

Till Szabolcs Péter

Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra¹

A doktori disszertációm² véglegesítése során – szemben a munkahelyi vitára bocsátott 2014. decemberi változattal – azzal a kihívással szembesültem, hogy a korábban önálló tanulmányként megjelentetett, az Alaptörvény és a sarkalatos honvédelmi tárgyú törvények koherenciájának zártságát kifejtő értékelés³ helyett a dolgozat javaslatokat tartalmazó záró fejezettel egészüljön ki. Mindez azt a hipotézist is erősítette, hogy a szabályozás megítélése szempontjából nem elégséges pusztán az alkotmányjogi követelményeknek való megfelelés, hanem a nemzetközi viszonyok által kiváltott körülmények közötti alkalmazhatóság az alkotmányos megfelelés tényleges próbája. Ha a honvédelem nemzeti ügy, de akár az elemeinek kapcsolódási hibái következtében, akár a rendszer egészének alkalmatlansága miatt működési hiátusok merülnek fel, akkor a 'de lege ferenda' szabályozási állapot vonatkozásában javaslatok válnak szükségessé. A honvédelmi alrendszer működőképességének megítélése szempontjából pedig egyaránt releváns szempont a haza katonai védelmére való alkalmasság, valamint a kollektív védelmi kötelezettséget eredményező szövetségi rendszer(ek) nemzetközi jogi alapú⁴ igényeinek való megfelelés is.

¹ A kézirat 2016. júliusában került lezárásra.

² Lásd Till Szabolcs: A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig. Budapest-Róma, ELTE AJK Politikatudományi Doktori Iskola, 2015.

³ Lásd Till Szabolcs: Tézisek az Alaptörvény és a honvédelem sarkalatos törvényi szintjének összefüggéseiről. In MTA Law Working Papers 2014/42. szám. (letöltve: 2016. május 14. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/214_42_Till.pdf)

⁴ A nemzetközi jogi megalapozás alatt kiterjesztően értve a célrendszer hangsúly-eltolódásait az alapító szerződés módosítása nélkül is: lásd a NATO különböző stratégiai koncepcióit.

A disszertáció 2015. június eleji leadásához képest az év nyarán a katonai-biztonsági szempontból értékelhető kérdésfeltevések mennyisége a korábbiaknál számottevőbbé vált, vitathatatlanná téve az időszerűség kérdését.⁵ Azon feltételezésem ugyanakkor egyidejűleg megdőlt, hogy rendelkezésre áll a kellő idő a szabályrendszer szisztematikus újra-gondolására. A felülvizsgálatot végső soron a tömeges migráció kezelésének kényszere váltotta ki, nem pedig a 2015 tavaszán dominánsnak tűnő ukrainai orosz-NATO konfliktus. Gyors egymásutánban zajlott le az illetményrendszer korrekciója, a feladatrendszer rendészeti irányokba tágítása és végső soron a honvédelmi felső-vezetés hatékonyságának kormányzati bírálata.⁶ A migrációs nyomás csökkenését követően e folyamathoz kapcsolódott a terrorveszély tematizálása,⁷ illetve a szabályozás útján történő kezelésére irányuló kormányzati törekvés.

A rendszer egészének működőképessége azonban nem függhet egyrészt kizárólag a konkrét kihívás milyenségétől, mivel – mint arra a disszertáció is utal – az egyes forgatókönyvek átváltása reálisan fennálló lehetőség, másrészt pedig az alulról felfelé építkező, ad hoc problémakezelés nem mellőzheti a stratégiai, rendszer-szintű elemzést, a kapcsolódási és döntéshozatali pontok bemutatását. El kell tehát végezni a záró fejezet újraértékelését új szempontok

⁵ Lásd különösen Farkas Ádám: Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében. In *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2015/1. szám, 5-51. o., Farkas Ádám: A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig. In *MTA Law Working Papers* 2015/34. szám. (Letöltve: 2016. május 14. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_34_farkas.pdf)

⁶ A rendszerváltás óta nem volt honvédelmi miniszter, aki két ciklusban látta volna el e feladatot. Ugyanakkor olyan sem volt, aki megkezdett ciklusát ne töltötte volna ki. 2015-re a tárca mindkét miniszteriális különlegessége megszűnt.

⁷ A biztonság növelési tendenciákról, a terrorfenyegetettség szubjektív értékeléséről és a terrorszerű fellépés irányairól lásd Tóth Péter: A terrorveszélyhelyzet-diskurzus margójára. In *SVKI Nézőpontok* 2016/1. szám. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Stratégiai és Védelmi Kutató Intézet, 2016.

segítségével, immáron meghaladva a disszertáció 2014-es választási cezúráját is. A disszertáció mintegy 20 javaslata⁸ egyes elemeinek

-
- ⁸
- 1) a szabályozás háború-modelljének újragondolása,
 - 2) a védelmi **szcenáriók modellezése** a fegyveres védelmi terv körén kívül is,
 - 3) a Honvédelmi Tanács működtetésére való átállás begyakorlása, a működési okmányok terveinek aktualizálásával,
 - 4) a vezetési rend és a közjogi döntéshozatal időigényének modellezése,
 - 5) a hiányzó rendkívüli állapotú honvédségi működési és jogállási eltérő szabályok kihirdetésre alkalmas állapotba hozása,
 - 6) az Alaptörvény és a Hvt. szükséges körű pontosítása a **feladatköri prioritások** visszaállításával, újra-gondolva a nem normaszöveg-pontosságú stratégiai szabályozók szerepét,
 - 7) a befogadó nemzeti támogatás intézményrendszerének összkormányzati felülvizsgálata, lehetőségeinek erősítése,
 - 8) az EU és NATO döntéshozatali mechanizmusok nemzeti átfedéseinek újragondolása,
 - 9) a Magyarország területén kívüli szövetségi feladatok forgatókönyveinek modellezése,
 - 10) az ország területén kívüli missziós feladatok prioritás-sorrendjének újragondolása,
 - 11) politikai-alkotmányos vita a haderő **belső karhatalmi feladatainak** korlátozottságáról,
 - 12) a terror-elhárító feladatokba való bevonhatóság vizsgálata a **területbiztosítási feladatoktól** a rögtönzött robbanóeszközök hatástalanításáig,
 - 13) a **fegyverhasználati szabályok** törvényi szintű felülvizsgálata,
 - 14) a **kényszerítő eszköz-használati, valamint a civilekkel szemben alkalmazható igazgatásrendészeti koncepció és szabályok** kidolgozása,
 - 15) az intézményes **rendőrségi együttműködési szabályok** bővítése,
 - 16) a döntéshozatal időigényének modellezése, gyorsító intézményi lehetőségek beépítése, a csapatmozgás-engedélyezési tárgykörök kivételével,
 - 17) a készség fokozására alkalmas intézkedések begyakorlása,

relevanciája ugyanis némileg megváltozott, a rendszerezés igénye ugyanakkor sürgetőbb, mint valaha, még akkor is, ha már az *egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXLII. törvényig* bezárólag a javaslatok mintegy fele mérlegelést nyert. Az igazi cezúrát mégis az *Alaptörvény 2016. június 14-én kihirdetett hatodik módosítása* és a hozzá kapcsolódó, az *egyes törvényeknek a terrorveszélyhelyzettel kapcsolatos módosításáról szóló 2016. évi LVII. törvény* valósította meg: első alkalommal került sor kormányzati kezdeményezésre az Alaptörvény módosítására, legalább részleges ellenzéki támogatással.

A *'tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelése'* fogalmának bevezetése 2015. őszén ugyanakkor elsődlegesen az alkotmányozó kétharmad hiányából eredő szabályozási technikaként értelmezendő, mivel a kormányzati manőverezési lehetőséget a Jobbik által benyújtott Alaptörvény-kiegészítési javaslat leszűkítette.⁹ Nem először fordult azonban elő e technika alkalmazása a honvédelmi szabályozás történetében, azonban ez semmiképp sem lehet alkalmas a honvédelmi funkcióval összefüggő össznemzeti konszenzus kialakítására.

Technikai szempontból a konszenzus elvi lehetőségét jelentette a 2016. év elején a kormányzat által kezdeményezett egyeztetési folyamat, a kompromisszum limitált jellegére utal ugyanakkor az elfogadás napján benyújtott baloldali ellenzéki

18) a katonai kötelezettségi rendszer felülvizsgálata, hierarchizálása,

19) a költségvetési keretek felülvizsgálata, a **személyi járandóságok emelése** a fejezeten belüli költségvetési arányok egyidejű fenntartásával,

20) a hadkötelezettség visszaállíthatóságát biztosító intézményrendszer működőképességének ellenőrzése,

21) a **kiképzettség** szintjének emelése.

⁹ Lásd a Magyarország Alaptörvényének hatodik módosításáról szóló T/5963. számú törvényjavaslatot.

tematizálás.¹⁰ A parlamenti megosztottság azonban legalább egy elemében mégis konszenzust hordoz: a 2016. júniusi szövegváltozatok mindegyike hordozza a rendszerváltás során kialakított azon közjogi tabu meghaladását, amely szerint a magyar fegyveres erőnek főszabályként nem lehet belföldi, fegyverhasználatot is megengedő feladatköre. Az ehhez vezető, közjogi vitáktól sem mentes út ugyanakkor az elmúlt másfél évben nem eredményezte a közösen befogadott tematika visszahatását az Alaptörvény egészének legitimitására: végső soron a balliberális ellenzék a konszenzus körén kívül maradt. Ebből a szempontból vethető fel záró gondolat kísérletként a T/11024. számú módosító javaslat kormányzati befogadhatóságának lehetősége.

Az elmúlt év honvédelmi feladatrendszeri szabályozásának folyamata ugyanis egy ellenzéki javaslat el nem fogadásából eredő kormányzati kényszerpályától egy balliberális alternatíva-képzési kényszerpályaként is leírható. A migráció- és a terrorveszély-kezelés szabályozási módjainak két eltérő technikájú, eltérő kormányzati megoldási kísérlete így gyakorlatilag egyidőben lezajlott két esettanulmányt eredményezett, közös háttérében a kormányzati többség alkotmányozó jellegének elvesztéséből eredő következményekkel. Ennek értékelése során a jelen tanulmány a rendszer belső hangsúlyainak elemzését követően a két esettanulmány sajátosságainak összevetéséből vonja le a közös tanulságokat.

1. A kapcsolódások általános értékelése

A jelen tanulmány a disszertáció javaslatainak sorrendjétől az értékelési rendszer zártsága érdekében eltér. Kiinduló tételünk szerint ugyanis a haza katonai védelmének funkciója elsődlegesen a fegyveres védelem (szövetséges) országok között megvalósuló változatán alapul, amelyhez képest az egyes feladatokra való alkalmasság további elemek bevonását eredményezheti. Azonban

¹⁰ Lásd a Magyarország Alaptörvényének hatodik módosításáról szóló T/11024. számú törvényjavaslatot.

sem a NATO stratégiai koncepció óta a Wales Summit Declaration 3. pontjában súlypontokkal átértelmezett hármaskör (kollektív védelem / krízis-menedzsment / kooperatív biztonság), sem pedig az alkotmányos feladatrendszeri részletezés nem kérdőjelezheti meg a haza katonai védelmének elsődlegességét.¹¹

Szemben azonban a migráció-kezelési kisebbségi állásponti dilemmával a *haza katonai védelme* szempontjából tipikus esetben elfogadható az az érvelés, amely a szövetségi rendszer tagjaként a teljes önvédelem igényéhez képest egy *együttműködésben való alkalmassági szintet*¹² irányoz elő azzal a feltétellel, hogy a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi automatizmus érvényesüléséig az *önvédelem elégséges fokát* kell biztosítani. E vonatkozásban tehát a szövetségi rendszerre alapozás inkább időbeli, mint területi korlát: a fenntarthatóság későbbi szakaszának terheit vállalja át a befogadó nemzeti támogatás által elősegített belföldre irányuló csapatmozgás. Mindez ugyanakkor nem feltétlenül érinti a Washingtoni Szerződés 5. cikkének érvényesíthetőségét megalapozó támadás terjedelmét: a segítséget kérő ország, és a szövetség egészének mérlegelése a támadás kiváltására való alkalmasságáról eltérhet ugyan, de – különösen a már precedensekkel vagy politikai dokumentumokkal alátámasztott esetekben¹³ – vélelmezhető a

¹¹ „*What we can assume in the run-up to the meeting is that the summit will signal the renewal of NATO as a military alliance or at least remind us of its primary task – territorial defense. The war in Ukraine and the occupation of Crimea, the crisis in the Middle East and mass migration to Europe along with the rise of new threats, like terrorism, all give a new urgency to the search for a new security paradigm, - a paradigm of a resilient alliance that is ready to face the sad fact that war has once again become part of the spectrum of modern statecraft.*” Redłowska, Kinga: Preface In: Redłowska, Kinga: NATO – Rethink / Realign / React – Tackling security challenges together. Warsaw, Institute for Eastern Studies, 2016. 4. o.

¹² Természetesen az állandó és teljes alkalmasság lenne az ideális szint, ami viszont finanszírozhatatlan.

¹³ Precedensként a szeptember 11-i típusú terror, politikai minősítésként pedig a kiber-támadás ad hoc értékelése jelent meg. Ukrajna és Georgia

szövetségi fellépés. Az automatizmus hiánya itt a szövetség szavahihetőségét kérdőjelezné meg. Markánsabb probléma ugyanakkor a „háborús küszöb alatt tartott” eseménysorozat kezelhetősége: a nemzeti érdekkörben tartás itt ugyanis már valószínűsíthető.

Némi mozgásteret jelenthet ugyanakkor mégis az időbeliség vonatkozásában a *fenyegetés* tényleges támadással való következményi összekapcsolása. Ez azonban legfeljebb az Észak-Atlanti Szerződés 4. és 5. cikkének kapcsolódása és politikai dokumentumok szempontjából jelent újdonságot, a rendkívüli állapot alkotmányos tényállása vonatkozásában viszont eredendően adott. E szempontból tehát a Wales Summit Declaration, a nemzetközi jogi peremfeltételek értelmezési tartománya közeledett a hazai tényálláshoz amellet, hogy a mérlegelési tartomány kiterjesztésére a hazai szabályozásban a megelőző védelmi helyzet kialakításával is sor került.

A honvédelem és a szövetségi rendszer védelme így mindkét oldalról a NATO-csatlakozás időpontja szerinti jogállapothoz képest magasabb szinten biztosított, amit azonban a hibrid technikák amortizálhatnak. Míg azonban valamennyi rendszerváltás utáni honvédelmi törvény szabályozási modellje az elhúzódó világháborús igény- és eszközrendszer, az egyes alapjog-korlátozó intézkedések szükségessége és alkalmassága vitatható szabályozási tartalomává vált.

