

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Politikatudományi Doktori Iskola

TILL SZABOLCS ezredes

**A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az
Alaptörvényig**

Doktori disszertáció

T É Z I S E K

Témavezetők

Pokol Béla professzor és
Kukorelli István professzor

Budapest

2015

I. Rész

Téma és kutatási feladat

1) A tanulmány elsődleges tárgya egyik oldalról az a hazai közjogi ismeretrendszer, amely a katonai életviszonyok szempontjából relevanciával bír. Másképpen fogalmazva, a jog, kiemelten az alkotmányosság szerepe a katonai viselkedési és gondolkodási modellek kialakításában, a katonai életviszonyok befolyásolásában: elsődlegesen a működési keretek meghatározásában. Ezen parancsnoki jogi ismeretekre vonatkozó modell elméleti háttérül a professzionális intézményrendszerek elméletében¹ kifejtett strukturális differenciálódás teóriájának a honvédelem szempontjából korrigált altípusát² használjuk annak érdekében, hogy a jog és a katonai szféra ambivalens viszonya kiemelhető legyen. Kiinduló tételünk szerint ugyanis a katonai és a jogi orientáltságú kommunikációk, illetve szervezeti rendszerek alapvető eltéréseket hordoznak, amelyek – a politikum és a hadsereg szférájának kapcsolódásaihoz hasonlóan – hadtudományi szemléletű elemzést és tudatosítást igényelnek annak ellenére, hogy a határok megvonása nem katonai kérdés.

A professzionális intézményrendszerek elmélete alapján továbbfejlesztett modellünk alapvető közelítése szerint a katonai életviszonyok közötti kommunikációk alapvető befolyásoló tényezője a hierarchikus viszonyokon alapuló parancsadási lehetőség, illetve parancs-teljesítési kötelezettség. E kommunikációs forma aszimmetrikus jellegű: a parancs kiadója determinálja alárendeltjének magatartását, a parancs teljesítésére kötelezett viszont azt – főszabályként – nem is bírálhatja. A katonai kommunikációk alaptípusának tekinthető eset is tartalmaz azonban jog által meghatározott elemeket:

- a parancsadó felelőssége szükség esetén érvényesíthető,
- a parancs végrehajtója adott esetben megtagadhatja (vagy köteles megtagadni) a parancsot,
- a megtagadás elmaradása esetén a jogsértő parancs teljesítője (is) felelősségre vonható,
- a jog érvényesítése vagy érdekképviseleti tevékenység körében az amúgy jogszerű és végrehajtandó parancs is vitathatóvá válik.

¹ Lásd Pokol Béla: A professzionális intézményrendszerek elmélete. Az elméletrendszer alapvető tézise szerint a kommunikációs folyamatok valamilyen értékelési racionalitás alapján szerveződnek, amilyen az állami szervezetrendszer két tipikus eleme vonatkozásában a politika kormányon maradni – ellenzékbe kerülni, illetve a jog jogos-jogtalan orientációja. A professzionális intézményrendszerre válás további feltétele az orientációs-szelektív funkciót ellátó értékdual hatását lerontó szervezeti zártságok leépülése.

² Till: Fogalmi kísérletek a katonai mező elemzésére I. / A mező makroszintű elemzése c. tanulmányban 37-39. pp. kísérletet tett a “katonák világának” professzionális intézményrendszer-szemlélettel történő vizsgálatára. Ennek során kiemeltet nyert, hogy a katonák esetében a közigazgatás jogos-jogtalan értékelési dimenziója nem értelmezhető, a szervezeti zártság leépülése viszont hasonló módon hiányzik. Ha e második szempont kizárása esetén is elképzelhető a professzionális intézményrendszerre válás, a “katonák világában” valószínűleg a parancs intézménye köré szerveződő kommunikáció a meghatározó.

Ha csak e négy – egyértelműen jog által meghatározott – kommunikációt vizsgáljuk, közös jellemzőjük, hogy katonai szempontból kivételesnek tekinthetők: ezen esetekben a parancs abszolút mivolta helyett a jogos/jogtalan kérdésfeltevés válik a kommunikációban meghatározóvá. Minél inkább jogilag szabályozottak a katonai élethelyzetek, annál nagyobb a jogi orientációjú kommunikációk lehetősége a katonai szférában: a jogállamiság elvárásának következményei így a parancsnoki mérlegelés szabadságát csökkentik. Háborúban ugyanakkor a mérlegelés szabadságfoka nő, a domináns feladathoz képest a jogi kommunikáció legfeljebb kizáró szerepet nyer. A béke- és háborús szabályok egymáshoz viszonyított távolsága viszont szintén mérlegelés függvénye.

