amerikai Egyesült Államok nem kapott szabályos ENSZ-felhatalmazást és amelyben a NATO sem vett részt. Néhány kínai elemző úgy véli, hogy Washington képes volt olyan irányban manipulálni a nemzetközi jogot és a közhangulatot, hogy az irakiakat a tömegpusztító fegyverekre vonatkozó korábbi ENSZ határozatok megsértőinek állítsa be. Ezek a vélelmezett jogsértések viszont elegendőek voltak ahhoz, hogy jogi indokot szolgáltatassanak Irak megtámadására. A kínai szerzők véleménye szerint még ennél is aggasztóbb volt a jogi felelősségre vonással való fenyegetés, amelyet sok esetben közvetlenül az iraki tábornokoknak közvetítettek, hogy visszatartsák őket attól, hogy kövessék a tömegpusztító fegyverek használatára vonatkozó esetlegesen Szaddám Huszein által kiadott parancsokat. Kínai szempontból mégis az irakiak voltak azok, akik a második Öböl-háborúban sikeresebb, bár csupán defenzív jogi hadviselést folytattak. Ügyes jogi és diplomáciai manőverezéssel az iraki tisztviselőknek ez esetben sikerült megakadályozniuk, hogy az Amerikai Egyesült Államok ismét megszerezze az ENSZ jóváhagyását a háborúhoz. Az irakiak lawfare előnye azonban mégsem jelentett érdemi katonai vagy politikai előnyt, mert az Amerikai Egyesült Államok egy évtizedes média hadviseléssel olyan mértékben tudta démonizálni Szaddám Huszeint, hogy Bagdad nem tudta kihasználni lawfare győzelmeit. Következésképpen egyetlen nemzet sem volt hajlandó nyíltan támogatni Irakot, annak ellenére, hogy nem volt jogi felhatalmazása az ellene indított amerikai beavatkozásnak. Az ügy tapasztalata, hogy a jogi hadviselés tehát önmagában nem

tud egy konfliktust eldönteni, hanem azt tényleges kinetikus¹⁴ hadviseléssel, de minimum erős katonai képességekkel kell alátámasztani.¹⁵ Irak ugyan megakadályozta az ENSZ felhatalmazást a második Öböl-háborúban, de hiába nyert a jog „csatamezején,” a háborút elvesztette.¹⁶

3.4. Nemzetközi jog egyoldalú modifikálása

Fegyveres összeütközések esetén sokkal könnyebb különleges jogrend¹⁷ útján a hazai jogrendszert átalakítani és általában a belső jogra összpontosítani, a lawfare gyakran a nemzetközi egyezmények módosítására és szokásjog befolyásolására is kiterjed. Ennek akkor van realitása, ha az adott állam tekintélye lehetővé teszi a nemzetközi jog módosítását. Hátránya az, ha a nemzetközi megállapodások megkötése útján valósul meg, akkor egy vontatott és kompromisszumokkal terhelt folyamattá válik. Amennyiben az egyezményekből való kilépés útját választja egy állam, akkor még a felmondási időt figyelembe véve is gyorsan keresztülvihető lépés. A kilépéssel érintett nemzetközi szerződéseknek a leggyakoribb tárgya a fegyverzetkorlátozás és a nemzetközi fórumok joghatóságának történő alávetés.

¹⁴ PETRUSKA Ferenc: Természetes környezet háborús pusztítása, Ludovika.hu, (<https://www.ludovika.hu/blogok/vallas-es-tarsadalom-blog/2022/11/04/termeszetes-kornyezet-haborus-pusztitasa/>).

¹⁵ DUNLAP Charlie és J.D.: Guest Post: Andrés Munoz Mosquera’s and Nikoleta Chalanouli’s Essay: China, an Active Practitioner of Legal Warfare, *Lawfire*, (<https://sites.duke.edu/lawfire/2020/02/02/guest-post-andres-munoz-mosqueras-and-nikoleta-chalanoulis-essay-china-an-active-practitioner-of-legal-warfare/>; CHENG, „Winning Without Fighting).

¹⁶ CHENG: i. m. (2012).

¹⁷ TILL Szabolcs: *Különleges jogrend 2020-2023*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022.

3.5. Nemzetközi jog asszertív félreértelmezése

A nemzetközi jog tudatos félreértelmezésének a lényege, hogy az egyik fél olyan lépéseket tesz, amellyel pro forma eleget tesz a nemzetközi közjognak, miközben cselekményével agressziót, annexiót vagy egyéb jogtalan előnyt leplez. Ide tartozhatnak bábállamok és puffer zónák kialakításai nemzeti önrendelkezésre, gazdasági okokra, vagy egyéb, a nemzetközi jogban el nem ismert indokokra hivatkozással. Számos alkalommal ezeket a félreértelmezéseket az állam egy másik állam esetében hevesen támadja, de saját esetében a nemzetközi joggal összeegyeztethetőnek tartja. Egyes amerikai jogászok ilyen típusú lawfare-nek tekintik Kína igényét és indokait a Dél-kínai-tengerre. Véleményük szerint a mesterséges szigeteket Kína a kizárólagos gazdasági övezetének kiterjesztésére használja fel. Ez az ország partvonalától egy kétszáz mérföldes övezetet jelentene, amelyen belül egy nemzet kizárólagos joggal rendelkezik a természeti erőforrások kiaknázására, például ásványkincsek kitermelésére vagy halászati tevékenységre. Szerintük a kizárólagos gazdasági övezeteknek ezt az egyedi felfogását hivatalos diplomáciai nyilatkozatok erősítik, amit a Kínai Népi Felszabadító Hadsereg folyamatos jelenléte a szigeteken megerősít. Az amerikai szakemberek megítélése szerint ez az eljárás mód nem egyeztethető össze a nemzetközi joggal.¹⁸

3.6. Nemzetközi megállapodások kiterjesztő interpretálása

A lawfare ezen típusának a nemzetközi közjogban az a különlegessége, hogy egy jogszerűen megkötött nemzetközi megállapodást, vagy egyéb szabályzót az egyik fél saját irányában kiterjesztően értelmez.

¹⁸ CHENG: i. m. (2012).