A felülvizsgálathoz a megelőző védelmi helyzet kihirdetését előkészítő kormányzati eszközök újragondolása jelenthet kiindulási pontot, mivel az egyrészt a NATO Válságreagálási Rendszeréhez kapcsoltan legalábbis részleges értékelést és begyakorlást nyert. Másrészt viszont az azonnali kihirdethetőség igénye eltérő kockázatok kezelésére való alkalmassági elvárást hordoz. Nem eldöntött ugyanakkor az alkotmányos dogmatika oldaláról, hogy a külső fegyveres támadás kategóriájába beletartozhat-e egy *kizárólag*

példája ugyanakkor bizonyítja, hogy az 5. cikk alkalmazhatósága szempontjából mereven elhatárolandók a tagok és a partnerek.

kibernetikai támadás esetleges társadalmi vagy fizikális destrukcióban megjelenő következmény-rendszere. Szövetségi oldalról az eseti elbírálhatóság feltétele mellett az 5. cikk alá tartozás elismerésére utaltunk, a hazai értelmezésbe vonhatóságra viszont csak a kibernetikai védelmi stratégia megléte utal, megosztott belügyi, nemzetbiztonsági és katonai hatáskörökkel.

Míndez pedig átvezet az ukrán fejlemények alapvető következtetéséhez: míg a „*kis zöld emberek*” megjelenése alkotmányosan kezelhető a *váratlan támadás* kategóriájában, az ennek következtében potenciálisan kialakuló *szükségállapot* vagy *rendkívüli állapot* kimenet elkülöníthetősége egyre kevésbé áll fenn. E szempontból tehát mégis pozitív döntésként kell értékelnünk a szükségállapot honvédelmi törvényen belül tartását, amely ráadásul az elmúlt évi módosítások alapjának is bizonyult.

A befogadó nemzeti támogatás jelentősége viszont éppen a háborús küszöb alatti beavatkozás lehetősége szempontjából igényel átgondolást, amelynek során az alapelvi rendelkezések eltérő értelmezése az interoperabilitás akadályává is válhat.¹⁴ Míndez még akkor is igaz, ha a szövetségeseink, illetve az EU-tagországok közötti érzelmi eltérés racionális determinációkkal is magyarázható.¹⁵ A háborús küszöb alatti kockázatok mérlegelése és a kezelhetőség gyakorlati biztosíthatósága így válik alapkérdéssé. Nem lehet ugyanis kizárólag katonai logisztikai problémaként kezelni olyan kérdéseket, amelyeknek adó-optimalizálási kimenetük van nemzetközi és belső vonatkozásban egyaránt. Jobb későn, mint soha felismerni annak jelentőségét, hogy nem csupán a munkahelyteremtő

¹⁴ Az interoperabilitás amerikai értelmezési szintjeiről részletesen lásd: Deni John R.: Maintaining transatlantic strategic, operational and tactical interoperability in an era of austerity. In *International Affairs* 90:3, 2014, 585-586. o.

¹⁵ Lásd román olvasatban Jucan, Marius: Between resistant past and unsettled futures, is there a present for transatlantic relations? In *On-line Journal Modelling the New Europe* Issue no 11/2014. 33-50. o. (letöltve: 2016. május 14. <http://neweurope.centre.ubbcluj.ro/wp-content/uploads/2014/07/Online-Journal-No.-11-June-2014-1.pdf>)

beruházások adópolitikai támogatása térülhet meg elvben, hanem a biztonság fokozását eredményező kedvezmények is, legyen szó a BNT elősegítéséről vagy az önkéntes tartalékos katonák foglalkoztatásához kapcsolódó munkáltató-támogatási programokról. Ha pedig a korábbinál szélesebb körben merült fel a szövetséges előretolt alakulatok betelepítésének, vagy legalábbis ideiglenes tartózkodásának igénye, ezek működtetésével összefüggésben szükséges a nemzetközi szervezeti döntéshozatal felgyorsításának igényéhez kapcsolódva a nemzeti érdekek fokozottabb érvényesítése, az eddigi gyakorlat változtatása árán is. Amikor a nemzeti döntéshozatali eljárási rend preferenciális szabályokat határoz meg a NATO és az EU vonatkozásában, nem vállalható fel adott esetben egy releváns csendtörés elmaradása az azt megalapozó nemzeti politikai szintű döntés nélkül. E vonatkozásban adott esetben a belső jogba átültető eljárás jogforrási szintre is kiható következményekkel járhat, ahol pedig az előkészítés hiányossága nemzetközi bírálatokat alapozhat meg. Ugyanakkor a NATO-EU szintet el nem érő együttműködési formák, így aktuálisan a V4 együttműködés sui generis feladatellátása is alkotmányos mérlegelést igényel: a jelenlegi preferenciális eljárási szabályok ugyanis csak a NATO/EU eljárásrendhez kötődnek, az ezeknél szűkebb regionális együttműködési formák esetében az országgyűlési döntéshozatal a meghatározó, annak teljes időspektrumával együtt. Utóbbi nem feltétlenül helytelen, de mindenképpen mérlegelést igényel.

A veszélyeztetési tényállás és a megvalósult támadás feltételrendszerének közelítése, a 4. és 5. cikk összekapcsolása ugyanakkor azzal a következménnyel is jár, hogy az ország területén kívüli katonai feladatok elmúlt évtizedekben kialakított dogmatikai kategorizálását is újra kell gondolni legalább további két szempontból. Elméletileg hierarchizálni kell a feladatokat abból a szempontból, hogy a személyi állomány vagy technika elégtelensége esetén melyek élveznek a többiekkel szemben prioritást, illetve értékelni kell a külső feladatokat a haza katonai védelme irányába történő átfordulás lehetősége vonatkozásában is. E minél szélesebb körű modellezés az Alaptörvény fegyveres védelmi tervvel

összefüggő bizonytalan megfogalmazásával kapcsolatos vita meghaladásán túl azzal az előnnyel is jár, hogy az egyes tervek elemeinek modul-rendszerű kialakításával bővebb, de költséghatékony szinten tartható tervezés alakítható ki. A modellezés során ugyanakkor a potenciális kapcsolódási pontok beazonosítása különös jelentőségű, mivel az alkalmatlanság a legrágább opció.

A szituációk kimunkálása és az esetleges forgatókönyvek begyakorlása során ugyanakkor a részvétel nem korlátozható a katonai végrehajtói szintre: az alapvető késelem esélye ugyanis az irányítói szint gyakorlatlansága és döntés-halasztási attitűdje következtében más szinten korrigálhatatlan következményeket hordozhat. Különösen a hatáskör hiányában hozott döntés közjogi érvénytelensége válhat jelentős politikaformáló tényezővé. Nem véletlen az interoperabilitási mozzanatok között a vezetetség kiemelt értékelése: folyamatosan szükséges, de nem kizárólagosan elégséges feltételről van szó, amelynek hatékonyságát a nem valós információkkal való megalapozottság rendítheti meg. Ha viszont az azonnali / gyors reagálásra való képesség önértékké vált, azon technikák begyakorlása is szükséges, amelyek a döntéshozatali jogkörök megsértése vagy elvonása nélkül biztosítják az előkészületi mozzanatok egyidejűségét, párhuzamos megvalósítását.

A magasabb szintű döntés elmaradása esetén természetesen a következményi előkészületi lépés költségesebbé válhat, azonban a költségek minimalizálására irányuló törekvés semmiképp sem eredményezheti a tartalmi döntés szükségességének kétségbe vonását: egy esetleges logisztikai vagy kiképzési mozzanat így akár a politikai döntés elmaradása esetén eredményezhet költségeket, azonban a tényleges folyamat az egyes döntési elemek időrendjének részleges összetolásán túl nem optimalizálható. Az indokolatlan költségek elkerülése érdekében ugyanakkor az irányítási szféra döntéshozatali idejének optimalizálásától is célszerű tartózkodni, némi racionális mérlegelési és ütemezési játékkeret engedve, a döntéshozó fórumok működési sajátosságaira is figyelemmel. Ez alapján például célszerű a működési szünetek, ünnepnapok – főszabályként történő – figyelembe vétele is.

Az ünnepnapokhoz, valamint a vasárnapi szolgálatteljesítéshez kapcsolódóan ugyanakkor az egyes közpolitikai döntések honvédelmi következményeinek mérlegelése is indokolt: ennek során a szolgálati jog békeidejű sajátosságainak – arányosságra törekvő – bevezetése mellett tovább már nem mellőzhető a háborús szolgálati jog elveinek a kimunkálása. Adott esetben ennek visszahatásai lehetnek a sarkalatosági elvárásokra is, de mindenképpen erőforrásokra kiterjedő módon kell érvényesülniük. Nem lehet az a kiinduló hipotézis, hogy a jogállási különös szabályozás tartalma irreleváns, mivel azonnali felülírhatósága rendelkezésre áll. Azonban itt sem lehet a szabályozási cél az optimális körülmények közötti alkalmazhatóság: a szabályozási modellnek reális feltételezéseken kell alapulnia. Adott esetben például a szabályozás irányát befolyásoló kérdés, hogy egy háborús helyzetben a szabályozó inflációs tevékenységet emel-e a szabályozás modelljébe, vagy pedig járandóság-csökkentéseket feltételez, esetleg hosszabb távú államadósság kialakításával kívánna fedezni az objektív többlet-költségeket. Adott esetben például a járandóságok szabályozása vonatkozásában mindennek az automatizmusok szabályozásában is meg kell jelennie.

A feladatrendszer módosíthatóságának definiálása ugyanakkor nem mellőzhető kérdés: legyen szó pozitív felsorolások nyitottságáról és szintezéséről, illetve tilalmi/korlátozási listák fenntarthatóságáról jogszabályi szinteken és politikai dokumentumokban egyaránt. Tekintettel arra, hogy a nemzetközi gyakorlatban a rugalmas változtathatóság igénye adott, ugyanakkor az emberi jogi bírálatok a szélsőséges helyzetben okozható sérelmek generalizálására irányulnak, a mérlegelés során állást kell foglalni a garanciák és a szükségesség szempontjainak összemérése vonatkozásában is. E ponton csekély vigasz, hogy a fegyverhasználat lehetőségét mérlegelő katona késedelménél nagyobb problémát már csak a megalapozatlan fegyverhasználat eredményezhet hosszabb távon. Mindez még akkor is igaz, ha a tévedés esélyét a jog legfeljebb minimalizálni tudja. Azt az esetet ugyanakkor mindenképpen célszerű mellőzni, amelyben az alkotmányos elvek

alkalmazója reménykedik a döntő helyzetben limitált ideig döntési pozícióban lévő katonai tudatos és szükségszerű szabálysértésében.

Mindez a tisztán belső okból kialakuló *szükségállapot*, vagy *a sui generis veszély-tényállások*¹⁶ vonatkozásában ugyanakkor a békemissziós rendfenntartási tapasztalatokra és eszközrendszerre is tekintettel vetette fel a hazai bevetetőségi¹⁷ korlátozás meghaladásának igényét, éppen a szűkös költségvetési források miatt. A költséghatékony javaslatok gyakorlatba átültetésének következménye ugyanakkor a feladatrendszer arányainak eltolódása lett, a korábbi missziós feladatokban érintett személykör jelentős kiterjesztésével. A békeidőszak katonai rendészeti tevékenysége így generalizálódott a migránsok (és az állampolgárok) irányában is megvalósuló aktivitásként. A korábbi történelmi tapasztalatok mellett ezért célszerű a terrortámadások európai katonai következményeinek elemzése is: a katonák tömegeinek kijelölése objektum-védelemre és közterületi megjelenésre személyes veszélyeztetettségüket növeli ugyan, azonban a finanszírozás-növelési igények alátámasztására a személyes megjelenés mindenképpen alkalmas a biztonságérzet emelésén túl. Mindez pedig hatékony érv egy olyan időszakban, amikor a 2%-os honvédelmi GDP arányra tett kormányzati vállalás időtávjának rövidülése és kötelező erejének erősödése egyidejűleg valószínűsíthető.

További alapvető kérdés, hogy a Magyar Honvédség személyi állományának egésze, vagy csak egyes alakulatok/kötelékek alkalmasak a feladatba való bevonásra. Nem kétséges ugyanis, hogy a békemissziós kiképzettséggel és tapasztalatokkal rendelkezők nagyobb valószínűséggel rendelkeznek könnyebben adaptálható ismeretekkel, mint a korábban erre fel nem készítették. Fontos ugyanakkor annak jelzése is, hogy mechanikusan

¹⁶ Lásd a „*tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet*” kategóriáját alternatív tematizálással a T/5963. számú Jobbik javaslatot az Alaptörvény hatodik módosításáról, a veszélyhelyzeti kategória nevesítése nélkül, illetve a terrorveszélyhelyzet kormányzati felvetését.

¹⁷ A felhasználás fogalmi értékelését érintő vita miatt ideiglenesen alkalmazott értéksemleges szinonima.

nem lehetséges a tapasztalatok lehívása sem, mivel legalább a korábbi missziós feladat-szabályozás utolsó időállapotának alkalmassági bírálata, valamint a külföldi és belföldi várható szituációk eltéréseinek kimutatása nem mellőzhető. Elég csak arra utalni, hogy a belföldi tevékenység szociális és hagyományos média általi követése megtöbbszörözi azt a társadalmi hatást, amely a külföldi műveleti területek fizikális elzártsága és távolsága miatt redukált. Hasonló hatással jár az érdekképviselési tevékenységi korlátok hiánya is.

Kapcsolódó kérdés, hogy az esetlegesen általánosított karhatalmi feladatkör fegyver- és kényszerítő eszköz-használati következményei a rendőrségi fegyverhasználathoz mérhető mélységű követelményt eredményeznek: nemcsak a légierő fegyverhasználatának civil repülőgépek elleni esetei válnának jogilag és morálisan kezelendő dilemmákká, hanem az általános fegyverhasználat esetköre is a hadijog tárgyköréből a békeidőszaki szabályozás területére kerül vissza, a korábbinál szélesebb érvényesülési körben. A rendőrségi fegyverhasználati körben kialakított alkotmányos dogmatika ugyanakkor orientációs alapként alkalmazható, de az attól való indokolt eltérés is létjogosultságot nyerhet.¹⁸

Ha emellett figyelembe vesszük a készenléti idők rövidülésének nemzetközi trendjét is, a béke időszaki szabályozás háborús szabályozástól eltérő logikájának esélye is beszűkülni látszik: a *döntéshozatal időintervallumának* további szűkítése indokolt. Mivel a haza katonai védelmének esélye nem a nulla valószínűségi tartományba eső feltételezés, el kell gondolkodni a kiképzések intenzitás-növelése körében érvényesülő sui generis korlátozások mellett a katonai jogviszony lényegéből eredő,

¹⁸ További kapcsolódó kérdés, hogy a Honvédség mennyiben vállalhatja fel a szolgálati feladat ellátása során jogsértéssel megvádolt katona védelmét a média előtt és bírósági fórumokon. Az igazmondás esetleges hiánya, vagy releváns elemek mellőzése tipikus PSYOPS technika: nem lehet ellene a szokásos méltatlansági reflex eszközével védekezni. Ugyanakkor a feltétlen kiállás az Abu Ghraib típusú szituációkban aránytalanul csap vissza.

jelenlegit meghaladó *sajátképi korlátozó szabályok* alkotmányi vagy törvényi rendszerbe iktatásának szükségességéről is. A védelmi reakció kiváltó oka ráadásul valamennyi alternatívát nyitva hagyja a más hatalom (állami vagy nem állami szerveződés) részéről az országot ért klasszikus, vagy hibrid típusú támadástól szélső esetben a „*magányos farkasok*” terrorjáig bezárólag.