A magyar szabályozási gyakorlat a rendszerváltás óta alapvetően az *“Egyenruhás állampolgár”* doktrína jegyében a jogok és kötelezettségek legmagasabb szintű jogszabályban történő, részletes szabályozása irányába mozdult el,³ melyet később az adekvát szintű szabályozásra törekvés váltott fel, az alapvető garanciák biztosítására és a rendszer rugalmas alakíthatóságára egyidejűleg törekedve. Mindez értékelhető ugyan a katonai tevékenység hatékonyságát lerontó tényezőként, végső soron azonban tipikus esetben az ezt túlzott liberalizmusként minősítő, szigorító politikai-jogalkotási igények is közjogi szempontú mérlegelésnek vannak alávetve.⁴ A szigorítási igényeket általában katonai-hatékonysági hivatkozásokkal szokás indokolni, mellyel szemben – végső soron – a differenciált bírósági szervezetrendszer valamely fokának alapjogi hivatkozás-befogadási hajlandósága áll. A honvédelmi intézményrendszer működése tehát végül is egy alapvetően jogilag szabályozott térben valósul meg, amely azonban a honvédelmi szféra hatékonysági igényeit eltérő mértékben ismeri el attól függően, hogy békeidejű vagy háborús tevékenységről van szó, vagy pedig – a kettő között álló – egyre nagyobb jelentőségű, de jogilag nem elégséges mélységben szabályozott békemissziós szolgálatteljesítésről. A jogi érveléssel ellenható tényező ezzel együtt tehát a tevékenység tényleges veszélyesessége.

A gyakorlatban összességében a hadijogi ismeretknél lényegesen komplexebb katonai jogi ismeretkör alkalmazásának igénye merül fel a katonai karrier során. A katonai jog, mint a releváns jogi ismeretek zárt köre azonban terjedelmileg nem behatárolható diszciplína. A jelen tanulmány ezért a vizsgált joganyag lehatárolását az alkotmányjogi dogmatika oldaláról közelíti meg: az alkotmány/alaptörvény által legalább egy szövegváltozatában tartalmazott jogi szabályozási elemek legfeljebb törvényi szintű értelmező szöveggörnyezetének elemzésére irányul, egészen kivételesen, a feltétlenül szükséges körben kiegészítve azt a rendeleti/végrehajtási utasítási/határozati szintű joganyagra utalással.

³ A katonai szemléletbeli váltás példaként lásd a következőket: *“A hivatásos katonának tudnia kell, hogy a törvényileg kötelezett, uniformizált állampolgár egyre inkább olyan egyenruhás állampolgárrá válik, aki teljes joggal hozhatja nyilvánosságra problémáit, és egyre kevésbé lehet olyan kötelezettségekkel körülvenni, amelyeket nem indokol a katonai szervezet hatékonyságának valamely konkrét követelménye.”* Szabó János: A tisztek viszonya egymáshoz és a legénységhez; In: Tóth Csaba (főszerk.): A TISZT Szolgálat és hivatás / A Magyar Tisztek Könyve 68-69.pp.

⁴ E vonatkozásban a jogvédő szervek szerepe, különösen pedig az alkotmánybírósági kontroll emelhető ki. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a jogelvi szigorúság mellett a mérlegelés vonatkozásában hajlamos volt a honvédelmi tárgykörök szabályozási szempontból megengedőbb értelmezésére.

A tanulmány célja az Alkotmány rendszerváltástól induló honvédelmi tárgyú módosításainak és a hozzájuk kapcsolódó honvédelmi és szolgálati törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításáig tartó hangsúly-eltolódásaira vonatkozó elemzésén keresztül a trendek, a folyamatosságok és törésvonalak kimutatása a korrekciós igények bemutatásával együtt. Ennek során a bemutatásra kerülő értékelések nem minden esetben egyeznek meg a honvédelmi tárca korabeli vagy jelenlegi hivatalos értékelésével annak ellenére, hogy azok kialakítása során a szerzőnek több-kevesebb befolyása volt.

Az összefoglalt ismeretanyag ilyen terjedelmű és szempontú felfogása azonban egyúttal a feldolgozás módszerére irányuló választást is jelent, mivel az evidensnek tűnő szűk értelmű „textista” jogi szemlélet alkalmazását kizárja. A jogszabályok változtathatósága – bizonyos elemeiben – a kodifikátor mindennapi ismerete szintjén is bevett tudásnak tekinthető. Az ezzel ellentétes közelítés, amely szerint bármilyen hatalmi ötlet jogszabállyá tehető, már csak történeti távlatból cáfolható részigazság. Ennek meghaladása ugyanis már olyan ismeretek rendszerbe épülését feltételezi, amelyek a jogszabályok mögött / felett álló logikai rendszer, a dogmatika szerepének meglétét és az ezt közvetítő – elsődlegesen alkotmánybíráskodási – intézményrendszer érdemi működésének hatásait jelzi.