Kitűnő példa a Varsói Szerződés történelmi szerepe. A szerződés szövegéből egyértelműen következik, hogy a tagállamok szuverenitásának korlátozásának (pl. a prágai tavasz leverésének) nem volt a Varsói Szerződésből levezethető jogalapja, sőt a megállapodás már a preambulumban határozottan ki is emelte a belpolitikába be nem avatkozás elvét, és a tagországok szuverenitásának tiszteletét. A szerződés integráló szerepe a szovjet irányítású, közös intervenciós célú katonai akciókra – akár egy renitens tagállam ellen – mégis vitathatatlan. A Varsói Szerződés tehát lényegében nem jogi felhatalmazást adott a tagállamok szuverenitásának korlátozására, hanem az intézményi kereteket, azaz szervezeti integrációs funkciót töltött be.¹⁹ A Varsói Szerződésnek ténylegesen hármaskörű funkciója volt: (1) a Szovjetunió hegemoniájának megteremtése és fenntartása a keleti blokkban, (2) irányító szerepének fenntartása a közös támadó és védekező későbbi hadműveletekben, valamint (3) a folyamatos szovjet kontroll a tagállamok külpolitikájában, honvédelmében és sőt gazdaságpolitikájában.²⁰ Ezek eredményezték, hogy a szovjet vezetés, székhely, kiképzés és gyakorlatok a szerződés alapján hozzájárultak ahhoz, hogy a kelet-európai kommunista államok a hidegháború végéig a Szovjetunió engedelmes bábjai maradjanak.²¹

¹⁹ CRUMP Laurien, *The Warsaw Pact Reconsidered: International Relations in Eastern Europe, 1955-1969*, 2015, (<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=955781>).

²⁰ MACKINTOSH Malcolm: The Warsaw Pact today, *Survival* 1974/3. 122-126. o.

²¹ PETRUSKA Ferenc: Az ismeretlen Varsói Szerződés: a prágai tavasz eltírásának joglátszata, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/2. 89-108. o.

Hasonló szerepet töltött be a kücsük-kajnardzsi béke, az 1768–1774 közti orosz–török háborút lezáró békekötése, amelyet 1774. július 21-én kötött meg az Orosz Birodalom és az Oszmán Birodalom. A béke értelmében az Oszmán Birodalom óriási területi engedményeket tett, elismerte a Krími Tatár Kánság függetlenségét, az Orosz Birodalom védnökségét Moldova és Havasalföld felett. Lawfare szempontjából fontosabb az ortodox keresztények kérdése. Az Orosz Birodalom cárja ezt úgy értelmezte, hogy a jövőben joga van az ortodox keresztények érdekében és védelmében az Oszmán Birodalmon belül is beavatkozni.²² Ez az értelmezés lényegében az Oszmán Birodalom korlátozott szuverenitását jelentette volna.

A fenti két esetben az egyik fél olyan „jogosultságára” hivatkozik, amelyre a megállapodás vagy egyéb szabályzó nem, vagy szerényebb mértékben hatalmazza fel.

4. Fundamentális jogintézmények kulcselemeinek ignorálása

A lawfare ezen típusánál nincs sem szándékos jogi félreértelmezés, sem kiterjesztő értelmezés. A felek közel azonosan interpretálják a nemzetközi jogot. Viszont az egyik fél olyan körülmény fennállására (gazdasági indokok, alapjogvédelem, kisebbségvédelem, terrorizmus elleni küzdelem, stb.) hivatkozik, amellyel alapvető nemzetközi jogi és belső jogi szabályok kulcselemein lép át.

Az adományozók mögöttes felelőssége az adományozott vagy az általa támogatott szervezet által

²² UYAR Mesut – ERICKSON Edward J.: *A military history of the Ottomans: from Osman to Atatürk*, Santa Barbara, Praeger Security International/ABC-CLIO, 2009.

megvalósított terrortámadások miatt ilyen. A Szentföld Alapítvány a Segélyezésért és Fejlesztésért (Holy Land Foundation for Relief and Development) elleni ügyben terrorizmus támogatása miatt az alapítvány és az adományozók is feleltek, mert anyagi segítséget és támogatást nyújtottak egy terrorista szervezetnek. A szóban forgó terrorista szervezet a Hamász, amelyet egy 1995-ben hatályba lépett amerikai elnöki rendelet a nemzetközi rendkívüli gazdasági hatalomról szóló törvényben (50 U.S.C. § 1701 és azt követő paragrafusok) kijelölt terrorista szervezetnek minősített. Bár ez az ügy a terrorizmussal kapcsolatos, nem tartalmaz konkrét terrorcselekményekkel kapcsolatos vádakat, hanem az alperesek terrorizmus és terrorista ideológia pénzügyi támogatására összpontosít. Az elkövetőket azzal vádolták, hogy segítették a Hamászt azáltal, hogy a Szentföld Alapítvány a Segélyezésért és Fejlesztésért nevű, texasi székhelyű, palesztinbarát jótékonyági szervezeten keresztül gyűjtöttek pénzeszközöket, amelyet a kormány szerint kizárólag azzal a céllal hoztak létre, hogy a Hamász finanszírozási karjaként működjön.²³

Rendkívül gyakori, hogy egy állam egy szomszédos államban kisebbségben élő honfitársainak (pontosabban határon túli nemzetársainak) védelmére hivatkozva indít háborút. A náci Németország kiváló erre a típusú visszaélésre, amikor erőszakkal avatkozott be a szomszédjai területén élő saját nemzetársai védelmében, valójában védelmének ürügyén. Az általános nemzetközi gyakorlat leggyakrabban vagy belügynek tekinti a nemzeti kisebbségi kérdés kezelését, vagy Európai Unó direktívákban biztosítja védelmüket. Kiemelkedően jelentős a Nemzeti Kisebbségek Védelméről

²³ United States of America versus Holy Land Foundation for relief and development, No. 09-10560 (The United States Court of Appeals).

szóló Keretegyezmény, illetve a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája. Ezen egyezményekben ún. monitoring szerveket alapítottak, hogy azok a keretegyezmények érvényesülését és betartását ellenőrizzék.²⁴ Legvégső esetben jogszerű megoldás lehet nemzetközi katonai akciók megindítása a nemzeti kisebbségek (Bosznia-Hercegovina, Darfúr, Ruanda, stb.) védelme érdekében.