E veszélyek egy része – szélső esetben – a hadkötelezettség békeidőszaki visszaállíthatósága oldaláról is vizsgálatot tesz szükségessé, bár az önkéntes tartalékos rendszer tényleges működése esetén a meglévő alkotmányos szabályozási rendszer tartalékai nem feltétlenül eredményeznek azonnali szabályozási szükségletet a megelőző védelmi helyzet alkalmazhatóságára is tekintettel. Ezzel ellentétben a honvédelem egészének, illetve a haditechnika és a személyi állomány költségvetési támogatások oldaláról történő biztosításának arány-növelése trendként sem mellőzhető: a tényleges alternatíva ugyanis a megtartó-képesség felépítése és a békehiányok felszámolása, illetve a hadkötelezettség visszaállítása között merülhet fel konkrét esetben, ahol ráadásul a feladatrendszer komplexitásának elsajátítására a hadkötelezett állomány csak részlegesen és időbeli késedelemmel lehet alkalmas. A meglévő állomány kötelezettség-rendszerének az anyagi ellátásokkal szemben történő negatív irányú korrekciója pedig nem jelent tartós alternatívát, mivel csak a haderő kiürülését eredményezheti, amely alkotmányosan kizárt opció.

Mindezen egyidejűleg jelentkező szabályozási igényekre tekintettel célszerű ismételten elvégezni a honvédelmi szabályozás egészének rendszerszintű értékelését, amely nem elégedhet meg a legvalószínűbb foratókönyv szerinti alkalmassági szinttel. A honvédelem szabályozási szükséglete ezzel összefüggésben általános jelleggel kell, hogy meghaladhassa a rendszerváltás időszakában kialakított szabályozási konszenzust: a jogállami működés nem lehet a feladatokra való alkalmatlanság szinonimája, mivel a működőképesség nem mellőzhető szempont. E körben a honvédelmi alkotmányosságot is újra kell értelmezni a feladatokra alkalmasság intézményrendszerének a korlátozások mellé építésével. A

megvalósíthatóság szempontjából ugyanakkor az elmúlt év esettanulmányainak vizsgálata általánosítható következtetések megalapozására is alkalmas.

2. Szabályozás az Alaptörvény érintése nélkül – a migrációs forgatókönyv

A rendszerszintű elemzés igényén túl a 2015. nyári-koraőszi tömeges bevándorlás okozta események honvédelmi szegmensének alkotmányossági elemzése¹⁹ felveti egyes megvalósítási elemek kiemelt vizsgálatát, amelyre a következő négy kérdés vállalkozik. Ennek során bemutatásra kerülnek

- 1) az Alaptörvény módosításának elmaradásával kapcsolatos érvek,
- 2) a Honvédség békeidőszaki tevékenységének határai,
- 3) a katonai gyakorlatok átértelmezésének szerepe, és végül
- 4) mindezen problémák kapcsolódása az új típusú válsághelyzethez.

Ad 1) *Az Alaptörvény módosításának elmaradásával kapcsolatos érvek:* a honvédelmi alkotmányosság rendszerváltást követő történetében a lopakodó alkotmányozás a tipikus szabályozási mód: alkotmányozó többségének birtokában, vagy ennek hiányában a kormányzat politikai kompromisszumok vagy zsarolási potenciál árán időről-időre törekedni szokott a limitált módosításokra, tervezett és ütemezett módon.

Legalább egy korábbi általánosan pozitívan értékelt precedens kiemelhető, amikor a reagálás idő hiányában csak a kétharmados szinten kívüli kiegészítésével, de az alkotmányos szint érintetlenül hagyásával valósult meg. Mindez a vörösiszap katasztrófával volt összefüggésben a megelőző kormányzati ciklusban, ahol a veszélyhelyzet korábbi alkotmányos feltételrendszere az oki korlátozottsága miatt zárta ki a human

¹⁹ A jelen tanulmánynak nem tárgya a menekültjogi nemzetközi kötelezettségek értékelése.

eredetű ipari katasztrófát. Tervezet szintjén ugyanakkor az önkéntes haderőre áttérésnek is volt alkotmánymódosítást mellőző forgatókönyve, amelynek alkalmazására az ellenzéki álláspont változása miatt végül nem lett szükség. Ezen túlmenően a szeptember 11-i terrortámadások kezelhetőségének modellezése is inkább a meglévő alkotmányos szabályok kiterjesztő értelmezésével valósult meg.

E helyzetektől ugyanakkor a jelen eset annyiban mindenképpen eltér, hogy az Alaptörvény módosításának szükségességéről vélelmezhető szakmapolitikai vitát determinálta a Jobbik gyorsasága az önálló módosítási javaslat vonatkozásában. Nem vizsgálva egyelőre, hogy az alaptörvényi feladatrendszer önmagában megengedi-e a részletesebb sarkalatos törvényi szabályozást, annyi kiindulásként rögzíthető, hogy a kormányzat szabadságfokát – a tartalmi elemek esetleges eltérésétől függetlenül is – alapvetően determinálta volna a Jobbik javaslat pusztán eljárási követése is. A legtökéletesebb alaptörvényi szabályozás sem lett volna védhető ugyanis európai szinten, ha azzal a kormánypártok látszólag a jobboldali ellenzék koncepcióját fogadták volna el, általános konszenzus nélkül.²⁰ A kommunikációs szükséghelyzet és a reaklási kényszer együtteséből így evidensen adódott az alaptörvényi módosítás kizárására épített stratégia.

A tartalmi vizsgálatra áttérve mind a honvédségi feladatrendszer szabályozási struktúrája, mind pedig az esetleges feladatellátás feltétele szempontjából az Alaptörvény felvet vizsgálandó elemeket.

- a) *A feladatrendszer*: az Alaptörvény részleges korrekciókkal, de koncentrált szabályozási módszerrel tartotta fenn a korábbi alkotmányos szabályokat. Az Alaptörvény 45. cikke

²⁰ Ez az eredmény eleve is vélelmezhető volt: a DK nyilvánvalóan ellentétes migrációs üzeneteket küldött, mint a kormányzati gyakorlat, az Alaptörvény-módosítás esetében pedig a „pozitív tartózkodás” forgatókönyve nem volt megvalósítható stratégia: a tartózkodás az összes lehetséges szavazat 2/3-ának szükségessége mellett egyértelműen ellenszavazattal ekvivalens. Utóbbi ugyanakkor megenged egy esetleges sarkalatos törvényi korrekciót.

amellett, hogy az (1) bekezdésben a területi épség érintésén túl külön is nevesíti Magyarország határainak védelmét, az (5) bekezdésben változatlanul felhatalmazást ad további feladatok sarkalatos törvényi szintű megjelenítésére. Attól függetlenül tehát, hogy a feladatrendszer részletezettségét az Alaptörvényben túlzottnak is ítélnéljük, a felsorolás egyes elemeihez kapcsolva, és ezen túl annak nyitottsága okán új feladat-elemek beépítése a honvédelmi törvénybe elméletileg nem vitatható. E lehetőségen még az sem változtat, ha történetesen e feladat fegyverhasználati joggal is együtt jár, mivel a tevékenység e minőségének szempontja az alkotmányos szabályozási szükségesség szempontjából irreleváns, csak sarkalatos törvényi szinten érvényesül.

- b) *A feltételrendszer*: az Alaptörvény alapvetően átszerkesztette és újra tagolta a további korlátozások értelmezési kereteit. Mivel az eszközrendszer dominánsan a végrehajtási szinten adottnak tekinthető, így az irányítási-vezetési és szervezeti rendszer esetleges hiánya, illetve a feladat időbeliségi korlátozása szempontjából merülhet fel az alkotmányos szabályozás korrekciójának igénye.

A karhatalmi típusú feladatokban való közreműködés alapvető megengedhetőségi viszonyítási eleme, hogy az Alaptörvény 45. cikke szerinti feladatrendszer a szükségállapokra vonatkozó 50. cikk (1) bekezdésére is tekintettel lehetővé teszi-e egyáltalán a migrációs tömegkezelési feladatok ellátását, vagy pedig kategorikusan kizárja azt. E vonatkozásban nyer jelentőséget az Alaptörvény és a korábbi Alkotmány részlegesen eltérő megfogalmazása. Az 50. cikk alcímére ²¹ tekintettel ugyanis megenged egy olyan leszűkítő értelmezést, amely annak időbeli hatályát kizárólag a szükségállapothoz köti: ezen értelmezés alapján a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok elégtelensége esetén történő felhasználás kategóriája csak a szükségállapot keretei közötti

²¹ A KÜLÖNLEGES JOGREND / A szükségállapot

korlátozást jelent, a béke időszaki szolgálatteljesítés szempontjából viszont irreleváns.²²

Ezen értelmezés ugyan alapvető törést jelent a hagyományos szerkezeti és történeti értelmezéssel,²³ de alkalmat nyújt az Alaptörvény módosítása nélkül is az egyes rendészeti feladatok békeidőszaki intézményesítésére. Megállapítható ugyanakkor, hogy az új értelmezés alkalmazása legalább annyira felveti a későbbiekben az értelmezett alaptörvényi rendelkezések kiegészítő pontosítását, mint amennyire az indokolt volt a légierő szeptember 11-e által determinált jogkörei esetében is. Az alapvető eltérés ugyanakkor a helyzet egyediségében rejlik: míg utóbbi a szövetségi jogértelmezésből eredő kötelezettségként volt értelmezhető, a jelenlegi eset nemzeti egyediségét még egy közös V4 kerítés-védelmi program sem kérdőjelezheti meg.

Ad 2) *A Honvédség békeidőszaki tevékenységének határai:* a Honvédségi feladatrendszer egyes elemeinek egyértelmű beazonosíthatósága az első helyettes ombudsman jogfejlesztő tevékenysége során kialakított olyan elvárás, amelynek axiómaszerű elfogadása pl. a sorkatonák kizárását eredményezte a tűzszerészeti tevékenység minden eleméből, azonban a rendszerszintű megfelelést sohasem érte el.

²² Az Alaptörvény hatodik módosításával a felhasználás az új különleges jogrendi időszakra, a terrorveszély-helyzetre is kiterjesztést nyert.

²³ Az Alkotmány 40/B. §-a az alábbiakat tartalmazta: „*A Magyar Honvédség az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények esetén, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet felhasználni, akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő.*”

Az Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdése ugyanakkor egyértelmű időbeli korlátozással él: „*A Magyar Honvédséget szükségállapot idején akkor lehet felhasználni, ha rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.*”

Az ombudsman eredendő elvárása szerint a feladatok életre való veszélyességét kellett volna megfeleltetni a minél inkább minősített időszakai²⁴ tevékenységgel annak érdekében, hogy a béke-időszaki tevékenység veszélyessége végső soron kizárható legyen. Ez az elvárás ugyanakkor ellentétesen hatott a minősített időszakokra való fokozatos áttérést biztosító „előszoba-tényállások” sokasodásával, amelyekkel a jogalkotó a biztonsági környezet veszélyeinek sokasodásával vélt indokolhatónak, fokozatos átmeneteket eredményezve. E közelítés szerint a béke időszakában sem zárhatók ki az életveszélyes tevékenységek, azonban azok aránya a háború-közeli különleges jogrendi tényállások esetében markánsan emelkedik. A feladatrendszeri felsorolás egyik eleméről sem zárható ki ugyanakkor általánosságban, hogy arra a különleges jogrend esetkörein kívül kerüljön sor.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 2015. szeptember 22-től módosult 36. §-a a migrációs kiegészítést megelőzően csak a (karhatalmi) felhasználás vonatkozásában tartalmazott szükségállapotú időbeli korlátozást, ezt egészítette ki a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzeti közreműködés beemelése, de atipikus békeidőszaki feladatként, a különleges jogrendtől függetlenül. E szabályozási megoldás elsődleges következménye, hogy rendszerszinten a béke-idejű szolgálatteljesítési szabályok érvényesülnek, az oki sajátosságra tekintettel ugyanakkor a különleges jogrendi szintet el nem érő eltérések is megállapíthatók.

Ad 3) *A gyakorlatok átértelmezése:* ha igény a gyakorlatok valóság-közelivé tétele, hipotetikus elképzelhető olyan érvelés is, amely a gyakorlatokat használja fel a tényleges tevékenység engedélyezést megelőző időszakának lefedésére, az esetleges közjogi engedély vagy feladatköri szabályozás hiányában akár azokat

²⁴ A különleges jogrend korábbi gyakorlatban kialakult összefoglaló elnevezése.

megelőzve is. Tegyük fel, hogy a hiányzó feltétel állomásozási jellegű, amelyet – az erre irányuló politikai szándék hiányában – folyamatosan gyakorlatozó és egymást váltó alakulatokkal helyettesítünk. Ha mindez a NATO-orosz viszonyrendszer körében a szövetség keleti tagjainak megerősítését eredményezi, alkalmas lehet a korábbi egyezményes moratórium formális fenntartására annak ellenére is, hogy hatásában végül is megközelíti az állomásozással ekvivalens megemelt szövetségi garancia-szintet. A folytatólagos gyakorlatok sora tehát szövetségi szinten alkalmas az állomásozás kiváltása mellett az előretolt jelenlét ténylegesen biztosítására. Nem kétséges ugyanakkor, hogy e jelenlét nyitva hagyja az esetleges éles feladatba átváltás lehetőségét, mint reakciót.

Ehhez az érveléshez képest már korábban is volt arra példa, hogy műszaki alakulatok belföldi árokásási és betemetési gyakorlata végső soron önkormányzati közösségi érdekű csatornázást vagy kábelfektetést eredményezett, ehhez mindösszesen a két begyakorlási fázis közé kellett beiktatni a tényleges célt megvalósító (külső) szakmai közreműködést. Ha viszont a lokális csatornázás közösségi érdeke nem vitatható, a példa akár katonai szakmaiságot igénylő útzárások kialakítására is generalizálható. A cél és eszköz-viszony ugyan felcserélődik, de a műszaki akadályok kialakítása legalább nem hordozza a fegyverhasználat lehetőségét.

Ha viszont a területzárási feladat fegyveresekkel vagy azok bevonásával történő altípusa valósul meg, a felkészítés és a tényleges fegyverhasználatot is lehetővé tevő feladatellátás egymás közötti *'átcsapása'* csak akkor igazolható, ha az utóbbi feltételei adottak. Lehet tehát a felkészülés a döntést megelőzően racionális a késedelem lehetőségének csökkentése vagy kizárása érdekében,²⁵ a feladatellátás ugyanakkor jogilag csak a teljes feltételrendszer kialakítását követően válik védhetővé. Az *'átcsapást'* ezen túl még igazolhatja esetlegesen az is, ha a célzott feltételrendszer véglegesítését megelőzően egy más feltételrendszerrel szabályozott

²⁵ Különösen aggályos elméleti kérdés e vonatkozásban a reaktivitásból a proaktivitás felé elmozdulás kérdése, ahol a döntési időkénszer kezelése a feltételek teljes körének hiányában kerül biztosításra.

situáció minden eleme adott, így pl. lehívhatóvá válik akár a váratlan támadás feltételrendszer szerinti aktivitás is. Ebben az esetben viszont a gyakorlaton lévő erők előretoltsága ugyanúgy igazolható, mint a Wales Deklarációt követő NATO gyakorlatok résztvevői esetében.

