



HONVÉDELMI MINISZTERIUM

DR. BENKŐ TIBOR
miniszterDr. Sulyok Tamás úr
az Alkotmánybíróság elnöke

ALKOTMÁNYBÍROSÁG	
Ügyszám:	11/395-2/2019
Érkezett:	2019 ÁPR 04. Kétszemélyesen
Példány:	1
Melléklet:	0 db
Kezelőiroda:	du

Budapest**Tisztelt Elnök Úr!**

Az Alkotmánybíróság honlapján közzétett eljárások alapján, tudomásomra jutott, hogy a II/00395/2019. ügyszámon az országgyűlési képviselői igazolvánnyal történő belépés rendjéről szóló 18/2018. (XII. 15.) HM rendelet (a továbbiakban: R1) tekintetében – mely a Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet (a továbbiakban: R2) egyes rendelkezéseit is érintette – az országgyűlési képviselők egynegyede az Alkotmánybíróságról szóló 2011. CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján utólagos normakontroll eljárást kezdeményezett.

Az Abtv. 57. § (1b) bekezdésében foglalt jogommal élve az ügygel kapcsolatos véleményemről a következőkben tájékoztatom.

Az indítványozó országgyűlési képviselők az indítványban az R1 1. § (a) és (b) bekezdése, a 2. § "az objektum zárt területei kivételével" szövegrésze és 3. §-a, valamint az R2. Melléklete 184/A.2. pontjának "a Honvéd Vezérkar főnöke által előzetesen, esetenként kiadott engedély alapján, az abban meghatározott terjedelemben" szövegrésze és 184/A.3. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.

A részletes vélemény kifejtését megelőzően szükségesnek tartom kiemelni, hogy a Magyar Honvédség politikailag semleges működése, a katonák politikai meggyőződéstől független és zavartalan szolgálatteljesítése, feladatellátása alapvető követelmény. A katonák közszereplési lehetősége korlátozott, a Magyar Honvédség feladataival ellentétes célú, a közbizalom megingatására alkalmas, a szolgálati rendet, fegyelmet veszélyeztető, vagy a kapott parancsot, előjárói döntést bíráló magánvéleményt nem nyilváníthat ki (a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 18-25. §). Az R2. módosítása arra irányult, hogy a honvédelmet érintő szakmai kérdésben a szükséges tájékoztatást az adott honvédségi szervezet, illetve a Magyar Honvédség képviseletére jogosult, vagy arra adott esetben kijelölt személy adja. A módosítással olyan garanciális szabály megalkotása volt a szándék, mely támogatja a katonát abban, hogy figyelmét a feladat- és hatásköre szerinti tevékenység színvonalas

végrehajtására fókuszálja, és a véleménynyilvánításra vonatkozó korlátozó előírások szerinti, helyes magatartást tanúsítsa minden körülmények között.

A fentiekén túl szükségesnek tartom a honvédelmi érdek fontosságát is kiemelni, hiszen a honvédelmi szervezetek nem hasonlíthatók össze más közigazgatási szervekkel, közintézetekkel és közintézményekkel, melyek nem látnak el az ország szuverenitásának védelme szempontjából kiemelt és speciális feladatokat. A honvédelmi érdek érvényesítése, a speciális feladatok ellátása szükségszerűen speciális szabályok megalkotását és alkalmazását is elengedhetetlenné teszik. A honvédelmi érdek fontosságát – és ezáltal a kiemelt és speciális feladatoknak megfelelő szabályozás szükségességét – számos Alkotmánybírósági határozatban foglalt álláspont is alátámasztja:

- **19/2018. (XI. 12.) AB határozat:**

„[64] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy a nemzetbiztonsági érdekek védelme nem csupán alkotmányos cél, hanem állami kötelezettség is egyben. Az ország szuverenitása és az alkotmányos, az Alaptörvényben meghatározott rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és **honvédelmi érdekeinek** megóvása, a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet sértő vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alaptörvényből közvetlenül levezethető kötelezettsége {hasonlóan: 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [144]; Abh., Indokolás [42]}.”