Ennél a lawfare eljárás módnál a felek jogértelmezésében tehát nincs különbség, hanem az egyik fél olyan vélt vagy valós tényre vagy érdekre hivatkozik, amellyel feljogosítva tekinti magát alapvető jogintézmények és megállapodások figyelmen kívül hagyására. Mindennek az a komoly veszélye, hogy ha a nemzetközi jog alanyai a semmisségi okok sorát tetszésük szerint egyoldalúan bővítik, azzal teljesen erodálják a nemzetközi jog erejét és tekintélyét.

5. Jogi hadviselés a jogalkotásban

A belső jog²⁵ könnyebben és gyorsabban keresztülvihető módosítása lehetőséget nyit az új jogszabály(ok) közvetett vagy közvetlen felhasználásával végrehajtott károkozásra. Belső jog módosításával a hazai beszállítóknak meg lehet tiltani vagy nehezíteni a külföldi féllel való kereskedelmi kapcsolattartást, vagy lehetővé lehet tenni a terroristák és terrorizmust támogatók perelhetőségét. Pusztán jogszabálykezdeményezések és szabályozási javaslatok eltántoríthatják az ellenérdekelteket, vagy a hazai gazdasági szereplőket figyelmeztetik az ellenséggel való üzleti kapcsolatok jövőbeni költséges volta.

²⁴ Az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról (Brussels: Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság).

²⁵ Az adott ország nemzeti joganyaga.

6. Indirekt perbevitel

Rendkívül gyakori, sajátos, ezért talán a legkönnyebben felismerhető lawfare eljárás az ún. közvetett (indirekt) perbevitel. Olyan esetben működik hatékonyan, amikor az ellenérdekű fél perbevonása lehetetlen (pl. nincs perképessége, nem fellehető), célszerűtlen (pl. nincs vagyona) vagy éppen körülményes (pl. ismeretlen helyen tartózkodik).²⁶ Indirekt perbevitellel úgy károsítják meg az ellenérdekelt felet, hogy nem őt, hanem helyette egy hozzá tartozó jogi személy partnert perelnek be, de az eljárás károsultja az ellenérdekelt lesz.

Az ilyen típusú lawfare megértését a rosszhiszemű pervittel való összevetése segíti leginkább. A per általános célja és a peres felek célja általában a jogvita kedvező kimenetelű lezárása. A lawfare megkülönböztető jele, hogy sokszor a jogvita léte vagy perrel történő károkozás sokkal fontosabb, mint a per tárgyának megszerzése és elnyerése, illetve a jogvita lezárása. Rosszhiszemű pervitteltől úgy határolom el az indirekt perbevitellel megvalósuló lawfare-t, hogy itt a peres fél és az ellenérdekelt fél nem azonos, azok elválnak egymástól. A rosszhiszemű pervitel esetében a felek tudatos valótlán állítása, alaptalan indítványokkal való időhúzása, értelmetlen bizonyítási indítványai ellenére is a per tárgyának megszerzése érdekében alkalmaznak becsstelen módszereket. A lawfare esetében viszont a közvetett perbevitel olyan esetben történik,

²⁶ PETRUSKA Ferenc: Lawfare – a joggal való hadviselés egyes kérdései (A különleges jogrend reformja című tudományos konferencia, Budapest, 2021. november 3.), (https://www.mhht.eu/hadtudomany/Tud%20a%201st%20a%201r/2021/Ppt_k/Petruska%20Ferenc%20LAWFARE%20a%20joggal%20val%20a%20b%20hadvisel%20a%20egy%20k%20a%20rd%20a%20sei.pdf).

amikor az ellenérdekű fél perbevonása keresztülvihetetlen, értelmetlen vagy nehézkes volna.²⁷

Kiváló példa az ilyen jogfelhasználásra az ellenérdekű fél partnerei működési és utazási engedélyeinek visszavonására irányuló eljárások kezdeményezése. Polgári perek kezdeményezhetők, amelyekben a terrorizmus állami szponzorjait vonják felelősségre a terrorcselekményekért. Ide tartoznak még azok a polgári perek, amelyek multinacionális cégeket céloznak meg harmadik országokban végzett, ellenséget anyagilag támogató üzleti tevékenységeik miatt. A perekkel párhuzamosan kormányzati szervezetek megszegényítő és lejárató tevékenységet végezhetnek, amellyel nyilvánosságra hozzák azon hazai vállalatok kilétét és tevékenységét, amelyek együttműködnek az ellenséggel. Ezek a hazai vállalatok az ellenük indított médiakampány hatására gyakran felbontják szerződéses kapcsolataikat az ellenérdekelt féllel, illetve ellenséggel.²⁸

A példák sora végtelen, de közös eredőjük mindig azonos: az okszerűen nem támadható ellenséget úgy károsítják, hogy helyette jogi személy partnerét perelik és a peres eljárás léte vagy eredménye az ellenséget is sújtja.

7. Köszereplés elleni stratégiai perek

A legtöbb szakember a lawfare-t kizárólag a nemzetközi jogban és a védelmi szférában tudja értelmezni, így a magánjog frontját alkalmazott jogi hadviselést nem is tekintik lawfare-nek. Ezt a megközelítést több okból vetem el. A lawfare valójában sajátos eljárásmodok halmaza, amely alatt a jog ellenséggel szembeni közvetett vagy közvetlen

²⁷ PETRUSKA: i. m. (2021b).

²⁸ KITTRIE: i. m. 34–38. o.

felhasználásának stratégiáját értem, amelynek célja az ellenérdekű fél delegitimálása, megkárosítása, vagy megsemmisítése.²⁹ Ez az eljárás mód alkalmazható a magánjogban és a közjogban egyaránt, és egy magánjogi eljárásnak is lehet a védelmi szférára hatása. A saját megközelítem alapján ezért több eljárás módot is bemutatok, amelyek leginkább a magánjogi területeken felhasználhatók.