A honvédelem alkotmányos keretei folyamatos változásainak elemzése tehát komplex megközelítést igényel: az okok és következmények szempontjából az alkotmányjogi alapszemléletet színezi a politika-elméleti és szervezet-szociológiai, valamint biztonságpolitikai-katonapolitikai elemek, amelyek időnként egymás vizsgálati területét determinálva gyakorolnak hatást. A jogon belüli tudományterületek közül a megjelölt tárgy külső határaként a nemzetközi jog, ezen belül elsődlegesen a nemzetközi szerződési jog és a humanitárius jog, illetve belső oldalról – különösen a szolgálati jog vonatkozásában – a közjogiasodott munkajogi szabályok érintik. E komplex összefüggések feltárása nélkül a nyers alkotmányjogi elemzés – még az elsődleges kapcsolódó szabályozási szint, a honvédelmet közvetlenül érintő törvények bevonását követően is – alkalmatlan a folyamatok mélyrétegeiben a törvényszerűségeket, mozgástereteket és szándékokat rekonstruálására. A jelen tanulmány tárgya a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény honvédelemmel közvetlenül összefüggő részeire irányul, amelyek az alábbiakban foglalhatók össze:

➤ államszervezeti rész:

- cél és keretek: az első kiemelt tárgykör a honvédelem rendeltetését vizsgálja, azt az állami alapfunkciós keretet, amely alapvetően a külső védelmi funkció alapvető irányait határozza meg, voltaképpen ez a honvédelem nemzetközi jogi környezete;
- irányítás és szervezeti jogállás: a honvédelmi feladatokat ellátó intézményrendszer alkotmányos beágyazottságát és közvetlen külső környezetét vizsgálja az állami szervek rendszerében;
- a feladatellátás és annak módja: az állami erőszak-monopólium egyik megvalósító szervezete, a honvédelmi intézményrendszer céljaiból adódóan csak szigorú keretek között funkcionálhat, amelyek – részben összefüggve az irányító szervek

jogköreivel – a feladatellátás egyes szektorai szerint tagoltak és differenciáltak, de a vezetési rendszer által determináltak;

- komplex, az időbeliség által determinált tárgykörként a kivételes hatalom: a békétől eltérő helyzetek jogában (korábbi szakmai terminológiával minősített időszakok, az Alaptörvény hatályba lépését követően különleges jogrend) a feladatok és irányítási jogkörök szükséges körben modifikált hangsúlyú újraosztása, valamint ennek hatása az egyéni jogokra és kötelezettségekre;
- a személyes jogállás és kötelezettségek: az ország külső védelmének funkcióját önként vagy kötelezettség folytán ellátó személykör sajátos jog- és kötelezettségrendszerének alkotmányos determinációi.

Az Alkotmány és az Alaptörvény vizsgált tárgykört alkotó részei alapvetően a tagolás általános rendjén kívül esnek, tartalmilag mégis összekapcsolódnak. Meggyőződésünk szerint ezek a fejezetközi kapcsolódások nemcsak a felhasználó katona oldaláról relevánsak: az Alkotmánybíróságnál 2001-től meghatározó rendszerszintű honvédelmi szemlélet a halálbüntetés eltörlését követő katonai eskü-problémafelvetés óta az elvi jellegű alkotmányos kinyilatkoztatások gyakorlati próbaköveként egyféle „*alkotmányossági lakmuszpapír*”-ként funkcionál.

A folyamat tehát rendkívül összetett: az alkotmányos dogmatikai fogalomrendszerbe az elmúlt mintegy 25 évben egymással összehangolandó szabályozási paradigmák eltérő időpontokban és nem teljes egészükben összehangolt hangsúlyokkal épültek be, hogy aztán – részleges felülvizsgálatot követően – az Alaptörvényben mintegy konszolidáltan rendszerezve jelenjenek meg. Míg a folyamat túlnyomó részében a korábbi, meghaladásra szánt alkotmánybírósági döntések és alkotmányos szövegváltozatok által biztosított mozgáster aktuálpolitikai kompromisszumok által determinált lehetőségei folyamatos korrekciós igényeket eredményeztek, 2012-től a honvédelmi szabályozás rendszere „*befagyini látszik*”. Az Alaptörvénynek ugyanis esélye volt arra, hogy a honvédelmi szabályozási tárgykört következetesen és koherensen ragadja meg még akkor is, ha a korábbi alkotmányos szövegváltozatra építő technika és a soron kívüli elfogadás a kisebb koherencia-zavarok kialakulását eredményezte. Összességében az Alaptörvény honvédelemre vonatkozó részei a rendszerváltás szabályozási kísérleteinek konszolidált lezárásaként és döntően pozitívan értékelhetők, eltérően az Alaptörvény általános legitimitását érintő vitától.

2) **A politológiai olvasat:** ha a honvédelem nemzeti ügy, az annak megvalósítását elősegíteni hivatott alkotmányos **szabályrendszer rendszerszintű kritikai elemzésének megvalósítására is sort kell keríteni.** A jelen tanulmány ehhez kíván adalékul szolgálni, közvetlenül a honvédelmi szükségletek igényeinek – alkotmányossági értékekkel átszőtt – szűrőn keresztül történő megjelenítését ütköztetve az alapjogi dogmatika által megfogalmazott követelményekkel. A honvédelem ugyanis atipikus szabályozási tárgy minimálisan az alkotmányos szabályozás időhorizontja szempontjából: míg az alkotmányos működés oldaláról a béke időszaka a meghatározó, a katonai tevékenység végső soron a békétől eltérő, rendkívüli jellegű helyzetek kezelésére készül fel, illetve ezen időszakok korrekciójára szolgál. Ami pedig

megengedhető háborúban, az tipikusan nem fogadható el békében. Az állítás ugyanakkor megfordítva is legalább ennyire releváns: ami természetes békében, az a háborús működés logikája szempontjából önsorsrontó önkorlátozás. Ezen kiindulópont alapján a jelen kutatás a következő alapvető kérdésekre keresi a választ.

