

Till Szabolcs

A funkcionális szükségesség, mint érvelési keret elfogadása a honvédelemre vonatkozó szabályozásokban az alapjogi tárgyú alkotmánybírósági és ombudsman-gyakorlat fényében

„A hazai és külföldi tapasztalatok szerint fordított arányosság áll fenn a társadalmi problémák súlya, valamint azok megfogalmazásának és a megfelelő címzettekhez való eljuttatásának képessége között.”¹

1. Általános keretek

A honvédelemre vonatkozó alkotmányi/alaptörvényi szabályok jellegzetessége, hogy tartalmuk szerint részben az államszervezeti szabályok között helyezkednek el, részben pedig alapjogi-alapvető kötelezettségi jellegűek. E különbségtétel következményei részint a normaszövegben való elhelyezkedés és tagolás, részint pedig a szabályozás módja szempontjából nyer jelentőséget.

Mind a korábbi Alkotmány rendszerváltást követő szövegváltozataiban, mind pedig az Alaptörvényben a honvédelmi kötelezettségrendszer elkülönített és kiemelt szabályozása kiemelhető legyen szó a korábbi 70/H. §-ról vagy pedig a XXXI. cikkről. Ennek során a kötelezettségi tipológia – céljában, formáiban és időbeli korlátozottságában – egyre differenciáltabb rendszere épült be a legmagasabb szintű normaszövegbe. Ezzel párhuzamos szabályozási utat járt be a honvédelem irányítása és a fegyveres erők

¹ Hajas Barnabás, Lux Ágnes, Szabó Máté, Szajbély Katalin: *A problémák, az eszközök és a lehetőségek, Bevezetés*. In Hajas Barnabás, Szabó Máté (szerk.): *Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben*. Budapest: AJB Hivatala, 2013. 15. o.

jogállása is, amely tematika ráadásul hét alkotmánymódosítás tárgyát is képezte.²

A honvédelemben részt vevők jogainak korlátozhatósága ezzel szemben eltérő szabályozási módszert követett: csak egészen kivételes körben mutatható ki a katonákra vagy egyes csoportjaikra vonatkozó alkotmányos szintű szabályozás, ráadásul – az intézményrendszer működésével kapcsolatba hozható – politikai tilalmak és korlátozások körében. Nem található ugyanakkor a katonák alapvető jogainak gyakorlására vonatkozó általános, vagy korlátozhatósági területeket meghatározó szabályozási elem – szemben a német alaptörvényi példával.³ Ezzel szemben az alapjogok általános hierarchizálási / korlátozási kitételei általános jelleggel megjelennek az Alkotmány és az Alaptörvény szövegváltozataiban, ugyanakkor e megfogalmazások egyáltalán nem katona-specifikusak, és csak részben, a különleges jogrend körében honvédelem által determináltak. Ennek megfelelően a jogalkalmazói-alkotmánybírói és ombudsman tevékenység mérlegelési tartománya jóval kiterjedtebb, mint az intézményi szabályok esetében, nagyobb jelentőséget nyer a felülbírói attitűdje, szerepfelfogása.

A szervezeti és egyéni szintű szabályok elválaszthatósága tulajdonképpen a mindennapi jogi gondolkodás szintjén is bevett, a „csak azt szabad, amit jogszabály kifejezetten megenged”, illetve a „mindent szabad, amit nem tilos” érvelési technikáinak eltérő érvényesülése körében: míg a szervezetre vonatkozó szabályozottság elvben önmagában hordozza a további lehetséges értelmezési

² Kiemeli: Patyi András: *Gondolatok az Alaptörvény kapcsán*. In *Közszolgálat* IV. évfolyam 1. szám 2014. január 20. o.

³ Az NSZK Alaptörvénye 17/A. cikkének (1) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy a katonai és kiegészítő szolgálatról szóló törvények a véleménynyilvánítás és annak terjesztésének jogát, a gyülekezési szabadságot, a petíciós jog másokkal közös gyakorlását korlátozza. A (2) bekezdés értelmében a honvédelmet szabályozó törvények a szabad mozgás, valamint a magánlakás sérthetlenségének joga vonatkozásában tartalmazhat sui generis korlátozásokat.

tartományok kizártságát, az alapjogi szabályozás szabadságfoka ennél lényegesen tágabb. Nem mindegy ugyanakkor, hogy az egyedi katonára vonatkozó szabály melyik mozzanatba esik: cselekménye ugyanis a szervezet megnyilvánulásaként is értékelendő például a fegyverhasználat körében, így – legalábbis e vonatkozásban – a szigorúbb felhatalmazottság követelménye az elvárt szint. Ezt fejezi ki a „felel mindazért, amit megtett, vagy megtenni elmulasztott” felelősségi szint megjelölése.

A katoná versus szervezet viszonyrendszerben ugyanakkor értelmezhető a nagyobb szabadságfok megengedettsége: ha egyáltalán alapjogi szempontból értékelhető elemről van szó. E vonatkozásban nyer jelentőséget az alkotmánybírói/ombudsmani viszonyulásban az „*aktivista alapjogász – parlamenti törvénybarát*”⁴ szerepfelfogások eltérése: az egyes alapjogi tételekből – döntően civil precedensek folytán – levezethető analógiák vetítése a katonai életviszonyok területére. E vonatkozásban ugyanakkor előzetesen rögzíthető, hogy az alkotmánybírói tevékenységben a honvédelem vonatkozásában a kiterjesztő attitűd gyakorlatilag nem volt az elmúlt 25 évben kimutatható, a szerepdifferenciálódásban mindez inkább az ombudsman tevékenysége körében, tipikusan a jogbiztonság követelményének hivatkozhatósága vonatkozásában jelent meg.

A korlátozhatóság általános kereteinek katonákra adaptálhatóságát meghatározó szabály, a második szintű általánosítás hiánya ugyanakkor a szabályozásban bizonytalansági faktorként jelentkezett: e hiányosság pótlására a rendszerváltást követő első honvédelmi törvény, az 1993. évi CX. törvény 56. §-a szerinti korlátozhatósági felsorolás törekedett. E kísérlet azonban – jogforrási szintjére tekintettel – eleve nem volt alkalmas a szűrő szerepének betöltésére és viszonylag gyorsan hatályon kívül helyezésre is került oly módon, hogy az 1996-os szolgálati törvények már csak a korlátozhatóság általános mércéit jelölték meg – a korlátozható

⁴ Pokol Béla: *Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? (A magyar alkotmánybíráskodás jogkonceptiói)*. In Pokol Béla: *Pénz és politika*. Budapest: Aula kiadó 1993. 91-118. o.

alapjogok összefoglalása azonban a tételes törvényi szabályokon túl nem jelent meg. A szabályozási szinten itt jelent meg a jelentős mérlegelési elemet hordozó szükségességi/arányossági teszt, mint az alkotmánybírói gyakorlatból átemelt szempontrendszer. Míg az Alkotmánybírói és a nem alapjogi szintű korlátozások esetében nem ragaszkodik e teszthez a korlátozás elfogadható racionális indokainak befogadásánál, a honvédelmi szabályozás érdekképviselők által generált vitáinak alapjogi színezete minden esetben a szükségességi érvelés szintjére utalja vissza a szabályozási elemek igazolását.

E szabályozási elemek vizsgálata körében külön elemzést igényelnek

- az élet feláldozásával és elvételével kapcsolatos kérdések (fegyverhasználat) a véglegességi elem és a fegyveres erő jelleg meghatározó minősége folytán,
- az érdekképviselői jogok a dinamikus változások és a problémák tematizálásának esélye szempontjából,
- a vélemény szabadság és kiemelten a politika tilalma az alkotmányos korlátozási kiemelés miatt, valamint
- a szociális jogok két sui generis eleme, a hadigondozás és a szolgálati nyugdíj, mint domináns többletjogosultsági kérdések.

Ezen alapjogi értelmezési tartományú szabályok esetében volt kimutatható a szabályozásokkal összefüggő viták esetében a nyilvánvaló alkotmányossági relevancia. Ehhez képest – a szolgálatteljesítés további szabályai esetében – már a korlátozás alapjogi jellege is vitatható, amely az indokrendszerének tágabb mozgásterét eredményezi. A jogkorlátozások ugyanakkor több szempontból is összefüggnek.

A fegyveres konfliktusok emberéleti és anyagi veszteségekkel járnak. E konfliktusok eredménye szempontjából az anyagi feltételek különbsége mellett meghatározó szerepet nyerhet az abban résztvevők felkészültsége és mentális állapota, bajtársiassága és önfeláldozó hozzáállása. A katonai-szakmai és mentális felkészültség kialakításának és elmélyítésének eszközei a gyakorlatok, amelyek

időnként minél inkább a valósághoz közelítő körülmények között kívánják modellezni a tényleges harci cselekményeket.⁵ E gyakorlatok körülményeinek valóság-közelihez tétele növeli a békeidejű veszteség kockázatát, amelynek megvalósulása esetén az államot anyagi jóvátételi kötelezettség terheli. Az alkotmányos feladatokra való alkalmasság kialakítása ezen túl szükségessé teszi e kockázatok – racionálisan vállalt szintű – elfogadását, mivel a kockázatmentességi szemlélet mentén békeidőben kialakított haderőt teljes meglepetésként érheti az alaprendeltetés szerinti feladatokra való alkalmasság hiányát bizonyító hirtelen, nagyarányú veszteség. Amíg tehát a külső biztonsági funkcióra a teljes világbéke beállításának hiányában szükség lehet, az állami szervezet ennek biztosítására hivatott személyzete esetében a békés átlagpolgárokhoz képest mindenképp meglévő, bár a helyzetek szerint differenciáltan fellépő kockázatokról van szó, amelyek megengedhetősége és ellentételezési módja viszont egyformán alkotmányossági kérdéssé tehető.⁶

⁵ „Miként arra az indítványozó is rámutat, a gyakorlat célja az, hogy a katonát felkészítse a valódi harcászati tevékenységek során előforduló szélsőséges helyzetekre mind fizikai, mind pszichés szempontból. Így ezen időszak alatt természetszerű, hogy a katona kevesebb pihenőidővel számolhat.” 70/2009. (VI. 30.) AB határozat Indokolás IV. rész 7.1. bekezdés

⁶ „Az Alkotmányos szabályozás valamely társadalmi szektorral kapcsolatos elvárásai és gondoskodása általában egyensúlyvetet feltételez. Azaz az elvárásokban megjelenő különleges vonások a gondoskodási tartományban is különleges mozzanatokot involváltnak. Amennyiben ez az egyensúly sérül, akkor áll fenn a privilegizáltság, vagy ellenkező esetben a depriváltság esete (...) Azt is le kell szögezni, hogy abban a sajátos modellben, amelyet az alkotmányos szabályozás elvárás- és gondoskodás előírásai tartalmaznak, implicite benne található a szóban forgó területtel kapcsolatos értékítélet mellett a védelem intézményrendszeréhez kapcsolódó 'hivatalos jövőkép' is.” Dr. Endresz Ernő (szerk.): Az emberi és állampolgári jogok a fegyveres szerveknél, különös tekintettel a fegyveres erők (Honvédség, Határőrség) tagjaira (tanulmány) – Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány 2005. 2-3.pp

E vonatkozásban az érvelés jogvédő szervek által történő befogadhatóságának határai a relevánsak. A korlátozások szükségességének vélelme ugyanis szabályozási-politikai oldalról eredendően fennállóként vélelmezhető⁷, mint ahogyan a tisztán alapjogi hivatkozásokra építő, korlátozásokat indokolatlannak állító, döntően érdekképviselési érvelések szükségességet tagadó attitűdje⁸ is létezik. Az érvelés hatékonysága ugyanakkor fórumonként és időszakonként eltérést mutat. Trendjében minden esetre olyan sokszor sikerült a sui generis korlátozások szükségességét megkérdőjelezni, hogy végül a sui generis többletjogok védhetősége rendült meg.

A problémakör ugyanis egy másik oldalról is megragadható: ha a társadalmi szintű kockázat-vállalási közösségben legitim módon elvárható, hogy a katonák akár életük feláldozására is készen álljanak bizonyos (tipikusan nem forintosított) biztonsági típusú közjavak előállítására érdekében, akkor az ő olvasatukban jogosan várható el a

⁷ „A törvényi szabályozás kiemelt célja, hogy kifejezésre kerüljön a társadalmi megbecsülés e speciális állami szolgálat teljesítéséért. Ennek keretében ezért, a nagyobb áldozatvállalás ellenébe, más munkavállalókhoz képest, a nemzetgazdaság teherbíró képességének függvényében kedvezőbb életfeltételeket kell biztosítani a hivatásos állomány számára. Ezért, valamint a családtagokra is kiterjedő fokozottabb elvárások miatt is indokolt, hogy egyes kedvezmények a családtagokat is megillessék. A javaslat különleges közszolgálati jogviszonyként definiálja a szolgálati viszonyt, amelynek keretében a hivatásos állomány tagja szigorú függelmi rendben az élete és testi épsége kockáztatásával teljesíti kötelezettségeit. A veszélyvállalás ilyen mértéke a szolgálati viszony különlegességének egyik meghatározó ismérve.” Keleti György, korabeli honvédelmi miniszter expozéja a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvényjavaslat általános vitájában / Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. évi őszi időszak november 27-28-29-ei ülésének harmadik ülésnapja, 29-e szerda 8.10-től 14896. hasáb

⁸ Jellemző példák a Rekvényi László kontra Magyarország ügy az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt 1999 májusában a szolgálatteljesítési időt érintő 70/2009. (VI. 30.) AB határozat szakszervezeti beadványai, illetve a rendészeti sztrájkjogi vita - az AJB 6567/2009. számú jelentés.

társadalom részéről a kiemelt viszonyulás. Ha ez az egyensúly valamelyik irányban megbomlik, vagy a társadalom oldaláról válik vitatottá a katonai többletjogok privilégiumnak minősített rendszere, vagy pedig – egy alapvető jellegű változást követően, vagy egy hosszadalmasabb folyamat részeként – a munkaerő-piaci folyamatok hatásaival is színezetten a honvédelem személyi állománya ki is ürülhet, ami az Alkotmánybíróság által meg nem engedhetőnek minősített rendszerhiba.⁹

A jelen sorok szerzője mintegy 20 éve a szabályozási oldalról aktív közreműködőként vizsgálja azt a jogszabály-korrekciókban megjelenő eredményrendszert, amely a szolgálati jog rendszerváltást követő első törvényi szintű szabályozása óta annak kiemelt szabályozási elemeiben, vagy kivételesen komplexitásában megjelent. Mindez jelentős mértékben a honvédelmi érdekképviseleti tematizáció által kiváltott ombudsman vagy alkotmánybírói döntésekben érhető tetten. Az eredmény, a mottó némileg eltérített értelmezésében mostanra úgy összegezhető, hogy a résztémák – anyagi előnyök érdekében történt – alapjogi köntösben történő felnagyítása éppen a legfontosabb jogállási elem, a szolgálati nyugdíj megkérdőjelezésének idejére eredményezte a társadalmi támogatás elenyészését. A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény¹⁰ hatályosulásának kezdete gyakorlatilag egybeesett a szolgálati nyugdíj visszaállíthatatlanságának egyértelművé válásával, amelyet – figyelemmel a kormányzati szándékok pártsemlegesen visszatérő, költségvetési kihatásokra alapított érvelésére – még egy esetleges európai emberi jogi bírósági marasztaló ítélet is csak hatásában tud korrigálni, visszaállítani azonban nem. Ráadásul a beadványok által determináltan a bíróság ítélete csak a volt hivatásos állományúakra hathat ki, azonban az aktív szolgálati viszonyban állók helyzetére már nem.

⁹ E megállapítás az önkéntes haderő vonatkozásában értelmezhető, ahol a 42/2003. (IX.19.) AB határozat által értelmezett módon foglalkoztatottként teljesít a személyi állomány szolgálatot, ellentétben a későbbiekben külön érintett hadkötelezettségen alapuló előzményekkel és atipikus elemekkel.

¹⁰ A továbbiakban: új Hjt.

Elérkezett tehát az az időpillanat, amikor a rendszerváltás óta eltelt mintegy 25 év alapjogi jellegű, vagy alapjogiasított szolgálati jogi tapasztalatait összegezni szükséges egy új, komplex rendszer konszolidálása / kialakíthatósága érdekében. Ennek hiányában ugyanis reálissá válhat az a veszély, hogy a honvédség személyi állománya egy várt gazdasági fellendülés időszakára kiürüljön, vagy szakterületi kritikus hiányok alakuljanak ki. A jelen sorok szerzője a szolgálati nyugdíj korábbi rendszerét aránytalansági és a részletszabályokból eredő torzító elemei (pl. jubileumi jutalmi évek számítása esetén a nettó illetménynél is magasabb nyugdíjmérték) miatt, éppen a korábban nyugállományba helyezett személyek verseny-előnyeire (nyugdíj melletti foglalkoztatás korábbi szabályai) is figyelemmel – potenciális érintettként – összességében jelentős részben igazságtalan rendszerként értékeli. Meggyőződése szerint ugyanakkor az alkotmánybírói visszaigazolást követően kialakult rendszert új kitörési pontokra alapítva kell konszolidálni, amelyben a konkrét szolgálati tevékenység jellegén alapuló áldozatvállalási szint szerint az ellentételezési rendszer differenciáltabb kiépítése sem zárható ki a rendelkezésre álló források szétosztása során.

A javasolt rendszer ugyanakkor azt a veszélyt hordozza, hogy egy esetleges későbbi gazdasági válság kezdeti szakasza esetén a fűnyíró-elvből eredő egységesítési törekvés, a többletek elvétele elsődleges kormányzati reakcióként adódhat. E dinamikus mozgásban lévő, de mégis hosszú távú hatásai felől megítélhető rendszer jogilag megragadható érvelési mozzanata az arányosság és a szükségesség. Utóbbi szempontból emelhetők ki azok az elemek, amelyeknél az alapjogok korlátozása a katonai minőség által mélyített, atipikus formában érvényesül, illetve ahol a jogkorlátozás ellentételezése alkotmányos szükséglet. Mindez folyamatában arra is tekintettel érvényesül, hogy az Alkotmány/Alaptörvény alapjogi része csak a felmerült problémák szűk körére ad – többé-kevésbé – sui generis iránymutatást, így a szükségességi mérlegelés kiinduló pontja tipikusan nem tér el az általános szabályokétól, amely az egyes részelemek egyensúlya szempontjából az önállóan értékelhető részelemek kiszakításának és önálló mérlegelésének veszélyét

hordozza. A hatékonyság tehát elsősorban a katonai sajátosságok befogadhatóságának visszaigazolási hatékonyságától függ.

Az alkotmányos probléma komplexitásának egyik visszaigazolása mégis kimutatható a harmadik ombudsman, Dr. Szabó Máté gyakorlatában egy olyan sztrájkjogi kérdésben, amely a rendvédelmi indokoláson túl a szövegszerű egyezésre tekintettel a katonákra is jelentős mértékben kihat. *„Alkotmányunk alapján is a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak alapvetően ugyanazon alkotmányos alapjogok gyakorlását kell biztosítani, mint bárki másnak: esetükben meghatározott alapjogok korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha a megszorítás feladatkörükkel összefüggésben elengedhetetlenül szükséges a rendvédelmi dolgozót foglalkoztató szerv demokratikus társadalomban való funkcionálásához.”*¹¹ Mindez kevésbé tér el a szolgálati törvény expozéjának azon felvetésétől, amely szerint az *„alkotmányos jogokat azonban kizárólag a szolgálati feladatokhoz illeszkedő mértékben, a fegyveres szervre is tekintettel, differenciáltan lehet korlátozni.”*¹² A fegyveres erő tevékenysége, rendeltetése tehát – az arra való alkalmasság érdekében – kényszerítően önmagában hordozza egyes alapjogok atipikus korlátozásának lehetőségét és szükségességét.

A szükségességi kérdésfeltevés releváns szempontjai azonban a hazai alkotmányosság szempontjából eltérően értelmezett törésvonalakat és válaszokat eredményeztek, melyek a Hszt-ről (1996. évi XLIII. tv.) való leválást követően még inkább a katonai sajátosságok irányába tolódtak. A honvédelmi intézményrendszer

¹¹ AJB 6567/2009. számú jelentés, 2009. október, 10. p.

¹² Keleti György, korabeli honvédelmi miniszter expozéjában a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvényjavaslat, az 1996. évi XLIII. számon hatályba lépett Hszt. szolgálati viszonyokat összevonó jellegét szabályozás-technikai okokkal, döntően a viszonyrendszerek azonossága miatti ismétlődések kiküszöbölésének céljával indokolta. / Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. évi őszi időszak november 27-28-29-ei ülésének harmadik ülésnapja, 29-e szerda 14895. hasáb

törekedett a döntő mértékben az alkotmánybíróság által kialakított, de más léthelyzetek mérlegeléséből fejlődő érvelési rendszer minél hatékonyabb beemelésére kezdetben a status quo védelme, később a változó nemzetközi körülmények és elvárások miatt szélesedő feladatrendszer megvalósíthatósága érdekében.¹³ A feladatok bővülése tehát az unatkozó békehadseregtől a missziós tevékenységben aktív haderő szabályozhatóságát kényszerítette ki a rendszerváltástól a NATO/EU integráció kiszélesedéséig, majd a gazdasági világválság által kikényszerítve azon túl is. Az érvelés befogadhatóságának határait ugyanakkor az alkotmányos környezet, különösen az alkotmánybíróság, az ombudsman és tágabban a kormányzati-politikai rendszer érzékenysége határozta meg.