Ide tartoznak a perjoggal való destruktív visszaélések. A közszereplés elleni stratégiai perek (strategic lawsuits against public participation). Ezek legfontosabb célja, hogy szervezetek és magánszemélyek a jogot alapjogok korlátozására használják fel, amelynek során hosszadalmas és költséges jogi eljárásokat (főként polgári és büntető pereket) indítanak újságírók, kritikusok és szakemberek elhallgattatására. Az ilyen perekkel az a probléma, hogy általuk a perjog akár alapjogok gyakorlása ellen is fordítható, ha ellehetleníti annak megnyilvánulását, illegitimálja alapjait és működési folyamatait.³⁰ A média közreműködésének jelentőségére világít rá a lawfare szemiotikai meghatározása. A szemiotikai értelmezésben a lawfare olyan fegyver, amelynek célja az ellenség megsemmisítése a jog és a média felhasználása és visszaélése útján, a közvélemény feltüzelése érdekében.³¹ A lawfare kifejezés egy neologizmus, amelyet dekonstruálni kell annak érdekében, hogy érthetővé váljon a kifejezés nyelvi és politikai eredete. A szemiotikai elmélet

²⁹ PETRUSKA,; i. m. (2021); PETRUSKA – VIKMAN: i. m. (2021).

³⁰ PETRUSKA Ferenc: Szabad vallásgyakorlás és a közszereplés elleni stratégiai perek, *Ludovika.hu* (blog), 2022. (<https://www.ludovika.hu/blogok/vallas-es-tarsadalom-blog/2022/06/13/szabad-vallasgyakorlas-es-a-kozszerpales-elleni-strategiai-perek/>).

³¹ TIEFENBRUN Susan W: Semiotic Definition of Lawfare, *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2010/1.

segít kibontani ezt az összetett műszót, amely megdöbbentő szókapcsolatot terem, hiszen közel egyenértékűséget teremt a jog (law) és a háború (warfare) között. A szemiotika a jelek tudománya, és magában foglalja a két vagy több beszélő közötti információcserét kódolt nyelv és konvenciók közvetítésével. A szemiotika a kommunikáció, a jelentés és az értelmezés tudományos vizsgálata. A jog és a háború kapcsolata a legvilágosabban az „igazságos háború”³² kifejezésben nyilvánul meg. Mind a jog, mind a háború hatalommal és erővel bír, és pontosan ez az, ami őket jellemzi és összeköti. A hatalom képezi közös alapját annak, hogy a jogot fegyverként használják a háborúban, amely jelenleg a modern aszimmetrikus hadviselés eszközévé vált.³³ A felhasznált fegyver a jogállamiság, amely eredetileg nem azért jött létre, hogy elhallgattassa az ártatlanokat, hanem inkább a diktátorok és autoriterek megfélemezésére. Ironikus, hogy éppen ez a jogállamiság az, amelyben a jogot akár alapjogok korlátozására is alkalmazni képesek.³⁴

³² UJHÁZI Lóránd: Szent Ágoston "háborúelméletének" korai forrásai, In: Frivaldszky János – Tussay Ákos (szerk.): *A Természetjog Napja II.: Konferenciatanulmányok*, Budapest, Pázmány Press, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, 239-259. o.; UJHÁZI Lóránd: Az "igazságos háború" tan elemeinek tovább élése a jelenkori fegyveres konfliktusoknál”, In: Gócze István (szerk.): *Az igazságos háború elvétől az igazságos békéig*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 21-39. o.

³³ TIEFENBRUN: i. m. 1. o.

³⁴ PETRUSKA: i. m. (2022); DIGISCIENCE, „Stratégiai peres eljárások”, Horváth S. Attila *Ügyvédi Iroda* (blog), (<https://ash-law.hu/strategiai-peres-eljarasok/>).

7.1. Prominens szakemberek megnyerése

Ilyen előkészületek közé tartozik egyes nemzetközi jogi szakértők – mind a katonai jogászok, mind a nemzetközileg elismert jogtudósok káderének – befolyásolása, esetleg egyenesen lekötelezése, akiknek véleménye külföldön és belföldön is hatással bír. Ezek az erőfeszítések magukban foglalják a jogi előkészületeket is, hogy a jogi hadviselés megfelelő alapokkal rendelkezzen.

7.2. Politikai igazságszolgáltatás

Dél-Afrikában a lawfare az ún. politika igazságszolgáltatásra való átállását jelenti. A fogalom ebben az értelmezésben a bírói út kényszerét jelenti politikai ügyek megoldására. A politika igazságszolgáltatásra való átállást elsősorban az okozza, hogy a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ág nem tudja betölteni az alkotmányos szerepét, emiatt az ellenzéki pártoknak és a civil társadalmi szervezeteknek nem marad más lehetőségük. Ilyen esetben a bíróságok alkotmányos védőbástyaként funkcionálnak.³⁵

8. Jogi hadviselés megkárosító hatása

Dunlap szerint nyilvánvalóvá vált, hogy egyes háborús bűncselekmények lawfare-rel kiharánált következményei lényegesen súlyosabbak voltak az Amerikai Egyesület Államokra, mint amit az ellenség fegyverrel okozott. De melyek ezek a lawfare hátrányok, amelyek háborús pusztítással érnek fel?

³⁵ DENT Kate: Lawfare and Legitimacy: The Wicked Problem of Judicial Resilience at a Time of Judicialisation of Politics in South Africa, 2021. (<https://open.uct.ac.za/handle/11427/35641>).

8.1. Ellenség megkárosítása

Az intézményesített lawfare felhasználás esetén készülhetnek olyan „jogi haditervek”, amelyek célja az ellenségnek a jogon keresztül történő ellenőrzése, vagy a jog felhasználása az ellenség korlátozására. Hangsúlyozni szükséges, hogy a lawfare eljárásnak éppen az egyik meghatározó jellemzője és követelménye, hogy lehetőleg megkülönböztethetetlen legyen a jóhiszemű pervitelől, okszerű kormányzati tevékenységektől és az elfogadható jogpolitikai lépésektől. Ilyen lehet a lawfare bevezetése a jogi képzésbe, vagy a jogászok felvételi létszámának megemlése. Ezek még önmagukban nem egyértelmű előkészületei a lawfare későbbi felhasználásának, sőt egyáltalán nem a jogi hadviselés előmozdítására tett kísérletként tűnnek, de megteremthetik annak kereteit és későbbi lehetőségét is. A háború előtti kontextusban néhány lehetséges jogi hadviselési intézkedés közé tartozik az ellenség belső jogának kikutatása és az azonosított sebezhetőségek kihasználása, a nemzetközi közjog befolyásolása, valamint a nemzetközi jogi szakértők támogatásának megteremtése.