Ad 4) *Az új típusú válsághelyzet értékelése (a geográfia számít...):* a tömeges migráció okozta válsághelyzet – az egymásba átváltó kihívások lehetőségének vélelmezése esetén – minimálisan önmagában hordozza az ország anyagi teljesítőképességének fokozottabb igénybevételét az ellátandó migránsok és a többletfeladatot ellátó állami szervrendszerek alkalmazottai oldaláról egyaránt, illetve az együttműködés zavarai oldaláról az erőszak kialakulásának lehetőségét szintén mindkét oldalról. Ha a migránsok együtt nem működése a célirányos menetelésben merül ki, ez közlekedési káoszt eredményezhet, ha pedig fosztogatások irányába tolódik el, a tömegesség és erőszakosság fokának mérlegelésének függvényében végső soron szükségállapotú tényállási elemeket is kiválthat. A Magyarországon nem tipikus és honos betegségek járványveszélye, illetve a terrorcselekmények elkövetésére készülők besodródása a tömegbe szintén nem nulla mértékű valószínűség, amellyel szemben az sem ellenérv, ha eddig – szerencsére – sem járvány nem tört ki, sem pedig szigorúan vett terrorcselekmény hazai szinten nem merült fel. A fokozott igénybevétel, illetve az időmúlásból eredő türelmetlenség és kétségbeesés egy ponton visszafordíthatatlan történések sorozatát válthatja ki attól is függetlenül, hogy a tömegkezelés gyakorlatát a mainstream média milyen mértékben az érzelmekre irányuló módon tálalja.

A liberalizmus egyik alapdilemmája a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben került megfogalmazásra: „*Létemben sért, amit mond, de életemet adnám azért, hogy elmondhassa.*” Ha e dilemmát a „*politikai korrektség*” gyakorlata végső soron meghaladni vélte is, a situáció, a többirányú elkötelezettségek relatív sorrendje és egymást részben kizáró érvényesíthetősége alapvetően kommunikációs színterű vitát eredményez, amelynek

háttérben nem mellőzhető mozzanat a konkrét történések eltérő narratíva részeként megvalósuló értelmezése és tematizálása: így nyerhet jelentőséget a migráció célja, a migránsok összetétele életkori, nemi és világnézeti szempontból egyaránt. Ha a migránsok célja az esetek meghatározó többségében kizárólag az országon való áthaladás, annak kezelhetősége alapvetően tér el a célország által megtehető intézkedésektől. Ha ennek során ráadásul olyan tömeges együttműködési kötelezettség-szegések is felmerülnek, amelyek pl. az újjlenyomat-vétel megtagadása és az okmányok megsemmisítése, az azonosíthatatlanság vagy a megtévesztésen alapuló hibás azonosítás a közbiztonság közvetlen és súlyos sérelméhez vezet.

Kizárólag emberi jogi szempontból elutasítható az az állami hozzáállás, amely ellehetleníti a menekültkérelmek pozitív elbírálását, az emberi jogi érvrendszer totális érvényesítésével ugyanakkor a honvédelmi intézményrendszer elemei is soronként kérdőjelezhetők meg.²⁶ Megítélésem szerint ugyanakkor pusztán a globális pozitív elbírálási átlagokkal való összevetés legalább abból a szempontból torz, hogy az egyes államok távolságát és a köztes államok érintettségét, valamint az útvonal megvalósításának módját és idejét a vizsgálat körén kívül rekeszti. Ha pedig a migránsok túlnyomó többségének nem is célja a menekültstátusz adott országon belüli érvényesítése, illetve a gender- és világnézeti megosztottság az ad hoc csoport belső működése során kialakuló kiközösítési vagy alávetési gyakorlat, ennek figyelmen kívül hagyása sem lehet az állami konfliktus-kezelés eleme. Az importált erőszak – végső soron – akkor is a migránsokat akár átmenetileg fogadó ország statisztikáit rontja, ha az az átvonulás során a migráns-közösségen belül, vagy e közösség és a hatóságok (vagy a társadalom) érintkezése során alakul ki. Nem állítom, hogy egy rohanó, gyermeket cipelő migráns

²⁶ A magyar alkotmányosság szempontjából ezért volt vízvázalasztó a halálbüntetés-eltörlési érvrendszer korrekciója a katonai eskü-vita során. Lásd: 46/1994. (X. 21.) AB határozat érvelését. Az Alaptörvényt megelőző alkotmánybírói határozatok formális hatályon kívül helyezésük ellenére – eltérő alaptörvényi rendelkezés hiányában – érvelési alapként továbbra is hatnak.

elgáncsolása egy operatőr nő részéről a legjobb országimázs-elem, azonban egy adott pillanatban otromba hibát vétő személy életének fenyegetése/ellehetetlenítése sem lehet emberi jogi érveléssel védhető. Lehet egyet nem érteni egy izolációs politikával,²⁷ annak feladása azonban csak együttműködésen és megállapodásokon alapulhat, az erőfölénnyel való zsarolással nem. Mindez pedig attól függetlenül felvethető, hogy az esetleges európai stratégiai célok eredője sem ismert jelenleg.

Katonai típusú ez a válsághelyzet? Dominánsan nem, de lehetséges erőszakos kimenetében és a kezelhetőség egyes eszközeiben már részben igen, különösen önálló határőrizetre szakosodott nemzeti fegyveres szerv hiányában, főleg, ha az ezt kiváltani hivatott uniós szervezet pedig elégtelen a feladat ellátására. Sem egy menekültekkel túlszűfolt ország, mint Jordánia, sem pedig egy átjáró-ház nem működtethető a jogállamiság legszigorúbb alapjogi elvárási rendszere szerint, ha pedig a Kalifátus-térképek európai határait is figyelembe vesszük, nem mellőzhető következtetések erednek a magyar államiság és a százötven éves oszmán uralom emlékképeiből. A multikulturális társadalom preferálása lehet politikai program, politikai zsarolás alapja viszont nem. Ha figyelembe kell venni azt a geopolitikai ténytet, hogy a migránsok tranzitja szempontjából Magyarország területének érintése minimálisan költség-optimalizálási és biztonsági szempontból előnyös, legalább annyira érzékenynek kellene lenni arra a tényre, hogy Magyarországnak minden más országnál nagyobb területi sérelmeket okozott a korábbi országrészek etnikai eltolódása,

²⁷ „A merkeli menekültpolitika hatalmas európai testébe Orbán beékelte a 2015. augusztus-szeptemberi kerítés-daganatot. Európa képtelen volt hatalmas ereje töredékének mozgósítására. Így az eredeti daganat a rákos daganatok egész sorát hozta létre Európa lágy, balkáni altestétől fel a skandináv tüdőig.” Lengyel László: Halott ország. Budapest, Helikon, 2016., 117. o.

így a demográfiai dinamikára való érzékenység az átlagot meghaladó mértékű történeti örökség.²⁸

Annak felvetése pedig, hogy az ország mennyiben tekinthető szolidárisnak a migránsokkal, adott esetben pedig a célszágokkal, legalább a korábbi katonai együttműködés, illetve a gazdasági teljesítmény megítélése szempontjából mérlegelhető. Magyarország nem blokkolta a szövetségi döntéshozatalt a csatlakozást követő pillanatokban, alapvetően a nyitott kapuk politikájának kezdeményezője volt és közreműködött a missziókban. Tette ezt oly módon, hogy éppen azok a délvidéki magyarok váltak veszélyeztetetté a koszovói etnikai erőszak által kiváltott NATO bombázások miatt Szerbiában, amely családok túlélték Titó partizánjainak aránytalan és kegyetlen etnikai retorzióit a második világháborút követően. Más oldalról a Maidan forradalmat követően hozott egyik első intézkedés, a kisebbségi nyelvhasználat tilalmának igénye legalább annyira sújtotta a kárpátaljai magyar kisebbséget, mint az etnikailag orosz ukrán állampolgárokat. Mindkét magyar kisebbséget a domináns etnikum a sorozások alkalmával kitüntette figyelmével. Az alkotmányos felelősségvállalás ugyanakkor Magyarország részéről nem eredményezte a nyugati mainstream politikával való szembenállást, ráadásul a migrációs kerítések ütközőzónái Magyarország körül a délszláv államok magyarlakta területei lettek.

Ha már Schengen határán a Trianon folytán elcsatolt magyar területrészek meghatározó része egyelőre kívül rekedtek, a kerítés a mai Magyarország területének védelmére irányuló jellege legalább annyi szolidaritási érzülettel terhelt Magyarországon is, mint az absztrakt migráns-tömeg egésze iránti érzelem által determinált humanitárius fellépés. Magyarország minden esetre ugyanúgy szolidáris volt politikai családjával, a Nyugattal, mint ahogyan az adósságcspadában sem folyamodott adósság-átütemezéshez vagy törléshez, hanem az adósságcspada kikerülését alkotmányos feladattá

²⁸ E vonatkozásban oksági összefüggésben áll a török hódoltság, a Habsburg betelepítési politika, a nemzetiségek öntudatra ébredése és Trianon.

emelte. Szolidaritáshiány? Nem, más szempontokból is determinált szolidaritás, amely a perifériákon általában kényesebb döntési problémákat vet fel, mint a centrumokban. Etnikai különbségtétel ennek során a roma-integráció hatékonysági hiányosságainak és elégtelenségének emlegetése? Elvi szinten talán, de a roma-migrációs kísérlet Kanada irányába Magyarország és Szlovákia valamennyi állampolgára számára eredményezett átmeneti vízumkényszert, a migráns (vagy cigány) putri-városok karhatalmi eltüntetése pedig jelenleg is a nyugat-európai szolidaritási úthengerpolitika része. Pedig a cigánykérdés legalább nyelvismereti és vallási eltérésekkel nem terhelt asszimilációs kudarc. Ha ez a társadalmi integrációs probléma valahol pozitív példával járt volna, a „*best practices*” megosztása minden bizonnyal hozzájárult volna a V4-ek multikulturális identitásának növeléséhez. Ennek hiányában a szolidaritás elsődleges irányai a család, a szomszédság, az ország, a nemzet és – talán, vagy másképp – Európa.²⁹

3. Terrorveszélyhelyzet: az Alaptörvény kiegészítése

A terrorveszély fokozódásának felvetése több esetben is felmerült a tömeges migrációt övező közpolitikai vitákban, azonban a kérdéskör alkotmányosságának kezelése önállósult alkotmányos problémává vált. E vonatkozásban a bal-liberális tematizálás a kapcsolat lehetőségének eredendő tagadására irányult, míg a kormányzati kommunikáció – titkosszolgálati információs háttérrel sejtetve – többretegű kapcsolatra utalt.³⁰ E tárgykörben mégsem a békeidejű

²⁹ <http://24.hu/kozelet/2015/10/17/orban-onkritikat-gyakorolt-de-tobbet-kapott-merkel-es-brusszel/> (letöltve: 2016.04.30.)
<http://hirtv.hu/hirtvkulfold/cseh-uzenet-magyarorszag-tisztelet-erdemel-1309643> (letöltve: 2016.04.30.) <http://vs.hu/kozelet/osszes/menekultugy-orban-ismet-megszolalt-1016> (letöltve: 2016.04.30.)

³⁰ A jelen sorok szerzője az alkotmányos korlátozásokra figyelemmel nem kompetens politikai tartalmú vitákban való állásfoglalásra. Szükséges ugyanakkor utalni arra, hogy egy öngyilkos merényletre készülő személy

honvédelmi szabályrendszer feltételeinek kiterjesztésében vélte a kormányzat a szükséges szabályozási reakciót megragadni, hanem a különleges jogrend új esetkörrel való kiegészítését célozta meg. A mintát az előszoba-tényállások külső veszélyektől való kiterjeszhetősége jelentette: így végső soron mind a tematizálás módja, mind pedig konkrét eszköze elvben alkalmas volt arra, hogy akár baloldaltól is legitimált lehessen annak ellenére, hogy önmagában a témafelvetés is diszkreditált a jogvédő NGO olvasatban.³¹

Az alapvető kérdés, hogy szükséges volt-e új különleges jogrendi esetkör a terrorveszély kezelése érdekében: végső soron a terror veszélye a *'békés mindennapok'* része, vagy pedig különleges jogrendi időszakot igényel. A terror veszélyével összefüggésben pedig elégséges-e a Magyar Honvédség bevonása a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége mellett, vagy pedig további alapjogokat korlátozó intézkedésekre is szükség van? A szabályozás súlypontját alaptörvényi szintre kell-e helyezni, vagy pedig a sarkalatos szabályozási szint a domináns? E három kérdés mentén elkülöníthető az Alaptörvény elfogadott hatodik módosítása és az utólagos alternatíva az alábbiak szerint:

esetében az utazás esetleges veszélyes volta az átlagembertől eltérő mérlegelési szempontokat is megenged, tehát a veszélyesség nem feltétlenül jelent releváns ellenérvet. A szervezett bűnözés és az embercsempészet kapcsolata ismert volt, hasonlóan a szervezett bűnözés illegális fegyverkereskedelemben betöltött szerepével. Ehhez képest a szervezettségi elemeket hordozó tömeges migráció és a terror-eszközrendszer kapcsolata lehetőségének dogmatikus tagadása legfeljebb a hit vagy a kommunikációs tér leszűkítése oldaláról magyarázható, és csak az együttműködés konkrét bizonyítékainak felmerüléséig.

³¹ Ezzel szemben az utólagos MSZP-LMP alternatíva, a T/11024. számú törvényjavaslat a béke időszakára is kiterjedő feladatrendszeri kiegészítésre irányult, végső soron a 2015. őszi bírált technikát átvéve.

KATONAI JOGI ÉS HADIJOGI SZEMLE
2016/1-2. SZÁM

Szempont	T/10416. – megvalósult hatodik módosítás	T/11024. – MSZP/LMP alternatíva
új különleges jogrendi alakzat szükségessége	+	-
alapjogi korlátozhatóság	+	-
feltételek az Alaptörvényben	+, mérlegeléssel	csak feladatok
sarkalatos törvényi szabályozási súlypont	egyensúlyoz	+, de hiányzik

Mindezen szempontok alapján a két törvényjavaslat csak részlegesen összevethető alternatívát képez: a kormányzati alternatíva több hónapos egyeztetésen átesett változata egységesebb rendszernek tűnik a csak alkotmányos szinten ismertté vált alternatívával szemben.