E határozatban foglalt érvelést tartalmaz a 12/2017. (VI. 19.) AB határozat [42]; 26/2013. (X. 4.) AB határozat [143]; 44/2004. (XI. 23.) AB határozat III.1.4.; 1117/B/2004. AB határozat III.3.3.; 13/2001. (V. 14.) AB határozat IV.1.4.1.

- **30/2012. (VI. 27.) AB határozat**

„[21] Abból, hogy sztrájkjog az Alkotmány által szabályozott jog, következik az, hogy a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a **sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak alkotmányos indokból**, valamely alkotmányos jog, alkotmányos érték, cél védelme érdekében **van helye**.” (ABH 2006, 1188, 1195.). Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában a **honvédelmi** és rendvédelmi szervek által ellátott sajátos, az alkotmányos rend és az alapvető emberi jogok védelmében megnyilvánuló **feladatok jellegére figyelemmel nem találta alkotmányellenesnek** az ezen szervek személyi állományába tartozó köztisztviselőkre és közalkalmazottakra vonatkozó sztrájktilalmat (ABH 2006, 1188.).”

- **916/B/2008. AB határozat**

„III.6. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint **a társadalomnak a katonai-honvédelmi biztonságához kiemelkedően fontos (köz)érdeke fűződik**. Az elégtelen szabályozással ennek a közérdeknek az érvényesülését veszélyeztetné a jogalkotó. Ebben az esetben az egyén jogorvoslathoz való joga és az ország katonai biztonsága iránti társadalmi érdek közötti ellentétet a jogalkotó az azonnali végrehajthatóság kimondásának lehetőségével oldja fel.”

- **132/B/2008. AB határozat**

„III.2. A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat kifejtette, hogy szerződési szabadságra nem vonatkoznak az alapjogok korlátozásához kapcsolódó, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott követelmények. «A szerződési szabadság – (...) – tehát még lényegi tartalmát illetően is alkotmányosan korlátozható, ha a korlátozás végső eszközének fennállnak az alkotmányos indokai. » (ABH 1991, 146, 159.) Ilyen pl. az egészségügyi, **honvédelmi**, és a környezetvédelmi **okból** indokolt korlátozás is.” (105/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1348, 1351-1352., a továbbiakban: Abh2.)”

- **1154/B/2005. AB határozat**

„III.1.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy alkotmányosan elfogadható-e, hogy az államtitok és a szolgálati titok védelmét az állam a büntetőjog eszköztrendszerén keresztül is védi. Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy a büntetőjogi

legalitásnak, azaz a bűncselekménnyé nyilvánításnak és büntetéssel fenyegetésnek alkotmányos indokon kell alapulnia: szükségesnek, arányosnak és végső soron igénybevettnak kell lennie [18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH. 2000, 117, 120. valamint 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 87.].

A fentiekre tekintettel az államtitok és a szolgálati titok büntetőjogi védelme nem jelenti az Alkotmány 61. §-ának az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe ütköző korlátozását, mert a szankcionálás szükséges a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott **honvédelmi**, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi, külügyi vagy nemzetközi kapcsolataival összefüggő, valamint igazságszolgáltatási **érdekei védelme érdekében**, továbbá a Btk. 221. és 222. §-aiban meghatározott tényállások – az 1. 1. pontban foglaltakra figyelemmel – összeegyeztethetőek a büntetőjog ultima ratio jellegével.”

- **15/1995. (III. 13.) AB határozat**

„III.1. A közérdekű adatok nyilvánosságának azonban lehetnek törvényi korlátai. Az Avtv. 19. § (3) bekezdése szerint **honvédelmi**, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi, vagy devizapolitikai **érdekből**, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, illetőleg bírósági eljárásra tekintettel a közérdekű adatok nyilvánosságát törvény korlátozhatja. Hasonló rendelkezést tartalmaz az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Európai Emberi Jogi Egyezmény 10. Cikkének 2. pontja, amely szerint az információszabadság gyakorlása csak törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sérthetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme stb. céljából.”