Az intézményesített lawfare konkrétan felhasználható lehet az ellenség hadfejlesztése, modern fegyverrendszerek beszerzése vagy gyártása ellen. Az euroatlanti katonai műveletek sikere gyakran a külföldi bázisokhoz való hozzáféréseken múlik. Hatékonyságot és a fegyveres erők mobilizációját lényegesen csökkentheti, ha a nemzetközi jog és/vagy belső jog olyan manipulálása valósul meg, amely segítségével a külföldi katonai bázisok bevonása lehetetlenné vagy körülményessé válik.³⁶ Meghiúsítható, vagy késleltethető egy külföldi katonai beavatkozás, ha a támadást elősegítő külföldi bázisok használata lehetetlenné vagy körülményessé

³⁶ CHENG: i. m.

válik.³⁷ A *területmegtagadó célú* lawfare műveletekről szóló közelmúltbeli viták nagy része azokra a katonai bázisokra összpontosított, amelyeket a hozzáférés megakadályozására lehet alkalmazni.

Egy ország *konkrét védelmi szabályzásának* kihasználásával megvalósított lawfare lehet, ha különféle jogi indítványokat nyújtanának be az alkotmánybíróságon vagy hazai bíróságokon, amelyek célja a katonai beavatkozások késleltetése. Ezeket a keresetleveleket és felülvizsgálati kérelmeket egy sor indokkal lehet benyújtani: egyes rendkívüli intézkedések alkotmánybírósági felülvizsgálatának kezdeményezése, gazdasági szolgáltatások jogszerűségének megkérdőjelezése, katonai és katasztrófavédelmi személyi kötelezettségekről szóló döntések megfellebbezése, stb.

A *lawfare közvetett felhasználása* lehet bizonyos munkajogi, egészségügyi, vagy környezetvédelmi perek és egyéb jogi eljárások, amelyek területei nem kapcsolódnak konkrétan a védelmi szabályozáshoz, de még ezek az egyéni peres eljárások is gyengíthetik védelmi képességeket. Különösen hatékonyan működhet a lawfare közvetett felhasználása, ha a civil szervezeteket is sikerül megnyerni a jogi eljárásoknak, amellyel akár teljes fegyverrendszerek (rakéta, tüzérségi, radar³⁸, stb.) telepítése és katonai szervezetek diszlokációja is tevőlegesen megakadályozható.

A lawfare intézményesített felhasználásakor nem szükséges az ellenség, hanem lehetséges annak *szövetségeit saját védelmi jogán keresztül megtámadni*. Az esetlegesen katonailag, gazdaságilag vagy jogrendszere által gyengébb

³⁷ PÉTER Pál: A Légierő csapásmérő képessége az 1991-es öböl-háborúban, *Repüléstudományi Közlemények*, 2006/1. 1, 13. o.

³⁸ N/A: A bíróság leállította a tubesi építkezést, *Index*, 2008. (<http://index.hu/belfold/tubes6621/>).

szövetséges gazdasági intézkedésekkel (bővített befektetések ígéretével vagy gyárbezárásokkal való fenyegetéssel, valamint diplomáciai és jogi lépésekkel) akár hatékonyabban is támadható. A pacifista alkotmánnyal vagy védelmi szabályozással rendelkező országok ütőképes hadseregük ellenére is sikeresen gyengíthetőek, ha a nemzetvédelemre, katonai szerepvállalásra, fegyverimportra, nemzeti támogatásra vonatkozó szabályozásuk túlságosan szigorú, és támadható alkotmánybírói vagy peres úton. Ilyen lehet a szövetséges erők csupán élelmiszerral vagy üzemanyaggal való támogatását a fegyverexport szabályokkal „összemosni”, illetve annak minősíteni. Ezek a lépések megakadályozhatják a szövetségesek közös erőfeszítéseit.³⁹ Elképzelhető az az eset is, hogy a peres eljárások felperesei és jogi képviselői éppen a pacifista állam állampolgárai közül kerülnek ki még akkor is, ha semmilyen kapcsolatuk sincs az ellenséges felekkel, és környezetvédelmi vagy altruista szándékaik teljesen őszinték.

8.2. Jogrendszer sérülése

A bevezetőben írtak szerint a lawfare szolgálhat nemes vagy rossz célt egyaránt. A szubjektív értékelés mindig a szubjektív értékelés körülményeitől és az értékelő értékrendjétől függ. A lawfare alkalmazása nem korlátozódik az "erősekre", a "gyengékre": az államok vagy nem állami szereplők bármely más meghatározott csoportja alkalmazhatja. A lawfare rendkívül népszerű minden állam számára, különbségtétel nélkül. A definícióban a kétértelműség és potenciális elfogultság ellenére a lawfare-t mint stratégiai és taktikai eszközt a világ legerősebb országai egyaránt a gyakorlatban is

³⁹ SISSONS D. C. S.: The Pacifist Clause of the Japanese Constitution, *International Affairs*, 1961/1. sz. 45-59. o.

magukévá tették. Sajnálatos módon a (nemzetközi) jog egészét delegitimálhatja azáltal, hogy relativizmussal és opportunizmussal aláassa annak értékeit. A lawfare-t sokan kritizálták, hogy normatív elfogultságot mutat: a jog objektív szabályrendszerét szubjektívvá és kiszámíthatatlanná teszi.⁴⁰ Ezek miatt a lawfare legnagyobb hátrányának a nemzetközi jogrendszerre és jogintézményekre gyakorolt erodáló és relativizáló hatását tartom.