Ha a különleges jogrend elemeit az egymásba áthatás esélye szempontjából kapcsoljuk össze, a katasztrófa eredetű *veszélyhelyzet* kategóriája alapvető módon tér el, legalábbis az Alaptörvény szerinti változatában, mivel az kiterjedésétől és okaitól függetlenül valamennyi katasztrófa esetében magában foglalja a közreműködést, ide értve a potenciális katasztrófa megelőzésétől a megvalósult katasztrófa következményeinek kezeléséig terjedő teljes időszakot. Mindez azonban azzal együtt érvényesül, hogy alapvető kérdésként fennmarad a további különleges jogrendi esetkörök és a veszélyhelyzet együttes kihirdethetőségének kérdése: nem mindegy ugyanis – szélsőséges, de a belga példa alapján mérlegelendő lehetőséget bemutatva – hogy egy atomerőmű elleni sikeres terrortámadás feltételezése esetén csak a terrorveszélyhelyzet eszközei érvényesülnek, vagy pedig a veszélyhelyzet jogkövetkezményei is érvényesíthetők. A kettős kihirdetés tilalma tételiesen nem szerepel a jogrendszerben, így elvileg szabályozási oldalról a terroresetek sui generis kezelési eszközei közül elvben kizárhatók azok, amelyek a veszélyhelyzetnél már adottak.

Más típusú specialitásokkal rendelkezik a *váratlan támadás* esetköre, mivel itt nem felkészülési időszakról van szó, hanem valamilyen azonosítási hiátusokkal terhelt, de megvalósult támadásról. Az előszoba-tényállási jelleg így más formában van jelen, mint a megelőző védelmi helyzet és a rendkívüli állapot vonatkozásában: az azonosítási hiányosságok meghaladásának következményeként a szükségállapotként vagy rendkívüli állapotként való beazonosíthatóság adódik, kizárva ugyanakkor a más különleges jogrendi esetkörrel való egyidejű kihirdethetőségét.

Az Alaptörvény hatodik módosítására irányuló folyamatban tartalmi mintaként a *megelőző védelmi helyzet* szabályozása szolgálhatott az Alkotmány időszakából. Az volt akkor a rendszerfejlesztés alapeleme, hogy ki kellett találni egy olyan minősített időszaki esetkört, amelynek célja és a *rendkívüli állapothoz* való viszonyulása kettős: a felkészülés ugyan nem feltétlenül kapcsolódik a hadiállapothoz, mivel annak közvetlen veszélye is megalapozhatja már a rendkívüli állapotot, másrészt viszont a személyes honvédelmi kötelezettségek visszaállíthatóságának lehetőségét a békeidőszaktól elválva kellett megteremteni. E két elhatárolási szemponthoz képest a megelőző védelmi helyzet esetköri leírása csak mérlegelést megengedő lehetett, mivel a minősített és a jelző nélküli veszély szintjének elhatárolása fogalmilag nem egzakt tényezőtől függ. A kettős célrendszeri finomítás pedig látszólagos: az Alaptörvény 50. cikkében ugyanis a szövetségi kötelezettség teljesítésére utalás végső soron az időbeliségi korlátozáson kívül helyezi a tényállás egyik altípusát. Az előszoba-tényállási jelleg viszont ezen túl abban is kimutatható, hogy a jogkör osztott a kormányzat és az Országgyűlés között: a kezdeményezés és a parlamenti döntés között egy szűkebb intézkedési kör érvényesíthető, amelyhez képest további jogkorlátozások már az Országgyűlés jelenlévő kétharmados támogatásával érvényesíthetők. A kormányzati fázis eljárási korlátja

a szűkebb eltérési lista mellett az elnöki tájékoztatás és a feladat- és hatáskörrel érintett országgyűlési bizottságok bevonása.³²

Ha tehát a kormányzat mérlegelés alapján szükségesnek ítéli egy terror-specifikus előszoba-tényállás kialakítását, annak specifikumait a megelőző védelmi helyzet analógiája alapján, de a szükségállapothoz viszonyítva szükséges definiálni, ahol az alkotmányos hipotézisben az elsődleges szempont a könnyebb eljárású mérlegelésé lenne a kettős okú szükségállapoti tényálláshoz képest. A *szükségállapot* alaptörvényi változatában ugyanis „*a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények*” esetén van lehetőség nagy kétharmados országgyűlési vagy akadályoztatás esetén helyettesítő jogkörű elnöki kihirdetésre. Egy előszoba-tényállásnak tehát csak a jelenlévő kétharmados szintnél enyhébb parlamenti támogatási elvárás, vagy a kormányzati és országgyűlési jogkörök kombinációja esetén van értelme. Ehhez képest a Jobbik négyötödös felvetése³³ alkalmazhatósági nonszensz, a késedelem nélküli reagálás fogalmi akadály volt, a kétfázisos osztott eljárás baloldali felvetése viszont a későbbi részleges kompromisszum elemeként racionálisan tárgyalhatóvá vált.

A terrorfenyegetettség vagy terrortámadás, mint tartalmi feltétel szempontjából a megvalósult támadás viszonylagos egzaktága mellett a fenyegetés minősített szintjének meghatározása egyértelműen mérlegelést engedő kategória. Ehhez képest a kormányzati eljárás országgyűlési megerősítés nélkül érvényesülő

³² E különbségtétel értékelésének 6. módosításra is kiható mellőzésére lásd Uitz, Renáta: Hungary's attempt to manage threats of terror through a constitutional amendment 2016 28 April. (letöltve: 2016. május 14 <http://www.constitutionnet.org/news/hungarys-attempt-manage-threats-terror-through-constitutional-amendment>)

³³ E vonatkozásban másodlagos, hogy a terrorveszély emelkedését a Jobbik a szövetségi kötelezettségekből eredő katonai missziókban való részvételből vezette le.

mérlegelési időszaka reagálási hatékonyságot növelő, de a visszaélés elvi lehetőségét hordozó érzékeny időszak, amelynek időtartama legfeljebb az összehasonlítható modell alapján vélelmezhető és politikai szempontból mérlegelhető. Az mindenesetre kizárható az Alaptörvény logikai összefüggései alapján, hogy ez a kormányzati önállósági időszak 60 napnál hosszabb legyen, mivel a megelőző védelmi helyzet modell-tényállásában ennek oka a hadkötelezettségi intézményrendszer és a behívások újraindítása volt, amely a jelen esetben irreleváns, a háború veszélyéhez képest pedig a terrorveszély még mindig alacsonyabb következményű fenyegetés.

A kezdeményezéshez kötött önállósági időszak és az országgyűlési döntés kis kétharmadhoz kötése a kormányzati pozíciót erősítő alternatívák, amelyek különösen abban az esetben nyerhetnek jelentőséget, ha a szükségállapoti kihirdetés-helyettesítési altípus nem működik. E vonatkozásban a legreálisabb veszélyt a szétszavazás elvi lehetőségét meghaladóan az Alkotmánybíróság elnöki tisztségének tényleges betöltetlensége jelenti. Ebben az esetben ugyanis a helyettesítő változat abszolút értelemben lehetetlenül el:³⁴ a köztársasági elnök egyszerűen nem kerülhet a hármas egybehangzóság hiányában olyan helyzetbe, hogy kihirdethesse a szükségállapotot. Ezzel összefüggésben tehát az eredendő kihirdetési eljárás időigénye lényegesen meghaladja pl. 2015. novemberi francia elnöki reakció idejét.

A kormányzati változat mellett felhozott elsődleges érv mégis a kormányzati reakció lehetőségének esetleges kizártsága volt a korábban adott alaptörvényi feltételek mellett. Kérdéses ugyanis, hogy pl. egy nagyobb horderejű, de elszigetelt merénylet önmagában alkalmas-e a szükségállapot megalapozására. A 48. cikk (1) bekezdés

³⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 21. § (5) bekezdése szerinti helyettesíthetőség formális értelemben korlátlan ugyan, azonban az egyik közjogi méltóság tényleges hiánya a legitimitás oldaláról kikezddhetővé teszi a köztársasági elnök döntését. Mindez erősíti a nem-döntés lehetőségét egy az idő-tényezőre különösen érzékeny időszakban.

b) pontjának ³⁵ első fordulat szerint értelmezésünk szerint egyértelműen nem, mivel az Alaptörvény többes számú megfogalmazása (cselekmények) eleve több esetre utal, amelyeknél a célzatra és motívumra vonatkozóan is bizonyítékokkal kellene rendelkezni. A második fordulat szerint a cselekmény súlyos és erőszakos jellege, illetve (legalább a robbanóanyag – fegyver beazonosítás folytán) az elkövetés módja adatként vélelmezhető, ugyanakkor a többes számú megfogalmazás itt is bizonytalansági forrás. A terrorcselekmény közvetlen veszélye tehát egyértelműen csak az első megvalósult támadást követő időszak esetében jelenthet bizonytalansági faktort, annak hiányában a szükségállapot hivatkozhatósága kizárható.

A szabályozási szükségletet eredményező hiátus szempontjából ugyanakkor jelentőséget nyerhet az egyszeri megvalósult terrorcselekmény kezelhetősége is a váratlan támadás esetkörében, ugyanis van olyan terrorcselekményi forma, amely értelmezéssel az 52. cikk hatálya alá vonható.³⁶ Erre az alesetre is tekintettel ugyanakkor megállapítható, hogy az általános közrendvédelmi felelősségen túl az Alaptörvény szabályozási rendszerében a terrorcselekmények, különösen az egyedi cselekmény kezelésének

³⁵ „(1) Az Országgyűlés (...) b) a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki.”

³⁶ „(1) A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyónbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében - szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.” E bekezdés alkotmányos előzményének értelmezése vezetett a szeptember 11-e típusú tényállás kezelhetőségét megalapozó légierő-fegyverhasználati különös szabályhoz.

eszközei csak korlátozottan álltak rendelkezésre, a terrorcselekmény megvalósítását megelőző időszak vonatkozásában pedig egyáltalán nem volt sui generis kezelési eszköz. Az már más kérdés, hogy egy eszköz nem létezése nem azonos annak pótlási szükségletével.

Az Alaptörvény 46. cikke a rendőrség alapvető feladataként a bűncselekmények megakadályozását, felderítését, a közbiztonság és a közrend védelmét nevesíti amellet, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai is érintik a törvényes rendet, amelyek így a Q cikk béke és biztonsági államcéljából vezethetők le. A terrorcselekmények megakadályozása így megkerülhetetlen állami feladat, annak megvalósítási módja ugyanakkor nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvényből. Végső megvalósulási módként ugyanakkor a szakosodott állami szervek békeidőszaki működési rendje adott még akkor is, ha az esetleg nem nyújt optimális feladatellátást. Adott esetben így a Magyar Honvédség közreműködésének alkotmányos akadályai elvben védhetők voltak, legalábbis az Alaptörvény módosítása hiányában.

Míg ugyanis a migrációs veszélyhelyzet szabályozása körében a béke-időszaki feladatrendszer kiegészítése az Alaptörvény államhatár-elemére tekintettel igazolható volt, az egyértelmű rendészeti feladatkörbe tartozás itt elkülönítő specifikum: nem kerülhető meg ugyanis a katona és az állampolgár(ok) közvetlen kapcsolatba kerülése. A Magyar Honvédség törvényi szintű feladatrendszere ugyanis csak egyértelműen körülírt esetekben találkozik az állampolgárok mindennapi életével. Tulajdonképpen rögzíthető, hogy a Hvt. 2012-es hatályba lépése óta megvalósult módosításai trend-szerűen törekedtek a katonai rendészet körébe tartozó elemek megjelenítésére, ugyanakkor azok a törvényben nevesített feladatok helyszíneinek biztosításához kapcsolódtak. Önálló rendészeti feladat nincs a felsorolásban. Az alaptörvényi szintet vizsgálva összességében tehát megállapíthatjuk, hogy amennyiben az állami szervek, ezen belül speciális jellegére tekintettel a Magyar Honvédség aktiválására is szükség van a terror veszélyével vagy legfeljebb egyszeri terrorcselekmény

megvalósulásával összefüggésben, a törvényi szabályozás nem volt megoldható az alaptörvényi szint érintése nélkül.

Ismételt kitekintést téve a T/11024. számú utólagos alternatívára megállapítható, hogy a korrekció körének pusztán a Magyar Honvédségre való kiterjesztése szűkebb körben is felvethető volt. Az egy mondatos kiegészítési alternatívák előtörténetében két javaslat emelhető ki, melyek közös vonása, hogy új különleges jogrendi tényállás helyett különleges jogrendi alakzat átfogalmazására irányultak: Farkas Ádám 2015-ös szövegváltozata³⁷ és Kolláth György kiegészítése³⁸ egyaránt a megvalósult terrortámadás váratlan támadás kategóriája alá vonására irányult azzal, hogy a Kolláth-változat analogikus jogalkotást, a korábbi változat pedig a külső elemtől való lehetséges függetlenítést célozta. Ehhez képest a T/11024. számú törvényjavaslat a katasztrófa-szituációk valamennyi időszakon átívelő jellegére analóg módon fűzte volna fel a feladatot, a lehetséges honvédségi tevékenység

³⁷ Lásd Farkas (2015/1). 46-49. pp. az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdésének alábbi korrekciójára irányul: „A Kormány **[külső]** fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése, **vagy Magyarország területén végrehajtott váratlan támadás** esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel intézkedni köteles.”

³⁸ Kolláth a terrorveszélyről: Nem kellene megvárni, amíg tényleg ég a ház NOL 2016.01.30. „Ehhez mindössze arra lenne szükség – véli –, hogy **az alaptörvénybe foglalják: ezeket a szabályokat kell alkalmazni akkor is, ha a váratlan támadás terrorcselekmény formájában jelentkezik.**” <http://nol.hu/belfold/kollath-addig-szerencsetlenkednek-mig-bekovetkezik-a-baj-1599007> (letöltve: 2016.04.30.)

aspektusait kiemelve, az időbeliségi és oksági korlátokat viszont mellőzve.³⁹

Ha a megnövekedett terror-veszélyeztetettséggel szemben kizárólag szükséges és elégséges fellépési intézményként a Magyar Honvédség bevonását értékeljük, az ellenzéki javaslat azokat a neuralgikus pontokat kezeli, amelyek a kormányzati változat egyeztetési előtörténetében felmerültek. A politikai egyeztetés alapjaként elutasított, de nyilvánosságra került változat⁴⁰ egyik bírált eleme az időbeliség relatív elhatárolhatósága volt. Ennek során azonban a javaslatba hozott terror-tényállás semmivel sem volt elvontabb a mérlegelési tartományt engedő egyéb veszélyeztetési tényállásoknál, ráadásul a szabályozás egzakt fogalomhasználatának hiányát az ENSZ és EU szintű kodifikáció megghiúsulása is indokolhatta.⁴¹ A kormányzati hatalom kiterjeszhetőségének kérdése – különleges jogrendi alakzat hiányában – fel sem merülhet, ugyanakkor a javaslat végső soron az egyes hipotetikus szituációk alkotmányos kezelhetlenségére épül.

A szükségállapoti fogalomhasználat többes számú alakjaiból eredeztethető jogértelmezés és az Alkotmánybíróság elnöki pozíció betöltetlensége együttesen ellehetlenítheti a kihirdetést, amelynek következtében a kormányzati centralizáció helyett a semleges hatalomra felfűzött és a gyakorlatban soha ki nem próbált

³⁹ „A Magyar Honvédség közreműködhet a rendőrségnek a terrorcselekmény megelőzése, félbeszakítása, következményeinek elhárítása, és az elkövetők elfogása érdekében végrehajtott, sarkalatos törvényben meghatározott kiemelt biztonsági intézkedése végrehajtásában.”