- 1. A honvédelem alkotmányos szabályozásának elmúlt huszonöt évén belül az alkotmányos szinten szabályozást igénylő tárgykörök szükséges és elégséges szinten nyertek-e rögzítést, vagy pedig a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény terjedelmének mintegy 10%-át elérő, közvetlen honvédelmi érintettségű tárgykörökben egyfajta túlírttság mutatható-e ki?** Hipotézisünk szerint a kérdésre egyértelmű válasz nem adható, az alkotmányos szintű szabályozás tartalma részlegesen felülvizsgálható.
- 2. Az Alkotmány / Alaptörvény tartalma egységesen ítéhető-e meg, vagy pedig az államszervezeti rész szabályozási modellje és az alapjogi rész technikai megoldása alapvetően tér el egymástól?** Hipotézisünk szerint az egyes tárgykörök szerint differenciáltan egyidejűleg mutatható ki a túlzott részletezettség (tipikusan az államszervezeti résznél és a kötelezettségi tárgykörben), illetve az alapjogi elemeknél a nem elég részletes alkotmányos szabályozás.
- 3. A honvédelem alkotmányos megjelenése során a szabályozási tartalom megújítására irányuló törekvések negyedszázados távlata alapján a megszakítottságok, vagy pedig a jogállami folyamatosság megjelenése a domináns az Alaptörvényre épülő szabályrendszerben?** Hipotézisünk szerint a honvédelmet érintő szabályrendszer esetében a többszöri, kis terjedelmű alkotmánymódosítások következtében a szabályrendszer stabilitása a domináns jellemző.
- 4. Kialakult-e a „honvédelmi alkotmányosságnak” egy olyan hazai modellje, amelynek alapján elemezhetővé válnak azok a szabályozási elemek, amelyek nélkül a honvédelem működőképességének alapját vesztené el?** Hipotézisünk szerint Magyarországon beazonosítható a honvédelmi tárgyú szabálytömegnek egy olyan szabályozási magja, amely nem mellőzhető alkotmányos tárgykörre vált.

Folyamatosság és megszakítottság dinamikus egysége, illetve az alkotmányos túlszabályozottság és alulszabályozottság lehetőségéből kialakuló dinamizmus értékelése. A jelen tanulmány hipotézise tehát az alábbiakban összegezhető:

- az Alaptörvény a honvédelmi értelmezési tartományú részeiben az Alkotmányhoz képest konszolidációra és rendszerzésre törekedett, az intézmények radikális felülvizsgálata nélkül,
- ennek következtében fennmaradt az a módszertani eltérés, amely szerint míg az államszervezeti részek a túlírttság szempontjából bírálhatóak, az alapjogi rész alulszabályozott, legalábbis az alaptörvényi szinten,
- az ezt korigálni hivatott 1. cikk (3) bekezdése az alkotmányos érték védelme érdekében feltétlenül szükséges és a céllal arányos korlátozás körében csak olyan elvárást teremt, amely a konkrét szabályozási elemek megsemmisítési vagy megvédési indokaként szerepelhet, a rendszer kialakítása szempontjából azonban nem elégséges szinten egzaktt

szabály, így a különböző mélységű korlátozási szintek rendszerbe épülését biztosítja anélkül, hogy a szabályozás rendszerszintű, koherens intézményei beépülhetnének.

Mindezen problémák elemzése érdekében a jelen tanulmány az alábbi tagolást követi:

- a fogalmi, történeti és elméleti felvezetést a bevezető fejezet tartalmazza,
- a következő három fejezet az államszervezeti tematikákat elemzi,
- vegyes jellegére tekintettel elkülönül a minősített időszakok / különleges jogrend elemzése,
- a következő két fejezet általános és különös részi bontásban taglalja az alapjogi tematikákat, míg
- a záró fejezet az összefoglaló következtetésekre irányul.

Tekintettel arra, hogy a tanulmány alapvetően támaszkodik a fejezetek munkaváltozatainak közelmúltban önnállóan publikálásra került kifejtéseire, terjedelmi okokból az érintett fejezetek egyes részei csak összefoglaló jelleggel kerültek jelzésre. Mindemellett is az egyes résztematikák alkotmányos dogmatikai kimunkáltságának eltérése részleges terjedelmi aránytalanságokat eredményezett az egyes fejezetek között. A terjedelmi korlátok felvállalásával együtt a tanulmány a tartalmi teljességre törekszik azzal, hogy a hazai joganyag fejlődésének vizsgálatát a 2014-es országgyűlési választások napjával, április 6-ával lezárja, és csak a nemzetközi peremfeltételek vonatkozásában vizsgálja az év későbbi fejleményeit.