9. Összegzés

Dunlap az első esszét követően, nyolc esztendővel később kibővítette a fogalom meghatározását, miszerint a lawfare "a háború törvényének megsértése valódi, észlelt vagy akár szándékosan megrendezett hadijogot sértő incidens szándékos felhasználásával" és „jogalkalmazás vagy azzal való visszaélés műveleti célok érdekében, de hagyományos katonai eszközök felhasználása nélkül is” részben azért, hogy „enyhítse vagy semlegesítse a katonailag egyébként erősebb ellenfeleket”.⁴¹ A lawfare fogalma Dunlap meghatározására tehát érezhetően kiszélesedni látszik, számos új aspektusa ragadható meg. Határozott véleményem, hogy Dunlap fenti, 2009-ben megfogalmazott fogalom meghatározása felett is eljárt az idő, hiszen a lawfare hatékonyságát észlelve már legalább olyan gyakran használja az erősebb fél akár a gyengébb ellensége

⁴⁰ JONES Craig A: Lawfare and the Juridification of Late Modern War, *Progress in Human Geography*, 2016/2. sz. 221-239. o.; BRUNER Tomáš – FAIX Martin: The attribution problem as a tool of lawfare, *Obrana a strategie (Defence and Strategy)*, 2018/1. 79-94. o.; PETRUSKA – VIKMAN: i. m. (2022).

⁴¹ DUNLAP, Charles Jr.: Lawfare: A Decisive Element of 21st-Century Conflicts? *Forces Quarterly*, 2009/3. 35. o.

ellen is.⁴² Napjainkban lawfare technikák közé tartoznak az alaptalan és agresszív rágalmozási és gyűlöletbeszéd alapú perek olyan szerzők, politikusok, a médiaszereplők, sőt karikaturisták ellen is, akik elég bátrak ahhoz, hogy nyilvánosan vagy szatirikusan beszéljenek nemzetbiztonsági, vagy akár csak közérdekű kérdésekről. Lawfare-nek minősülnek a terrorizmusellenes szakértők elleni munkahelyi zaklatási perek is, akik a radikális iszlámról nyilatkoznak, hogy elhallgattassák az iszlám kritikusait. Ezek a perek magánjogi jogviszonyokat is érinthetnek, ezzel elveszítette a lawfare egyik legjellemzőbb vonását a jogági (nemzetközi közjogi) specifikusságát. Emellett megjelent a lawfare eszközeit is alkalmazó *counterlawfare*⁴³ fogalma is (lásd fentebb), amelynek célja a lawfare támadásokat kivédeni, illetve hatásukat mérsékelni. Léteznek counterlawfare eljárások, amelyek rávilágítanak az ellenségnek a nemzetközi jog elferdítésére vagy félremagyarázására irányuló kísérleteire.⁴⁴

Az állami erőszak alkalmazása jogi korlátozásának hatékonysága szerencsére egy folyamatosan erősödő folyamat. A jogi kötelelem által hozott kényszer, az önérdek és a legitimitás motiváló szerepei nem kétségesek.⁴⁵ A jogi hadviselésben viszont mára a nemzetközi jog a konfliktus megelőző és megoldó szerepe mellé egyértelműen felvette a hibrid konfliktusok egyik eszközének a funkcióját is. A

⁴² BILSBOROUGH Shane: Counterlawfare in Counterinsurgency, *Small Wars Journal*, 2011. (<https://smallwarsjournal.com/jnrl/art/counterlawfare-in-counterinsurgency>).

⁴³ BILSBOROUGH: i. m.

⁴⁴ CHENG: i. m.

⁴⁵ MORRIS Justin: 6. Law, Politics, and the Use of Force, In: Justin MORRIS: *Strategy in the Contemporary World*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

nemzetközi jognak fegyverként való felhasználásával ezért a jövőben is számítani kell.⁴⁶

⁴⁶ Reflections on Lawfare and Related Terms, Lawfare, 2010. (<https://www.lawfareblog.com/reflections-lawfare-and-related-terms>).

MŰHELY

Csiha Gábor

Határvéadások! A Btk. 127. szakaszához igazodj!

Magyarország Kormánya élve a 2011. évi katasztrófavédelmi törvény módosításáról szóló jogszabály¹, valamint a 2022. évi vészhelyzeti törvény² (2) adta felhatalmazásával rendelettel³ új rendvédelmi szervezeti elemként 2022. augusztus 1. hatállyal elrendelte az országos területi illetékességű Készenléti Rendőrség önálló állománytáblával bíró Határvéadás Ezredének felállítását, tagjai sorában szerződéses szolgálati jogviszonyban álló, tisztési rendfokozatot viselő határvéadásokkal.

Jogtörténeti előzmény nélküli, hogy a rendőrség állományában, szolgálati viszonyban szerződéses állományú személyek szolgáljanak, határvédelmi területen ugyanakkor a BM Határőrség 2008. évi szervezetintegritációját megelőzően már volt erre példa, hiszen a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról rendelkező törvény, az ún. első Hszt.⁴ 1996. és 2007. között felhatalmazta a határőrséget, hogy egyes szolgálati beosztások betöltésére szerződéses szolgálati viszonyt létesítsen.

¹ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény.

² Szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény.

³ 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvéadásokra vonatkozó szabályokról.

⁴ A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény.

Az újonnan felállított katonai karakterű határvéadász egység hadtörténeti előfutaraként mutatható fel az Ideiglenes Nemzeti Kormány honvédelmi miniszterének rendeletével⁵ 1945. február 23-án újjászervezésre került Honvéd Határőrség – amelynek 5000 főre tervezett állománya az első önálló magyar katonai büntetőkódex⁶ szabályozása szerint büntetőjogilag katona volt – amely azonban katonai határőrizetre, területvédelemre és nem rendészeti feladatokra rendszeresített fegyveres szervezet volt. Az 1946. évi hadrendi átszervezést követően a határőrség országos vezetési törzse alá rendelve 14 zászlóalj, 1 vasútbiztosító zászlóalj, 50 portyázó század és 250 őrs tartozott, mintegy 9000 fővel.⁷ A második önálló katonai büntetőtörvénykönyv⁸, mint a honvédség szervezetébe tartozókat, továbbá az integrált büntetőkódexek⁹, mint fegyveres erők tagjait definiálta büntetőjogilag katonának

⁵ 20183/1945. HM eln.r

⁶ A katonai büntetőtörvénykönyvről szóló 1930. évi II. törvénycikk. A törvényről lásd bővebben: KELEMEN Roland: *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949 – Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.; FARKAS Ádám: A nemzeti katonai büntető kodifikáció kiteljesedése: az 1930. évi II. törvénycikk, In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *A polgári Magyarország katonai büntetőjogának és igazságszolgáltatásának történeti vázlata 1867-1944 – Tanulmányok a katonai jogtörténet köréből*, Győr, Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 2015, 99-122. o.