Utóbbi szempontból radikálisan eltérő eredményre vezetett a katonai szolgálati viszonyba kerülés kötelező, majd dominánsan, végül kizárólagosan önkéntes jellege, ennek során az aktív joglemondási / jogkorlátozási elem értékelhetősége, valamint az időbeli dimenzió értékelésbe szüremkedése. Ugyanakkor mindez a honvédség személyi állományának a sérülékeny, rászoruló csoportok köréből kiszorulásaként is megragadható az alapvető jogok országgyűlési biztosának gyakorlatának a korábbi országgyűlési biztos általános helyettesének honvédelmi összefoglaló vizsgálatára

¹³ A kérdésfeltevést sarkított olvasatban lásd: Farkas Ádám: *Tenni vagy tettetni? Gondolatok az európai biztonság- és védelempolitika védelemsgazdasági vonatkozásairól*. In *Hadtudomány* 2014. elektronikus szám 4. o. „A teljesíthetetlen feladatok vállalás aztán kiterjedt válságsort hozott magával. Egyrésztől ’Washington iraki beavatkozása válságot idézett elő az Észak-atlanti Szövetségben. Németország és Franciaország elítélte az egyoldalú amerikai lépést. Másrészt a terrorizmus elleni háború és annak minden biztonsági intézkedése komoly csorbákat ejtett a jogállamiság követelményeinek érvényesülésén. Harmadrészt ez a kihívás újra rámutatott az államok védelmi természetű jelentőségére és a védelmi szektor fontosságára. Negyedrészt pedig ez a fajta ’keresztes hadjárat’ némileg megosztotta a figyelmet s ezzel a közgondolkodás szintjén jóval váratlanabbá vált a gazdasági világválság kiteljesedése is, ami aztán az állami beavatkozás újabb terepének megerősítése felé nyitott utat.”

vetítésével¹⁴, ellentétben az állam intézményvédelmi kötelezettségének korábbi kiterjesztő értelmezésének megjelenésével¹⁵. Az alkotmánybírásgát követően így a harmadik ombudsman tevékenysége is összességében hozzájárult a kormányzati szabályozási tér bővüléséhez.

A fejlődésív vizsgálata során előzetesen megállapítható, hogy az annak kialakítása során közreműködő szereplők aktivitásának mértéke és iránya eltérő volt: a két szélső pont között az alkotmánybírásg aktivitása gyakorlatilag csökkent, a törvényhozás/kormányzat tudatossága erősödött, az ombudsman

¹⁴ „Az ombudsmani intézmény kiemelt feladata a sérülékeny csoportok védelme. Az Európai Bizottság 2010-es definíciója szerint társadalmilag sérülékeny csoportoknak (a nemzetközi-angolszász szakirodalom szóhasználata szerint: vulnerable groups) tekinthetjük azokat a csoportokat, melyek tagjai a szegénységnek és társadalmi kirekesztettségnek az összlakosságnál nagyobb mértékű kockázatával szembesülnek.” E depriváltság eredete szerint származhat strukturális folyamatokból/problémákból (pl. romák, nők, fogvatartottak helyzete), de kialakulhat szituatív módon is, pl. egy katasztrófa érintettjei körében. Lásd: Hajas Barnabás, Lux Ágnes, Szabó Máté, Szajbély Katalin i.m. 9-10. o.

¹⁵ Az alapvető jogok harmadik biztosának e tárgykört megalapozó gondolatmenetét a kötet záró tanulmánya strukturálja: az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerinti, ember mivolthoz kötődő sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogok tiszteletben tartása mellett – hasonlóan az Alkotmány korábbi 8. §-ához – az állam első rendű védelmi kötelezettsége. A hagyományos tartózkodási és gondoskodási államszerepek mellett mindez kiváltja a ténylegesen elősegítő-érvényesítő fellépés kötelezettségét is komplementer jelleggel, ami azonban feltételezi a szubjektív jog eredendő meglétét. Az intézményvédelmi kötelezettség önmagában ugyanakkor alanyi jogot nem keletkeztet az egyén oldalán, így nem kényszeríthető ki. (Személyes megjegyzés: e megszorító mozzanat nem volt Dr. Polt Péter korábbi gyakorlatában kimutatható.) Az intézményvédelmi kötelezettség az élethelyzetre vonatkozó normatív szabályrendszer és az ezt működtető szervezetrendszer kialakításának kötelezettségét hordozza. Lásd: Hajas Barnabás, Kurunczi Gábor: *Emberek a hóban – kihívás a katasztrófavédelem számára*. In: Hajas Barnabás, Szabó Máté (szerk.) i.m. 447. o.

szerpe pedig időszakosan más-más téma-elemek jogpolitikai tematizálásában volt kimutatható¹⁶ azzal, hogy a mottóban hivatkozott módon a kiválasztás elsődleges szempontja a katonák csoportján belüli részhalmoz esetleges sérülékenysége szempontjából nyert kiemelés. A szereplők között az érvelés jellegét kezdetben egyértelműen az alkotmánybíróági kommunikáció-formálás

¹⁶ „Sem az első, sem a második ombudsmani ciklus beszámolóiból nem tudhatunk meg sokat a biztosok filozófiájáról. Azokban nincsenek megjelölve külön azok a területek, amelyeket az adott biztos, vagy biztosok súlyponti témaként kívántak kezelni, azokra pusztán néhány, évről-évre visszatérő témából (egyenruhások helyzete, katasztrófák elleni védekezés, később pedig oktatási ügyek) következtethetünk. (...) Az első ombudsman-generáció vizsgálatai az átmeneti társadalomra jellemző módon ritkábban foglalkozott a hagyományos szabadságjogokkal. A panaszok alapján kialakult vizsgálati gyakorlat azt az általánosnak mondható tapasztalatot támasztotta alá, hogy az állampolgárok a szabadság élményét még viszonylag sérelmekről mentesen élték meg. A kiszolgáltatottság érzése inkább a – szociális értelemben – biztonságos léttel kapcsolatban alakult ki. A szociális jellegű panaszok arányában azóta sem állt be csökkenés, azonban fokozatosan növekvő mértékben, de 2006. ősze óta különösen megnőtt a klasszikus szabadságjogok – kiemelten is a véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezéshez való jog – megsértése miatt előterjesztett panaszok száma. (...) A magyar alkotmányjog- és közigazgatási jog tudomány évtizedes adóssága, hogy a jelen – meglehetősen súlyos – kérdést ilyen mostohán kezeli, s ennek tünete, egyúttal pedig következménye, hogy az Alkotmány ún. Védelmi alkotmány (közkeletű német szakkifejezéssel: Wehrverfassung) része még szűkszavúan sem rendelkezik a nemzetbiztonsági szolgálatokról. (Szembetűnő, hogy ezzel szemben a Rendőrségre, vagy éppen a Magyar Honvédségre vonatkozó szabályok mennyivel részletesebbek.)” Hajas Barnabás, Szabó Máté: *Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988-2008.)* 9., 13. és 28. o. (<http://www.ajbh.hu/documents/10180/125038/Dr+Hajas+Barnab+M%C3%A1t%C3%A9+Dr+Szab%C3%B3+M%C3%A1t%C3%A9+Az+alapvet%C5%91+20+jogok+h%C3%BAsz+legut%C3%B3bbi+%C3%A9v%C3%A9r%C5%91+2013+3B+20Magyarorsz%C3%A1g+281988-2008+29/a0227caa-94f3-4613-bf33-175355b58879;jsessionid=4730DE5285FD9C283D28AD09D501CDFE?version=1.1>)

határozta meg, ugyanakkor a dinamika – időnként az ombudsman aktivitásával eltérítve, vagy fékezve¹⁷ – a kormányzati szándékok által determináltan jelentkezett, amely mellett – védekező vagy éppen támadó pozícióban – dinamikus elem az érdekképviselési aktivitás is.

Az 1994-es alkotmánybíróági hadkötelezettségi visszaigazolást követően fordult az állampolgári jogok akkori országgyűlési biztosának általános helyettese az 1996-os eredeti szolgálati jogállási törvények alapjogi kontrolljának eszközéhez, amely vizsgálat a legmagasabb szintű alapjogi igényrendszer igényével ütköztette a haderő szabályozóit. A fegyveres szervek alapjogi intézményvédelmi kötelezettsége vonatkozásában az állampolgári jogok országgyűlési biztosának korábbi helyettese, Dr. Polt Péter azzal a kiindulóponttal állt elő, hogy az állami

¹⁷ „Az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszeréről” szóló 2/2012. (I.20.) AJB utasítás – a belső ügykezelés egyes kérdésein túlmenően – az ombudsmani indítványozás prioritásait határozza meg. Eszerint az indítványozás különösen is indokolt, ha

- az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel;
- a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek (gyermekek, Magyarországon élő nemzetiségek tagjai, fogyatékkal élő személyek, leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok tagjai) alapvető jogainak, illetve az egészséges környezethez való jog sérelme áll fenn;
- az alapjogsérelem kirívó súlyú;
- a sérelmet szenvedett személyek száma indokolja.

(...) Az alapvető jogok biztosa által kialakított gyakorlat figyelemmel van arra, hogy az ombudsman 'pótlólagos garancia' az államszervezetben. (...) Az alapvető jogok biztosának államszervezetben betöltött funkciója azt indokolja, hogy az utólagos normakontroll eszközével akkor éljen, ha az egyéni alapjog-érvényesítés feltételei hiányoznak.” Berkes Lilla, Csink Lóránt: *Alkotmánybíróági indítvánnyal a rászorulókért. A leginkább rászoruló csoportok érdekében benyújtott ombudsmani indítványok*. In Hajas Barnabás, Szabó Máté (szerk.) i.m. 35-36. o.

kötelezettség akkor biztosítható, ha a hierarchikus állami szervek nagyobb mértékben biztosítják az alapjogokat, mint a tipikusan elvárt szint.¹⁸ Az érvelés – mintegy kifordítva, vagy legalábbis visszafordítva az alapjogok intézményi oldalát, nem az állami szerv kifelé, az állampolgárok felé történő hatásában, hanem az intézmény személyi állományára vonatkoztatta az alkotmányos követelményt. Ez az érvelési irány azonban nem tekinthető magától értetődőnek, minimálisan jogi visszaigazolást igényel. Az Alkotmánybíróság ráadásul később sem igazolta vissza e felfogást, de – az önként vállalt jogkorlátozás arányossági kérdéseivel szemben – erre a felfogásra is elvben felépíthető egy kiterjesztőbb jellegű alapjogi

¹⁸ „Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a hadsereg olyan totális intézmény, amelyben hierarchikus alá- és fölérendeltségi viszonyok dominálnak, ahol szükségszerűen korlátozva vannak olyan jogok, amelyek a civil életben ilyen korlátozást nem szenvednek el, és ahol különleges, nem általánosan jellemző életkörülmények találhatók. A hadsereg tehát olyan alkotmányos intézmény, ahol a szükségszerű – és, tegyük hozzá, arányos – jogkorlátozások doktrínája érvényesül. Felmerül viszont a kérdés, hogy vajon az alkotmányos alapjogok tekintetében a hadseregben szolgálókat eltérő mércével kell-e mérni, azaz alkotmányos alapjogaik megegyeznek-e a civil életben élvezett alkotmányos alapjogokkal. (...)Összességében arra a következtetésre juthatunk, hogy a magyar ombudsman az Alkotmány és az 1993. évi LIX. törvény rendelkezései, továbbá az Alkotmánybíróság határozatai, és saját jogértelmezése alapján azt az európai modellt követi, amely szerint a fegyveres erők tagjainak alkotmányos jogai az alapvető jogok tekintetében megegyeznek a civil társadalom jogaival, és alapvető jogaik lényeges tartalma nem sérülhet, ugyanakkor helyzetükből adódóan olyan korlátozásokat is el kell szenvedniük, amelyek a civil társadalomban nem léteznek. Az országgyűlési biztosnak éppen ez utóbbi ad alapot arra, hogy kiemelten foglalkozzék a katonák alapvető jogainak érvényesülésével, a korlátozások alkotmányos céljának megfelelőségével és arányosságával. Az országgyűlési biztosnak azt is figyelembe kell vennie, hogy a katonák szolgálati helyzetük miatt kiszolgáltatottabbak, kevésbé tudják magukat megvédeni a hadseregben érvényesülő esetleges önkénnyel szemben.” Polt Péter: *Az állampolgári és emberi jogok érvényesülése a Magyar Honvédségnél az ombudsman szemszögéből*. In *Acta Humana* 1997/28-29. szám, 38, 41. o.

érvrendszer. Ez a hivatkozás ráadásul a Rekvényi-ügy tranzitállami időszakának meghaladásával kiegészítve a békeidejű szükségességi-arányossági teszt szigorúbb alkalmazásával kisebb mértékű jogkorlátozás lehetőségét biztosítja csak. E felfogásban ugyanakkor – kapcsolódva a harmadik ombudsman sztrájkjogi hiátus értelmezéséhez – a középpontban például nem feltétlenül az egyén egyenruha-viselési kötelezettsége vagy joga áll, hanem a kollektív érdekvédelmi cselekvés egyenruhás minősége. Ezen olvasatban például az egyesülési és gyülekezési jog gyakorlása a véleménynyilvánítás anyajogával összefüggésben nemzetközileg is védett első generációs szabadságjog, amely a demokratikus társadalom kialakulásának előfeltétele, a politikai folyamatok kritikájának lehetővé tételével is a legitimitást megszilárdító értéként. A szolgálati jog rendszerét pedig csak abból a szemléletből kiindulva lehet felépíteni, hogy az önkéntes jogkövetés tipikus lesz a kikényszeríthetőséggel szemben. Nem lehet arra a hipotézisre építeni a szabályokat, hogy azok kijátszásának veszélye miatt nagyobb mértékű korlátozás indokolt...

Az összefoglaló ombudsmani vizsgálatot¹⁹ követően viszont a NATO csatlakozás, majd az új típusú feladatok felvállalása folytán egyre több, a bejegyezési jogot nélkülöző és a szolgálatteljesítés sajátos feltételeivel indokolt szabály került az önálló katonai szolgálati törvénybe,²⁰ leválasztva a szabályozás tárgyát a rendvédelmi szervek személyi állományáról, a közszolgálat civil területei mellett egy új viszonyítási pontot teremtve. Az időbeli differenciálás tematikája pedig az első ombudsman felvetéseitől eltérő módon az 1998-as hadigondozási alkotmánybírói határozattal²¹ jelent meg, alapvető viszonyítási és arányosítási dimenzióként értékelve a sérelem valószínűségét. Nem került ugyanakkor alkotmányosan tematizálásra az ellentételezési kötelezettségen túl a fokozott korlátozhatóság eleme. 2005-re

¹⁹ OBH 7459/1996.

²⁰ A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, a továbbiakban: régi Hjt.

²¹ 2/1998. (II.4.) AB határozat.

ugyanakkor az alkotmánybíróság gyakorlatába – a politikum önkéntes haderő alkotmányossági kényszerét firtató kérdésére adott válaszként – beemelődött a funkcionalitáshoz kötött, alkalmassága érdekében korlátozó intézményrendszer igénye.

A szempontok visszaigazolhatósága összességében, a fokozatosan beépülő értékelési elemek együtt hatásaként az alapjogi érvrendszer szükséges/arányos korlátozási doktrínájának – időnként az alapvető civil tézisekre is visszaható – sui generis katonai értékelési tartományát alakította ki. Ennek során az érvelésben a funkcionális elem megerősödésével párhuzamosan az egyre erőteljesebb jogkorlátozási szint megragadása is kimutatható, általánosságban ellene hatva a pozitív diszkriminációs érvrendszernek, valamint kialakítva az immár tisztán önkéntes haderő állományán belüli belső további arányosítási igényeket. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a korábbi ellentételezési szempontrendszer²² jelentősége radikálisan csökkent.

Az eredeti szélsőségesen liberális igényű, „*számoljuk fel az erőszakszervezeteket, illetve azok erőszakos jellegét*” típusú alkotmányos igény-rendszerhez képest²³ tehát lényegesen differenciáltabb, funkció által determinált alkotmányos érvelési technika jött létre, amely alkalmas a szükségesként értékelt korlátozás-rendszerek kiépítésének alkotmányos legitimálására is. Ugyanakkor a törvények preambulumaának visszatérően kiemelt fordulata, a „*kiemelkedő helytállásból eredő fokozottabb elismerés*” legalábbis az alkotmányos érvrendszer perifériájára szorult, a gazdaságpolitikai mérlegelésnek nyitva egyre szélesebb teret.²⁴

²² 70/2009. (IV. 30.) AB határozat.

²³ A 46/1994. (X. 21.) AB határozatot kiváltó beadványban felmerült érv volt a halálbüntetést kizáró határozat logikája alapján, hogy az élet feláldozásának eskübe emelt lehetősége az élet – állam általi – elvételével összevethető jogkorlátozásként abszolút jog meg nem engedett korlátozása.

²⁴ E trend plasztikus példája a szolgálati nyugdíj kivezetési módja a jogrendszerből, az önmagában hordozott külső-belső arányossági és szerzett jog-védelmi problematikával együtt.

E makroszintű folyamatban kimutatható trend három domináns töréspontjának az alapjogi szabályokat a feladatrendszerrel összekötő érvelés megjelenése, az önkéntes haderőre áttérés, valamint a békétől eltérő szituációk eltérő eszközeinek és következményeinek a mérlegelése tekinthető. E három szempont bármelyikének elmaradása hiányában a szükségességi érvelés véglegesült formájában nem érvényesülhetett volna. A fegyveres konfliktusok sui generis szükségszerűségeinek való megfelelés trendszerűen, egyre nagyobb mértékben alkotmányosan is elismerést nyelő érvrendszere viszont összességében egy szűkebb egyéni játéktereket biztosító hierarchiát eredményezett, a lényegében folyamatosan szűkülő létszámú és költségvetési arányú haderőben.²⁵ Ennek során a jogainak korlátozásába saját választás-sorozata következtében belenyugvó katona alkotmányosan egyre kevésbé bírálható, szigorúbb szolgálatteljesítési szabályok keretén belül egyre inkább alkalmassá válik arra, hogy békeidejű kiképzettsége következtében eséllyel vészellen át egy fegyveres konfliktust, ugyanakkor az egyre hosszabbá váló szolgálati idő következtében gyakorlatilag elveszíti békében esélyét arra, hogy katonai karrierje végén, az általános szabályok szerint is nyugállományba vonulhasson, ne pedig a munkaerő-piac valamelyik szegmensében találja magát. Tulajdonképpen visszaért ezzel az alkotmányos kérdésfelvetés a rendszerváltást megelőző kiindulóponthoz: a körülmények túlélése mindenek felett érvényesül, legfeljebb a megmaradt jogok leosztása tér el...

Mindez a katonai hivatáshoz viszonyulás alapvető dilemmáját, a hivatás/foglalkozási szemlélet kettősségét is aszimmetrikusan érinti: míg az elvárt katona-eszmény az élethivatás pátozára épít, folyamatosan felmerül annak igénye, hogy csak leszűkített szocializációs bázisú személykör, a szűk értelmű katonai szakmákban végzettek, lényegében csak a harcolók részesüljenek a katonai lét meglévő kedvezményeiben és garanciáiban, szemben a

²⁵ A jelen tanulmánynak nem tárgya a honvédelmi költségvetés abszolút mértékének, arányainak és belső tagolásának elemzése.

határozott idejű foglalkoztatásra szorított további állomány-csoportokkal a szerződéses legénységtől a civil végzettségű tisztekig. Utóbbi szempontból nyer különös jelentőséget, hogy a szolgálati nyugdíj intézményének azonnalisággal megvalósult, és jelenleg emberi jogi bíraskodás tárgyát képező kivezetése – költségvetési hatásain túl²⁶ – elégséges mértékűnek értékelhető és fenntartható sajátos szociális/életpálya típusú intézményrendszer kialakításával egyidejűleg valósult-e meg.²⁷

²⁶ E szempontból másodlagos jelentőségű, hogy a folyamatban lévő felülvizsgálatok célcsoportja a korábban szolgálati nyugdíjra jogosultságot szerettek közül a ténylegesen szolgálati nyugdíjban részesülőkre korlátozódik.

²⁷ „A tradicionális hivatásfelfogás szerint a fegyveres erők tagja teljes elköteleződéssel, a nemzeti értékek dicsőségére juttatásán dolgoznak, amiért őket e társadalom jelképeinek első sorába helyezi, áldozatukat hős-pátosszal övezi, cserébe róluk és hozzátartozóik szükségleteiről (az őket megillető társadalmi helyzet fenntartásának mértékében) gondoskodik.

A foglalkozás elvű felfogás szerint a fegyveres erők tagjai munkaszerződést kötnek, munkaköri leírásokat teljesítenek, kvantifikálható specializációkat és teljesítményeket mutatnak fel, s ezért őket a munkaerőpiacról történő felvásárolhatóságuk mértékében megfizetik és a foglalkozás gyakorlásuk során vállalt minden plusz terhelésért, valamint minden jogról való lemondásért kompenzálják.(...)

A társadalom számára a legrosszabb változat az lehet, ha katonái a társadalom legelső soraiban páváskodnak, learatják a társadalmi megbecsülés minden rejtett és manifeszt gyümölcsét és közben professzionistákhoz illő módon meg is fizettetik magukat. Ez a változat Magyarországon úgy tűnik, nem fenyeget, annál inkább ösztönzi a társadalmat és az államot a forrásszegénység és a takarékosági kényszer, hogy a fegyveres erők számára a legrosszabb felé törekedjék. Amikor is a szolgálatot teljesítőt munkaviszonnyal rendelkezőként kezelik, a szerződéskötéskor érdekeit mellőzik, tőle professzionista kvalifikációt és teljesítményt követelnek, azonban ahelyett, hogy értékén megfizetnék és terhei valamint lemondásai után kompenzálnák, csupán 'gondoskodni' fognak róla (a társadalmi presztízsnak megfelelő nyomor-szinten).” Dr. Endresz Ernő (szerk.): Az emberi és állampolgári jogok a fegyveres szerveknél, különös tekintettel a fegyveres erők (Honvédség, Határőrség)

További érdekessége a funkcionális szükségességre alapított érvrendszer alkotmányossági gyakorlatának, hogy a honvédelmi intézményrendszeren belüli érvényesüléssel egyidejűleg az alrendszer határai mentén, a konkuráló közösségi érdekekkel (vagy más alanyi körű alapjogokkal) szemben már csak erőteljesen korlátozott formában nyert elfogadást, mint azt a környezetvédelmi ellenérdekeltségű honvédelmi viták, élükön a Zengő/Tubes üggyel is mutatták.²⁸ A közpolitika környezetvédelmi igényeket eljogiasító érvrendszeréhez kapcsolódó ügyben az állampolgári jogok második országgyűlési biztosa - Dr. Lenkovics Barnabás- majd az újonnan kialakított Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa, Dr. Fülöp Sándor és a harmadik ombudsman együttesen az alkotmánybíróági érvrendszer által kialakított védelmi szint csökkentetlenségének tézisért ütköztette a honvédelmi beruházási szükséglettel, a legnagyobb arányú veszteséget eredményezve két esetben is a honvédelmi oldalról. Ebben az esetben nem a honvédelemben közvetlenül részt vevők alapjogainak problémája volt a vita tárgya, hanem az egyébként már alapjog-korlátozási szempontból befogadott honvédelmi célrendszer más személy-vagy érdekkörre való kiterjeszhetősége.