⁴⁰ Lásd a 2016. január 12-i ötpárti egyeztetési változatot (letöltve: 2016.04.30.) www.nol.hu/data/agostonz/hatteranyag-AT20160112.pdf

⁴¹ A különböző definíciós kísérletek összefoglalását lásd: Tuckutė, Greta Monika and Slekys, Deividas: Pressing Challenges: Terrorism, Cyber Security, Propaganda; In: Redłowska i.m. (2016) 24-25. o.

Kiemelést érdemel ugyanott a terrorista cselekmények előfordulásának összevetése országoként: „While terrorism is highly concentrated in a small number of countries, the number of countries that have experienced a terrorist attack has been increasing year on year since 2011. In 2013 the figure rose to 88 countries, and in 2014 to 93 countries.”

szükségállapotú eljárásrendet nem lehet követni. A szabályozás alkotmányos szintje tehát az egyszeri terrortámadás következményeinek kezelése érdekében, valamint a veszélyeztetés értékelésének függvényében valamilyen kiegészítést tesz szükségessé. Míg azonban egyik előzményi változat sem kezeli az első terrortámadást megelőző veszélyeztetettségi tényállást, a katasztrófa-kezelési analógiára épített T/11024. számú törvényjavaslat – ha a sarkalatos végrehajtási kapcsolódások ismeretének hiányában eleve is csak töredékes formában – de elvben kezeli ezt az időszakot is. Az elhatároló ismérv így leszűkül az alapvető jogok Honvédségen kívüli korlátozhatóságára, amely döntő mértékben sarkalatos szintű szabályozási tárgykör.

E vonatkozásban a javaslat az Alkotmány időszakából a korábbi 8. § szerinti alapjog-korlátozási vitát idézi vissza, ahol az alkotmányos rendszerbe utóbb beépült 19/E. § (váratlan betörés) és a megelőző védelmi helyzet esetében a liberális alkotmányjogi érvelés igazságügyi képviselői folyamatosan vitatták az alapjogok békeidőszaki korlátozhatóságánál (szükségességi/arányossági teszt) szigorúbb feltételek beilleszthetőségét, elodázva a honvédelmi érvelési rendszer alkotmányos szintre emelését, amely csak az Alaptörvény különleges jogrendi általános szabályaiban intézményesülhetett. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésének érintésére még visszatérünk a hatodik módosítással összefüggésben, most elégséges annak jelzése, hogy az alapjogok korlátozhatósága a januári és a végleges változat között alapvető eltérést mutat. A korlátozás lehetőségét ugyanakkor a T/11024. számú javaslat generálisan mellőzte, mint arra a javaslat általános indokolása is utalt az új különleges jogrendi alakzat tagadásának okaként.

4. A különleges jogrendi alakzatok összehasonlító értékelése

Az elfogadott kormányzati javaslat értékelése ugyanakkor szükségessé teszi a különleges jogrendi alakzatok összefoglalását táblázat formájában, összevetve az eredeti javaslattal is:

Till Szabolcs Péter
Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra

Jelleg ¹	Honvédelmi jellegű			Polgári jellegű (katasztrófa, rendészeti)			
Alkotmányos minősítés	Rendkívüli állapot (Alt. 49. cikk)	Megelőző védelmi helyzet (Alt. 51. cikk)	Váratlan támadás (Alt. 52. cikk)	Szükségállapot (Alt. 50. cikk)	Terrorveszély-helyzet (ALT 51/A. cikk)		Veszély-helyzet (Alt. 53. cikk)
					Januári tervezet	T/10416	
Veszély iránya	Külső veszély			Belső társadalmi konfliktus	terrorcselekmény és veszélye	terrorcselekmény és minősített veszélye	Természeti v. civilizációs katasztrófa

¹ Bódi Stefánia: Az Alaptörvény és a sarkalatos törvények honvédelmi igazgatást és katasztrófavédelmet érintő módosuló rendelkezéseinek bemutatása. (In Vámos – Bódi – Varga – Szentes – Domonkos – Terecskei- Csiffány – Nagy – Nagy: Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere. Hagyomány és megújulás. Budapest, Zrínyi kiadó, 2012., 37. o.) című tanulmánya alapján kiegészített saját modellt, a terrorveszélyhelyzet tárgyában ismertté vált kormányzati javaslatokkal összevetésben. Az Alt. az eredeti táblázatban az Alaptörvényt jelzi.

Till Szabolcs Péter
Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra

Időkorlát	-	határozott idő, hosszabbítható Korm 60 + OGY	támadás megszűnése	30 nap + OGY	60 nap + OGY	határozott idő, hosszabbít- ható Korm 15 + OGY	15 nap / hosszabbítás
Tájékoztatási kötelezettség	-	KE + OGY bizottság	OGY + KE	OGY elnöke / HRB	KE + OGY bizottság	KE + OGY bizottság	-
Különös feltétel	nagy 2/3 helyettesítő 3 egybehangzó	OGY jelenlévő 2/3		nagy 2/3 helyettesítő 3 egybehangzó	OGY jelen lévő 2/3	OGY jelen lévő 2/3, Korm. javaslatra	-
MH speciális korlátozás	-	-	arányos, felkészített erők / FVT?	felhasználási rendőrségi / nemzetbiztonsá gi szolgálati korlát KE helyettesítő döntés	felhasználási rendőrségi / nbsz korlát	felhasználás i rendőrségi / nbsz korlát	-

A táblázat alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény hatodik módosítására irányuló egyik kormányzati tervezet sem tartalmazott a fenyegetettség minősítésének kérdésén túl olyan anyagi vagy eljárási szabályt, amely a különleges jogrend más elemeire, a szükségállapotra vagy a megelőző védelmi helyzet szabályozására utalással nem lenne analogikus érveléssel védhető. Ez alól kivételt jelenthet az eredeti változat 60 napos önálló kormányzati eljárási lehetősége, amely a szükségállapottal és a veszélyhelyzettel is összevetve hosszúnak tűnt, azonban a két hivatkozott alaptörvényi vonatkozási pont szerepére tekintettel az eredetileg szűkebb határidők akár eltúlzott garanciaként is minősíthetők. Önmagában alkotmányos metszetben mégsem dönthető el, hogy a pusztán minősített veszélyeztetésre alapított tényállási elem feltétlenül szükséges-e. A hatodik módosítás értékelése körében ugyanakkor a makroszintű szükségességi értékelésen túl további elemeket is szükséges kiemelni *a)* az indokolás vonatkozásában, *b)* a konkrét szövegezés körében és *c)* a kiutaló szabályozás folytán az elsődleges végrehajtó törvényi szint vonatkozásában.

Ad a) az indokolás: ugyan fogalmilag nem a normaszöveg része, ugyanakkor annak tartalma az Alaptörvény értelmezése szempontjából orientál. az Alkotmány időszakában volt arra példa, hogy a Magyar Honvédség feladatrendszerének elemei először indokolási szinten nyertek definíciót, amelyhez képest a későbbi Hvt-szövegbe épültek be a honvédelmet érintő törvények körére, így az Alkotmányra is kiható hatállyal. E szempontból a T/10416. számú végleges kormányzati javaslat indokolásának és a januári változat indokolásának összevetése érdemel figyelmet, mivel a kettő közötti eltérés egy definíció beépülése, illetve egy fogalom-átértelmezés részleges elmaradása.

Till Szabolcs Péter
Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra

Tárgy	Januári változat	T/10417
fenyegetés definíció	„A kialakult biztonsági környezetre figyelemmel a módosítás az Alaptörvény különleges jogrendi szabályainak kiegészítését szolgálja a terrorizmus új típusú biztonsági kihívásainak megelőzése és kezelése érdekében, tekintettel arra, hogy az elmúlt időszakban az ilyen típusú – fegyveres és nem fegyveres – fenyegetések fokozódtak Európában.”	
	„A módosítás célja, hogy jelentős terrorfenyegetettség – ideértve a fegyveres vagy kibertérből érkező fenyegetéseket is – esetére is biztosítson a Kormánynak azonnali intézkedési jogkört az Országgyűlés utólagos megerősítése mellett.”	
terrorizmus definíció		„A terrortámadás értelmezésénél a Büntetőtörvénykönyv szerinti terrorcselekmény tényállása az irányadó.”

A végleges javaslat megfogalmazása a nem fegyveres fenyegetések vonatkozásában csak egy további olyan idézetre is figyelemmel értelmezhető, amely a végleges változathoz elmaradt, azonban a januári megfogalmazás azonos általános részi elemét közvetlenül követte az 1. § indokolásában. A megvalósult támadás esetén megjelenő kibertér az az értelmezési tartomány, amely alapján ténylegesen nem fegyveres beavatkozás következményi szintje elérheti, vagy meghaladhatja a tényleges fegyveres elkövetését: a STIXNET óta az atomerőművek számítógépes támadása a terrorcselekmény elkövetésének reálisan veszélyeztető megvalósulási módjaként is értelmezhető. A felvetés tehát helyes, a megvalósítás

viszont indokolási szinten szerepeltetve kétségeket ébreszt, az elhagyást követően pedig értelmezhetetlenséget a megtartott elem vonatkozásában.

Új elem viszont a kiutalás a büntetőtörvénykönyvi definícióra. Ha nincs nemzetközileg egységesen elfogadott terrorizmus definíció, a 2012. évi C. törvény alcímének hivatkozása¹

¹ **Terrorcselekmény**

314. § (1) Aki abból a célból, hogy

a) állami szervet, más államot vagy nemzetközi szervezetet arra kényszerítsen, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön,

b) a lakosságot megfélemlítse,

c) más állam alkotmányos, társadalmi vagy gazdasági rendjét megváltoztassa vagy megzavarja, illetve nemzetközi szervezet működését megzavarja,

a (4) bekezdésben meghatározott személy elleni erőszakos, közveszélyt okozó vagy fegyverrel kapcsolatos bűncselekményt követ el, büntett miatt tíz évtől húsz évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki az *a)* pontban meghatározott célból jelentős anyagi javakat kerít hatalmába, és azok sértetlenül hagyását vagy visszaadását állami szervhez vagy nemzetközi szervezethez intézett követelés teljesítésétől teszi függővé.

(3) Korlátlanul enyhíthető annak a büntetése, aki

a) az (1) vagy (2) bekezdésében meghatározott terrorcselekményt abbahagyja, mielőtt abból súlyos következmény származott volna, és

b) tevékenységét a hatóság előtt felfedi,

ha ezzel közreműködik a bűncselekmény következményeinek megakadályozásában vagy enyhítésében, további elkövetők felderítésében, illetve további bűncselekmények megakadályozásában.

(4) E § alkalmazásában személy elleni erőszakos, közveszélyt okozó vagy fegyverrel kapcsolatos bűncselekmény

a) az emberölés [160. § (1)-(2) bekezdés], a testi sértés [164. § (2)-(6) és (8) bekezdés], a foglalkozás körében elkövetett szándékos veszélyeztetés [165. § (3) bekezdés],

b) az emberrablás [190. § (1)-(4) bekezdés], a személyi szabadság megsértése (194. §),

– a technikai vitathatóság mellett – erősíti az értelmezhetőséget, amely az eredeti javaslat kiterjesztő értelmezésének lehetőségére

c) a közlekedés biztonsága elleni bűncselekmény [232. § (1)-(2) bekezdés], a vasúti, légi vagy vízi közlekedés veszélyeztetése [233. § (1)-(2) bekezdés],

d) a radioaktív anyaggal visszaélés [250. § (1)-(2) bekezdés],

e) a hivatalos személy elleni erőszak [310. § (1)-(5) bekezdés], a közfeladatot ellátó személy elleni erőszak (311. §), a hivatalos személy vagy közfeladatot ellátó személy támogatója elleni erőszak (312. §), a nemzetközileg védett személy elleni erőszak [313. § (1) bekezdés],

f) a jármű hatalomba kerítése [320. § (1)-(2) bekezdés], a közveszély okozása [322. § (1)-(3) bekezdés], a közérdekű üzem működésének megzavarása [323. § (1)-(3) bekezdés], a robbanóanyaggal vagy robbantószerrel visszaélés [324. § (1)-(2) bekezdés], a lőfegyverrel vagy lőszerrel visszaélés [325. § (1)-(3) bekezdés],

g) a nemzetközi szerződés által tiltott fegyverrel visszaélés [326. § (1)-(5) bekezdés], a haditechnikai termékkel vagy szolgáltatással visszaélés [329. § (1)-(3) bekezdés], a kettős felhasználású termékkel visszaélés [330. § (1)-(2) bekezdés],

h) a rablás [365. § (1)-(4) bekezdés] és a rongálás [371. § (1)-(6) bekezdés],

i) az információs rendszer vagy adat megsértése [423. § (1)-(4) bekezdés].

315. § (1) Aki a 314. § (1) vagy (2) bekezdésében meghatározott büntett elkövetésére felhív, ajánlkozik, vállalkozik, a közös elkövetésben megállapodik, vagy az elkövetés elősegítése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, büntett miatt két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki az (1) bekezdésben meghatározott cselekményeket a 314. § (1) vagy (2) bekezdésében meghatározott büntettnek terrorista csoportban történő elkövetése érdekében valósítja meg, öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(3) Nem büntethető, aki az (1) vagy (2) bekezdésben meghatározott bűncselekményt, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, és az elkövetés körülményeit feltárja.

316. § Aki terrorcselekmény elkövetésével fenyeget, büntett miatt két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

alapított érveléssel szemben legalább részleges garancia. Ráadásul a BTK tényállási változatok alapján az atomerőmű elleni elektronikus támadás besorolhatósága is megalapozható, feloldva a korábban jelzett indokolás-elhagyási problémát.

Ad b) A szövegezés: az Alaptörvény esetében szükségessé tesz összevetéseket a hatályos tartalmakhoz képest is a koherencia szempontjából. Ennek következtében így akár a meglévő szövegnél pontosabb megfogalmazás is a bírálat tárgyává válhat, mivel visszahat az eredeti megfogalmazás értelmezhetőségére. A megelőző védelmi helyzet egy pontatlan megfogalmazásának exponálása éppen az új tényállás beazonosítható bekezdése alapján valósul meg.

Megelőző védelmi helyzet – 51. cikk (3)	Terrorveszélyhelyzet - 51/A. cikk (3)
<i>„(3) A Kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb hatvan napig tart.”</i>	<i>„(3) A Kormány rendeletben a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be, amelyekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb tizenöt napig tart.”</i>

Míg a hatodik módosítást megelőzően vitatható volt, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok a rendvédelmi szervek fogalmi körébe tartoznak-e, *'a contrario'* érveléssel mindez a módosítást követően már kizárható. Megítélésünk szerint ugyan – figyelemmel a rendőrségi törvény szerint használt értelemre – helyes az állami vezetői törvény fogalomhasználata során a rendvédelmi szervek köréből kizárni a nemzetbiztonsági szolgálatokat, a megelőző védelmi helyzet kormányzati fázisából való kirekesztésük viszont koherencia-hiba. Az új szövegváltozat így mindenképpen pontosabb, azonban a korábbiaknál égetőbbé teszi az 51. cikk módosítását.