A honvédelem sarkalatos szabályai legalább egy jogelőd honvédelmi törvényben megjelentek – igazodva a tárgykört jellemző *„lopakodó alkotmánymódosításokhoz”*. Jellemző az is, hogy az Alaptörvény honvédelmet érintő részeiben nem történt alapvető módosítás, tehát e kérdések a békeidejű politikai rendszer működtetése szempontjából nem akutak, a szabályozásban a konszolidációra törekvő folyamatosság a meghatározó. A szabályozás újdonságát adó szimbolikus tartalmak egyértelműen alaptörvény-konformak a Szent Korona-védelmi szereptől a honvédő múlt ápolásán át a katonai nevelés 1993-as tabuját meghaladó visszaállításáig, azonban a változó biztonságpolitikai környezet kihívásai további markáns változásokat tehetnek szükségessé.

II. Rész

Szemléleti és módszertani keretek

A tanulmány tudatosan ötvözi a politikatudományi és a közjog-tudományi módszertant. Alapvetően a szakirodalmi elemzések összefoglalására törekedve vizsgálja az alkotmánybírósági határozatok és végzések érvrendszerait, az egymást követő alkotmányos szövegváltozatokat, illetve a kapcsolódó országgyűlési biztosi / alapjogi biztosi érvrendszereket.

A tanulmány fejezeti tagolása alapvetően az analízis tartalmi csomópontjai szerint került meghatározásra, figyelemmel az alkotmányos honvédelmi tartalmak elkülöníthető, bár kapcsolatban álló elemeire. Ennek során különösen a záró fejezetben megjelenő szintetizáló érvrendszer törekszik a korábban nem exponált további kapcsolati rendszerek feltárására és bemutatására. E körben a tanulmány annyiban lép túl a jogtudományi érvelés módszertánán, hogy értelmezhető és értékelhető elvárásként alkalmazza a hatékony reagálás igényét, az alrendszer tipikusan látenszen jelentkező hatékonysági elemének hangsúlyozásával: ennek során épülhetnek be a szövetségi (és másodlagosan az európai uniós) elvárásrendszerből eredő követelmények az alkotmányos szabályozási rendszerbe. Végző soron a szövegtartalom a biztonságpolitikai környezet elvárásaival, valamint a NATO-csatlakozást előkészítő időszakban kifejtett politikai elvárásokkal kerül ütköztetésre.

A vizsgálat így törekszik annak beazonosítására is, hogy miért a megvalósult szabályozási sorrendben vált szükségessé az egyes alkotmányos szabályozási tartalmak felülvizsgálatára, illetve a szabályozás során elégséges mértékben érvényesült-e a koherenciára törekvés. Egyes esetekben még szélsőségesebben fogalmazva: a szabályozás egyáltalán a honvédelmi tartalom által determináltan, vagy csak egy más szabályozási logika áthatásaként fejtett ki az alrendszer vonatkozásában alapvető hatást.

Összevetve a rendszerváltás időszakában kialakított alkotmányos állapotot az Alaptörvénybe került változattal végző soron a szabályozási tartalom magasabb komplexitása mellett valósult meg egyes ismétlődő elemek elhagyása, illetve a honvédelmi és katasztrófavédelmi alrendszer részleges elválasztása. Összességében ugyanakkor a hadkötelezettség békeidejű megszüntetését követően kialakult hivatásos és szerződéses katonák jogait és kötelezettségeit érintő arányosság a szolgálati nyugdíj rendszerből kivezetésének hatásaként alapvető módon torzult: nem eredményezte ugyan mindez a szabályozás lehetetlenülését, azonban a szervezet szempontjából az egyensúlytalanság a működőképtelenség közvetlen veszélyét eredményezte. E kihívásra adott válasz a tényleges állomány jogosultsági rendszerének újraalkotása szempontjából közvetlenül költségvetési kihatásokat hordoz.

A tanulmány aktualitását éppen az az egybeesés hordozza, hogy éppen addigra vált közvetlenné a kiterjesztett alapfeladat-rendszerre való alkalmatlanság veszélye, mire az Észak-Atlanti Szerződés Szervezetét ért kihívások komplexitása minden korábbinál veszélyesebb, és a közvetlen katonai igénybevétel lehetőségét eredményező külpolitikai helyzetet eredményezett. Mindezek alapján végső soron a nem normaszöveg-pontosságú nemzetközi politikai dokumentumok értelmezés következtében változó igényeihez kapcsolhatóság vált a normaszöveg-értékelés biztonságpolitikai dimenziójává.

Metodikai oldalról ugyanakkor az is kiemelendő, hogy a tanulmány a működőképesség fokozottabb biztosítására irányuló igény körében a fogalmi rendszer átértelmezésétől tartózkodik: sem fordítás, sem pedig fogalomalkotás formájában sem törekszik a tipikusan legális definíciók korrekciójára: e vonatkozásban leíró jellegű marad. Az előíró illetve javaslattevő attitűd az adott fogalmi háló koherencia-zavarai, valamint a működőképesség hatékonyság-hiányai oldaláról jelenik meg. Az alapvető kiindulópont szerint ugyanis a védelmi intézményrendszer aktiválásának valószínűsége sohasem zéró, ráadásul a nemzetközi körülmények romlásának következtében az Alkotmány/Alaptörvény mintegy 10%-át kitevő normatömeg valamennyi eleme vonatkozásában felmerülhet az alkalmazás igénye.