E szempontból az érvelés sajátos továbbfejlődési útját nyithatta volna meg, ha a szolgálati nyugdíj kivezetését nem a kormányzati program végrehajtására irányuló alkotmánymódosítás

tagjaira (tanulmány) – Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány 2005. 4-5.pp.

²⁸ „Ebben az időszakban az általános hatáskörű ombudsmanok gyakorlatában jelentősen – voltak olyan évek, amelyekben megháromszorozódtak – megugrott az egészséges környezethez való jog érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatok aránya. Ezek közül is kiemelkedett a Zengőre tervezett lokátor-állomás engedélyezésének vizsgálata, melynek során a biztos többek között megállapította, hogy a védett természeti területet érintő beruházással szemben a jövő generációk érdekében pótolhatatlan, nemzeti javakat kell megőriznünk, illetve tartózkodnunk kell a visszafordíthatatlan károsodási folyamatok elindításától.” Hajas Barnabás, Szabó Máté (szerk.) i.m. 17.p.

és törvényhozási aktus, hanem egy alkotmánybíróági határozat eredményezte volna. Ez esetben ugyanis megjelent volna a további konkuráló érvelési technika, a diszkrimináció tilalmának ellenható érvrendszere is, amely a konkrét eseten túlnyúlva a funkcionális szükségesség differenciáló szerepének korlátjaként érvényesülhetett volna. Ehhez képest a szűk értelmű katonai személyi állomány külföldi szolgálatteljesítése vonatkozásában az Alkotmánybíróság teremtette meg 2009-re azt az értelmezési tartományt, amely a tevékenység jellegén belüli specialitások esetében további, magasabb korlátozási szint bevezethetőségét tette lehetővé. Vizsgálatunk befejező időszakára ezt az érv nyert visszaigazolást az ombudsman által is a speciális kiképzések kiválasztási oldala vonatkozásában.²⁹ Nem került át ugyanakkor mindaddig az alkotmánybíróság arányos ellentételezési rendszerre alapított érvelése a közjogi érvrendszerbe. Az ombudsman ugyan törekedett beemelni az érdekérvényesítő tevékenység atipikus korlátainak többletjogokkal történő ellentételezésére alapított érvelést, az érdekképviselési szervezeti szintű igény ugyanakkor nem került az egyén szintjére vetítésre.

Van ugyanakkor a honvédelmi jogalkotásnak egy olyan szegmense is, ahol a szükségességi érvelés a békeidejű korlátozási szintnél magasabb korlátozási szintet eredményez általánosan a haderő személyi állományán túlnyúló körben is, ez pedig a békétől eltérő jogrend állam-egyén viszonyrendszerét érintő oldala.³⁰ Mivel az alkotmányos gyakorlat honvédelmi határterületi elfogadhatóságáról csak korlátozott körben mutathatók be példák, csak valószínűsíthető ebben a szegmensben is az érvelési keret befogadhatósága. E szegmens érvelési hatékonysága a hadkötelezettséggel összefüggő alkotmánybíróság- és ombudsman gyakorlat alapján modellezhető.

E kiemelt tematikák eredőjeként az 1990-es jogkorlátozási szinthez képest az eltelt mintegy 25 év alatt egy lényegesen differenciáltabb, szofisztikáltabb, de anyagi oldalról karcsúsodó

²⁹ AJB-551/2013. számú jelentés

³⁰ Lásd a 3. lábjegyzet esetében a két német alaptörvényi bekezdés eltérő személyi hatályát.

joganyag jött létre, amely éppen az utóbbi szempontból veszített belső kohéziójából a dogmatikai erősödése ellenére is. A költségvetési korlátokkal és szerzett jogi dilemmákkal terhelt joganyag változtatásában ugyanis a szolgálati nyugdíj hatályon kívül helyezése olyan mértékű és dinamikájú változást eredményezett, amelyet a kapcsolódó szabályok csak részlegesen, vagy egyáltalán nem tudtak követni. Ennek eredményeként vált eshetőlegessé és alapjogilag megkérdőjelezhetővé a hivatásos és szerződéses szolgálati viszonyhoz kapcsolódó járandóságok rendszere, legyen szó a lakhatási támogatások vagy éppen a jogviszony megszüntetéséhez kapcsolódó végkielégítés/leszerelési segély intézményéről.

Ezeknek a trendek a bemutatása a honvédelem alkotmányos szabályai közül az állam-egyén viszonyrendszerét meghatározó elemek horizontális metszeteinek elemzését teszi szükségessé, kimutatva az alkotmány/alaptörvény értelmezésére feljogosított szervek esetleges hangsúlybeli eltéréseit és alkalmankénti következetlenségeit is.

A katonákra vonatkozó alapjogi korlátozások és működési gyakorlat elemzése érdekében az Alkotmánybíróság eseti döntéseiben, illetve az ombudsman eseti és tematikus-preventív vizsgálataiban megjelenő alapjogi elvárások elemezhetősége érdekében szükségessé vált így az alapjogi csomópontok és egymással kapcsolatban lévő tematikák kiemelése. Az elemzési módszer szempontjából ugyanakkor szükséges arra is utalni, hogy vannak olyan horizontálisnak tekinthető tematikák, amelyek bármely jogkorlátozás vonatkozásában másodlagos érvként szolgálnak: ezek a jogbiztonság és a diszkriminációs kérdésfeltevés. Míg a jogbiztonság szempontjából elsődlegesen a szabályozás szintje, esetlegesen a megismerhetőség módja a jogérvényesítési háttérhivatkozás eleme, a diszkrimináció szempontjából akár az eltérő szabályozás megkérdőjelezése, akár az eltérő jelleg kiemelésének

elmulasztásával szembeni fellépésre is mutathatóak ki példák.³¹ Az elválasztó szempontrendszer ugyanakkor relatív: az egyes alapjogi vagy korlátozási esetkörök időnként a másik főcsoportba kiemelt szempontokkal is szoros kapcsolatban vannak, az elemzés ugyanakkor – kezelhetőségi szempontból – a tipikus kapcsolódások szerinti rendszerezésen túl az atipikus kapcsolódások eseti jelzése körében érzékeltethető.

1) *Élethez való jog (fegyverhasználat / tűzszerészek / missziós szolgálat / egyéb veszélyes kiképzés / egészség)*

Az első jogcsoport központi eleme az élethez való jog fizikai oldala: a valamennyi alapjog alapvető keretét és érvényesülési lehetőségét biztosító jellegből eredendően az Alkotmánybíróság kimondta ugyan, hogy az emberi méltósággal komplex egységében nem korlátozható, azonban az ebből leszármaztatott jogok körében már értelmezhetőnek ítélte a működésből eredő szükségességi korlátok beemelését. Az 1991-es kiinduló ponthoz képest ugyanakkor – az élet veszélyeztetésének kockázata – kisebb-nagyobb mértékben a haza védelmével összefüggő tevékenység jellegzetességeként kiemelhető, így annak mélysége alapvető jelentőségű vizsgálati szempont, különösen a békeidejű tevékenység során elvárható testi épség-fenntartáshoz képest. E jogcsoport szempontjai tehát alapvetően a kockázat megléte, illetve a csökkentésre való törekvés szempontjából kapcsolódnak össze akár a korlátozások szintjén is. Ennek feltétele, hogy a korlátozási cél – végső soron – a túlélőképesség növelése legyen.

E jogcsoport alapvető kérdésfeltevése, hogy milyen mélységig kockáztatható a haderő személyi állományának élethez való joga az alkotmányos funkció, vagy konkrétan mások élete és testi épsége

³¹ A két horizontális szempont szubszidiárius alkalmazása mellett a tárgy szerinti felsorolás tartalmaz egy-egy elemet, ahol a női nem sajátosságai szempontjából a diszkriminációs érvelés, illetve az eljárási jogok szempontjából a jogbiztonság elsődleges és nem kiegészítő jellegű hivatkozási szemponttá válik.

érdekében, illetve – az ombudsmani kérdésfelvetés szerint – az intézményi alapjogvédelmi kötelezettség belső oldali olvasata visszaigazolható-e.

2) *Emberi méltóság (hadkötelezettség / nők / elhelyezési körülmények)*

A második jogcsoport leválasztása az élethez való jogról, mint az emberi minőség meghatározó ismérvéről alapvetően annyiban ragadható meg, hogy a kiemelt elemek esetében a fizikális lét veszélyeztetése önmagában nem merül fel, az elemzés tárgyát így az élet minőségét meghatározó, döntően pszichikai tényezők jelentik. Mint arra a harmadik ombudsman az AJB-2940/2010. számú összefoglaló jelentésében is utalt, ezen alapjogi kérdésfeltevések alapvetően determináltak a haderő hadkötelezettségen, vagy önkéntességen alapuló szervezettsége által.

E jogcsoport alapvető eleme, hogy az alkotmányos funkció ellátása indokolttá, vagy magyarázhatóvá teheti-e a normál életkörülmények szerinti standardoktól való negatív irányú eltérést, illetve létezhetnek-e a személykörök között differenciáltabb követelmények.

3) *Véleményszabadság (politika / lelkiismeret-vallás / érdekképviseletek)*

A politikai jogok csoportja az az elem, amelyben a rendszerváltást követő magyar alkotmányosság – részlegesen eltérő mélységben, de célja szerint állandóan – törekedett a fegyveresek érdek-artikulációs lehetőségeinek kordában tartására. Ennek során részlegesen ellentétes irányú érdekek motiválták a társadalom fegyveresekkel szembeni önvédelmi reflexét, a honvédelmi vezetés szerepfelfogását, valamint a személyi állomány önszerveződő érdekvédelmi mozgalmait.

A véleménynyilvánítás szabadságának anyajogi értékelése és a demokratikus társadalom kialakítása során betöltött szerepe,

valamint az alkotmányos politika-tilalom végső soron összeegyeztethetetlen: a két elv közül valamelyiknek a konkrét esetekben elsőbbséget kell biztosítani oly módon, hogy a korlátozás szükségességének érvelése csak áttételesen kötődik a szervezetirendszer funkciójához. E körben ugyanakkor az alkotmányos szabályozás visszaigazolhatósága az ad hoc elemektől függetlenül közvetlenül kapcsolódik a fegyveres jelleg meghatározó jelentőségéből eredő társadalmi veszélyekhez.

4) *Járandóságok (illetmény szint / létszám / pihentetés / nyugdíj / szociális (hadigondozási) ellátások)*

A honvédelem személyi állománya szempontjából a tevékenység foglalkoztatási jellegéből adódó elemek végső soron meghatározó jelentőségűek, bár a szociális jogokhoz tartozás miatt azok biztosítási szint-követelménye legalábbis relativizálható és alapvető módon függ az állami újraelosztás szabályozási elveitől.

Mégis olyan körülményekről van szó, amelyek a katonai szolgálat vállalását alapvető, talán a szabadságjogok korlátozási szintjét is meghaladó jelentőséggel determinálják: ha az állam nem fordít elégséges mértékű eszközt az állomány anyagi elismerésére, az állami funkció ellehetetlenülése közvetlen veszéllyé válhat.

5) *Jogállamiság (kérelem / panasz / jogorvoslat / bírói út)*

A jogorvoslati jogok szükségességének elismeréséig némileg göröngyös út vezetett, mivel – hasonlóan a járandósági jogcsoporthoz – a munkajogviszonyból eredő, tehát elsődlegesen nem az állami fellépés oldaláról meghatározott jogállási elemekről van szó, legalábbis az önkéntes-hivatásos haderő személyi állománya esetében. Ezzel szemben a hadkötelesek esetében a jogviszonyt keletkeztető államigazgatási aktus végső soron bíróság általi felülvizsgálhatósága eredendő követelmény volt.

A jogállamiság eszközei az előljárái döntésekkel szemben voltaképpen belső (és részben külső) korrekciós mechanizmusok

annak érdekében, hogy a működést végső soron a szükségtelen kilengések nélkül biztosítsák. Így az egyedi korrekciók a rendszerszintű kiegyensúlyozott működés garanciái is egyben, feltételezve az intézményrendszer ideálishoz közelítő működési gyakorlatát a joggal való visszaélés lehetőségének intézményesülése helyett.

2. Az önkéntesség és az alkotmányos kötelezettség

Az egyes alapjog-korlátozási csomópontok vizsgálatát és bemutatást megelőzően ugyanakkor szükséges arra is utalni, hogy végső soron két rendszer-szervezési ismérv párhuzamossága adja a haderő személyi állományát: a résztvevők vagy önkéntes akarathatározásuk folyamányaként, vagy pedig – végső soron – az állami kényszer lehetőségének hatására érvényesülő önkéntes jogkövetés folytán kerülhetnek szolgálati alárendeltségbe. Ehhez képest jogállásuk, ezáltal alapjog-korlátozhatósági státusuk is a jogviszony létrejöttének módjától fogva determinált: mind a korabeli Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény tartalmazott rendelkezéseket a szabályozhatóság módjára (kétharmadoság vagy feles törvény), illetve – kivételesen – a szabályozás tartalmi elemeire (politikai tevékenység).

A két szolgálati minőség elkülönítésének jelentősége az önkéntes haderőre áttérést követően csekélyebbnek tűnik: ugyanakkor nem mellőzhető annak a ténynek a figyelembe vétele, hogy az Alaptörvény rendelkezései szerint is – a különleges jogrend sajátosságai által is színeztve – felmerülhet a hadkötelezettség modifikált reaktiválásának igénye, amelynek következtében a jelenleg nyugvó alkotmánybíróági és ombudsman-elvárások radikálisan eltérő körülmények között ismét releváns hivatkozási pontokká válhatnak.

A jelen tanulmány csak egészen kivételes esetben, az alternatív szolgálatok lehetősége vonatkozásában vállalkozik a rendkívüli állapot / megelőző védelmi helyzet körülményei közötti elvárások vélelmezésére, tekintettel arra, hogy a honvédelmi

intézményrendszer szempontjából rendszer-meghatározó jelentőségű a polgári szolgálat megengedettsége vagy tilalma. E kérdésfeltevésen túl – a konstans alapvető szabályozatlanságra tekintettel – mellőzésre kerül a különleges jogrendi kimenetek elemzése.

2.1. Az értelmezési keret

A jelen sorok szerzője a honvédelem alkotmányos összefüggéseinek vizsgálata során időről időre visszatért az alapvető jogok szervezeten belüli érvényesülésének rendszerezésére. Ennek során megállapítható volt, hogy az 1989-től a szolgálati nyugdíj megszüntetéséig a honvédségi alapjogi kérdéseket elsődlegesen a hadkötelezettséggel összefüggésben érintő alkotmányos normaszöveg hivatásos és szerződéses katonai állományra vonatkozó része relatív tartalmi stabilitást mutatott. Az Alkotmány vizsgálatunk szempontjából elsődleges 40/B. § (4) és (5) bekezdése³² a külön elemzésre kerülő 2010-es túlhajtástól³³ eltekintve döntően a rendvédelmi szervek és a korábbi fegyveres erők, valamint a (polgári) nemzetbiztonsági szolgálatok átszervezései és összevonásai folytán módosult, az alapvető rendszerszintű felépítés azonban nem változott:

³² „40/B. (4) A Magyar Honvédség, a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet sem folytathatnak.

(5) A Magyar Honvédség nem hivatásos katonai állományú tagjainak pártban való tevékenységére a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátokat állapíthat meg.”

³³ A 40/B. § (4) bekezdésének (2010. augusztus 11-i I-es számú alkotmánymódosítás) 2010. augusztus 19-től az Alaptörvényig hatályos változata: „(4) A Magyar Honvédség, a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, politikai tevékenységet nem folytathatnak, továbbá szolgálati jogviszonyuk fennállása alatt és annak megszűnését vagy megszüntetését követő három évig nem indulhatnak jelöltként az országgyűlési képviselők választásán, az európai parlamenti választáson, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán.”

- a hivatásos állomány vonatkozásában kettős tilalom a párttagságra és a politikai tevékenység teljes spektrumára,
- a nem hivatásos (kezdetben hadköteles, majd szinte kizárólagosan szerződéses) állományra a pártbéli tevékenység korlátozásának lehetősége kétharmadosági elvárással.

Ez utóbbi rendelkezés ráadásul a 4/1993. (II.12.) AB határozat egyik hivatkozási alapjává is vált a kétharmados szabályozási kötelezettség limitálását megalapozó érvelés során, lehetővé téve a szolgálati törvények szabályai szempontjából főszabályként az egyszerű többséggel történő szabályozási technikát. A kétharmados szavazatarány kiterjesztő értelmezését kizáró alkotmánybíróági érvelés teremtette meg annak a lehetőségét is, hogy a mindenkori kormányzat a honvédelmi jogállási kérdésekben, beleértve az alapjogi elemeket is, jogpolitikai felfogásának megfelelően finomhangolásokat hajtson végre.

A Hszt., az első törvényi szintű rendvédelmi és akkor még hivatásos katonai jogállási törvény hatályba lépését követően a szabályozási rendszer a kormányzati szabályozási igény, az ombudsmani aktivitás és az alkotmánybíróági visszafogottság, valamint az érdekképviseleti fellépés eredőjeként viszonylagos jogkiterjesztést követően rögzült. A NATO csatlakozást megelőzően azt valószínűsítettük,³⁴ hogy – feltételezve az érintettek változatlanlanságát – szerepfelfogásukban az alábbi trendek lesznek kimutathatók:

- a politikum érvrendszere a működési igények felé fordul, kizárva az alapjog-kiterjesztési igények folytatását,
- az Alkotmánybíróság elősegíti a stabilizáló érvrendszer kialakítását,
- az ombudsman fellépésének hatékonysága az érvelési koherencia függvényében az 1997-es szint alá csökkenve lehet a jogkorlátozó tendencia fékje,

³⁴ Till Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság alapjogi trendjei*. In: Balogh, Bartha, Geretonszky, Mucsi, Osvay, Vinkó (szerk.): *Pro Scientia Aranyérmesek IV. Konferenciája, Szeged 1998. november 6-7. Előadások*. Budapest: Pro Scientia Aranyérmesek Társasága, 1998. 37. o.

- a szakszervezeti fellépés hatására elterjedhet az alapjogi érvelés a szolgálati viszonyok mindennapjaiban, módosítva a tisztikar tisztán parancs-orientált attitűdjén és ennek eszközeként
- kialakulhat a bíróságok jogalakító szerepe a próbaper-jellegű érdekvényesítésnél.

Az ezredfordulóra tehát már rögzült az a szabályozási igényeket megjelenítő tér, ahol – a hadkötelezettség szükségességének direkt politikai kérdésfelvetésén túl – valamennyi alapjogi szabály rendszerben tarthatóságának illetve bírálhatóságának mércéje a szükségességi-arányossági alkotmányossági érvelés vált, amelynek szükségességi oldalát egyre nagyobb komplexitással a Magyar Honvédség alkotmányos feladatrendszere jelentette. Ennek megfelelően a szabályozási rendszer módosulásának alapvető dinamikai ellentétpárjává a katonai működés minél hatékonyabb ellátása mellett az azt biztosító sajátos szabályok különös elemeit vitató érdekképviselési érvelés vált. Az egyenruhás állampolgár kulcsszavának kétféle hangsúlya eredményezte a sajátos kötelezettségek és kedvezmények egyensúlyba állítását, vagy éppen az egyes részintézmények külön-külön történő vitatását.

Az alapjogi kérdésfeltevések szempontjából ugyanakkor a régi Hjt.(2001.évi XCV. tv.) kialakítása irányába hatott a Hszt. alapjogi korlátozási rendszerét érintő folyamatos liberális bírálat, amely szerint a rendvédelmi szervek működéséhez nem adekvát a katonai igényű jogkorlátozási rendszer. *„A törvény megítélése ugyanis azon hipotézis elfogadásától függ, hogy összehangolható-e jogállami keretek között az állami erőszakszervezetek hatékonysága és működési logikája a bennük szolgálatot teljesítők jogainak minél szélesebb érvényesítésével.”*³⁵ A kezdeti jogkiterjesztési trend, amely a honvédségi együttműködési kötelezettség fokozódása miatt túlzottan liberálisnak tűnt, a kapcsolódó másik személykör

³⁵ Till Szabolcs: *A szolgálati törvény elmúlt négy éve: eredmények és kudarcok.* In: Jánoska Ferenc (szerk.): *Pro Scientia Aranyérmesek V. Konferenciája, Sopron 2000. november 5-7. Előadások.* Budapest: Pro Scientia Aranyérmesek Társasága, 2000. 3. o.

vonatkozásában viszont ellentétes korrekciós igényeket eredményezett.

Tulajdonképpen a problémafelvetésre adott azon válasz, hogy a régi Hjt. létrehozásával a Hszt. hatálya alól kivont hivatásos és szerződéses katonai állomány jogállását a honvédségi feladatrendszer szövetségesi feladatokkal való kiegészülésének hatásai miatt újra kellett alkotni, lényegesen modernebb és szerkezetileg koherensebb törvényt eredményezett, mint a Hszt. második szintű rendvédelmi általános szabályokkal kiegészített rendszere. A régi Hjt.-vel létrejött egy olyan törvény, amelynek arányossági mérlegelése – legalábbis a hadkötelezettség békeidejű megszűnéséig – nem volt vita tárgya, ugyanakkor néhány hivatkozás korrekciója útján jobban illeszkedett a feladatok szerint differenciált alapjogi szabályozás lehetőségéhez.