⁷ FÖRIZS Sándor: A határőrség megalakulása, valamint tevékenysége az első években (1945-1950.), *Magyar Rendészet*, 2005/6. 90. o.

⁸ A katonai igazságügyi szervezet, valamint a katonai büntetőbíráskodásban a fellebbvitel módosításáról szóló 1948. évi LXIII. törvény.

⁹ A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény és A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekéről és vétségekről 1978. évi IV. törvény.

az utóbb BM Határőrség néven 1957. óta¹⁰ (11) működött szervezet tényleges szolgálati viszonyban álló állományát.

A Honvéd Határőrség 1950. január 1. hatállyal megszűnt¹¹ állománya a Belügyminisztériumból kivált önálló őrtestülethez, az Államvédelmi Hatósághoz, annak IV/2. számú osztálya, a határőrség parancsnokság törzse irányítása alá került¹² és büntetőjogilag ugyancsak katona volt¹³. 1953-ban a határvédelmet és ellenőrzést a BM Határőrség és Belső Karhatalom néven szervezték újjá, mely szervezet 1957-ben vált ketté, ezzel egyidőben a határőrség állományát – de a karhatalmáét is – megerősítőleg a katonai büntetőeljárás alá helyezte a jogalkotó¹⁴. A Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány pedig elrendelte¹⁵ a Határőrség Katonai Ügyészségnek felállítását, amely 1957. december végéig létezett¹⁶. A BM Karhatalomból pedig 1973-ban alakult meg a Forradalmi Rendőri Ezred¹⁷, amelynek feladatrendszerét a későbbiekben a Készenléti Rendőrség (Rendészeti Biztonsági Szolgálat) vitte tovább.

¹⁰ NAGY György: Határőrség 1957-2007, *Rendvédelem-történeti füzetek*, 2010., 21. füzet, 58. o.

¹¹ 4353/1949. MT. r.

¹² CSERÉNYI-ZSITVÁNYI Ildikó: Az Államvédelmi Hatóság szervezeti változásai (1950-1953), *Betekintő*, 2009/2. 10. o.

¹³ Az Államvédelmi Hatóság szervezésével kapcsolatos egyes katonai igazságügyi kérdésekről szóló 1950. évi 5. törvényerejű rendelet.

¹⁴ Egyes büntető eljárási rendelkezések módosításáról szóló 1957. évi 8. törvényerejű rendelet.

¹⁵ 14/1957. (III. 2.) Korm. rendelet a katonai bíróságok és ügyészségek szervezetének és illetékességének módosításáról.

¹⁶ URBÁN Géza (szerk.): *A katonai igazságügyi szervek története I. rész*, Budapest, A katonai igazságügyi szervek belső kiadványa, 1985, 65. o.

¹⁷ A belügyminiszter 16. sz. parancsa, 1973.

A belügyi határőrizetet hivatásos (továbbszolgáló) és sorállománnyal – 1998-ig – látták el¹⁸. A Magyar Népköztársaság határának őrizetét, a honvédelemről szóló törvények¹⁹ írták elő, mely jogszabályok a határőrséget fegyveres erőként határozták meg. Ugyanakkor a Hvt.²⁰ 1993-ban a határőrséget ugyan még, mint fegyveres erőt definiálta, azonban kifejezetten rendészeti feladatokkal felruházott rendvédelmi szervezetként jelölte meg.

A határőrség fegyveres erői jogállása az ún. népköztársasági Alkotmány²¹ 2005. január 1-i módosításáig állt fenn, melyet követően tisztán határrendészeti – és nem, mint hadrendi elem, területvédelmi alapú katonai határőrizetet – feladatokat látott el. A határőrség rendvédelmi szervvé változására a büntető anyagi és eljárási jog is reagált, hiszen addig a katona büntetőjogi fogalma alá a fegyveres erő tényleges állománya mellett, a rendőrség, a büntetés-végrehajtási testület, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állománya tartozott. Ekként külön nevesítésre került a határőrség hivatásos és szerződéses állománya, akikkel szemben a büntető törvénykönyv²² XX. fejezete szerinti katonai bűncselekmények, valamint a szolgálati helyen és a szolgálattal összefüggésben elkövetett egyéb bűncselekmények miatt volt katonai büntetőeljárásnak²³ helye. Érdekesség, hogy az utóbbi tárgyi hatályban a rendőrség hivatásos állományú tagjaival szemben nem volt helye katonai

¹⁸ NAGY: i. m. (2010), 61. o.

¹⁹ A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény és A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény.

²⁰ A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény.

²¹ Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény.

²² 1978. évi IV. törvény.

²³ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény.

büntetőeljárásnak, egészen 2014. január 1-jéig²⁴, így a 2008-ban rendőri állományúvá vált korábbi határőrökkel szemben sem.

A régi Hszt-ként hivatkozott jogszabály határőrségi külön rendelkezéseit a 2007. december 5-én kihirdetett költségvetést megalapozó egyes törvények módosításáról szóló törvény²⁵ helyezte hatályon kívül, amely azt eredményezte, hogy a szerződéses szolgálati jogviszonyban álló határőrök jogállása a következő év kezdetétől megszűnt, szolgálatukat hivatásos állományú rendőrként folytathatták.

Mindezek után jogalkotási hiátusként jelentkezik, hogy a szerződéses jogviszonyba lépő határvadászokat katonai büntetőjogi értelemben vett katonaként a hatályos jogszabályok szerint nem lehet értelmezni, rájuk a katonai büntetőeljárás személyi és tárgyi hatálya nem került kiterjesztésre. Holott azokat a feladatokat, amelynek teljesítésére a Határvadász Ezredet létrehozták, a rendőrség hivatásos állományú tagjai – mint büntetőjogilag katonák – látták el eddig, illetve az itt beosztásba helyezett rendőrök a továbbiakban az ezred állományához tartozó és adott esetben fegyveres és az egyéb szolgálatra vezényelt határvadászok előjárói, feljebbvalói lesznek az alapító jogszabály szerint.