Ennek során viszont célszerűbb a rendszer neuralgikus pontjainak előzetes elemzése, mint – a korábban alkalmazott módon – a tételes szabályok racionalitási alapú tényleges mellőzése, a ténylegesen jogrontó jogalkalmazás. A szabályozási tartalmak egymásra épülése és viszonylag konzekvens tartalma ellenére is van létjogosultsága a korrekciók felvetésének, más szempontú egyensúlyok kreálásának. Különösen igaz mindez az alapjogi tárgykörökben, ahol a működési szempontok által determinált jogkorlátozások kihasználása mellett példák mutathatók ki a ténylegesen szükségtelen és aránytalan korlátozásokra is.

III.Rész

A tudományos eredmények bemutatása

A tanulmány tudományos eredményei között kiemelendő a kontinuitás/diszkontinuitás viszonyrendszerben a domináns konszolidált kontinuitási elem bemutatása azzal, hogy az Alaptörvény új szabályozási tartalmai is koherensen illeszthetően voltak a korábbi szabályozási tartalmakhoz. E körben a tanulmány vizsgált közvetlen tárgykörön túlmutató elemei a hatalommegosztás és az alkotmányozói-alkotmánybírói szerepfelfogások általános kérdéseit, valamint a dogmatikai rendszerek időbeli továbbhatásának kérdését is érinti.

Az alkotmányos szintű szabályozás és a kétharmados/sarkalatos törvényi szint közötti feladatmegosztás, ezáltal az alkotmányos szint szükséges és elégséges mélységű szabályozási tartalma vonatkozásában a tanulmány a tárgykörök szerinti differenciált megítélést bizonyítja, amelynek elsődleges következményeként a feladatrendszeri szabályozás eredeti koncepcióját meghaladottá vált, az alapjogi rész pedig némileg kiszámíthatatlan érvelési háttérűvé vált az absztraktabb megfogalmazású általános követkeleményrendszer hiányában, illetve a szükségességre és arányosságra alapozott érvrendszer bizonytalanságai miatt.

Egy következő szabályozás során ezért a feladatrendszer szabályozási módját – az Alaptörvényre is kiterjedő módon – át kell gondolni: az alapfeladatok mennyisége ugyanis – további elemek esetleges beemelése esetén – a feladatrendszeri hierarchia alapjait kezdi ki, és valószínűsíthető igény a koncentráltabb feladatok hatékonyabb és gazdaságosabb ellátása, akár tradicionális elemek beáldozása árán is. A haza katonai védelme körében ugyanakkor az eddigieknél változatosabb scenáriókat is ki kell dolgozni, mert a geopolitikai szemléletmód európai visszatérésének ez az egyik következménye. Utóbbi azonban elsődlegesen jogalkalmazási-értelmezési és nem szabályozási feladat.

A további államszervezeti tematikák közül az irányítási jogkörök egyértelmű elkülönítése olyan szabályozási technikát eredményezett az Alaptörvényben, amely alapvetően koncentrált és a korábbiaknál áttekinthetőbb szabályozást eredményezett. Ugyanez mondható el a különleges jogrend szabályozására is, amelynél viszont a fenntartott bonyolult szabályrendszer által hordozott mérlegelési szegmens egyre nagyobb jelentőséget nyer. A fogalmi rendszer kritikus szegmense e vonatkozásban a rendvédelmi szervek fogalma a kétirányú meghatározottság folytán. Hasonlóan hordoz működési kockázatokat az alkotmányos hivatkozásait elvesztett integrált minisztériumi szerkezet, mint funkcionális szempontok által determinált kombinált vezetési és irányítási képződmény is. Rendszerszinten ugyanakkor visszaigazolást nyer az irányítói döntéshozatali rendszer osztottságának módja, illetve a légiereő fegyverhasználati

szabályozásának sajátosságai körében a legnagyobb katonai szakmai önállósági mérték biztosítása. Utóbbi ugyanakkor már egyértelműen nemzetközi vonatkozásokat hordoz.

A honvédelem szempontjából a nemzetközi együttműködés elsődleges viszonyítási pontja a szövetségi/szövetségesi együttműködési alkalmasság (interoperabilitás), amelyhez képest az EU-jogi szabályozás csak az értékelést színező jelentőséget nyer. Az integrációs gyakorlat értékelése válaszóhoz érkezett, amely alapvető orientációs kérdéseket vet fel. Az értékelés emberi jogi szempontja azonban – a sarkalatos törvényi szint dominánsan államszervezeti szabályaival szemben – elsődlegesen a sarkalatos törvényi szintről kiszorult alapjog-korlátozási elemeket érinti. E vonatkozásban négy visszatérő problémakör, a lelkiismereti szolgálatmegtagadás intézménye, a politikai tevékenység 1993-óta hagyományos tilalma, a szolgálati nyugdij, valamint a munkaidő-szervezési inkompatibilitás emelhető ki, eltérő probléma-irányokkal és hipotetikus válaszokkal.