Kialakult ugyanakkor hosszabb távon a közszolgálati jog fegyveresekre vonatkozó szabályai vonatkozásában egy új érvelési irány, amelyben a Hszt. és a régi Hjt. egyes rendelkezéseinek eltérése a másikkhoz viszonyítva is indokolandóvá vált, illetve az azonos rendelkezések egyik törvényben történő indokoltsága gyakorlatilag a tükrképének igazoltságát automatikusan eredményezte. Ez az érvelési irány a 70/2009. (VI.30.) AB határozat közvetítésével a Hszt. és Hjt. 2009. végi párhuzamos módosításaival összefüggésben is meghatározóvá vált³⁶. Az érvelés ugyan tipikusan a szolgálati jog munkajogi jellegű, nem pedig az eredendően az alapjogi korlátozásokhoz kötődő fejezeteiben alakult ki, az egységes kezelés igénye ugyanakkor az alapjogi fejezet korrekcióira is visszahatott,

³⁶ A kérdés az alkotmánybírószági diszkriminációs hivatkozású esetjog folyamánya: az azonos alanyi kör alá vonhatóság szempontjából meghatározó, amely a munkajogi kártérítési rendszer differenciálhatósága irányából indult. Ennél tágabb körben, tipikusan a közszolgálati közös járandóságok szűkítése körében kormányzati oldalról szokott felmerülni az egységes közszolgálati törvény elképzeléséig terjedő, de a felmentési időre, (13. havi) külön juttatásra vonatkozó korrekciókban tételes jogban is megjelent szabályozási tendencia, amelynek alkotmányossági fékje a különböző személykörök eltérő sajátosságainak negligálásából eredő alkotmányértési lehetőség.

így adott esetben a rendvédelmi szférában megjelent visszaélészerű joggyakorlás lehetséges honvédelmi következményeit ugyanúgy le kellett modellezni, mint a katonák esetleges rendvédelmi követőit.³⁷

A honvédelem személyi állományának alkotmányos jogkorlátozási vizsgálata szempontjából az alapvető töréspontot így az önkéntes/hivatásos hadsereg létrejötte jelentette. Ekkor ugyanis már nem az állami kényszerrel létrehozott állampolgári kötelezettség következményeinek megengedhetőségét kellett vizsgálni, hanem az önkéntes döntésük által a személyi állományba került katonák rendszerben-maradásában bizonyíthatóan megjelenő beleegyezés sorozatot. A Magyar Honvédség sorkatonák szempontjából fennálló totális intézményi³⁸ jellege így az érvelésen kívülre rekedt. Mindez nem eredményezte azt, hogy a hadkötelesek jogállásának törvényi szintre emelése során már nem jelent volna meg a hadsereg nyitottságának emelésére irányuló szabályozói törekvés, amelyek

³⁷ A kettős állampolgár katonai jogviszony-létesítésének tilalmát eltörlő 52/2009. (IV.30.) AB határozat alaphelyzete eredendően egy Hszt-Hjt. összehasonlítás: aki alkalmas (volt) határőrnek, többes állampolgársága miatt kizárható-e a hivatásos katonai szolgálatból. Az már más kérdés, hogy az alkotmánybíróság korrekciós döntésének alátámasztását a hivatalviselés szabadságában és kötött korlátozási katalógusában találta meg. Az új Hjt. és a Hszt. / régi Hjt. összevetése kérdésfelvetési érvként a negyedik generációs ombudsman, Székely László első (nyugdíjas) katonai ügyében, az AJB-7518/2013. számon is megjelent.

³⁸ „A szabadságvesztés-büntetés végrehajtása olyan intézményt feltételez, amely a fogvatartott minden élettevékenységét irányítja és ellenőrzi. Goffman az ilyen típusú létesítményeket totális intézetnek nevezte. A civil étellel ellentétben, ahol az alapvető élettevékenységek, az alvás, az étkezés, a szórakozás rendszerint más-más terekben, különböző emberek társaságában, önálló, saját döntés eredményeként zajlanak, a totális intézetekben ezek a cselekvések egy helyen összpontosulnak, mindig több társ jelenlétében folynak. A börtönben tehát nem is feltétlenül a bezártság jelenti a legnagyobb terhet az elítéltek számára, hanem a társakkal való kényszerű együttélés.” Pajcsicsné Csóré Erika, Varga Éva Csilla: *A fogvatartás mint kiszolgáltatott helyzet*. In Hajas Barnabás, Szabó Máté (szerk.) i.m. 363. o.

két szimbolikus kérdése az alanyi jogú laktanyaelhagyás és a civil ruha viselhetősége volt.³⁹

Ha ugyanakkor a szerződéses legénységi állomány, mint a korábbi hadkötelezettek feladatait átvevő, de – államigazgatási döntés helyett – konszenzuális alapú szolgálatot teljesítő csoport jogállásának sajátosságait vizsgáljuk, a laktanyai elhelyezés körülményei között az egyedüllét-hiányos kényszerállapot nyomai azért a szabadidő-eltöltés laktanyán kívülségének szabadságát biztosító mozgásszabadság által korrigáltan megjelenik. Ennél radikálisabb össze-szorulást eredményeznek a szigorúbb szolgálatteljesítési körülményekkel rendelkező missziók konténervárosai, amelyek elemzésébe a 70/2009. (VI. 30.) AB határozat csak korlátozottan bocsátkozott.

E határozat felütése szerint a katonai szolgálati viszony – hivatásos és szerződéses altípusában egyaránt – a foglalkoztatási jogviszonyok közé tartozik, amelyek közös jellegzetessége a munkaerő jövedelemszerzés céljából történő rendelkezésre bocsátása, egyúttal a foglalkoztatóhoz viszonyítva jogi védelemre szoruló, gyengébb helyzetben. Az állam és az állomány tagja között létrejött sajátos közszolgálati viszonyban a katonák „... az

³⁹ „Alapvető érdek az – és ezt e törvényjavaslat érvényesíti –, hogy az állampolgárokat megillető emberi és szabadságjogok gyakorlása csak a katonai szolgálat sajátosságai által feltétlenül megkövetelt mértékben korlátozható, akkor, ha a korlátozás elkerülhetetlen és kényszerítő okból áll fenn. Ezen alapelv következetes végigvitelével a javaslat megvalósítja a katonai szolgálat teljesítéséhez fűződő közérdek és az alkotmányosan védhető, kollektívan gyakorolható és egyéni jogok összehangolhatóságát. Mindez a nyugat-európai társadalmakban általánosan elfogadott szemléletet tükröz, amely szerint a hadköteles katoná is egyenruhás állampolgár.” Keleti György, korabeli honvédelmi miniszter expozéja a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvényjavaslat általános vitájában / Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. évi őszi időszak november 27-28-29-ei ülésének harmadik ülésnapja, 29-e szerda 8.30-tól 14901. hasáb – az összevont vita korabeli Hkt-re, a hadköteles katonák szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIV. törvényre vonatkozó része.

általánoshoz képest, a közszolgálat egyéb területeitől eltérően, szigorúbb függelmi rendben és fegyelmezettséggel, fokozott pszichikai és fizikai terheléssel, áldozatvállalással, veszélyes helyzetben az élet kockáztatásával végzik feladataikat. Emellett a szolgálati viszony létesítésének feltételeként önkéntesen lemondanak egyes alkotmányos jogaik gyakorlásáról.”⁴⁰ E helyzet kialakításában a közhivatal viselésének szabadsága is közrehat, amely a korabeli Alkotmány 70. § (6) bekezdése alapján a rátermettség, képzettség és szakmai tudás függvényében gyakorolható alapjog volt. „A fentieket szem előtt tartva figyelemmel kell lenni továbbá arra, hogy a katonák – ugyanúgy, mint más foglalkoztatottak – munkájukat szabadon választják, s ezáltal önként vállalják a szolgálati viszonyból fakadó kötelemeket, beleértve egyes alapjogaik korlátozásának elfogadását is. Maguk mérlegelik a szolgálati viszonyból rájuk háruló terheket és kockázatokat, valamint a más foglalkoztatási jogviszonyokhoz képest biztosított előnyöket. (...) Figyelemmel arra, hogy a szolgálati viszony is foglalkoztatási viszony, melyben a katona célja anyagi létének biztosítása, alapjogainak korlátozása csak annyiban indokolható alkotmányosan, amennyiben ez az elérni kívánt célhoz szükséges és azzal arányban is áll.”⁴¹

Az érvelésben így tehát – egyfajta visszacsapásként – a foglalkozás szabad megválasztásában, tehát akár abbahagyásában is megnyilvánuló szabadság léte, mint az alárendelti pozícióban végső soron mégis csak érvényesülő döntési pont legalizálta a szabályozás diszkriminációs indokokkal támadott elemeit. Ezen alkotmánybírói döntés miniszteri véleményének bekérése során volt alkalmazható az az ombudsman-vizsgálatokon edződött technika, amely a korábbi alkotmánybírói döntések elemeinek hivatkozásával, mintegy precedensjogként kapcsolta össze a tételes jog védelmében az önkéntességi teóriára épített érveket. Ennek során a miniszteri vélemény – hasonlóan az ombudsman szerepfelfogásához – érzékeltette a gyakorlati alkotmány-értelmezői

⁴⁰ 70/2009. (VI. 30.) AB határozat Indokolás III. rész 5. bekezdés

⁴¹ 70/2009. (VI. 30.) AB határozat Indokolás III. rész 8. bekezdés

pozíció szükségességét, ugyanakkor – attól eltérően – nem törekedett az alkotmánybíróági indoklási tételek megkérdőjelezésére.⁴² A „kreatív csipegetés” az indokok között így összességében kevésbé innovatív technikaként értelmezhető, különösen annak konzerváló céljára is figyelemmel. Vitathatatlan eleme ugyanakkor a szabályozás-visszaigazolási célú pozíciónak a megszerezés igénye, általános szinten megragadva a dogmatika-kialakítási cél.

Utalni kell emellett arra is, hogy az alkotmány-értelmezésre feljogosított szervek a szerződéses állományú katonák jogviszonyának megállapodáson alapulására tekintettel érdemben nem mentek bele a hivatásos és szerződéses jogállási elemek eltéréseinek alkotmányossági értelmezésére annak ellenére, hogy az Alkotmány/Alaptörvény szövegében eshetőlegesen előforduló hivatásos állományra szűkítő megfogalmazás ennek tételes jogi lehetőségét, adott esetben kényszerét is hordozta.⁴³

⁴² „A mindenkire kötelező határozat az Abtv. 1. §-a szerinti hatáskörök gyakorlásával összefüggő érdemi döntés. Az alkotmányossági vitát eldöntő határozat kötelező jellege azonban – álláspontom szerint – nem terjed ki annak indoklására, vagyis a határozat indoklásához – melyek rendszerint alkotmányértelmezési megállapítások – nem fűződik kötelező erő. Meggyőző erejük a határozatot alátámasztó érvelés koherenciájából és jogi logikájából származik. Mindebből az a következtetés adódik az országgyűlési biztos hatáskörére, hogy a sztrájkjog kizárásának, korlátozásának a 673/B/1990. és a 88/B/1999. számú AB határozatokkal érdemben elbírált kérdésekben konkuráló álláspont nem képviselhető. Az országgyűlési biztos nem alapozhatja eljárását annak feltételezésére, hogy a Sztrájktörvénynek a határozatok érdemi részében elbírált elemei mégis alkotmányellenesek. Nem köti viszont az országgyűlési biztost – miként mást sem – az alkotmánybíróági indokolás, iránymutatóként ugyanakkor felhasználható. (...) Az álláspontom természetesen nem jelenti azt, hogy az országgyűlési biztos függetleníthetné magát az Alkotmánybíróság indoklásában foglaltaktól.” A JB 6567/2009. számú Jelentés, 2009. október, I/2. 9. o.

⁴³ A probléma exponálhatósága szempontjából nem mellékes az a szabályozás-technikai elem, hogy az egyes szolgálati törvények esetében az általános alany eltér. Nem mindegy ugyanis, hogy a kiinduló gyűjtőfogalom

A hivatásos és szerződéses jogállás eltérései ugyanakkor minimálisan a diszkriminatív szabályozás vádjának oldaláról felvethető: a szolgálati nyugdíj megszűnését követően a 10-20 éves szolgálati viszony esetében a jogviszony megszűnéséhez kapcsolódó szabályok eltérése az érintett részéről vitatható aránytalanságokhoz is vezet. A konkrét léthelyzet elemzésétől függően a szerződéses állomány lakhatás-támogatási jogainak kiterjesztése mellett a leszerelési segély végkielégítéstől markánsan eltérő rendszerének fenntartása akár olyan helyzeteket is eredményezhet, ahol az érintett a szerződéses szolgálatot preferálja a hivatásos szolgálat helyett. Mindez a szabályozási cél szempontjából ténylegesen fennálló diszfunkció, amely azonban – tömeges kiáramlási gyakorlattá válás hiányában – nem feltétlenül tesz szükségessé azonnali korrekciót, mivel a hivatásos pályakép elemeinek hosszabb távú kiegészítése lehetővé teszi az egyensúlyi állapot felé elmozdulást.

E távlatilag fennálló szabályozási egyensúlyra törekvésnek kétségtelenül ellene hatna, ha a jogérvényesítő szervek a szerződéses állomány egésze, vagy részkategóriája szempontjából fennálló érzelmi diszkriminációs felvetést például a totális intézményi speciális érzékenység szempontjából tematizálnák. Nem állítom, hogy a Humánstratégiában és a katonai képzési rendszerben megjelent, harcolókat preferáló profiltisztító törekvés esetleges túlhajtása esetén a meglévő állomány oldaláról nem lenne igazolható egy ilyen érvelési irány, de – értékelésünk szerint – az új Hjt.-ben (2012. évi CCV. tv) megvalósult, moderált rendszerben e kritikai irány eltúlzott és indokolatlan.

Más oldalról érinti az önkéntesség mélységét a szolgálati járandóságához kapcsolódó adózási preferencia alkotmányossága: a személyi jövedelemadó legmagasabb (bár jelenleg egységes) mértékével azonos mértékű csökkentés elkerülésének lehetősége a

a „hivatásos állomány tagja”, mint tipikus és tömeges személykör, amelyre vonatkozó szabályokhoz képest a szerződésesek eltérései határozhatók meg, vagy pedig az „állomány tagja”, ahol nincs preferált állománykategória, így hivatásos és szerződéses irányba egyaránt meghatározhatók különös szabályok.

korábbi szolgálati nyugdíjasok életkorilag determinált és alkalmassági követelményeknek megfelelő rétege szempontjából olyan akarat-hajlító tényező, amely legalábbis alkalmas az önkéntesség fokának megemelésére. Az állam e jogalkotói mérlegelési szabadság körébe sorolt pozitív diszkriminációs eszközzel – az Alkotmánybíróság többsége által is visszaigazolt módon⁴⁴ – gazdaságpolitikai szabályozási szabadságával úgy élt, hogy ez által az alkotmányos követelményként korábban meghatározott⁴⁵, majd a XXXI. cikk (2) bekezdésével alaptörvényi szintre emelt tartalékképzési kötelezettségének is eleget tegyen. Az „önkéntes tizenhat-százalékosok” motiváló jövedelmi helyzete ettől függetlenül még nem eredményezte az adminisztratív kötelezettségi helyzetbe kerülést.

Ettől eltérő következményekre vezetne egy olyan jogintézmény esetleges beemelése, amely meghatározott idejű hivatásos/szerződéses szolgálatot követő jogviszony-megszűnést automatikusan sui generis békeidejű tartalékos szolgálati kötelezettséggel terhelne. Addig ugyanis, amíg a hipotetikus behívás a katonai szakértelem alapján történő leválogatással és magasabb korhatárral csak a békétől eltérő időszakokra fenyegető lehetőség, nincs közvetlen kihatása a szolgálat-teljesítést követő civil pályaszakaszra, amely alapvetően csak a békeidejű körülmények modellezésén alapul. Egy esetleges, a hadkötelezettségről leválasztott békeidejű kényszer-tartalékosok irányába mozduló szabályozás ugyanakkor már – a rendszerváltást megelőző időszak⁴⁶

⁴⁴ 23/2013. (IX.25.) AB határozat

⁴⁵ 50/2001. (XI. 29.) AB határozat

⁴⁶ „A hatályos szolgálati jog magán viseli azokat a jegyeket, amelyeket a megalkotás idején érvényben lévő katonai szövetségi rendszer és a pártállami berendezkedésből fakadó politikai igények kívántak meg. Kiolvasható belőle az a jogalkotói szándék, amely a fegyveres szervekből való kiáramlást elsősorban adminisztratív eszközökkel kívánta megakadályozni. Ez hátrányos megkülönböztetést, kiszolgáltatottságot eredményezett a hivatásos állomány számára.” Keleti György, korabeli honvédelmi miniszter expozéja a fegyveres szervek hivatásos állományú

látszólagos visszacsapásaként – az önkéntességre alapított érvelérendszer alapjai vonatkozásában hordozná a kiiktatás veszélyét.

2.2. Az önkéntesség fokozatai

„A külföldi és a hazai szolgálat teljesítésének körülményei igen eltérőek lehetnek, ezért az ellentételezésüknek nem kell feltétlenül azonosnak lenniük.”⁴⁷

Az önkéntes alapon létrejövő katonai szolgálati viszony további differenciálásának lehetőségét szintén a Honvédszakszervezet ismételt diszkriminatív helyzeteket állító, illetmény-korrekciónak célú beadványai váltották ki. Az elsődleges beadvány⁴⁸ döntően a

tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvényjavaslat általános vitájában / Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. évi őszi időszak november 27-28-29-ei ülésének harmadik ülésnapja, 29-e szerda 14895. hasáb

⁴⁷ 70/2009. (VI. 30.) AB határozat Indokolás IV. rész 9. pont második bekezdés

⁴⁸ „Tisztában vagyok azzal, hogy a hivatásos katonai szolgálat odaadást, adott esetben önfeláldozást és részleges joglemondást igényel. A Hjt. 3. § (2) bekezdése is utal az egyes jogok korlátozásának elfogadására. Még ha fokozottan korlátozhatók is a hivatásos és szerződéses katonák egyes jogai, az Alkotmánybíróság és az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata ez esetben is megköveteli a szükségességet, az arányosságot és a célhoz kötöttséget. Nyilvánvalóan vannak olyan helyzetek, amikor a katonák pihenéshez való joga erőteljesen korlátozható. Ilyen például a rendkívüli és szükségállapot időszaka, amikor is a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 202. §-ával összhangban a szolgálati viszony a békeidejű szabályokhoz képest eltérően is szabályozható. Ha azonban ilyen kényszerítő ok nem áll fenn, a jogkorlátozásnak és hátrányos megkülönböztetésnek alkotmányos indoka nincs.

Lehetnek olyan kivételes helyzetek, amikor a külföldi hadműveleti területen való szolgálatteljesítés is indokol a hazai szabályozáshoz képest akár lényegi eltéréseket is. Ennek ellenére a Hjt. 92. § (3) bekezdésének utolsó mondatát is alkotmányellenesnek ítélem, mert a főszabályhoz képest is

külszolgálat szolgálatteljesítési időszámítási rendszerének a külszolgálat többletjuttatásaival való összekapcsolását vitatta formálisan a pihenéshez való jog oldaláról, míg a három évvel későbbi beadvány⁴⁹ a munkaidő-szervezés egyes kérdéseiről szóló 2003/88/EK irányelvnek megfelelő nemzeti szabályozás kikényszerítésére vonatkozó hatáskör kimondása felé kívánta orientálni az Alkotmánybíróságot.⁵⁰ Az Alkotmánybíróság által összevontan kezelt indítványok – eltérően a kezdeményezői szándéktól – szűk értelmű tartalmuk szerint a tényleges szolgálatteljesítés nélkül eltelt „beépített pihenőidők” szolgálatteljesítéssel ekvivalens számítása és ellentételezése helyett a katonai szolgálat kifelé érvényesülő általános sajátosságok

tovább korlátozó rendelkezés (pihenő és munkaszüneti napon teljesített szolgálatért nem jár szabadnap) túl általános, minden külszolgálatot teljesítőre vonatkozik., holott semmi indoka nincs például annak, hogy a külföldön hivatali jellegű szolgálatot ellátók (pl. attaséhivatalok, parancsnokságok) pihenőidejének szabályozása eltérjen az általánostól. A korlátozás, ha az szükséges egyáltalán, csak arra a körre, és azokra az esetekre kell leszűkülnie, ahol a pihenőidő csökkentése valóban elkerülhetetlenül és kényszerítő okból szükséges.” A Honvédszakszervezet 2004. március 31-i alkotmánybírósági beadványa a 252/B/2007. számú ügygel összevont 355/B/2004. számú ügyben 3. pont / 4. o.

⁴⁹ „A Hjt. jelenlegi fogalmi rendszerében az irányelvvel való összeütközés problémáját megoldaná, ha az ör-, az ügyeleti és a lakáson kívül töltött készenléti szolgálat, valamint a gyakorlat is túlszolgálatnak minősülne, mert ez esetben a munkaidőbe való teljes mértékű beszámítás (szabadidővel vagy pénzzel) biztosított lenne. Ezért indítványoztam a 94. § (1) bek. második mondatának megsemmisítését is.” A Honvédszakszervezet 2007. február 21-i, 1/35/2007. számú alkotmánybírósági beadványa a 252/B/2007. számú ügyben B/b pont 5. o.

⁵⁰ Megjegyzendő, hogy az egészségügyi ügyeleti rend felülvizsgálatát kiváltó 72/2006. (XII.15.) AB határozat is mellőzte az EU munkaidő-szervezési irányelv közvetlen hivatkozását, a megsemmisített végrehajtási rendeleti szabályokat sem a normaszint miatt önmagában, hanem a túlóra-keretet megszabó törvényi rendelkezéssel való ellentétük miatt semmisítette meg, így a szakszervezeti beadvány hangsúlyainak változtatása téves döntés volt.

kiemelésére, valamint ebből levezetve az egyes sajátos szolgálatteljesítési körülményekhez való igazodás szükségességét írták elő: a diszkriminációs összehasonlító érvelés helyett a körülményekhez való egyediesítés szükségességét kiemelve.