Ezen túlmenően a hatodik módosítás alapvető megfogalmazási eleme a veszélyeztetettség tényállás két eleme: a kezdeményező kötöttsége, valamint a minősítés feltételrendszere. A javaslat sajátossága, hogy az országgyűlési döntés kizárólagos kezdeményezőjeként a Kormányt jelöli meg, így egy esetleges hipotetikus kisebbségi kormányzás esetén az a különleges jogrendi alakzat nem válhat az ellenzéki többség mérlegelésének eszközévé. Ezzel ellentétben a kormányzati mérlegelés korlátja a veszélyeztetési altípus esetén a *„jelentős és közvetlen”* jelleg, amely a nyilvánvaló mérlegelési lehetőség biztosítása mellett valamilyen formában korlátozni kívánja azt. E leszűkítő jelzők értelmezési tartománya vélhetően kettős: a *'jelentős'* kitétel minőségi, mértékbeli kiterjedtségre utalhat, a *'közvetlenség'* pedig térbeli és időbeli közelségre. Mivel azonban még az indokolás sem tartalmaz a két kifejezés konkrét tartalmára utaló megköttést, adott esetben eltérő mérlegelést is megengedhet a Kormány majd az Országgyűlés ellentétes döntése anélkül, hogy bármelyik szervezet döntésének alkotmányossága tartalmilag megkérdőjelezhető lenne. Legfeljebb egy utólagos terrorcselekmény a ténybeli tévedés visszaigazolására lehet alkalmas.

A *„jelentős és közvetlen veszély”* mindamelllett alkotmányos szinten szokatlan megfogalmazás, amelyet csak részben indokolhat a finomodás a januári tervezethez képest, amely a *„jelentős terrorfenyegetettség”* feltételét tartalmazta. Közjogi áthallása inkább a *„clear and present danger”* megfogalmazásnak lenne, amely

„egyértelmű és jelenlévő veszélyt” jelentve a gyűlöletbeszéd tematikájához kötött, így foglalt formula,² amelytől való elhatárolhatóság indokolt ugyan, de nem visz közelebb a mérlegelési szempontrendszer egyértelmű behatárolásához. Ez azonban nem is lehet szabályozási cél: a különleges jogrendi szabályozások esetében ugyanis csak a lehetőség adottsága mérlegelhető külső perspektívából, a békeidőszaki szabályok által való kezelhetőség megítélése a kormányzati felelősség körébe tartozik. Így egy kormányzati alkalmatlanság egy esetre való reagálás szempontjából csak utólagosan merülhet fel, amelyben a választott alternatíva értékelése és bírálata az elvben fennálló további lehetőségek alkalmazásának elmulasztása szempontjából is felmerül. Hibának minősülhet ennek során a túlminősítés folyamatos ellenzéki felvetése mellett a különleges jogrendi alternatíva elmulasztása is.

Ha a terrorveszélyhelyzet előszoba-tényállásának mintájaként a megelőző védelmi helyzet azonosítható be, a szabályozás viszonyítási alapjaként e következmény-halmaznak kell megjelennie. A kormányzat ugyanakkor a januári és a beterjesztett változat összevetése alapján azzal semmiképp sem vádolható, hogy nem tett volna a kapcsolódó tervezetek szabályozási koncepcióját is érintő engedményeket az ellenzéknek: a folyamat kétszakaszúvá bontása, az időbeliség korlátozása, és a T/10417. számú törvényjavaslat különös szabályainak csökkentése alapvető lépések az MSZP végszavazásig lebegtetett alternatívája felé³ annak ellenére, hogy a legnagyobb ellenzéki párt folyamatos kívülállását hangsúlyozta a szabályozási folyamat során. E folyamat értékelése azonban döntően már a törvényi szintű eltérések értékelésére utal, amely a harmadik jelölt értékelési tartomány.

² Lásd Molnár Péter: A „gyűlöletbeszéd” tartalmi tiltásának paradoxona és a közvetlen veszély alapú tiltás környezetfüggőségének értelmezése. In Fundamentum 2013/3. 71-75. o.

³ Lengyel Tibor: Megkötné a kormány kezét terrorhelyzetben az MSZP; Origo 2016. 01. 21. <http://www.origo.hu/itthon/20160120-terrorveszelyhelyzet-mszp-javaslat-kormany-alkotmanymodositas.html> (letöltve: 2016. 04.30.)

Ad c) A különleges jogrendi alakzatok közös eleme a *kiutaló szabályozás* során az időleges törvényrontó szabályozás lehetővé tétele azok alkotmányos határainak rögzítésével. Az időben osztott megelőző védelmi helyzeti minta szerint az eltérések két köre vizsgálendő: a javaslati szakban a Kormány döntéseként, majd további kiegészítésekkel az országgyűlési szakban. Nem szükséges ugyanakkor külön magyarázat a megelőző védelmi helyzet szerinti egyes intézkedések elhagyhatóságához, ha azok a hadkötelezettség visszaállításához kötődnek, mivel e tematika a jelen esetben irreleváns. A szabályozás további végpontja a szükségállapot és a rendkívüli állapot: mivel a fejezeti szabályozás modellje a rendkívüli állapot, annak lehetőségein túli korlátozás objektíve indokolatlan, míg szubjektív szükségességi korlátként a szükségállapoti szabályozás jelentkezik.

E többszörös összevetés eredménye az alábbiak szerint foglalható össze:

- 1) nincs olyan javaslati elem, amely ne szerepelne a megelőző védelmi helyzet valamelyik szabályozási csoportjában, ráadásul mindez a januári változat esetében is adott volt, csak az utaló szabályozás helyett választott részletező szabályozás ennek értékelhetőségét nehezítette;
- 2) a szabályozás nagyon szűk szelete tartozik megelőző védelmi helyzetben országgyűlési kompetenciába, amelyhez képest a javaslat szerinti arányok még inkább feltűnnek,
- 3) a januári részletező technikában kimutatható pontosítási igények egyes esetekben a szabályozási céltól eltérő, kiterjesztő jogalkalmazás felvetésére voltak alkalmasak, amelyhez képest az összevont technika anélkül védte ki a vádakát, hogy az érdemi feltételrendszer módosult volna, ugyanakkor
- 4) felvethető lenne további kiegészítési igény is a szükségállapoti esetkörök alapján, így különösen a robbanószerkek és fegyverek bevonása vonatkozásában, bár valószínűsíthető a terrorcselekmény és a jogosulatlan

fegyvertartás vagy robbanószer-használat egyidejűsége, szemben az engedéllyel tartott fegyverek használatával.

Mind ezek alapján a 2016. évi LVII. törvényként eredeti változatában kihirdetett T/10417. számú törvényjavaslat emberi jogok túlzott korlátozását érintő része szempontjából a bírálóknak nincs érdemi alapja: a kormányzat nem válik az elfogadás esetén mindenhatóvá, mivel a törvényrontó rendeletek tartalmi szempontból kötöttek. A javaslat 4. §-ában szereplő Hvt. 64. § (4) bekezdés új c) és d) pontjának összevetése alapján ugyanakkor vizsgálendő, hogy a c) pontba épített „*az alapvető jogok lényeges tartalmát nem érintve*” kitételnek melyek a következményei, illetve van-e e korlátozásnak tényleges alkotmányos relevanciája.

Mivel a megfogalmazás a kormányzati javaslati időszakra vonatkozó korlátozó megfogalmazás, így az országgyűlési szakban megjelenő új korlátozási lehetőségek mellett a korlátozás foka magasabb lehet, mint az első időszakban. Ennek megfelelően pl. a 79. § hivatkozott megelőző védelmi esetkörei alkalmazása során a kormányzat elvben mélyebb beavatkozásra jogosult a megelőző védelmi helyzeti szabályozás során, mint a terrorveszélyhelyzetben, ugyanakkor a korlátozási szint az Országgyűlés döntése folytán már kiterjeszhető. Nem vitatva e lépcsőzött jogosultság-kiterjesztés elvi logikai lehetőségét szükséges ugyanakkor utalni arra, hogy egy éles szituációban idő hiányában a különbségtétel gyakorlatilag lehetetlen, másrészt viszont arra is szükséges felhívni a figyelmet, hogy az alapjogi korlátozás alkotmányos viszonyítási pontja a különleges jogrend egészére eltér a békeidőszaki értelmezési tartománytól:

- míg béke időszakában az I. cikk (3) bekezdése a vonatkoztatási pont,⁴
- az 54. cikk (1) bekezdése e követelményeket részlegesen feloldja.⁵

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

Az alkotmányos kapcsolódások és a Hvt. felsorolás sui generis korlátozó feltételének egymásra vetítése alapján megítélésünk szerint az a következtetés adódik, hogy a korlátozható alapjogok felsorolásban konkretizált eseteiben csak az alapvető jog lényeges tartalmi elemei védettek abszolút módon, ezen túlmenően azonban a korlátozás szükségességi, arányossági vagy célszerűségi tesztek alapján nem bírálható felül. Az azonban, hogy mi minősül az alapvető jog lényeges tartalmának, alkotmányos dogmatikai mérlegelési kérdés. Más kérdés, hogy a Hvt. egy pontjára javasolt korlátozó tartalom nem indokolt volna-e alaptörvényi szintű megjelenítést, mivel tartalmilag az az 54. cikk (1) bekezdés módosítása.

A 2016. évi LVII. törvény feladta a januári változat részletező szabályozási technikáját, egyértelműbben beazonosíthatóvá téve a korlátozási lehetőségeket a korábban általánosan meghatározott tárgykörökkel. A viszonyítás szempontrendszeréből így teljes egészében kimaradtak a katasztrófavédelmi törvény szerinti sui generis megoldások, amelyek egy esetleges megvalósult terrortámadás következményeinek felszámolása szempontjából válhatnak szükségessé. Megítélésünk szerint ez két feltétel együttes megvalósulása esetén nem aggályos: ha a szabályozás a terrorfenyegetés szempontjából a megelőzésre, védelemre, üldözésre és reagálásra,⁶ nem pedig a következmények felszámolására irányul, utóbbi körben viszont megengedi a veszélyhelyzet egyidejű kihirdethetőségét is pl. a különleges/ vagyonmentésre alkalmas járművek igénybe vétele, javítókapacitások biztosítása, önkormányzati feladat-ellátási korrekció, illetve az államháztartási átcsoportosíthatóság körében.

Mindezen elvi felvetések alapján az egyes intézkedésekkel kapcsolatos álláspontunk és javaslataink az alábbiak:

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

⁶ Lásd Tóth Péter i.m. (2016).

- a) az egyeztetett információ-kiadási kötelezettség kihagyása a javaslatból az ellenzéki vélemény szabadsági bírálatok áldozatául vált, objektív módon viszont szükséges kormányzati javaslat volt a januári változatban: releváns lehet ugyanis a NATO válságreakálási rendszeren kívül az EU reakció is;
- b) speciális terrorelhárító intézkedések, állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok esetében az alapjogi lényeges tartalom érinthetlensége kérdéses, az őrizetlenül hagyott tárgyak megsemmisíthetősége esetében pedig fogalmilag lehetetlen;
- c) az érintettekre vonatkozó kártérítési felelősség békeidőszaki szinten tartása a bevont állomány esetében indokolatlanul hátrányossá válhat;
- d) a sajtószabadsággal kapcsolatos korlátozások kihagyása érthető politikai alku tárgya volt, ugyanakkor ezek kihagyása az országgyűlés döntését követő időszakban már aggályos;
- e) a közlekedés területet/útvonalat érintő tilalma az alapjog lényeges tartalmának érintése nélkül nehezen képzelhető el;
- f) a nem magyar állampolgárokra vonatkozó korlátozási lehetőségek totális kizárása aggályos, korlátozó intézkedéseket szűkebb körben lehetővé kellett volna tenni, legalább a bejelentkezés és tartózkodási hely vonatkozásában;
- g) a kijárási és gyülekezési tilalmak esetében az alapjogok lényeges tartalmának érintetlensége nem értelmezhető (szemben a kijárási és gyülekezési korlátokkal), a lakosság magatartására vonatkozó atipikus szabályok kiadhatósága viszont hiányzik;
- h) a robbanóanyag-kezelés és fegyvertartás szigorításának lehetősége hiányzik.

E felsorolással összefüggésben azt is jelezni kell, hogy egyes szükségesnek ítélt korlátozási elemek felvetése az eredeti 30 pontos javaslatból is hiányzott, illetve a konkrét további önkorlátozások jelentős részében a szükségességi és arányossági mérce

alkalmazhatósága legalábbis vitatható. A kormányzat a sajtószabadság korlátozhatóságát a gyülekezési korlátozhatósággal szemben beáldozta, amely – figyelemmel a 2006. októberi események tapasztalataira is – a gyülekezési jogukkal élni kívánók védelméért viselt állami felelősséggel is magyarázható. A felelősség másik oldala ugyanakkor, hogy a nem kívánt helyzetben a véleményszabadsággal élés felelősségi és a visszaélés büntetőjogi mértéke eltérhet-e a békeidőszaki standardoktól. Megítélésünk szerint ugyanis pl. egy gyülekezési korlátozás ellenében kifejtett sajtókampány következtében lehetővé vált terrorcselekmény következményeiért azok is felelősséggel tartoznak, akik pl. a titkosszolgálati jelzéseket kormányzati manipulációnak tüntetik fel.

Összegzés

A feladatot – attitűdje alapján – a katona megoldja az esetlegesen fennálló időzavartól függetlenül. Hogy helyesen és arányosan tette-e, arról utána a jogászok és más szakértők ideális esetben hosszú időszakon keresztül vitatkozhatnak. A katonai gondolkodásmód felügyelet nélküli önállósulása a történelmi tapasztalatok alapján a demokrácia szempontjából suicid hiba. Az eszköztelenség – szintén a történelmi tapasztalatok alapján – bűn. A stabil, de adaptációra alkalmas, a túlzott részletességet szelektáló egyensúlyra törekvés dogmatikai elősegítése pedig kötelesség a tudományos értékű kritika, a politikamentesség és a titoktartás értelmezéstől függő, eltérő megítélési tartományai ellenére is.

Ha önmagukban, de alrendszerként értékeljük az Alaptörvény eredeti honvédelmi elemeit – ideértve a különleges jogrend katonai jellegű részeit is – megállapítható, hogy szinte koherens rendszert alkotnak, illetve illeszkednek az alkotmányos dogmatika korábbi elemeihez. Ugyanakkor a funkcionális alkalmasság tartalmi szempontjából össze kell hangolni a honvédelemre vonatkozó szabályrendszert a szövetségi követelmények szűrőjén át a megváltozott biztonsági körülményekkel annak érdekében, hogy a haza katonai védelme végső soron biztosítható legyen.

Mivel a „*lopakodó alkotmánymódosítások*” során a konszolidációra törekvő folyamatosság volt a meghatározó, a védelmi alkotmányosság intézményeinek stabilitása pozitívumként értékelhető. A külső körülmények alapvető változása ugyanakkor markáns változásokat is okozhat. Egy következő szabályozás során ezért elsődlegesen a feladatrendszer szabályozási módját kell – az Alaptörvényre is kiterjedő módon – átgondolni: az alapfeladatok mennyisége ugyanis a feladatrendszeri hierarchia alapjait kezdi ki, és valószínűsíthető igény a koncentráltabb feladatok hatékonyabb és gazdaságosabb ellátása, akár tradicionális elemek beáldozása árán is. E mérlegelés ugyanakkor összetett módon értékelhető: egyformán veszélyes a túldimenzionálás, mint az alul-becslés. Kivételesen a politikum szféráját érte el a klasszikus katonai dilemma: „*felel mindazért, amit megtett, vagy amit elmulasztott*”.