Az Alaptörvény XXXI. cikkéből mellőzött polgári szolgálati alternatíva kizárólag rendkívüli állapotban vagy megelőző védelmi helyzetben a hadkötelezettség visszaállítása esetén eredményezhet konkrét alapjog-sérelemi problémafelvetést, amelynek kivédésére nem, legfeljebb az érintettei kör szűkítésére alkalmas a sarkalatos törvényi szint. Ennek valószínűsége csekély, bár fegyveres konfliktus esetén a hiátus európai szintű védhetőségének esélye limitált.

A politikai tevékenység 45. cikk (4) bekezdés szerinti tilalmához kapcsolódó szolgálatteljesítési szabályok a szolgálati viszony szüneteltetésétől a jogviszony-megszüntetés kötelezettségéig bezárólag visszatértek a Rekvényi-precedens által igazolt szintre, azonban az aktív választójog gyakorlásának korlátozását a külföldi szavazás általános szabályai oldaláról kihívás érheti. Felépíthető ugyanakkor egy koherens működési rend a politikai tevékenység tilalma nélkül is.

A szolgálati nyugdij intézményének kivezetési módja beadványtömeget eredményezett a volt katonák köréből, és elbizonytalanította az aktív állományt. A szolgálati jog alapintézménye nem állítható ugyan vissza, de a 70/2009. (VI. 30.) AB határozat szerinti arányosság visszaállítása érdekében hiteles, hosszú távú intézkedéseket kell hozni, akár a szerződéses állomány jelenlegi jogosultságai rovására is.

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

Az egyes alapjogi korlátozások különös szintű értékelésére az élethez való jog, az emberi méltóság, a véleményszabadság, a jogbiztonság és a jogérvényesítés, illetve a járandóságok vonatkozásában kerül sor. A fegyverhasználat megengedhetőségétől az egyes járandósági elemek

alkotmányos jelentőségének vizsgálatáig terjedő kutatás során különösen azok az elemek válnak hangsúlyossá, ahol a konkuráló érdekek civil léthelyzetektől idegen összevetésére kerül sor, legyen szó a túlélés lehetőségét biztosítani hivatott, emberi méltóság sérelmének határait feszegető kiképzésről, a véleményszabadság sajátos érvényesüléséről, ezen belül az egyenruha közpolitikai jelentőségéről, vagy éppen a sajátos kötelezettségek és többletjogok arányának értékeléséről. Nem vitatva a politikum felelősségét és részleges döntési szabadságát e kérdésekben, a rendszerszerű működés törvényszerűségeinek korlátozó szerepe jelzést igényel.

Összességében jelenleg az Alaptörvény és a sarkalatos törvényi szint szabályozási oldalról finomhangolásokkal kezelhető rendszert alkot. Ha az alapvető biztonságpolitikai körülmények nem romlanak radikálisan, a status quo fenntartható. A rendfenntartó funkció, valamint a haza katonai védelme határterületeinek újragondolása viszont nyugodt belpolitikai légkört és hosszabb távú átgondolást feltételez. A jelen tanulmány példáinak többsége ugyanakkor arra utal, hogy a helyzetekre való reagálásban az időhiány a tipikus. A 'valós idejű döntéshozatalra' való alkalmasság ugyanakkor megkérdőjelezhetetlen követelménnyé vált. E vonatkozásban a tanulmány érinti a Honvédelmi Tanács fenntartásából eredő bizonytalansági elemet is.

A honvédelmi intézmény- és szervezetrendszer működőképességéből eredő érdek elemeinek jogi artikulálása és a működési érdeket nagyobb mértékben biztosító érvrendszer elemeinek redszerezése és ütköztetése a szükséges-arányos jogkorlátozás általános szintű érveivel a tanulmány további tudományos eredménye.

Hivatkozott irodalom és források

A tanulmány elsődleges forrásanyagát az Alkotmány és az Alaptörvény 1989. és 2014. közötti szövegváltozatai képezik, utóbbi ötödik módosításáig bezárólag, összességében az alkotmányos normatartalom mintegy 10%-át érintve.

Az alkotmányos dogmatika értelmezési tartománya körében ugyanakkor értékelést nyer az elmúlt huszonöt év alkotmánybíróági határozatainak honvédelmi államszervezeti és kapcsolódó alapjogi érvrendszere, valamint az ehhez szervesen kapcsolódó ombudsman-gyakorlat. Az összességében mintegy 230 alkotmánybíróági döntés és 55 ombudsman-vizsgálat tematikus összevetését egészíti ki a kommentár- és egyéb szakirodalmi elemzés, valamint a kapcsolódó NATO dokumentumok vizsgálata.