E vonatkozásban a határozat rokonítható a 915/B/1998. AB határozattal elvégzett - 2000. januári - rendőrségi ügyeleti rendszer-elemzéshez, valamint az igazgatásrendészeti közterületi tevékenység 2010-es értékeléséhez, a 855/B/2006. AB határozatban. Míg az első határozat a szolgálatteljesítési alapvető körülmények differenciájára épített többletteljesítmények eltérő anyagi elismerésének lehetőségét igazolta vissza a csoporton belüli összehasonlíthatóság oldaláról, utóbbi a látszólag diszpreferált szolgálati terület jogpolitikai cél általi mellőzésének visszaigazolása során a teszt összefoglaló megjelenítésére is lehetőséget biztosított.⁵¹ Az összegzésben megjelenő, megismerés és elemzés tárgyává minősített helyzet esetében az eltérő szabályozás visszaigazolására alkalmas ésszerű mérlegelésen alapuló szabályozási indok pedig – bár ezt az Alkotmánybíróság határozat nem emeli ki – a szabályozás funkcionális szükségességével igazolható.

A 70/2009. (VI. 30.) AB határozat indokolása ezzel szemben az általános részében értékelte a katonai szolgálat – további differenciális alapjául is szolgáló – általános jellegzetességeit. *„A katonák szolgálati viszonyát más közszolgálathoz (értve ez alatt elsődlegesen a Ktv. és a Kjt. hatálya alá tartozókat) képest az alapjogok fokozottabb korlátozása és különleges egészségi, pszichikai és fizikai alkalmassági követelmények jellemzik. Ennek*

⁵¹ „Összegezve az Alkotmánybíróság gyakorlatát: egy jogszabály akkor diszkriminatív, ha önkényesen, kellő indok nélkül szabályozza eltérően az azonos helyzetben lévőket megillető jogokat, illetőleg az őket terhelő kötelezettségeket. Következésképpen ahhoz, hogy a jogszabály hátrányosan megkülönböztető jellegét állító indítvány tárgyában állást lehessen foglalni, vizsgálni kell egyrészt, hogy az érintetteket egy közös csoportba tartozóként kell-e kezelni, másrészt ismerni és elemezni kell azokat az érveket, melyekre támaszkodva az indítványozó alkotmányosan indokolatlannak tekinti a szabályozást.” 855/B/2006. AB határozat Indokolás III. 2.1.

oka a végzett munka jellegében, céljában, s e cél megvalósításának módjában, rendjében rejlik. A katonai szolgálat teljesítése ugyanis az átlagoshoz képest folyamatosan fokozottabb fizikai és pszichés igénybevétellel jár. Ez nemcsak a fegyveres erők rendeltetészerű alkalmazás (harctevékenység) idejére vonatkozik, de a gyakorlatokra is, melynek célja a harctevékenységre történő felkészülés, az ottani szélsőséges helyzetek modellezése. Ezért kiemelkedő jelentősége van annak, hogy az állományba csak olyan személyek vehetők fel, akik az egészségi, pszichikai és fizikai alkalmassági követelményeknek megfelelnek. A meglévő szolgálati viszony feltétele pedig, hogy a katonák ezen alkalmasságot a szolgálat alatt folyamatosan fenntartsák. Egyéb feltételek fennállása esetén is ez biztosíthatja ugyanis, hogy valódi harctevékenység esetén a sérülés és a halál veszélye a lehető legkisebbre csökkenjen.”⁵²

Az Alkotmánybíróság tehát pragmatikus módon közelített ahhoz a problémához, hogy békeidőszakban a definiált műveleti területen szolgálatot teljesítők akár olyan harci tevékenységek részeseivé is válhatnak, amelyek Magyarországon a tevékenységet a korábbi minősített időszak szolgálatteljesítés (különleges jogrend időszaka) szabályozási körébe tolná. A pragmatikus feloldás szerint az ellentételezési rendszer pozitív irányú elemei (pl. a veszélyességi fokozattól függő külszolgálati műveleti pótlék) alkalmasak a szolgálatteljesítési többletkövetelmények ellentételezésére a szolgálatteljesítési idő vizsgált szigorúbb megállapításától a fegyverhasználati jog kiterjesztéséig. A 70/2009. (VI. 30.) AB határozat közelítése ezzel trendfordítóvá vált: az alkotmányos szervek gyakorlatában ugyanis addig csak az élet elvesztésének folyamatos kockázatát hordozó tüzsereszeti tevékenységhez kapcsolódó sui generis elvárások jelentkeztek.⁵³

⁵² 70/2009. (VI. 30.) AB határozat Indokolás III. rész 6. bekezdés

⁵³ Ettől független kérdés, hogy a 70/2009. (VI. 30.) AB határozat a 26/2002. (IV. 12.) HM rendelet 10. § (3) bekezdése esetében a merev hivatkozás korrekciójának elmaradásából eredő kiürülését a jogállamiság részét képező jobbiztonság sérelmeként értékelte.

Az ombudsman esetében szintén a devizaügyek eredményeztek trendfordulást. Ez esetben egyértelműen megállapítható a mintegy 200 magánszemély⁵⁴ (és a formakérelmet népszerűsítő szakszervezeti jogsegélyszolgálat) rosszhiszemúsége, bár az ügy előtörténetében a rosszhiszemúség a honvédelmi tárca részéről is bebizonyosodott. Az OBH 2249/2008. számú ügyben született jelentés előzménye ugyanis a 33/2008. (III. 20.) AB határozat volt, amely a korabeli devizarendelet, a 28/2004. (XI. 8) HM rendelet missziós devizanemet érintő helyesbítését minősítette meg nem engedett, jogbiztonságot sértő, nem orvosolható eredendő formahibának. Az ombudsman-szakban a rendeletet hatályon kívül helyező 26/2007. (VI. 20.) HM rendelet – formahibában nem szenvedő – ellátási mértékének alkotmányellenességét állították a beadványozók, a tanulmány mottójának eredeti értelme szerint kiemelkedő tömegben, a probléma alkotmányos jelentéktelenségének megfelelően.

A 33/2008 (III. 20) AB határozat és a rá épülő ombudsman-eljárás további közös eleme a hatáskör hiánya: a nyilvánvalóan visszaélésszerűen helyesbített, de már hatályon kívül helyezett rendelet esetében a konkrét bírósági pereken túli hatás nem volt valószínűsíthető, mint ahogyan az a Bragyova-Kukorelli különvéleményben meg is jelent. Minden esetre a mintegy 4,5 Mrd Ft-os többletkihatási következményével az egyébként minden kérelmet el- vagy visszautasító AB határozat meglehetősen drágának bizonyult. A hatályon kívül helyező rendelet ombudsman általi elbírálása ugyanakkor alkalmat adott a hatósági jogkörön kívüli, munkajogi részek hatáskörön kívül rekesztésére.⁵⁵ A hatáskör

⁵⁴ Az AJB-2940/2010. számú összefoglaló utóvizsgálati jelentés ezzel szemben kontrasztolja az évi maximum 10 db-os, tehát csekély panaszszámot. 2. o.

⁵⁵ „A törvény akkor teszi lehetővé az ombudsman számára a vizsgálat lehetőségét a Magyar Honvédség esetében, amennyiben az hatósági jogkörben jár el. Jelen esetben megállapítottam, hogy a panaszolt jogsérelmet a Magyar Honvédség nem hatósági jogkörben eljárva okozta, hanem valójában olyan jogvitáról van szó, amely a munkáltató és a

hiányának megállapításán túl ugyanakkor az ombudsman visszaigazolta a HM azon szabályozási technikáját, amely a törvényi felhatalmazás keretein részben túlmutatva – a változó szolgálatteljesítési körülményekre való rugalmasabb reagálás érdekében – a biztonsági körülmények devizaellátmányra gyakorolt hatását miniszteri utasítási szintre utalta, szemben a diszkriminációs érvelés kiterjesztő érvelésével.

(E vonatkozásban célszerű ugyanakkor arra is utalni, hogy a végrehajtási rendeleti szint és az utasítási szabályozás szükségessége és alkalmassága már korábban alkotmánybírói vizsgálat tárgya volt, a testületi határozatban is kimutathatóan ismét a szakszervezeti aktivizmus következtében. A 479/E/1997. AB határozat ugyanis kimondta, hogy a Hszt. egyes végrehajtási rendeleteinek késedelme a törvényben meghatározott fél éves türelmi időnél több mint egy évvel később is fennállhat ugyan, ha nem idéz elő alkotmányellenességet azok eljárási / igazgatási jellege.⁵⁶ Utóbbi szempontból az utasítási szintű szabályozás – hiánypótló jelleggel – a jogszabályi rendezésig átmenetileg alkalmas az alkotmányellenesség elkerülésére. A megengedő alkotmánybírói minősítéshez képest további egy évvel később kissé szigorúbban értékelt az ombudsman a külföldi tanulmányok devizaellátmányát érintő összevont jelentésében.⁵⁷ Úgy ítélte meg, hogy az önkéntes jelentkezésen alapuló külföldi képzés során a családtagi külföldi tartózkodás ellátási szintjének nincs alanyi jogi jellege, ugyanakkor

munkavállaló között, a munkabér tekintetében áll fenn, s amelynek elbírálására az országgyűlési biztosnak nincs hatásköre. Az Alkotmánybíróság a 7/2004. (III. 24.) AB határozatban elvi éllal mondta ki, hogy „közigazgatási szerv munkáltatói jogkörében hozott döntése nem minősül hatósági aktusnak, amely ellen fellebbezésnek vagy közigazgatási perben bírói felülvizsgálatnak, azaz jogorvoslatnak lenne helye.”” OBH 3349/2008. számú átfogó jelentés I. 3-4. o.

⁵⁶ Lásd az ombudsman többletkövetelményeit a jogbiztonsági fejezetben.

⁵⁷ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének az OBH 2941/1998., 3651/1998., 4928/1998. számú ügyekben született jelentése, 1999. május 31.

az utasítási szabályozás a járandóságoknál – még felhatalmazás nélkül is – legalábbis a megismerhetőséget korlátozza, így még a visszásság elérésének hiányában is korrekcióra szorult. (A korábbi helyettes biztos gyakorlatában a 200-ak panaszának elutasítását megalapozó hatáskör-hiányra alapozott érvelés tehát fel sem merült.)

Az eddigi elkülönítésben tehát két mozzanat, a hivatásos vagy szerződéses jelleg eltérése, illetve a szolgálatteljesítés atipikus helye (külszolgálat) beleyezésen vagy ennek hiányán alapuló ellátása nyert értékelést. További sajátos személykörtként ugyanakkor – immár a szerződésekre vonatkozó szabályokból leágaztatott módon – szükséges utalni a katonai szolgálatra alapvetően tanulmányok során felkészülők csoportjaira, a tisztjelölt (korábban ösztöndíjas hallgató) és altiszt-jelölt (korábban szakképzési hallgató) kategóriákra. E személykörök ideiglenes jellege és a tanulmányok folytatása általi meghatározottsága még annak figyelembe vételével sem vitatható, ha a tényleges katonai állományba tartozásból eredő követelmények jelentősége a szabályozás során egyre inkább meghatározóvá vált. Így a honvédek jogállásáról szóló törvény – a hadkötelesekre vonatkozó rész szolgálatteljesítésben érintett önkéntes tartalékosokkal való felváltása mellett – egy bonyolultabb szolgálatteljesítési környezetben végső soron visszatért az eredeti 1994-es katonai jogállási javaslat személyi hatályához, a tényleges katonai állományba tartozás, mint elhatároló ismérv megragadásával.

2.3. A túlterjedő hatás

„... interjúalanyunk úgy értelmezte a békében való szolgálatot, mint ami a krízishelyzetre való felkészülést jelenti, így azonos elbírálás alá esik a krízishelyzettel magával, ahol demokratikus jogokat nem lehet érvényesíteni, sőt olyan fogalmakat sem lehet értelmezni, mint a munkaidő, a készenlét, vagy az

*esélyegyenlőség. Ezért veszélyesnek tartja a civil szemlélet térnyerését.*⁵⁸

A meghaladott hagyományos katonai hozzáállást az elmúlt 25 év alapjogi gyakorlatához az alcím mottója jelzi. A személyi állomány alapjog-korlátozási érintettségének határai ugyanakkor nem feltétlenül esnek egybe a katona-fogalom határaival. E tárgykörben három esetkör elkülönített jelzése szükséges.

- Békeidőszakban a honvédség nem katona állományának alapjog-korlátozása is sajátos körben atipikusan indokolt lehet, illetve a fegyveres konfliktusokban érintett civil személyzetre is kihathat a honvédelmi szabályozás.
- E ponton kapcsolódik vizsgálatunk tárgyához a hadigondozási ellátotti kör, amelynek jogállása visszatérő alkotmánybíróági és ombudsmani értékelést nyert, mivel utóbbi kör már a sérülékeny csoportok ismérvei körébe vonható.
- Sajátos alkotmányossági problémaként jelentkezik az aktív szolgálatból kiváltak alkotmányossági helyzete, amely a szolgálati nyugdíj-polémiában csúcsosodott ki, de a politikai tevékenység tilalmának körében is átmenetileg felmerült.

2.3.1. A honvédelem érdekében eljáró, nem katona állomány sajátos alapjogi korlátozása a sztrájktilalom egyik alapesete vonatkozásában mutatható ki tételesen, ugyanakkor a kormánytisztviselők további csoportjai esetében végső soron a megállapodásra alapított tilalmi szint kihat. A szabályozás technikája alapvetően más, eredménye – beleértve az alkotmánybíróági megítélést, illetve az ombudsmani problémafelvetést is – azonos. Különösen akkor vet fel e kérdés folyamatos arányosítási problémákat, ha az alkotmánybíróági megengedő érvelés együttes

⁵⁸ Berki, Fodor, Nacsá, Neumann: *Kollektív jogok és érvényesülésük a közszolgálatban. Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan.* Budapest: Zárótanulmány, 2007. 105. o. 143. lábjegyzet

kötelezettség-teljesítési elemét olyan kérdésekkel vetjük össze, mint a civilesítés, vagy a művelési területen tartózkodás szabályrendszerének betartása.

Ha mellőzzük is azt a szabályozás-technikai elemet, amely szerint a tisztviselők jogállásáról szóló törvények, amelyek a közszolgálati egységesítési törekvések modelljeként szoktak szolgálni ciklusoktól és pártállástól függetlenül, lényegesen szűkebb végrehajtási szabályozási mozgásteret engednek, mint a szolgálati törvények, előbb utóbb a szolgálati jog / honvédelmi feladat metszetében olyan szélsőséges mozzanatokra bukkanhatunk, amelyek makroszinten végső soron a civilek katonaként kezelését, így a szolgálati jogi szabályok expanzióját eredményezik. A békeidejű példák közül említve a lakhatást: ha a szolgálati jogviszony és a lakhatás támogatása egyértelműen leválasztásra kerülnének egymástól, az előmenetel folytán civil munkakörbe – akár ideiglenesen is – átkerülő volt katona nem lehetne szolgálati lakásában megtartható, amely a szervezetben belüli mobilitás lefékezésével járna. A tárcaszintű lakhatás-támogatási szabályok ennek kezelésére megteremtették a jogviszony-váltás indokaira tekintettel differenciált jogosultsági rendszert, amely viszont így óhatatlanul a tisztviselői járandósági szabályozás felhatalmazás-hiányos területére tévedt.

Plasztikusabb és egyértelműen alapjogi érintettségű az a művelési területi példa, amely szerint az egyidejűleg sérülést szenvedők életének megmentése érdekében olyan személyek is elsődleges egészségügyi beavatkozást végezhetnek katonákon és civileken egyaránt, akik egyébként – normál időszakban – az egészségügyi tevékenység elvégzésére képzés hiányában nem lennének jogosultak. Kicsit általánosítva: a békeidejű lövészetek során elkülöníthető a fegyverhasználatra kötelezett katonai és attól eltiltott civil személycsoport, azonban missziós területen a védőfelszerelések viselésének követelménye a civilekre is vonatkozik. Az éves vezetői egészségi alkalmasság-vizsgálatról leválasztható a csak katonákra érvényesülő fizikai követelmény-

teljesítés, azonban a missziós területre utazás feltételeként előírt előzetes védőoltásban részesítés már nem lehet jogviszony-függő.

2.3.2. E gondolatmenetet tovább folytatva: a katonai tevékenység utóhatásai vonatkozásában a hadi eredetű sérülés következményeinek elszenvedője már az elhagyott lőszerrel fizikai kontaktusba kerülő civil (gyermek) is lehet, ezáltal a hadigondozási ellátotti körbe kerül. (Ezzel szemben a katonai kegyeleti szabályok csak az aktív katonákra és nyugállományba vonult vagy szolgálati járandóságossá vált korábbi katonákra vonatkozik, a civilek érintettsége itt már fel sem merülhet.)

2.3.3. A kegyeleti gondoskodáson túl az egyenruha-viselet lehetősége és a szociális-egészségügyi ellátórendszerhez való hozzáférés kapcsolja a nyugállományú katonákat a szolgálati jog szabályozási körébe. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a többletjuttatások e körében legfeljebb a katonanemzedékek közötti szolidaritás, egyébként alkotmányossági szintet el nem érő követelménye vethető fel, a szabályozói szabadság – annak megvonó oldalára is kiterjedve – a szolgálati nyugdíj megszűnését követően a nyugállományúak kárára érvényesíthető. A jogi lehetőség ellenpontja – a vélemény szabadság eszközei által is felerősítetten – az érintettek igényeinek politikai tematizálása lehet, mivel rájuk – egy átmeneti alkotmányos tilalom kivételével – a politika tilalma fogalmilag nem vonatkoztatható.

2.3.4. És ezek csak a szabályozás szervezeti, Magyar Honvédséghez közvetlenül kötődő szintjei. Ha összevetjük az alapvető jogok korlátozhatóságának egyes minősített időszakokra, illetve a különleges jogrend valamennyi esetére vonatkozó általános alkotmányos korlátait az Alkotmány korabeli 8. § (4) bekezdésében és az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében megállapítható, hogy alapvetően változott meg az alkotmányozó hozzáállása az állam létét veszélyeztető szituációkban az érinthetetlen és korlátozhatatlan alapjogokhoz. Jóval kevesebb, de mélyebben szabályozott alapjog maradt védett, ugyanakkor az utaló szabályok köréből korábban vitathatónak ítélt tartalmak kerültek ki. Ezen túl az értelmezési tartományba bevonhatóvá váltak a konkrét háborús szituációt

megelőző helyzetek is (megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás). Mindez nem azt jelenti, hogy feltétlenül korlátozásra is kerülnek a korlátozható alapjogok, minden esetre az alkotmányos akadály lényegesen végrehajthatóbbnak tűnik a nemzetközi hadijogi szabályokra, illetve a hadviselés természetes következményeire és kísérő jelenségeire is tekintettel.

A két szabályozás⁵⁹ összevetését a következő táblázat biztosítja:

⁵⁹ Alkotmány 8. § (4) bekezdés: „Rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején az alapvető jogok gyakorlása – az 54-56. §-ban, az 57. § (2)-(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a 66-69. §-ban, és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy korlátozható.” Alaptörvény 54. cikk (1): „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és II. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.”

KATONAI JOGI ÉS HADIJOGI SZEMLE
2014/1. SZÁM

Alkotmány 8. § (4) bekezdés többlete	Közös rész	Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés többlete
	élet és emberi méltóság,	magzati élet védelme,
	kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás vagy büntetés,	
	emberkísérlet, tilalma	fajnemesítés, egyedmásolás, emberi test és testrészek haszonszerzési célú felhasználás tilalma
szabadság és személyi biztonság,		szolgátságban tartás és ember-kereskedelem tilalma,
bíró elé állítás, habeas corpus,		
törvénytelen fogvatartásért kártérítés,		
jogképeség		
	ártatlanság védelme,	
	védelem joga, védő nyilatkozási felelőtlensége,	
	Nullum crimen / nulla poena sine lege	Nullum crimen – nemzetközi jogi kivételek
		res iudicata ismételt elítélés tilalma, kivételekkel.
gondolat, lelkiismeret, vallás szabadsága, megválasztás, elfogadás szabadsága, egyéni vagy kollektív kinyilvánítás, kultuszszabadság,		

mellőzés lehetősége,		
állam-egyház elválasztása		
férfiak/nők polgári, politikai, gazdasági, szociális és kulturális egyenjogúsága		
anyák/terhes nők védelme és támogatása, nők és fiatalok munkavédelme,		
gyermekek testi-lelki fejlődése, védelme, nevelés megválaszthatósága, család és ifjúság védelme,		
nemzeti és etnikai kisebbségek jogai, védelme, közéleti részvétele, kultúrája, anyanyelve és névhasználata, képviselése, önkormányzata,		
állampolgárságtól önkéntes megfosztás tilalma, hazatérés joga, külföldi védelem,		
szociális biztonság: öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság, önhibán kívüli munkanélküliség esetén		
megélhetéshez TB és szociális intézményrendszer		

Az Alaptörvény által különleges jogrendben garantált jogok összességében az élethez és az emberi méltósághoz legszorosabban kötődő anyagi és eljárási jogi intézményekre korlátozódnak, szemben a valószínűtlenül tág korábbi politikai és szociális jogi ígéretekkel. Ha figyelembe vesszük pl. a második világháború hadviselő ellenséges felekhez tartozó nemzetiségekre vonatkozó internálási gyakorlatát, vagy éppen a véleménynyilvánítás büntetőjogi korlátait, az utóbbi szabályozás őszintébbnek és koherensebbnek tűnik még a polgári szolgálati problémára is figyelemmel. Valószínűtlennek tűnik ezen túl az az elvárás is, hogy éppen egy – nem kívánt – különleges jogrendi szituációban legyenek tarthatóak az egyébként fogalmilag költségvetés-függő szociális állami standardok.

A háborús szituáció nem az alapjogok aranykora még akkor sem, ha például az emberi jogi bíraskodás extraterritoriális hatályán és a humanitárius jog szűrőjén keresztül a kártalanítást megalapozó kiterjesztő igény a békeműveletek áldozatai, vagy éppen a szerbiai NATO-bombázás következtében érdemben fel is merült. Mindez azonban a jelenleg még kidolgozatlan háborús honvédelmi törvény-korrekción és jogállási novella hipotetikus tárgyköre.