A haza katonai védelme körében ugyanakkor az eddigieknél változatosabb scenáriókat kell kidolgozni és kezelni, a geopolitikai szemléletmód európai visszatérésének következményeként. 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 jelentőséggel bírhat. Optimális esetben a két szervezet követelményrendszere összehangolható, ez az elvárás ugyanakkor legfeljebb trendszerűen érvényesül, várhatóan különösen a BREXIT után.

A disszertáció leadása óta történetekre tekintettel a legjelentősebb tévedésemnek a tézisfüzetben jelzett szabályozási befagyásra utalást érzem, bár annak érvényesülését 2014-ig bezárólag változatlanul védhetőnek ítélem. A biztonságpolitikai környezet radikális romlása miatt viszont a jogalkotás innovatív eszközöket is alkalmazó felgyorsulását szükséges következménynek ítélem. Osztom viszont ezzel összefüggésben Jakab András értékelését,⁷ hogy a migráns-határvédelem esetében az Alaptörvény

⁷ Jakab András-Szilágyi Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. In MTA Law Working Papers 2015/32. szám. (letöltve: 2016. május 14. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_32_Jakap.pdf) 35. o.

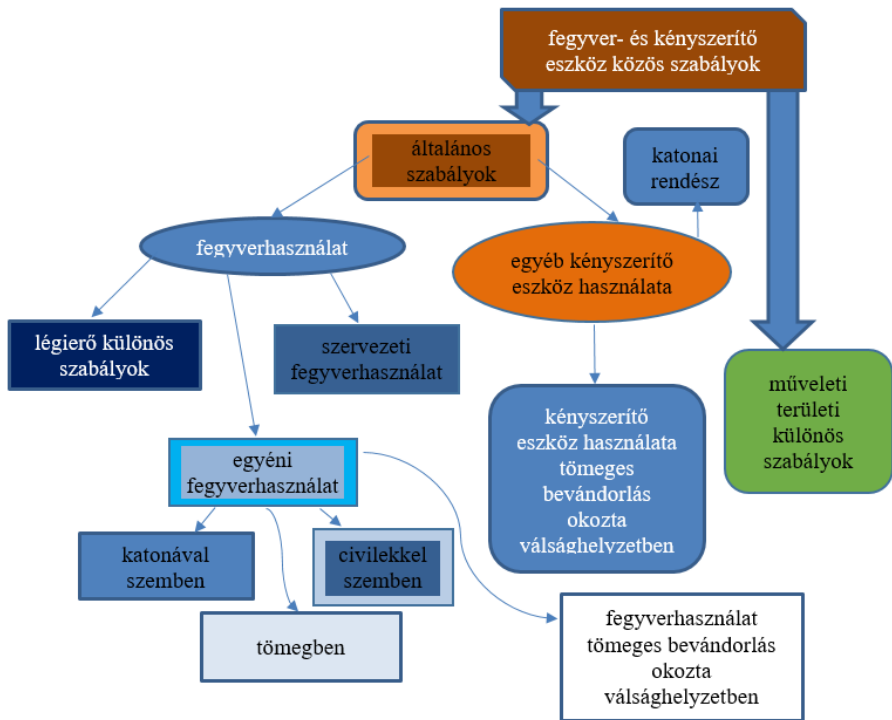
keretei között megvalósítható szabályozási alternatíva volt a feladatrendszer törvényi szintű kiegészítése. Megértem ugyanakkor az Alaptörvény módosításának szükségességét folyamatosan felvetőket is,⁸ mivel a migrációs kérdésben a történeti érvelés mellettük szólt volna. Ha viszont az Alaptörvény rendszertani értelmezésére szorítkozunk, elégséges a sarkalatos szintű változtatás. A terror kezelhetőségének eszközrendszere vonatkozásában ugyanakkor az alkotmány-korrekciós kényszer mindenképpen igazolható.

A szabályozási folyamatok tartalmi korlátjaira áttérve mind a honvédségi feladatrendszer szabályozási struktúrája, mind pedig az esetleges feladatellátás feltétele szempontjából felvet az Alaptörvény vizsgálendő elemeket. Az 50. cikk – alcímére tekintettel – megengedett egy olyan leszűkítő értelmezést 2015. őszén, amely a honvédségi korlátozás időbeli hatályát kizárólag a szükségállapothoz kötötte: így a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok elégtelensége esetén történő felhasználása a szükségállapot keretei közötti korlátozást jelentett csak. Ezen értelmezés szakítást jelentett a 2006-os eseményekre is vonatkoztatott történeti alkotmány-értelmezéssel,⁹ de alkalmat nyújtott az első rendészeti feladatok békeidőszaki intézményesítésére az Alaptörvény módosítása nélkül is.

⁸ Tordai Csaba: Honvédek a menekültek ellen? <http://igyirnankmi.atlatszo.hu/2015/08/26/honvedek-a-menekultek-ellen/> (letöltve: 2016.04.30.).

⁹ Az Alkotmány 40/B. §-a az alábbiakat tartalmazta: „*A Magyar Honvédséget az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények esetén, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett szükségállapot idején lehet felhasználni, akkor, ha a rendőrség alkalmazása nem elegendő.*” Az Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdése ugyanakkor egyértelmű időbeli korlátozással él: „*[a] Magyar Honvédséget szükségállapot idején akkor lehet felhasználni, ha rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő.*”

E lehetőséggel a 2015. szeptember 22-én hatályba lépett módosítás oly módon élt, hogy az új Hvt. fegyverhasználati joggal ellátott feladatait egészítette ki, de az élet kioltására alkalmas eszközöket az új 35/B. alcím végső soron kiváltotta a testi sérülés okozására alkalmas kényszerítő eszköz alkalmazásának lehetőségével. A megoldás tehát alkotmányos még akkor is, ha nem mutatható ki benne a konszenzusos döntés igénye.



A fegyver- és kényszerítő eszközök használatának szabályozási modellje¹⁰ alapján valószínűsíthető, hogy a rendészeti feladatkör-

¹⁰ Till, eredeti közlés 2016. a Hvt. VIII. fejezet összefoglalása alapján

bővítési vizsgálati javaslat következményeként a fegyverhasználati alkotmányosság a korábbinál fontosabb tárgykörként önállósul, részleges áthallást engedve a rendészeti fegyverhasználati alkotmányossági gyakorlatának. Megállapítható ugyanakkor, hogy a részlegesen utaló szabályok és az életviszonyok bonyolultsága¹¹ akadályozhatja a jogszerű válaszlépések választását konfliktusos szituációkban, az időzavarra is tekintettel. A Hvt. 36. § (1) bekezdés h) pontjának beemelése¹² ugyan egyensúlyozni próbált az államhatárhoz kötődő feladatok és az objektumvédelem feladatai között oly módon, hogy a „felhasználás” foglalt kulcsszavát kikerülve a tevékenység meghatározó jellegzetességeként a közreműködési elemet hangsúlyozta azzal együtt, hogy a 37. § értelmező rendelkezései további anyagi és eljárási feltételek útján biztosítani hivatottak a katonai feladatvégrehajtás intaktságát. A h) pont szerinti tényállás-összesség ugyanakkor az országon belüli feladatok vonatkozásában, a „szükséges intézkedések” körében hordozza az e szintet meghaladó kormányzati beavatkozás vádjának lehetőségét annak ellenére, hogy a megfogalmazás a váratlan támadás feltétel-elemének szó szerinti átvétele.

Ehhez képest a felhasználás terror-módosítással érintett részében ismételten felmerült a szükségállapothoz-kötöttség kérdése azzal, hogy a felhasználás esetköre kiegészült a 2016. évi LVII. törvénnyel. E Hvt-módosítás tehát – kötődve az Alaptörvény hatodik módosításához – a migrációs értékeléstől eltérő technikát választva végső soron egy harmadik értelmezést vezet be, amely a felhasználást a nevesített két különleges jogrendi időszakhoz köti, kizárva ugyanakkor a fogalomkörből a béke-időszaki szolgálatteljesítést. E vonatkozásban tehát a közreműködés-

¹¹ A fegyverhasználati jog újabb kihívásairól lásd: Zsigmond Csaba: A rendőrségi fegyverhasználat. In *Belügyi Szemle* 2016/5. szám, 40-65. o.

¹² „h) a menedéjogról szóló törvény szerinti **tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején közreműködés az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában.**”

felhasználás időszakoktól függő szerepeltetése mellett már csekély az esély a fogalmi különválasztásra, mivel a közreműködés vonatkozásában a katasztrófával összefüggő tevékenység egésze bevonást nyert. E vonatkozásban ugyan a képleteket nem egyszerűsítene a T/11024. számú Alaptörvény-módosítás esetleges kormányzati támogatása, azonban alkalmas lenne az ellenzék valódi szándékának tesztelésére: egy baloldali ellenzék által javasolt kiegészítés elfogadása az Alaptörvény egészének legitimitására is visszahatna, ráadásul a kihirdetett hatodik módosításra tekintettel a javaslat értelmezési tartománya az eredeti javaslatétól is eltérne.

A beiktatásra javasolt „*[a] Magyar Honvédség közreműködhet a rendőrségnek a terrorcselekmény megelőzése, félbeszakítása, következményeinek elhárítása és az elkövetők elfogása érdekében végrehajtott, sarkalatos törvényben meghatározott kiemelt biztonsági intézkedése végrehajtásában.*” mondat ugyanis a terrorveszély időszakához kötődő felhasználhatóságon kívül is megteremtené a közreműködés lehetőségét, további kormányzati választási lehetőséget biztosítva, ha nem szükséges az alapvető jogok korlátozása, csak a szervezeti együttműködés. A 45. cikk (3) bekezdésének hatályos katasztrófa elemének és az 53. cikk szerinti veszélyhelyzet párhuzamossága éppen érvként szolgálhatna a különleges jogrendi feladat béke-időszaki áthatására.

A katasztrófával kapcsolatos tevékenység megelőző időszakának okozati képlete ugyanakkor eltér egy terrorcselekmény valószínűségétől: míg pl. a Föld felé közeledő galaktikus objektumok mozgása, illetve az árvíz felső szakaszának vízdinamikája alapján matematikai képlet által modellezhető a katasztrófa bekövetkezési valószínűsége, a terrorcselekmények valószínűsége vonatkozásában egzakt képlet nem ismert. Tekintettel arra, hogy a békeidőszaki feladatrendszer szerint a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok felelősek e tevékenység biztosításáért, a Magyar Honvédség bevonásához legalább annyira meg kellene fontolni a békeidőszaki feladatrendszer kiegészítését, mint amennyire szükséges a veszélyeztetési elhatároló ismerv pontosítása.

E körben ráadásul a 2016. évi LVII. törvény egy szabályozási hibát vétett: míg az Alaptörvény 51/A. cikk (5) bekezdése elkülönítve exponálta a kormányzati és az országgyűlési fázist is a terrorveszélyhelyzet körében, a Hvt. 80. § w) pontjába beépített definíció a fázisok szétbontását mellőzte. Megítélésünk szerint e definíció esetében egyértelművé kellett volna tenni, hogy az a kihirdetés mindkét fázisára vonatkozik, vagy pedig az 51/A. cikk (3) bekezdésében kellett volna mellőzni a fázisokra bontást. A szabályozási tárgy lehetséges mozzanataiban indokolta volna az egyértelműsége törekvést, mivel – legalábbis részlegesen – mindig fennmarad egy bizonytalansági és mérlegelési mozzanat. A terrorizmus nemzetközi jellegéből, definíciós hiányosságából és a szolgálat-közi együttműködésből adódóan az adott pillanatban rendelkezésre álló információ fogalmilag nem lehet teljes, az intuitív elem így nem zárható ki. Matematikailag ugyanakkor sohasem nulla annak a valószínűsége, hogy egy terrorcselekmény valamikor és valahol sikerülni fog. E vonatkozásban a kormányzati eszközteremtési tendencia értelmezhető még akkor is, ha a szabályozási igény – rendszerező jellegéből adódóan – hajlamos az általánosításokra is. Ennek kivédésére alkalmas eszköz lehet ugyanakkor egy ellenzéki módosító indítvány befogadása is, különösen a fogalmi környezetre tekintettel. E vonatkozásban a „felhasználás” fogalmának egyes különleges jogrendi időszakokhoz kötöttsége, nem pedig tartalmi meghatározása inkább előny, mint hátrány.

Nem mellőzhető ugyanakkor annak mérlegelése sem, hogy egy apokaliptikus küldetéstudattal rendelkező ellenfél elrettentése fogalmilag lehetetlen: ellene csak védekezni lehet, például a kritikus infrastruktúrák ellenállóvá tétele útján. A hipotetikus forgatókönyvek között felvethető olyan tömegkatasztrófát eredményező sorozatosság, amely az ország területének szűk értelmű érintettsége nélkül is a hatásoknak kitettséget eredményez. Ilyen, külföldön megvalósult terrorcselekmények kontinentális vetületére irányuló fenyegetések esetében a Kormány eszköztelensége nyilvánvaló hiba. Ennek kiküszöbölésére irányuló kormányzati cselekvés lehet ugyanakkor a

kommunikációs kampánnyal kísért meggyőzési folyamaton túl a konkrét reagálás képesség-oldali erősítése.

A biztonságihiány-érzéséből való kitörésnek ugyanis nem kizárólagos eszköze a maximalista Alaptörvény-korrekciós hozzáállás. A csapatmozgási korrekciós folyamat tapasztalata ugyanis, hogy az eredményeket döntően az ellenzék megegyezési hajlandósága determinálta az azoknál egyértelműbb kormányzati szándékokkal szemben is. Egy olyan politikai térben pedig, amelyben legalább egy markáns tényező szövetségi elkötelezettsége vitatható, a kormányzati elkötelezettség különböző intenzitású megjelenései a tematikát más kontextusban értelmező érvelések irányába tolja el. Mindezekre tekintettel célszerű tovább is vizsgálni, hogy megvalósult belföldi terrorcselekmény hiányában milyen objektívabb (tartalmi és/vagy eljárási) kritériumhoz köthető a fenyegetettségi esetkör, és szükséges-e a kormányzati döntési lehetőségek további bővítése.

Az e vonatkozásban felülvizsgált és pontosított kategóriarendszer lehetőséget biztosítana a migráns-kezelési és terror-elhárítási tematikák magasabb szintű elkülönítésére a későbbiekben. Ha ugyanis a migráns-kezelés békeidőszaki feladat, a terror-elhárítás pedig kizárólag különleges jogrendi, az átmenetek mérlegelhetőségét kell a jövőben biztosítani. A különleges jogrendi szabályozás ugyanis végső soron nem öncélú, nem elég az ország fennmaradásának biztosítása, azon túl a békeidőszaki működésre visszaállítás lehetőségét is intézményesen biztosítani kell. A honvédelmi alkotmányozás folyamata tehát e ponton sem zárult le.