E vonatkozásban az alkotmányjogi kérdésfeltevésen nyilvánvalóan túllép a szövetségi rendszer működési környezete által kiváltott következményekhez való adaptációs készség vizsgálata, adott esetben a pontosabb normaszöveg-tartalmak értelmezési technikáiban megjelenő lehetőségek elemzésével.

IV. Rész

A szerző témához kapcsolódó publikációi

Till (1995): Fogalmi kísérletek a katonai mező elemzésére I; Elméleti Szociológia 1995/3-4. 31-40.pp.

Till (1996): Szolgálatmegtagadás Magyarországon (A Dialógustól az Alba Körig); Horváth Csaba (szerk.): Konfliktus, konszenzus, kooperáció / Tanulmánykötet II. Országos Politológus Vándorgyűlés, Pécs 1996-1997. 263-273. pp.

Till (1997): A honvédség alapjogi helyzete – az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének tapasztalatai alapján; Konferencia az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettese által a honvédségnél folytatott átfogó vizsgálat tapasztalatairól; BHKK Alapítvány 1997. november 46-61.

Till (1998): A honvédelmi alkotmányosság alapjogi trendjei; Balogh-Bartha-Geretovszky-Mucsi-Osvay-Vinkó (szerk.): Előadások a Pro Scientia Aranyérmesek IV. Konferenciáján; Szeged 1998. november 6-7.; 33-37.pp.

Till – Kovács István (1999): A honvédelmi alkotmányosság egyes kérdéseiről; Új Honvédségi Szemle 1999/3. 19-28. pp.

Till (1999/a): Felülvizsgált teóriák / Válasz dr. Kelemen László és dr. Zséli János hozzászólására; Új Honvédségi Szemle 1999/8. 97-101.pp.

Till (1999/b): A honvédelmi jogalkotás egyes általános és különös szintű problémái; Magyar Közigazgatás 1999/10. 567-576. pp.

Till (1999/c): Osznovnűje práva i zasíta otecesztva: tocska zrenyija zakono datelej; Kiss Ilona (szerk.): Grazdanyin v voennoj forme COLPI Bp. 1999. 53-68. pp.

Till (2000/a): A hadköteles katonák alapvető jogairól és kötelezettségeiről szóló kutatás tézisei; Horváth-Kiss (szerk.): Tanulmánygyűjtemény / Válogatás a Honvédelmi Minisztérium 1999. évi kutatási eredményeit összegező tanulmányokból 125-146. pp.

Till (2000/b): Metodikai adalékok a hatpárti egyeztetések elemzéséhez (Esettanulmány kudarc után); Tanulmányok Dr. Bérczi Endre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára / Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica; Szeged 2000. 467-473. pp.

Till (2000/c): A jog szerepe napjaink hadtudományos műveltségében; Társadalom és Honvédelem / ZMNE 2000/3. 56-65. pp.

Till (2000/d): Az Alkotmány honvédelmi novellája, illetve a kapcsolódó közjogi és biztonságpolitikai problémák; Magyar Közigazgatás 2000/10. 627-636. pp.

Till (2000/e): A Szolgálati Törvény elmúlt négy éve / Eredmények és kudarcok; Dr. Jánoska Ferenc (szerk.): Pro Scientia Aranyérmesek V. Konferenciája; Sopron 2000. november 5-7. 3-8.pp.

Till (2002/a): A katonák alapvető jogaira vonatkozó szabályok összehasonlításáról; Humán Szemle 2002/2. 2-30. pp.

Till (2002/b): Folytonosság és megszakítottság (Az alapvető jogokra vonatkozó szabályozás a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló törvényben); Társadalom és Honvédelem / ZMNE 2002/3-4. 9-52. pp.

Till (2002/c): A honvédelmi tárca szabályozási tevékenysége; A honvédelem négy éve 1998-2002; 45-51.pp.

Lakatos László – Till (2006): Védelempolitika; Pesti Sándor (szerk.): Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon 1990-2006. Rejtjel Kiadó 2006.; 346-428. pp.

Till – Dankó István (2009): A tagság közjogi kérdései; Szenes-Tálas (szerk.): Tíz éve a NATO-ban; Zrínyi Kiadó 2009. 61-68.pp.

Till (2011): A külföldi fegyveres erők magyarországi jogállásának aktuális kérdései / Elvégzett és jövőbeli jogalkotási feladatok; Hadtudomány – A Magyar Hadtudományi Társaság folyóirata, XXI. Évfolyam 3. szám 2011. október 57-63. pp.

Jakab András – Till (2012): A különleges jogrend; In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba / Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei; HVGOrac 2012. 429-453. pp.

Till (2014/a): A funkcionális szükségesség, mint érvelési keret elfogadása a honvédelemre vonatkozó szabályozásokban az alapjogi tárgyú alkotmánybírósági és ombudsman-gyakorlat fényében – Magyar Katonai és Hadijogi Társaság; <http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2014/06/Katonai-szemle-2014-1.pdf>; 47-123. pp.

Till (2014/b): Tézisek az Alaptörvény és a honvédelem sarkalatos törvényi szintjének összefüggéseiről – MTA Jogtudományi Intézet; http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_42_Till.pdf; 22. pp.