2.4. Túl az önkéntességen: a hadkötelezettségi alakzat

A szükségességi érvelés szempontjából alapvető kérdés, hogy a szolgálati viszony hadkötelezettségen és nem önkéntes beleegyezésen alapulása szükségessé tesz-e, vagy legalábbis igazol-e eltérő alapjogi standardokat, vagy pedig az alapjogok biztosításának szintje a hadseregben egységes. A kérdésfeltevés látszólag ma már, az önkéntes haderő intézményesülését követően nem releváns, nem mellőzhető ugyanakkor annak vizsgálata, hogy az Alaptörvény – a rendkívüli jogrend vonatkozásában – mégis tartalmazza a haza védelmének általános kötelezettségét a XXXI. cikkben, amely szerkezetében erőteljes hasonlóságot mutat az Alkotmány korábbi 70/H. § önkéntes haderőhöz szabott változatával. Így mindkét rendelkezés

- első bekezdése a haza védelmének állampolgári kötelezettségéből, mint általános és legszélesebb gyűjtő-kötelezettségből indít elvben időbeli és bárminemű személyi korlátozás nélkül,
- következő kötelezettségi elemként a (2), illetve (3) bekezdés a rendkívüli állapotra automatikusan vagy megelőző védelmi helyzetben külön döntés alapján tartalmazza a hadkötelezettséget, illetve a katonai szolgálati kötelezettséget a két fogalom egymáshoz kapcsolódásának kibontása nélkül,
- a hadkötelezettséghez lelkiismereti okból kapcsolja az alternatív szolgálat lehetőségét,
- a (3), illetve (4) bekezdése a honvédelmi munkakötelezettséget rendkívüli állapotban érvényesülő, belföldi lakóhellyel rendelkező, nagykorú állampolgárokra írja elő,
- időbeli korlátozás nélkül tartalmazza a belföldi lakóhellyel rendelkező, nagykorú állampolgárokra a polgári védelmi kötelezettséget, valamint
- időbeli korlátozás nélkül, a természetes személyeken kívül is hatóan a vagyonnal rendelkező teljes személykörre a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget.

A két rendelkezés szerkezete és tartalma közötti eltérés, hogy

- az Alaptörvény a XXXI. cikk (2) bekezdésében – időkorlát nélkül – alkotmányos szintre emeli az önkéntes honvédelmi tartalékos rendszer fenntartásának szükségességét,
- a hadkötelezettség a 70/H. §-ban a katonai szolgálati kötelezettség látszólag az alternatív szolgálati formákra is kiterjedő gyűjtőfogalma, ami a korábbi polgári szolgálat vonatkozásában nyilvánvalóan helytelen, ugyanakkor a XXXI. cikk (3) bekezdésben az alannyá vált a hadkötelezett, és csak a fegyver nélküli katonai szolgálat vált alternatív formává,
- a megelőző védelmi helyzeten alapuló szolgálatteljesítés-visszaállítást megalapozó döntés az Alaptörvényben kikerült a minősített többséget igénylő tárgykörök közül,
- az Alaptörvényben így az egyértelmű sarkalatos törvényi felhatalmazás a katonai szolgálatteljesítés formáira és részletes

szabályaira, a honvédelmi munkakötelezettségre, a polgári védelmi kötelezettségre és a gazdasági-anyagi szolgáltatás előírására külön-külön nevesítve vonatkozik ellentétben a korábbi (2) és (3) bekezdéssel, ahol látszólag az egyszerű törvényi kiutalások minőségét – alkotmány-konform értelmezés esetén – az (5) bekezdés emelte kétharmados tárgykörre a honvédelmi kötelezettség-rendszer részeként,

- a polgári védelmi, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség célját az Alaptörvény alkotmányos szintre emelve kettős tartalommal nevesíti, elkülönítve a honvédelmi és a katasztrófavédelmi feladatokat, megteremtve a katasztrófavédelem honvédelmi intézményektől független személyes és vagyoni kötelezettségi elemét.

A hasonlóan részletező felsorolások közötti alapvető eltérés a kodifikációs rendszerezésből eredő szerkesztési elemeken túl a katasztrófavédelmi célok beemelésével azok önálló alapra helyezése, illetve a lelkiismereti alternatív szolgálatteljesítés körének leszűkítése. Előzetesen kiemelhető, hogy – az alapjogvédelmi kötelezettség intézményi oldalára tekintettel – a katasztrófavédelem önálló kötelezettség-rendszerének alkotmányos szintre emelése feltétlenül pozitívum, a polgári szolgálat rendszerből kikerülése ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlata alapján ha egyezményesértéssel nem is feltétlenül, de a megváltoztatott joggyakorlat sérelmével már ütköztethető. A 23459/03. számú *Bayatyan vs. Örményország* ügyben ugyanis – egy ellenszavazattal – a Bíróság nagy tanácsa 2011. július 7-én elismerte az érintett, Jehova Tanúi felekezethez tartozó hadköteles lelkiismereti panaszát, mivel az állampolgársága szerinti ország a haderőn kívüli alternatív szolgálatteljesítési formát nem biztosított számára.⁶⁰

⁶⁰ „The Court admits that any system of compulsory military service imposes a heavy burden on citizens. It will be acceptable is it is shared in an equitable manner and if exemptions from this duty are based on solid and convincing grounds (...). The Court has already found that the applicant had solid and convincing reasons justifying his exemption from military service

A Bayatyan határozat jog-összehasonlító része utal ugyan arra, hogy kivételesen a lelkiismereti szolgálatmegtagadás joga békeidőszakhoz kötött (Lengyelország, Belgium, Finnország), de a csak háborúra és mozgósításra vonatkozó példa is kiemelést nyer Montenegró és Szlovákia esetében. Az EU Alapjogi Charta 10. cikkének (2) bekezdése kifejezetten a gondolat, meggyőződés és vallás szabadságának körében elismeri a lelkiismereti okú szolgálatmegtagadás jogát, azonban a nemzeti szabályozásra kiutalással.⁶¹ Mindezekre tekintettel még a rendkívüli állapoti körülmények között is – a megelőző védelmi helyzetben valószínűsíthető a felkészültséggel rendelkezők célzott hadkötelessé tétele az általánosság egyenlőségi követelménye helyett – vet fel aggályokat a korábbi polgári szolgálati alternatíva kiiktatása, különös tekintettel a korábbi fegyver nélküli szolgálatot választó felekezetek igen szűk körére.

Az alkotmányos rendelkezések folyamatosságainak és megszakítottságainak összevetését követően vissza kell térnünk ahhoz az alapvető dilemmához, hogy az önkéntes vállalás tartalma hiányában a hadkötelesek jogkorlátozásának alacsonyabb szintje az

(...). It further notes that the applicant never refused to comply with his civic obligations in general. On the contrary, he explicitly requested the authorities to provide him with the opportunity to perform alternative civilian service. Thus, the applicant was prepared, for convincing reasons, to share the societal burden equally with his compatriots engaged in compulsory military service by performing alternative service. In the absence of such an opportunity, the applicant had to serve a prison sentence instead.

The Court further reiterates that pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a 'democratic society'. Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail; a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of people from minorities and avoids any abuse of a dominant position..." Határozat a 23459/03. számú Bayatyan vs. Örményország ügyben, 125-126.. bekezdés

⁶¹ Határozat a 23459/03. számú Bayatyan vs. Örményország ügyben 49. és 57. bekezdés

elvárható, illetve sui generis hadköteles korlátozások is érvényesíthetőek-e. A szolgálati jogviszonyokból eredő alapjogi korlátozások törvénybe iktatását megelőzően ugyanakkor felmerült olyan álláspont is, amely – a hadkötelesek alapjogi korlátozási szintjének a szükséges körre szorítása érdekében – az egységes jogkorlátozási standard mellett érvelt,⁶² kiegészítve a német alaptörvény katonai jogkorlátozási klauzulájának szükségességével,⁶³ szemben az általános korlátozhatósági feltételekkel. Ez esetben tehát – ellentétben az államszervezeti résszel – nem a katonai-honvédelmi elemek szűkítésének igénye merült fel, hanem éppen a tartalmi kiterjesztésé. Az elmúlt két évtized alapjog-védelmi gyakorlatának összefoglalásaként ugyanakkor megállapítható, hogy a rendszer önálló katonai klauzula nélkül is zárt maradt (ráadásul az alapvető problémát a sui generis politika-tilalom léte és bizonytalan határa okozza),⁶⁴ a korlátozhatóság körében ugyanakkor a beleegyezés ténye rendszer-alkotó tényezővé vált.

⁶² „Nincs tehát lehetőség – legalábbis az adott alkotmányos modellen belül – arra, hogy más legyen az emberi és állampolgári jogok katalógusa a katonák tekintetében; és arra sem, hogy esetleges korlátozások, vagy a gyakorlás speciális szabályai tekintetében más legyen az alkotmányos megítélés normája, mint általában. Arra azonban van, hogy e jogok érvényesülésének kereteit és korlátait a honvédelemhez fűződő alkotmányos érdekekhez és a katonai életviszonyok rendjéhez illeszkedően határozzák meg.” Murányi Zoltán: *Az emberi és állampolgári jogok egységes és differenciált szabályozása a professzionális és a hadkötelezettségen alapuló katonai szolgálati viszony tekintetében*. In: Endresz Ernő (szerk.): *Az emberi és állampolgári jogok szabályozási kérdései a fegyveres erőknél*. Budapest: BHKK Alapítvány, 1996.4. o.

⁶³ Endresz Ernő (szerk.): *Az emberi és állampolgári jogok a fegyveres szerveknél, különös tekintettel a fegyveres erők (Honvédség, Határőrség) tagjaira*. Budapest: Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány, Tanulmány, 2005. 14-15.o.

⁶⁴ E vonatkozásban a jelen tanulmány szerzője egyetért az eredeti megállapításokkal: „Napjainkban már egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az 1989-ben meghozott – a hadsereg teljes depolitizálására irányuló – politikai döntés több tekintetben elhibázottnak bizonyult. A jelenlegi szabályozásban

Az alkotmánybíróság és az ombudsman hadkötelesekre vonatkozó gyakorlatának kiemelése során nem mellőzhetjük azon körülmény figyelembe vételét, hogy a gyakorlat kialakulása még egy korábbi, lényegesen szűkebb tartalmú hadkötelezettségi szabályrendszerhez képest valósult meg, amelyhez képest az Alaptörvény szabályaival összevetett rendszer már az 50/2001. (XI.29.) AB határozatban megfogalmazott elvek alkotmányos szintre felemelt és felülírt folyamányaival került korrigálásra. A 46/1994. (X.21.) AB határozat meghozatalakor hatályos 70/H. § viszont – ellentétben a korabeli honvédelmi törvényben kibontott rendszerrel – három bekezdésében csak a haza védelmére irányuló általános kötelezettséget, az általános honvédelmi kötelezettség szerinti szolgálat szétbontását a fegyveres és fegyver nélküli szolgálati formákra, valamint – feltételekkel – a polgári szolgálatra, illetve a kétharmadosági szabályozási elvárást tartalmazta.

Ehhez képest kerültek a határozatban kibontásra a döntési csomópontok, amelyek az alábbiakban összegezhetők:

- a korábban hivatkozott élet feláldozás-kockázati tematikán túl annak kiemelése, hogy a kockázatvállalás nem békefeladatokra vonatkozik,⁶⁵

a politikai tevékenység abszolút tilalma, mégpedig elsődlegesen azért, hogy a korlátozásnak egyértelműnek, végrehajthatónak és a kívánt cél elérésére alkalmasnak kell lennie. A szabály mind elméletileg, mind pedig a joggyakorlatban megfoghatatlannak bizonyult, ezért – szemben a pártpolitikai tevékenységnek a Hvt-ben sikeresen megfogalmazott tényállásával – kiiktatása elkerülhetetlennek tűnik. (...) Egy másik szempontból meggondolandó, hogy nem biztosabb-e az a demokratikus rend, amelyben a fegyveres erők tagjai alkotmányos és ellenőrzött politikai keretekben mozognak mint az, ahol a felszín alatt mindenkor lehetőség van arra, hogy szervezetenként megfoghatatlan csoportszintű politikai tevékenységet folytassanak, kihasználva egy zárt és védett szervezet minden előnyét.” Endresz Ernő (szerk.) i.m. 2005. 30-31.o.

⁶⁵ „... Az eskü szövegében az élet feláldozásának kockázatát vállalja a katona. A hadsereg alkotmányos felhasználása esetén erre csakis idegen hatalom fegyveres támadása esetén (Hvt. 2. §), illetve az Alkotmány 40/B. § (2) bekezdésében meghatározott fegyveresen vagy felfegyverkezve

- az általános emberi és állampolgári jogok visszaigazolásán túl a korabeli Hvt. 1. § (4) bekezdésében meghatározott korlátozási szint, amely szerint az alapjog „a katonai szolgálat sajátosságai által feltétlenül megkövetelt mértékben korlátozhatók, ha a korlátozás elkerülhetetlenül és kényszerítő okból szükséges” az alkotmánybírósági szükségességi és arányossági tesztel beazonosítható (2. pont),
- az egyesülési szabadság korlátozása körében tiltható a törvényes feladatokkal ellentétes célú szervezethez csatlakozás, illetve a hadkötelezettség körében a behívást követő felfüggesztési kötelezettség pedig arányos (kisebb szintű) korlátozás,⁶⁶
- a kötelezettségi rendszer törvényi szinten kibontható⁶⁷, ennek során valamennyi szolgálati forma fogalmilag a foglalkozás

elkövetett erőszakos cselekmények elhárításában való közreműködés során kerülhet sor. Mindezek olyan szituációk, amelyekben a katona élete értelemszerűen veszélyben van, s amelyben a jog eltűri, hogy a katona a támadók életét kioltsa. A fegyveres harcban életét kockáztató katona alkotmányos kötelezettség (Alkotmány 70/H. §) teljesítése során kerül a fenti helyzetbe. Az Alkotmány azonban lehetővé teszi, hogy azok, akik az emberi élet sérthetlenségét felfüggesztő rendkívüli helyzetekben való részvételt nem tudják összeegyeztetni lelkiismeretükkel, ne teljesítsenek fegyveres katonai szolgálatot. Ők a kifogásolt esküt sem tehetik le.” 46/1994. (X. 21.) AB határozat Indokolás II/1. pont

⁶⁶ „Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a fegyveres erőknek a Hvt. 22. § (1) bekezdésében meghatározott feladataival ellentétes célú szervezetek nem szükségképpen olyanok, amelyek az Alkotmányba vagy az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 2. §-ába ütköznek, és törvényesen nem lennének létrehozhatók. Ezért annak eldöntése, hogy a katonának egy szervezethez való csatlakozására vagy abban végzett tevékenységére jogszerűen alkalmazzák-e a Hvt. tilalmát, az Alkotmány 70/K. §-a alapján bírói utat kell biztosítani.” 46/1994. (X. 21.) AB határozat Indokolás II/3. pont

⁶⁷ „Az a körülmény, hogy az Alkotmány a honvédelmi kötelezettség egyes részkötelezettségeit nem nevesíti, nem teszi azokat alkotmányellenessé. A törvényhozó kötelessége, hogy az Alkotmányt végrehajtva a

szabad megválasztásának korlátja, ahol a korlátozás ténye nem, csak annak mélysége vitatható alkotmányosan, a vagyoni szolgáltatási kötelezettség pedig a közteherviselés elvére is fel-fűzhető lenne,

- az alkotmány nemi diszkriminációs tilalmára is figyelemmel a jogalkotás körében megengedhető, hogy egyes szolgálati formák alóli mentesülés által a nők sajátosságai előnyben részesítést eredményezzenek (6. pont),
- a hazatérési kötelezettségre való felszólítás a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának indokolt törvényi korlátja az állampolgári kötelezettség érvényesítése érdekében (7. pont), hasonlóan az elővezetés lehetőségéhez (8. pont)
- a polgári szolgálat indoka jelentősebb lelkiismereti sérelem, mint a fegyver nélküli szolgálaté, így indokolt mindkét alternatíva feltételekkel történő lehetővé tétele (9. pont), ahol azonban a lelkiismereti oknak a legszélesebb értelmezési tartományát kell alkalmazni,⁶⁸ amit ugyanakkor szükséges megvallani (14. pont) és választhatóságát időben korlátozni (15. pont), illetve a polgári szolgálaton túli megtagadás alkotmányosan már szankcionálható (21. pont)
- a lelkiismereti ok hiányának megállapítására ugyanakkor nem elégséges egy fennálló vagy múltbeli fegyvertartási engedély, ami sportfegyverre is vonatkozhat, vagy a meggyőződés utólag megváltozhatott (16. pont), a meggyőződés utólagos változása a lelkiismereti szolgálatmegtagadás engedélyezését követő időszakban oly módon, hogy az érintett mégis teljesíthessen

részletszabályokat meghozza.” 46/1994. (X. 21.) AB határozat Indokolás II/4/b. pont

⁶⁸ „A lelkiismeret fogalmának ez az értelmezése lehetővé teszi, hogy a hadköteles minden olyan indokra hivatkozhatson fegyver nélküli katonai, illetve polgári szolgálat kérelmezésekor, amely összefüggésbe hozható a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződéssel, legyen az vallásos, erkölcsi vagy egyéb természetű.” 46/1994. (X. 21.) AB határozat Indokolás II/10. pont

- katonai szolgálatot, nem alkotmányosan védett érdek (17. pont),
- a sorkatonai szolgálat alól halasztásban részesültek esetében megengedett, sőt követelmény a magasabb behívhatósági életkori határ alkalmazása (11. pont), a szolgálat alóli mentesülési okok körében a lelkeszi és képviseleti tevékenység mások jogai érdekében folytatott jellege, valamint a művészi karrier sajátos időtávja olyan szempont lehet, amely privilegizált elbánnást eredményezhet (12. pont),
 - a behívás előtti eljárásrendet a halaszthatóság szempontjából össze kell hangolni (13. pont), a hadkiegészítési intézményrendszer ügyféli szerepköre ugyanakkor visszaigazolt (19. pont),
 - a polgári szolgálat és a katonai szolgálat eltérő körülményei:
 - az illetmény mértékének eltérése nem alapjogi kérdés, a tartalékos szolgálatra visszahívás emeltebb illetményének egzisztenciális okokból van racionalitása (20. pont),
 - az eltérő időtartam – időközi jogszabályváltozásra tekintettel – ugyanakkor nem nyert elbírálást. Az ügy kezdetekor a fegyveres katonai szolgálat időtartama 12 + 10 hónap lehetett a tartalékos szolgálatra behívással együtt, a fegyver nélküli szolgálaté 15+7 hónap, míg a polgári szolgálaté egységesen és egészben töltendő 22 hónap. Az elbírálás időpontjára a fegyveres szolgálatok időtartama egységesen 12 hónap, a polgári szolgálaté pedig 18 hónap volt (III/1. pont).

A 46/1994. (X. 21.) AB határozatot követően stabilizálódtak azok a szabályok, amelyek a honvédelmi kötelezettség-rendszeren alapuló szolgálatteljesítést rendszerszinten determinálták. Ehhez hozzájárult, hogy az Alkotmánybíróság a döntésével egyidejűleg a honvédelmi alapelvek elbírálását is elvégezte,⁶⁹ illetve rövidesen a

⁶⁹ A 682/B/1993. AB határozat a mintegy fél évvel korábbi honvédelmi alapelvek tartalmát a Hvt-vel ütköztetve igazolja vissza az állampolgárokra

Tábori Lelkész Szolgálat értékelésével a honvédelmi intézményrendszer legsajátosabb elemét is visszaigazolta.⁷⁰ A részletes szabályok szempontjából az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének tevékenysége vált meghatározóvá. Igazából ebben az időszakban lehetett volna némi jelentősége egy önálló katonai ombudsman létrehozásának, azonban az alapvetően a mindenkori ellenzéki katonapolitikusok által visszatérő jelleggel felemlegetett igény nem volt valós (különösen az eltérő német alaptörvényi kiindulóponthoz képest), és teljesen szükségtelenné vált az önkéntes haderőre történő áttérést követően.⁷¹

ki nem terjedő hatályú normatartalmat. Vélelmezhetően a benyújtás indokai között a Hvt. hiánya inkább szerepelt, mint a két dokumentum összeegyeztethetősége.

⁷⁰ „A már említett megállapodások szerint a szolgálat legfőbb szerveit – nevezetesen a katolikus egyház részéről a katonai ordináriátust, a protestáns egyházaknál a tábori püspökséget és a zsidó felekezethél a tábori rabbinátust – az érintett egyházak illetőleg felekezetek létesítették és egyházi vonatkozásban azok irányítása alatt állnak. A szolgálati ágak vezetői és a tábori lelkészek kinevezése a megállapodásban foglaltak szerint történt. A Szolgálat mint különálló egységes szervezet hierarchikusan nem kapcsolódik a Magyar Honvédség és a Határőrség szervezetéhez. (...) A szolgálat különállását támasztja alá az is, hogy a lelkészek más katonáknak nem szolgálati előjárói, ezért számukra sem parancsot, sem utasítást nem adhatnak(...) Az R. különböző rendelkezéseinek összefüggő, együttes alkotmányossági vizsgálatából kitűnik, hogy a Honvédelmi Minisztérium és a Szolgálat közötti viszony összetevői között nem található meg sem a Szolgálat működésének tartalmát befolyásoló, illetve meghatározó elvi irányítás jogosultsága, sem a szervezeti alárendeltség jellegzetes összetevője, az eseti utasítási jog.” 970/B/1994. AB határozat Indokolás II/3-4. a Tábori Lelkészi Szolgálatról szóló 61/1994. (IV. 20.) Korm. rendelet alkotmányellenességének elutasításáról, 1995. február 20.