Az újonnan kialakított szolgálati és katonai függelmi rend a büntetőjog által védett jogtárgy, ami tükröződik a katonai rend védelmének elvében is.²⁶ Indokolt mindezért, hogy az ezen védett jogtárgyat szolgálati esküjünkkel szembe

²⁴ Egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról szóló 2013. évi CLXXXVI. törvény.

²⁵ a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról.

²⁶ HAUTZINGER Zoltán: *A katonai büntetőjog rendszertana*, Pécs, AndAnn, 2010, 196. o.

helyezkedve sértő határvadászokkal szemben – függelmi felelősségre vonásukon túl – mintegy „ultima ratioként „ a katonai büntető, anyagi és eljárásjog eszközeivel is fellépni lehessen.

Szerzőink

Dr. Csiha Gábor, alezredes, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja, fellebbviteli főügyészszégi katonai osztályvezető ügyész

Dr. Kádár Pál, PhD dandártábornok, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnöke, a Védelmi Igazgatási Hivatal főigazgatója

Dr. Petruska Ferenc, PhD alezredes, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tanszékvezető docense

Dr. Till Szabolcs Péter, PhD ezredes, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnökségi tagja, a Honvédelmi Minisztérium vezető szakreferense

Dr. Vikman László, százados, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja, a Magyar Honvédség tisztje

Szerzői útmutató

A Katonai Jogi és Hadijogi Szemle magyar nyelven beküldött, az e folyóiratot kiadó Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság által művelt tudományos vagy szakmai területhez kapcsolódó – az alábbi formai követelményekhez illeszkedő – kéziratokat (tanulmányokat, recenziókat) fogad be.

Általános feltételek

A kéziratok terjedelme tudományos közlemény esetében legalább 20.000 karakter (fél ív) lehet, és nem haladhatja meg a 80.000 karaktert (2 ív). Könyvismertetés vagy tudományos értékű hozzászólás nem haladhatja meg a 20.000 karaktert.

A kézirat megküldésekor a szerző kilétét úgy kell feltüntetni, ahogyan azt a szerző a folyóiratban megjelentetni szeretné.

A fő szöveget, a címet, a fejezetcímek és az alcímek times new roman betűtípussal és 12-es betűmérettel kérjük formázni. A fő szöveg esetében kérjük a szimpla sorközt és a sorkizárt beállítást alkalmazni. A címet, a fejezetcímet, alfejezet címet követően kérjük kizárólag egy sorköz (enter leütése) szerepeljen. Kerülni kell a behúzásokat, tabulátorokat, térközöket és egyéb formázásokat.

Kiemelések a szövegben és lábjegyzetben kizárólag dőlt betűvel lehetségeseket, kérjük kerülni a ritkítás, az aláhúzás, a vastag betű stb. használatát.

A táblázatokat és ábrákat megfelelően formázva, a forrást hivatkozva, képaláírással ellátva kell feltüntetni. Táblázatok esetében kérjük, hogy a maximális méret egy B5-ös oldalt ne haladja meg.

A szöveg tagolása decimális számozással jelölt fejezetcímekkel (például 1.), illetve alcímekkel lehetséges (például: 1. 1.1.). Kérjük az automatikus számozás mellőzését. Maximális háromszintű tagolást (például: 3.4.1.) kérünk alkalmazni.

Felsorolások esetében elsődlegesen decimális jelölést alkalmazzunk, ahol kérjük szintén a maximális három szint betartását.

Hivatkozások

A hivatkozásokat lábjegyzetben kérjük feltüntetni, több hivatkozás esetében pontosvevő használatával. A lábjegyzetbe a fő szövegben idézett vagy ott felhasznált forrásokat kell hivatkozni. Kérjük kerülni a végjegyzetet vagy a szövegben történő hivatkozást. A lábjegyzetben egy műre történő első hivatkozás esetében az összes bibliográfiai adatot fel kell tüntetni. A későbbi hivatkozások esetén elég az i. m. használata (pl. MEZEY: i. m. 23. o.). Ha ugyanazon szerzőtől több művet is idézünk akkor az i. m. után zárójelben tüntessük fel a művek kiadási évét (pl. MEZEY: i. m. (2003) 23. o.). Ugyanazon szerzőtől, azonos évben megjelent műveinek ismételt idézése esetén abc jelölést kérjük alkalmazni a hivatkozás sorrendjében (pl. Mezey: i. m. (2003a) 23. o.). Lábjegyzet esetében fontos hangsúlyozni, hogy az minden esetben mondatnak minősül, így mindig nagybetűvel kezdődik és ponttal zárul. Sem a szövegben sem, a lábjegyzetben nem kell feltüntetni az idézett mű szerzőjének titulását (vagyis a dr. rövidítést sem).

Hivatkozások módszerei

a) könyvek

FERDINANDY (KISKAPITÁLIS) Gejza: *A magyar alkotmány történelmi fejlődése*, Budapest, Franklin-Társulat magyar irod. intézet és nyomda, 1906. 45. o.

b) gyűjteményes művek

Hans KELSEN: *Ki legyen az alkotmány öre?*, In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Budapest, Szent István Társulat, 2003. 289-332. o.

c) folyóiratcikkek

PATYI András: Hatáskör és eljárás a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljében, *Magyar Közigazgatás*, 2001/11. 655–667. o.

d) elektronikus források

PAÁL VINCE (szerk.): *Magyar sajtójogi szabályok annotált gyűjteménye 1848-1989* (<http://mtmi.hu/>).

e) jogszabályok

A független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk.

f) országgyűlési napló és irományok

Pulszky Ágost a közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslatot megvitató bizottság képviselőházi előadója ismertette a bizottság álláspontját a képviselőház előtt, *Képviselőházi napló*, 1892. XXXIII. kötet, 1896. május 11.–június 30., 624. ülésnap.

Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslatához, *Képviselőházi irományok*, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány.

Szerkesztőség a formai kritériumoktól eltérő kéziratokat visszaküldi a szerzőnek javítás céljából.