⁷¹ „Számos országban az általános felhatalmazású biztoson kívül egy vagy több szakombudsman is működik: így pl. büntetés-végrehajtási, környezetvédelmi, katonai, kisebbségi biztos. Az állami garanciarendszer – az adott államszervezet sajátosságaiból és a történelmi hagyományokból eredően – országonként eltérő.” Komlósy Szilvia (szerk): Az ombudsmanok tíz éve / Teneyears of ombudsmen 1995-2005; Országgyűlési Biztos Hivatala

A 6/1997. (II.7.) AB határozat is a kötelező katonai szolgálati idő beszámítási szükséglete vonatkozásában érintette ugyan a katonai szolgálat kérdéskörét, azonban a határozat a szolgálati jogon kívüli

2005, 4. p. Az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottsága 1999. június 9-én tárgyalta a fegyveres erők országgyűlési biztosa intézmény létrehozásáról szóló H/1300. számú, Hegyi Gyula – Juhász Ferenc (MSZP) képviselők által benyújtott országgyűlési határozati javaslat tárgysorozatba vételét. Az egyébként létrehozási lehetőség vizsgálatára irányuló javaslat indokolása szerint „A haza védelmének alkotmányos kötelezettsége és az emberi, valamint állampolgári jogok érvényesülése között a demokráciában is természetes feszültség van. A sorkötelezettség intézménye az egész társadalom számára érzékelhetővé teszi ezeket a feszültségeket, bár hangsúlyozni kell, hogy az önkéntes és hivatásos állomány emberi-állampolgári jogai is kiemelt védelmet érdemelnek – éppen a honvédség és a határőrség szolgálati fegyelme és erkölcsi tekintélye megóvása okán. A fegyveres erők országgyűlési biztosa intézménye elősegítené a törvénysértések és visszaélések kiszűrését, megerősítené a fegyveres erők állományának emberi és állampolgári jogait, s ezáltal növelné a honvédség fegyelmi és erkölcsi helyzetét.”

Ezt megelőzően az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottság Titkárságának 1997. február 3-i, AEB/1/2/1997. számú szövegtervezetéhez – az AEB/1/3/1997. számú előterjesztésre figyelemmel – valamennyi akkori ombudsman aláírásával az Országgyűlési Biztosok Hivatala az alábbi észrevételt tette: „Feltétlenül szükségesnek tartjuk annak kimondását, hogy a – törvény által lényeges tartalmukban nem korlátozható – alapjogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelessége, az esetleges korlátozások mértékét pedig az Alkotmányban kell meghatározni. Ennek mellőzése az alapvető szabadságjogok és ezek védelmével kapcsolatban 1989. október 23-a óta bekövetkezett közjogi fejlődés eredményeinek figyelmen kívül hagyását, illetve a pozitív folyamat visszafordítását jelentené.” Az OBH 700-43/1997. számú ügyben az első négy biztos (Gönczöl / Kaltenbach / Majtényi / Polt) ezen túl kinyilvánította, hogy „Az állampolgári jogok nevesített biztosai számának gyarapításától önmagában nem várható, hogy növekedni fog az állampolgári jogok védelme. (...) Nem javasoljuk a külön katonai ombudsman intézményének bevezetését, amint gyerekjogi, betegjogi vagy fogyasztóvédelmi országgyűlési biztos intézményének bevezetését sem.”

foglalkoztatási jogterületen eredményezett korrekciót,⁷² mivel a Hszt. a tényleges katonai szolgálat részkategóriájaként az érintett időszakot már eleve beszámítani rendelte. Az önkéntes haderőre áttérés tematizálásáig így a hadkötelezettség intézményrendszere alapvetően stabilnak és rendszer szintjén alkotmányosan visszaigazoltnak bizonyult.

Az viszont, hogy az alkotmányos és a kétharmados törvényi szintű szabályok mennyiben képeznek egységet, vagy mennyiben választhatóak el egymástól, az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat esetében a többségi indokolás és a különvélemények megosztó elemévé vált: abból kiindulva, hogy az Alkotmány módosítása népszavazás útján kizárt, arra a döntésre jutott a többség, hogy a ténylegesen törvényi szinten kifejtésre kerülő részkötelezettségek korrekciója az egyes elemek elhagyása körében végső soron az Alkotmány kiüresítésére, így korrekciós szükségletére vezet. A kisebbségi vélemény – ezzel szemben – az alkotmányos kötelezettségi katalógus kiüríthetősége, végső soron teljes mellőzhetőséget is megengedő értelme mellett érvelt a jogok és kötelezettségek eltérő jogrendszeri szerepére tekintettel. A határozatban bemutatott két érvelési technika eredőjeként értékelhető, hogy a honvédelem rendszerét minden addigi alkotmánybírói döntésnél komplexebben leíró rendszer az

⁷² „A kötelező (sor- vagy tartalékos) katonai szolgálat az Alkotmány 70/H. §-a alapján, a honvédelmi törvényben meghatározottak szerint rendelhető el; az érintett személynek ezzel kapcsolatban szabad választási lehetősége nincs. A munkavégzési kötelezettség tartós szünetelése egyedül az ilyen személyek esetében vezethető vissza alkotmányos kötelezettségére. Az alkotmányos kötelezettség teljesítése olyan jellegű speciális szempont a vizsgált körben, amelyet a mérlegelésnél megkülönböztetetten kell figyelembe venni. (...) A törvényhozónak gondoskodnia kell arról, hogy az alkotmányos kötelezettség teljesítése ne okozzon hátrányos munkavállalói helyzetet, függetlenül attól is, hogy a kötelező katonai szolgálat teljesítése előtt vagy alatt a katonai szolgálatra kötelezett személy munkaviszonyban vagy azzal egy tekintet alá eső más jogviszonyban állt-e.” 6/1997. (II. 7.) AB határozat Indokolás II/2.

önkéntes haderőre áttérést végső soron a korábban törvényben részletezett rendszer alapvető elemeinek alkotmányos szintre emelése felé tolta, részint a rendszerelemek 'bebetonozása', részben az alkotmánybírói érvek megkerülhetősége érdekében. A szabályozási ellenhatás tehát egyértelműen a többségi érvelés logikáját követte.

Az Alkotmánybíróság a többségi érvelés honvédelemre vonatkozó részében a honvédelem hatékony biztosítása körében az állam szervezet-fejlesztési szabadságából indult ki,⁷³ amelyet a honvédelmi kötelezettség-rendszer törvényi szabályainak összefoglalásával egészített ki.⁷⁴ Az általános feladatrendszer, a

⁷³ „Az Alkotmánybíróság előre bocsátja, hogy a vizsgált kérdés kapcsán nem feladata annak eldöntése: a sorozáson alapuló, illetőleg a hivatásos vagy professzionális haderő működtetése a legcélszerűbb vagy leghatékonyabb-e, továbbá nem képezi a vizsgálat tárgyát a haderőépítés rendszere és gyakorlata. (...)A 6/1997. (II.7.) AB határozat leszögezte: 'A kötelező (sor- vagy tartalékos) katonai szolgálat az Alkotmány 70/H. §-a alapján a honvédelmi törvényben meghatározottak szerint rendelhető el; az érintett személynek ezzel kapcsolatban szabad választási lehetősége nincs,' (ABH 1997. 67., 69.) Megállapította továbbá azt is, hogy a honvédelmi kötelezettség teljesítésének az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdése által szolgálati módonként történő meghatározása megfelelőképpen szolgálja az ország védelmi képességének fenntartása érdekében a lelkiismereti szabadság érvényesülését. (Részletesen: 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 260., 269.)” 50/2001. (XI. 29.) AB határozat Indokolás IV. 2.1.

⁷⁴ „Az állampolgárok a honvédelmi kötelezettség részeként személyes szolgálatot és vagyoni szolgáltatást kötelesek teljesíteni. A személyes honvédelmi kötelezettség része a hadkötelezettség, a polgári védelmi kötelezettség, a honvédelmi munkakötelezettség [Hvt. 69. § (1)-(2) bekezdés]. A hadkötelezettség része a szolgálati kötelezettség, amely fegyveres vagy fegyver nélküli katonai, illetve polgári szolgálat útján teljesíthető [Hvt. 70. § (2) bekezdés, 92. § (1) bekezdés]. A katonai szolgálati kötelezettség alapján a hadkötelesek sor-, tartalékos és póttartalékos szolgálatot teljesítenek [Hvt. 93. § (1) bekezdés]. A sorkatonai szolgálat célja a hadköteles személy elméleti és gyakorlati kiképzése, illetőleg felkészítése a haza védelmével kapcsolatos katonai feladatokra, ezen belül meghatározott parancsnoki beosztás ellátására (Hvt. 95. §). A

honvédelem hatékony rendszerének létrehozására és fenntartására irányuló állami kötelezettség biztosítása során a bizonytalansági tényezőkre is figyelemmel lévő állami reagálás részét képezheti a szolgálati kötelezettség rugalmas érvényesítése,⁷⁵ amely végső soron

tartalékos állomány egy részét szintén a más sorkatonai szolgálatot teljesített hadkötelesek képezik. A tartalékos katonai szolgálat célja egyfelől a továbbképzés, másfelől meghatározott katonai feladatok végrehajtása (Hvt. 121. §).” 50/2001. (XI. 29.) AB határozat Indokolás IV. 2.2.

⁷⁵ „Az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdésében meghatározott, típusaiban is nevesített személyes szolgálati kötelezettség az általános honvédelmi kötelezettség meghatározó elemeként biztosít eszközt a honvédelemből eredő feladatok ellátására. Az állami igényét ezen személyes szolgálati kötelezettség teljesítésére az Alkotmány 5. §-a és 40/A. § (1) bekezdése alapozza meg. Ezen alkotmányi rendelkezések nem tesznek fokozati különbséget ’békeidőre’ és ettől eltérő állapotokra nézve az állam kötelezettségei, és ennek teljesítéséből eredő igényei között. Az alkotmányos kötelezettségként megoldandó feladat jellegétől, a fennálló veszélytől és számos egyéb tényezőtől függően az állam jogosult eldönteni, hogy a honvédelmi kötelezettség teljesítése adott időszakban vagy időpontban állampolgáraitól milyen terjedelemben igényli, illetve kiket és milyen feltételek mellett mentesít a személyes szolgálati kötelezettség egyes típusai alól. (...) A hadkötelezettségnek és ezen belül a személyes szolgálat útján teljesítendő honvédelmi kötelezettségnek, mint alkotmányos kötelezettségnek – akár csak a ’békeidőre’ érvényes megszüntetése gyökeresen alakítja át a honvédelem terén az állam és az állampolgár jogviszonyát. Ilyen esetben kizárólag az állampolgár elhatározásától függ, hogy teljesít-e katonai szolgálatot és arra nem kötelezhető. (...) A személyesen teljesítendő sorsszolgálati kötelezettség megszüntetése az alkotmányos kötelezettség lényeges elemének megszüntetését vonja magával. A hadkötelezettségnek, mint alkotmányos kötelezettségnek lényeges eleme, hogy az alapján az állam határozza meg az igénybevétel lehetőségét, körét, időpontját, időtartamát és joga van elvárni az állampolgártól ennek teljesítését. Ehhez ad felhatalmazást az állam számára az Alkotmány 70/H. §-ának (1) és (2) bekezdése, amikor a haza védelmét és ezen belül a honvédelmi kötelezettséget általános állampolgári kötelezettséggé teszi. A felhatalmazás az állam oldalán nem jelenti egyben a honvédelmi kötelezettség automatikus, mindenkit, minden időben, teljes

a polgári szolgálat létét is determinálja. A kötelezettségek időbeli beazonosítása az Alkotmánynak nem része, így önmagában a békeidőszak megjelenítése is burkolt alkotmánymódosítás.⁷⁶ Utóbbi vonatkozásban a többségi véleményt csak annyiban tartjuk visszaigazolhatónak, hogy a korabeli alkotmányos szabályok kifejezetten nem tartalmazták a békeidőszak terminológiáját, ugyanakkor a nem békére vonatkozó szabályok – bizonytalan

körben terhelő kötelezettség kényszerű érvényesítésének kötelezettségét. (...) Az állam részéről az állandó, teljes körű igénybevétel jogáról történő időleges lemondás, a mentességek és kedvezmények biztosítása mindazonáltal az alkotmányos kötelezettséget nem szünteti meg és az állampolgár oldalán nem teremt alanyi jogot arra, hogy ez a helyzet változatlanul maradjon.” 50/2001. (XI. 29.) AB határozat Indokolás IV. 2.3-4.

⁷⁶ „Az Alkotmány 70/H. § (1) és (2) bekezdése a honvédelem alkotmányi kötelezettségének teljesítésével kapcsolatban nem tesz különbséget ’békeidő’ és ettől eltérő állapotok között. Az Alkotmány 8. § (4) bekezdése sem a kötelezettségek, hanem a rendkívüli állapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet idején az alapvető jogok gyakorlásának felfüggeszthetősége és korlátozása oldaláról különböztet eltérő készenléti szintek és különböző fenyegetettséget jelentő állapotok között. Ezzel összhangban az Alkotmánynak az Országgyűlés feladatait és jogkörét érintő II. fejezete a hadiállapot kinyilvánítása, az idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély), és a belső rendet fenyegető szükséghelyzet hármasság fogalmi rendszerében tesz különbséget az államszervezet Alkotmányban szabályozott szervei és személyei feladatát, jogkörét illetően.

Mindezen rendelkezések egyfelől azt mutatják, hogy az ország külső és belső védelme szempontjából a honvédelmi kötelezettséget is érintő olyan eltérő veszélyességi fokok állnak fenn, amelyek között a jogalkotó alkotmányi szinten tartotta szükségesnek a különbségtételt. Másfelől az e szabályokban megfogalmazott fenyegetettségi szintek nem feleltethetők meg egyszerűen a békeidő és – összefoglalóan – minden más állapot különbségének. Ennek folytán az Alkotmánybíróság megállapítja azt is, hogy a kérdésben megjelenő békeidő fogalma olyan új kategória, amelyet az Alkotmány 70/H. §-a és egyetlen más rendelkezése sem tartalmaz.” 50/2001. (XI. 29.) AB határozat Indokolás IV. 2.5.

határvonaluk, különösen a 19/E. § miatt – legalábbis relatíve elkülönülő részt alkottak, az Alkotmánybíróság pedig korábban önmaga utalt az élet veszélyeztetése körében a békétől eltérő feladatokra, igaz, a viszonyítási pont nevesítése nélkül.⁷⁷

Nem kívánjuk vitatni az Alkotmánybíróság többségi álláspontját abból a szempontból, hogy a békeidejű sorkatonai szolgálat fenntarthatósága – hasonlóan az egyéb alkotmányos kötelezettségekhez, így a közteherviseléshez – népszavazásra alkalmas tárgykör-e. A szerző beállítottsága szerint e kérdés – különösen akkor, ha a politikum domináns szereplői alapvető választási üzenetként exponálják – legalább a társadalom érintett korosztályában evidens teherlerázáshoz vezet akkor is, ha Ausztriában az önkéntes haderőre áttérés ügyében 2012-ben megszervezett népszavazás – a kormányzati szándék megerősítése helyett – a hadkötelezettség fenntartását eredményezte. Ennek oka ugyanis legalább annyira lehetett az ország semlegességéből adódó érzelmi sajátosság, mint a polgári szolgálat kiürülése folytán a szociális ellátórendszer színvonalasásától való félelem, vagy egyszerűen a protest szavazat.

Az alkotmánybírósági döntés időpontjában egyébként a kormányzati program és az ellenzék szándéka között – legalábbis látszólag – mindössze időbeli ütemezési különbség volt: a hosszú távú fejlesztési irányok között szerepelt az önkéntes haderőre áttérés programja, azonban mintegy 10 éves távlatban, az áttérés feltételeinek megteremtése után. A választásokat megelőzően egy ellenzéki párt által kikényszerített „szüntessünk-e meg egy kötelezettséget” típusú népszavazás választás-befolyásoló szerepe ugyanakkor a kérdés tárgyán túlható körben is valószínűsíthető volt. A többségi vélemény így – a törvényi szabályok alkotmányos szintre emelésével – a kormánypárti pozíció védhetetlen kommunikációs helyzetét oldotta fel, amelyhez képest – pár évvel később, kormányzati programként – a kikényszerített alkotmánymódosítási tárgyköri kibővüléssel ténylegesen megvalósult az önkéntes haderőre

⁷⁷ Vö: 46/1994. (X. 21.) AB határozat Indokolás II/1.

áttérés, immáron az alkotmányos időbeli korlátozások rendszerbe szervezésével. A határozat okkal vitatott elemei így fejlesztő hatással bírtak a honvédelmi alkotmányosság rendszerbe-szervezése során.

A kisebbségi érvek ugyanakkor a jogok és kötelezettségek eltérő jellege,⁷⁸ valamint az alkotmányos és törvényi szint lehatárolhatóságából eredő szabályozói szabadság alapján a törvényhozási szint közvetlen demokráciával való kiválthatósága mellett hatottak. A kötelezettség-szűkítési érveléssel kapcsolatban ugyanakkor szükséges annak megemlítése, hogy az Alkotmány korabeli szövege a 70/H. § (2) bekezdésében a honvédelmi kötelezettség jelzőjeként tartalmazta az „általános” kifejezést, amelyhez képest a kötelezettség szempontok, például a meglévő katonai szakértelem szempontjából célzott érvényesítése megítélésünk szerint alkotmányosan vitatható lett volna. E vonatkozásban az Alkotmány szövegének erősebb normatív tartalmat tulajdonítunk, mint a különvéleményi érvelés.⁷⁹

⁷⁸ „Ezzel szemben az alapvető kötelezettségek tartalmát a törvényhozó nem bővítheti. Az Alkotmányban meghatározott kötelesség alacsonyabb mértékben történő megállapítása, illetve kikényszerítésének mellőzése viszont lehetséges. Az állami beavatkozással szembeni tilalom ugyanis az alapvető kötelességek esetében nem a kötelesség korlátozására vonatkozik, hanem a többletkötelezettség megállapítása tekintetében áll fenn.” Dr. Bihari Mihály különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, 1. pont

⁷⁹ „Az Alkotmány 70/H. §-a értelmében a haza védelme, illetve az általános honvédelmi kötelezettség általános jellegű alkotmányos deklarációt jelent. A kötelesség megjelöléséből és a kötelességhez kapcsolt alanyi kör meghatározásából következik, hogy a kötelesség érvényesítéséhez szükséges részletes szabályokat az alkotmányozó nem kívánta szabályozni. (...) Így a haza katonai védelmének megszervezése, valamint a haza védelmére vonatkozó állampolgári kötelesség nem alkotmányozási, hanem törvényhozási tárgykor.” Dr. Bihari Mihály különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, 2. pont

A fegyveres katonai szolgálat korábbi preferáltságának⁸⁰ biztosítása szempontjából pedig ki kell emelni az alternatív szolgálatok szigorított választhatósági és szolgálatteljesítési feltételrendszer alkotmányosságát, amely – a polgári szolgálat vonatkozásában – a sorkatonai szolgálat időtartamának csökkenése és a tartalékos szolgálati idő emelkedése miatt már-már az aránytalanság szintjét hordozta.⁸¹ Végül a hivatásos-szerződéses állomány szubszidiáriusan érvényesülő helytállási kötelezettségének értékeléséhez képest az általános honvédelmi kötelezettség teljes kifogásaként értékelhető az egyik különvéleményi érv.⁸²

⁸⁰ „A katonai szolgálat tartalmát (sorkatonai és tartalékos katonai szolgálat) az Alkotmány nem határozza meg; ez a törvényhozó szabadságába tartozik [Alkotmány 71/H. § (3) bekezdés]. Az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdésének végletes (de elvileg ki nem zárható) értelmezése szerint, ha az állampolgárok túlnyomó többsége fegyver nélküli katonai szolgálatot választana, s ennek eredményeképpen a sorkatonai szolgálat ellehetetlenülése következne be, mindez nem befolyásolná az államnak a haza védelmére irányuló alkotmányos kötelezettségét, a haza hatékony katonai védelmének teljesítését, illetőleg biztosítását (Alkotmány 5.§ és 40/A. §). (...) A népszavazásra feltett kérdés tehát – eredményes népszavazás esetén – nem szüntetné meg az általános honvédelmi kötelezettség Alkotmányban előírt formáit, kizárólag a törvényhozó számára határozná meg jogalkotási feladatot.” Dr. Holló András különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, 3. pont

⁸¹ A szélsőséges eltérés vonatkozásában lásd az OBH 3707/1998. ügyben visszaigazolt 9+6+2 hónapos számítást a 9 hónapos sorkatonai szolgálattal összevetésben.

⁸² „Álláspontom szerint az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdésében írt honvédelmi kötelezettség 'katonai szolgálattal' teljesíthető, amely mind fegyveres, mind pedig fegyver nélküli lehet. Az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdése tehát a 'katonai szolgálat' intézményének fenntartásával véli teljesíthetőnek (teljesítendőnek) a honvédelmi kötelezettséget. A népszavazásra feltenni szándékolt kérdés ezt a 'katonai szolgálattal' nem érinti, hiszen mind a sorkatonai szolgálat, mind pedig az önkéntes hivatásos haderő katonai szolgálat-tételi kötelezettséget jelent, s közülük bármelyiknek a lehetővé tétele esetén érintetlen marad a honvédelmi

A hasonló logikai rendszerű különvélemények közül tartalmi komplexitás és terjedelem szempontjából kiemelkedik a Kukorelli különvélemény, amely – a gyülekezési jogtól eltérően – nem vált a későbbiekben sem a többségi érvelés gondolatmenetévé, ugyanakkor a kötelezettség-rendszer szempontjából alapvető megfontolásokat tartalmaz. Az érvelés szerint az alapvető jogok és kötelezettségek – többi különvélemény által is kiemelt – eltérő funkciója és korlátozhatósága rendszerszintű eltérést hordoz, ahol az alkotmányos szinten a kötelezettségek érintése rendszerszerűen mellőzhető is lenne.⁸³ Az állampolgári kötelezettség tartalmát a különvélemény időben differenciálnak tételezi,⁸⁴ ahol akár a kötelezettség-rendszer

kötelezettség részeként meghatározott katonai szolgálat.” Dr. Kiss László különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz

⁸³ „Álláspontom szerint az alkotmányos rendszer nem az állam és az állampolgár együttműködésén, az alapvető jogok és kötelezettségek egyenértékűségén alapul. A tartalmi értelemben vett alkotmányosság alapfeltétele az, hogy az Alkotmány biztosítsa a területén tartózkodó minden ember számára az alapvető emberi jogokat, és e jogok érvényesítése érdekében rendelkezzen az állami hatalmak megosztásáról. Ezzel szemben nem szükségszerű, hogy az Alkotmány felsorolja az ’alapvető kötelességeket’, illetve az ’állampolgári kötelességeket’, és az Alkotmány átfogó módosításáról rendelkező 1989. évi XXXI. törvény elfogadása óta meghaladottnak számít az a szemlélet, amely szerint az alapvető jogok gyakorlása az alapvető kötelezettségek teljesítésétől függ. (...) Az állampolgárokat terhelő egyes kötelezettségek – esetleges – alkotmánybeli megjelenése elsősorban arra szolgál, hogy az így nevesített kötelezettség létjogosultsága (szükségessége) alkotmányos szempontból megkérdőjelezhetetlen legyen, és így a törvényhozó a kötelezettség végrehajtása érdekében az alapvető jogok – arányos mértékű – korlátozását rendelkezze el.” Dr. Kukorelli István különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, Alapvető jogok és kötelességek viszonya alcím

⁸⁴ „Álláspontom szerint az állampolgári kötelezettséget az Alkotmány 70/H. § (1) bekezdése fogalmazza meg a haza védelmére vonatkozó általános kötelezettség meghatározásával. Az ’általános honvédelmi kötelezettség’ mint állampolgári kötelezettség olyan, időben változó fogalom, amelynek tartalmát nem határozza meg az Alkotmány, hanem arról a törvényhozónak kell rendelkeznie. A 70/H. § (2) bekezdésének elsődleges címzettje a

időbeni differenciálása, vagy kiváltása is megengedett.⁸⁵ A népszavazás körében az intézményrendszer egyes elemei

törvényalkotó: amennyiben fegyveres katonai szolgálatra kötelezi az állampolgárokat, illetve azok egyes csoportjait, köteles alternatív magatartást is lehetővé tenni, azaz biztosítania kell a fegyveres nélküli katonai szolgálat, illetőleg a polgári szolgálat választását. Ez az alkotmányos keret egyfelől lehetővé teszi a törvényhozó számára, hogy a haza védelmének biztosítása érdekében – az általános honvédelmi kötelezettség egyik lehetséges részelemeként – fegyveres katonai szolgálatra kötelezze az állampolgárokat. Ez a felhatalmazás teremti meg a vitathatatlan alkotmányos alapot arra, hogy a haza védelme érdekében a törvényalkotó jelentős mértékben korlátozza az állampolgárok számos alapvető jogát, így különösen az emberi méltósághoz való jogból [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] származó általános cselekvési szabadságot, a személyi szabadsághoz való jogot [Alkotmány 55. § (1) bekezdés], a mozgásszabadságot [Alkotmány 58. § (1) bekezdés], a személyes adatok védelméhez való jogot [Alkotmány 59. § (1) bekezdés], és az érintett állampolgárok végső esetben az élet feláldozásának kockázatát [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] is vállalniuk kell. Az Alkotmány 70/H. §-ában foglalt rendelkezések hiányában a honvédelmi kötelezettségek egész intézményrendszere és azon belül különösen a fegyveres katonai szolgálati kötelezettség vizsgálat tárgyává válhatna abból a szempontból, hogy – tekintettel a hivatásos hadsereg alternatívájára – van-e kényszerítő oka az alapjogok ilyen mértékű korlátozásának. Az Alkotmány 70/H. §-ában foglaltakból következően alkotmányos szempontból nem kérdőjelezhető meg önmagában az, hogy – minősített többséggel elfogadott – törvény intézményesíti a fegyveres katonai szolgálati kötelezettséget.” Dr. Kukorelli István különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, A honvédelmi kötelezettség alkotmányos tartalma alcím 1.1.

⁸⁵ „Tehát a törvényalkotó az Alkotmány 70/H. §-a alapján rendelkezhet úgy, hogy az állampolgároknak csak törvényben meghatározott rendkívüli körülmények vagy újabb, eltérő jogalkotói rendelkezés esetén kell kötelező katonai szolgálatot, illetve annak alternatívájaként fegyver nélküli katonai szolgálatot vagy polgári szolgálatot teljesíteniük. Az Országgyűléssel szemben az Alkotmány azt a követelményt támasztja, hogy teremtsen meg a törvényi feltételeit az ország hatékony katonai védelmének, ugyanakkor a szabályozás nem lehet ellentétes az Alkotmányban biztosított alapvető jogokkal, és nem valósíthat meg az állampolgárok egyes csoportjai között

korrigálhatóak, adott esetben a békeidejű szolgálati kötelezettség megszüntetése az azt biztosító járulékos kötelezettségek fenntartása mellett is megvalósítható, azonban a lelkiismereti szolgálatmegtagadásból eredő alternatíva létét még háborús körülmények között is biztosítani kell.⁸⁶ E vonatkozásban

hátrányos megkülönböztetést. (...) Az Alkotmányból nem vezethető le az államnak az a kötelessége, hogy mindenkor kizárólag az általános honvédelmi kötelezettség alapján tegyen eleget a fegyveres erőkkel és a haza védelmével kapcsolatos feladatainak, illetve az, hogy a hivatásos haderő mellett feltétlenül alkalmazza a kényszersorozás jogintézményét.” Dr. Kukorelli István különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, A honvédelmi kötelezettség alkotmányos tartalma alcím 1.1.-1.2.

⁸⁶ „Mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmány 70/H. §-a nem tartalmazza az általános honvédelmi kötelezettség – Hvt.-ben szereplő – valamennyi elemét, csupán a személyes szolgálati kötelezettség részét képező hadkötelezettség egyik elemének számító vagylagos szolgálati kötelezettségeket: a fegyveres katonai szolgálatot, a fegyver nélküli katonai szolgálatot és a polgári szolgálatot nevesíti. A népszavazásra szánt kérdés ezen szolgálati kötelezettség egyik lehetséges részelemének, a sorkatonai szolgálatnak békeidőben való megszüntetésére vonatkozik. Mindebből következik, hogy az aláírásgyűjtő ív munkapéldányán szereplő kérdés nem érinti az általános honvédelmi kötelezettség egészét, mert annak a vagyoni szolgáltatásra vonatkozó elemei, valamint a személyes szolgálati kötelezettség köréből a polgári védelmi kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség eredményes népszavazás esetén is változatlan tartalommal fennmaradnak. Ha némileg eltérő tartalommal is, de szintén megmaradhat a személyes honvédelmi kötelezettség harmadik elemének, a hadkötelezettségnek a tájékoztatási (adatszolgáltatási), bejelentési és megjelenési kötelezettségre vonatkozó része. A sorkatonaság békeidőben való megszüntetése ugyanis nem zárja ki azt, hogy az állam honvédelmi célból – például: esetleges mozgósítás eredményessége érdekében – nyilvántartsa a hadköteles állampolgárok személyes adatait, a hadköteles állampolgárokat egyes adataik bejelentésére, a katonai szolgálatra való alkalmasságuk megállapítása céljából megjelenésre, továbbá honvédelmi célú oktatáson való részvételre kötelezze. (...) Mivel az Alkotmány 8. § (4) bekezdése szerint az Alkotmány 54. §-a és 60. §-a rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem függeszthető fel és nem

ugyanakkor a honvédelmi kormányzat több szempontból is ellentétesen mérlegelt: a járulékos kötelezettségek esetében óvatosabb volt, az aránytalan és 'készletre történő' adatfelhalmozás vádjának elkerülése érdekében az Alkotmányon alapuló szabályozásban került békeidőszakban az állampolgárok kötelezettségekké váló sújtását, ráadásul – a sorkatonai szolgálat hiányát feltételezve – a tartalékos katonai szolgálati kötelezettség fenntartását sem minősítette arányos tehernek. Ha ugyanis az alternatív szolgálati formák teljesítésének időtartama a sorkatonai és tartalékos katonai szolgálat együttes időtartama, az Alkotmány pedig a kötelezettség általános jellegét hangsúlyozza, a sorkatonai szolgálati kötelezettség megszüntetése után már diszkriminációs szempontból nem védhető a korábban sorkatonai szolgálatot teljesített állomány tartalékos katonai szolgálattal való terhelése, a nem kiképzettek esetében ugyanis ennek kivételes helyettesítését a póttartalékos szolgálat intézménye szolgálta.

A korábbi – és továbbhatásuk miatt a jelenleg is hatályos – szabályok szerint a polgári szolgálat teljesítése – békében és háborúban egyaránt – a szolgálati kötelezettség alóli mentesüléssel járt. A polgári szolgálat intézménye a békeidejű szolgálati kötelezettség megszűnésekor még átmenetileg fennmaradt, azonban az Alaptörvény kettős alternatívájával már nem volt összeegyeztethető. Az egy további kérdés, hogy a rendkívüli állapotban érvényesülő honvédelmi munkakötelezettség és a polgári védelmi kötelezettség esetében akár elvileg is biztosítható-e a honvédelmi céloktól való leválaszthatóság. Ha utóbbi kérdésre nemleges a válasz, a polgári szolgálat háborús körülmények közötti intaktságának vétele is megdőlhet.

„Így viszont a határozat a honvédelem legkülönfélébb kérdéseinek szabályozását az Alkotmány szintjére emelte, és kizárta

korlátozható, a törvényi szabályozásnak ilyen esetekben is érvényre kell juttatnia az Alkotmányból származó, a katonai szolgálat lelkiismereti okokból történő megtagadását biztosító körülményeket.” Dr. Kukorelli István különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, A honvédelmi kötelezettség alkotmányos tartalma alcím 2.1.

*abból a törvényhozó hatalmat, amit elfogadhatatlannak és megvalósíthatatlannak tartok.*⁸⁷A különvélemény összegzett megállapításával ellentétben a többségi határozat forgatókönyve szerint megvalósult önkéntes haderőre áttérés összességében

- koherencia-szempontról zártabb alkotmányos szöveget eredményezett a békétől eltérő időszakok rugalmasabb rendszerének kialakításával,
- a kötelezettségi rendszer (időben differenciált) kibontását magasabb szinten konszolidálta, ugyanakkor
- később lehetőséget biztosított a katasztrófavédelmi intézményrendszer leválasztására a haza katonai védelméről a tevékenység eltérő okára és céljára tekintettel.

Az már más kérdés, hogy az Alaptörvény kodifikációja során a korábban meghaladottnak minősített jogok és kötelezettségek egyensúlyára épített rendszer generális jelleggel visszaállításra került az állampolgári felelősségvállalásra épített filozófia jegyében. A békeidejű szolgálati kötelezettség ugyanakkor – az önkéntes tartalék-képzési kötelezettség megjelenésével árnyaltan – nem volt még lehetőség szintjén sem politikailag visszaállítható az alkotmányozás történelmi körülményei között. E szempontból ugyanakkor az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolásának elemei a különvéleményekkel színezett formában eredményezték a tényleges alkotmányos szabályozási szint tartalmi kiterjesztését.

3. Összefoglalás

A katonák alapjogainak vizsgálata során – eltekintve a két hadkötelezettségi követelmények és feltételek rendszerezésére irányuló kiemelt határozattól – alapvetően az Alkotmánybíróság az egyes jogok korlátozhatóságának pontszerű vizsgálatát folytatta le anélkül, hogy a honvédelem, mint alrendszer vonatkozásában törekedett volna a funkcionális szükségesség megragadására. A

⁸⁷ Dr. Kukorelli István különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, A honvédelmi kötelezettség alkotmányos tartalma alcím 4.1.

szükséges megállapítása – eltekintve a más alrendszerekre kiterjedő hatásától, vagy a más alrendszerekből áthozott követelmények érvényesítésétől – így az alkotmánybíróági érvelésben legfeljebb a rendszer-igazololó, de nem rendszerképző követelmények szintjét érte el: a dogmatika az egyes korlátozások visszaigazolására alkalmassá válhatott, de a konkrét követelményeken túl legfeljebb az analógia alkalmazása jelenthetett a jogalkotó számára igazodási pontot.

A jogalkotói mérlegelés mélyebb, rendszer-képző befolyásolásának igénye viszont minimálisan az első ombudsman gyakorlatában kimutatható. Nem véletlen, hogy az ombudsman aktivizmusa – végső soron – a jogalkotói oldalról konfrontatív hozzáállásnak bizonyult, legyen szó tevékenységi körök kizárásáról a hadkötelezettség köréből a tűzszerészet kapcsán, az állam életvédelmi kötelezettségének szervezeten belüli olvasatáról, vagy éppen a szólásszabadság határai következetes kitágításának igényéről.

E rendszerteremtő igényű következtetéseiben az ombudsman tipikusan a szükségességi érvelésre alapítva kérdőjelezte meg a korlátozás lehetőségét, vagy pedig a szükségesként elfogadott alapjogi korlátozás arányos mértékét (legkisebb alkalmas korlátozás elve) kérte számon, változó sikerrel. Hipotézisünk szerint ugyanakkor ezen esetekben oly módon avatkozott be a haderő békeidejű, de több esetben különleges jogrendi tevékenységre is kiható alapvető szakmai szabályaiba, hogy az már visszahatásában az alapjogi hivatkozás egészét kérdőjelezte meg a katonai hatékonyság oldaláról. A szükségességi hivatkozás tehát – végső soron – az erre irányuló rendszerezési igény ellenére sem teremtett vonatkoztatási rendszert annak ellenére, hogy az Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdésébe az Alkotmánybíróság által kialakított hivatkozási doktrína ténylegesen be is épült.

A jelen tanulmány hipotézise tehát az alábbiakban összegezhető:

- az Alaptörvény a honvédelmi értelmezési tartományú részeiben az Alkotmányhoz képest konszolidációra és rendszerzésre törekedett, az intézmények radikális felülvizsgálata nélkül,
- ennek következtében fennmaradt az a módszertani eltérés, amely szerint míg az államszervezeti részek a túlírtság szempontjából bírálhatóak, az alapjogi rész alulszabályozott, legalábbis az alaptörvényi szinten,
- az ezt korrigálni hivatott 1. cikk (3) bekezdése az alkotmányos érték védelme érdekében feltétlenül szükséges és a céllal arányos korlátozás körében csak olyan elvárást teremt, amely a konkrét szabályozási elemek megsemmisítési vagy megvédési indokaként szerepelhet, a rendszer kialakítása szempontjából azonban nem elégséges szinten egzakt szabály, így a különböző mélységű korlátozási szintek rendszerbe épülését biztosítja anélkül, hogy a szabályozás rendszerszintű, koherens intézményei beépülhetnének.

Mindezek következménye, hogy a politikai rendszer elemei ad hoc igények alapján a korlátozások egyes elemeit kiterjeszthetik anélkül, hogy ennek a tényleges katonai működés szempontjából bármilyen relevanciája lenne. Konkrét példaként a politikai tevékenység, mint az egyetlen konzekvens alkotmányos szintű korlátozási elem jelölhető meg: míg az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye 7. cikkében a törvény előtti egyenlőség követelményének (2) bekezdésében tartalmazza a szövetségi hadsereghez tartozó állami alkalmazottak politikai jogainak csorbítatlanságát, a náciitlanítás által determinált NSZK Alaptörvény hivatkozott cikke már lehetővé teszi a törvényi szintű, de általánosabb keretű korlátozást.

A magyar Alkotmány 2010. őszi önkormányzati választásokkor hatályos szövege – ezzel szemben – a Rekvényi ügyben visszaigazolt korlátozhatósági szinthez képest két vonatkozásban is túlment:

- a korlátozást a passzív választójog gyakorlása oldaláról közelítette meg (politikai tevékenységi tilalom helyett választhatatlanság), valamint
- az alanyi kört a volt hivatásos katonákra is kiterjesztette – más ex-fegyveresekkel egyetemben – kialakítva így végső soron a korlátozott politikai jogokkal rendelkező civilek kategóriáját is.

E ponton – mellőzve a Rekvényi ítélet tranzitállami hivatkozási szintjét – az is megállapítható, hogy a pártállami időkben domináns politikai elkötelezettségen alapuló egyoldalú pártlojalitás többpártrendszerbe átkerült változata a látens pártszimpátiák formális érvényre jutásának tilalma mellett ténylegesen a bűvópatak-szerű érvényesülés dupla vagy semmi típusú játékát alakította ki. A preferenciák kinyilvánítása egyrészt negatív esetben a méltatlanság vagy a fegyelmi eljárás lehetőségét hordozta,⁸⁸ másrészt viszont a

⁸⁸ Lásd az uralkodó gyakorlat vonatkozásában az OBH 1027/1999. számú jelentésben a HEL-Szűcs Mihály ügyet. Az előadás elhangzását követően 2014. március 5-én hirdette ki Kónya Péter fegyelmi ügyében a Kúria az Mfv.II.10.378/2013/4. számú felülvizsgálati bírósági ítéletét, amely a korábbi óvatos gyakorlat megtöréseként értékelhető. „A felperes a Magyar Nemzetben megjelent interjút nemcsak mint egy országos érdekképviselési szervezet elnöke adta, hanem a szakszervezettől szervezetileg és annak tevékenységétől is elkülönült mozgalom elnökeként adta, melyet az eljáró bíróságok is megállapítottak. A cikk tartalmát megvizsgálva megállapítható, hogy abban a felperes a szolgálati nyugdíjakkal összefüggő érdekképviselési tevékenységet meghaladó kormányzati tevékenységet bíráló kritikát fogalmazott meg, mindemellett részletesen nyilatkozott a Szolidaritás Mozgalomhoz való csatlakozás lehetőségéről, az aktivisták számáról, a mozgalom szervezéséről, a demokratikus erők összefogásának szükségességéről, arról a célról, hogy 'felépítsék' és 'tömegmozgalommá' tegyék a Szolidaritást, amely kijelentések az alperes megalapozott érvelése szerint nem minősíthetőek szakszervezeti érdekképviselési tevékenységnek. Ezért az ugyanazon cikkben megfogalmazott, kormányzati politikával szembehelyezkedő nagy nyilvánosság előtti vélemény-nyilvánítás alkalmas lehet politikai elkötelezettség, illetve a politikai semlegességet

pozitív elkötelezettségi olvasatban extraprofittal, a magasabb beosztás elnyerésével is járhatott. Ténylegesen tehát egy olyan korlátozás időben és személykörben való kiterjesztése valósult meg egy önkormányzati választás vonatkozásában, amely még a fegyveres erőn és rendvédelmi szerveken belül is hatékonysági hiátusokkal volt terhelt. Arról nem is beszélve, hogy a hivatásos / szerződéses különbségtétel alkotmányos szinten nem volt indokolható (a tábornoki szint eltérése ehhez önmagában kevés), törvényi szinten pedig a dominánsan megjelenő legalizálásában alkotmányossági szempontból volt megalapozatlan, a Lex Borkai-módosítást követő Hjt. szövegváltozatban pedig funkcionális oldalról vált vitathatóvá, mivel éppen azok visszaáramlása vált mérlegelendővé a politikusi létszaktól követően, akik pályamódosításának véglegessége – a lelkiismereti akadály determináltságának véglegességére vonatkozó analógiához hasonlóan – vélelmezhető lett volna.

Még ennél is markánsabb szempont, hogy míg a rendőrségi törvény fegyverhasználati szabályai soronként mérettettek meg az Alkotmánybíróság előtt, a honvédelem vonatkozásában még az ombudsman-vizsgálat során is csak kivételesen került tematizálásra a kifelé tartó behatolóval szembeni irányzott lövés szükségességi indokolhatósága vagy – normaszintből eredő – megengedhetlensége. A légiereő fegyverhasználatának politikai döntési szint alatti szakmai szintre utalása, és egyáltalán az ilyen típusú fegyverhasználat polgári légi járműveket érintő nemzetközi szerződésekkel összevetett megengedhetősége még akkor sem került exponálásra, amikor az Alkotmánybírósághoz fordulás feltétele nem függött a tényleges érintettségtől.

Arról már nem is beszélve, hogy a belső jogban erőteljesen korlátozott karhatalmi típusú felhasználás lehetősége a békemissziós tevékenységek során voltaképpen nyilvánvaló szükségletként került

megkérdőjelező tevékenység megállapítására. Az alperes a felperessel szemben a legenyhébb fenyítést szabta ki, így megállapítható, hogy az alperes nem ítélte a felperes fegyelemsértését súlyosnak, a kiszabott fenyítés pedig az ügy valamennyi ismervét értékelve nem jogellenes.”

befogadásra, és tíz évet meghaladó gyakorlatot követően – jelentős késedelmet követően – kiegészítés formájú kodifikálásra.⁸⁹

Mindezek alapján a katonák alapvető jogaival kapcsolatos szabályozási rendszerrel összefüggésben megállapítható, hogy a hangsúlyaiban változó rendszer jogkorlátozási szintje az 1996-1997-es szinthez képest a megváltozott működési igények által determináltan jelentős mértékben módosult, a szolgálat érdeke ennek során az egyéni szempontokkal konkuráló meghatározó érdekké vált. Az önkéntes haderőre áttéréssel párhuzamosan ugyanakkor a katonai célszerűségtől mentes korlátozások elhagyásra kerültek, amelynek következtében a jogvédő szervek honvédelmi tevékenységet érintő aktivitása is lecsökkent. Ebben a trendben a tanulmány lezárásáig a szabályozási rendszer Alaptörvényre épített új megjelenése minőségi változást nem okozott, ugyanakkor az alkotmányozási folyamat során a szolgálati nyugdíj intézményének fokozatosság nélküli kivezetése a szabályozási rendszer szempontjából hosszú távon ható aránytalansági helyzetet eredményezett részint a jogok és kötelezettségek összevetése, részben pedig a hivatásos és szerződéses állomány összehasonlítása szempontjából. Mindezek részletes bemutatása ugyanakkor az egyes alapjogi szabályozási csomópontok önálló elemzését teszi szükségessé.

⁸⁹ Vö: A 1310-14/2011. és 651-11/2012. ny. számokon kijelölt tényfeltáró bizottság jelentése a Magyar Honvédség rendszeresített fegyverzeti eszközeinek és harcanyagainak 2006. szeptember 17. és december 31. közötti időszakban a rendvédelmi szervek részére történő átadásáról és az új Hvt. 2013. évi XCVII. törvénnyel beiktatott 61/A. §-ában a gumilövedék, a pirotechnikai eszköz, a könnygázhasználat, az elfogó háló kilövő eszközzel vagy fegyverrel történő célba juttatása nem minősül műveleti területen nem minősül lőfegyverhasználatnak, ha nem irányul az élet kioltására és a nemzetközi dokumentumok a hadijoggal összhangban azok használatát megengedik.