- **46/1994. (X. 21.) AB határozat**

„II.7. A megjelenésre való felhívás a hadkötelezettség teljesítésének része, amelynek eseteit a Hvt. 80-86 §-ai szabályozzák. Ezek olyan esetek (sorozás, orvosi vizsgálat, adategyeztetés, kérelem elbírálása és hasonlók) amelyek tekintetében az esetleg jogilag kifogásolható felhívás nem okoz olyan sérelmet, amely a **honvédelmi érdekekkel** szemben előnyben részesülne; ellenkezőleg, a helyzet tisztázása a kötelezett érdekében is áll. Ezért nem alkotmányellenes a felhívás törvényessége bírói felülvizsgálatának kizárása. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

II.21. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a **haza védelmének érdekével** arányban áll az az alapjogsérelem, amelyet azok a hadkötelesek kénytelenek elszenvedni, akik a honvédelmi kötelezettség teljesítésének az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdésében biztosított egyik lehetőségét sem fogadják el. Ezért az Alkotmánybíróság a Btk. XIX. fejezete kifogásolt tényállásai alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.”

- **34/1994. (VI. 24.) AB határozat**

„III.1. Mind a közérdekű adatok nyilvánosságának, mind a tudományos kutatás szabadságának alkotmányos korlátokat szabnak azonban a törvényi követelményeknek és az alapjogok alkotmányos korlátozásának megfelelő titoktartási rendelkezések. Ilyen korlátozást tartalmaz az Avtv. 19. § (3) bekezdése, amely szerint valamely adatot törvényi felhatalmazás alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilváníthat és az aktanyilvánosságot törvény **honvédelmi**, nemzetbiztonsági, bűnüldözési bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai **érdekből**, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, végül bírósági eljárásra tekintettel is korlátozhatja.”

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 98. §-a előírja, hogy az állami szervek kötelesek az országgyűlési képviselői tisztséget betöltő személyeket megbízatásuk ellátásában támogatni, részükre a szükséges felvilágosítást megadni.

Az Ogytv. az állami szervek köréből kiemeli többek között a Magyar Honvédséget, és előírja, hogy a képviselő a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter által szabályozott módon jogosult a Magyar Honvédség működésére szolgáló területre belépni.

A jogalkotói szándékot vélhetően a kiemelt állami szervek speciális rendeltetése indokolta, a Magyar Honvédség tekintetében a honvédelmi és nemzetbiztonsági érdek kiemelt fontossága.

A R1 megalkotása és az R2 módosítása az Ogytv. hivatkozott rendelkezésének megfelelően szabályozza a működési területre történő belépést.

Részletes vélemény:

1.1. Nem értek egyet az indítvány 1.2. pontjában megfogalmazottakkal, mely szerint a honvédelemért felelős miniszternek nem volt jogalkotási jogköre az R1. megalkotására. A rendelet megalkotásakor *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* (a továbbiakban: Hvt.) 38. § (1) bekezdése alapján a Magyar Honvédség szervezeti felépítését a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium, a honvédelemért felelős miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó, valamint a Honvédség hadrendje szerinti szervezetek összessége képezte. Mindezekre tekintettel nem állja meg a helyét az az érvelés, miszerint a honvédelemért felelős miniszternek nem volt jogalkotási jogköre az R1. megalkotására.

1.2. Nem ellentétes az Ogytv. 98. § (4) bekezdésével és nem terjeszkedik túl a jogalkotási felhatalmazáson az R1. 2. §-ában meghatározott, a képviselők által támadott szövegrész, így nem értek egyet az indítvány 1.3. pontjában foglaltakkal sem a következőkre tekintettel. Az Ogytv. 98. § (4) bekezdése lehetőséget biztosít a honvédelemért felelős miniszter részére, hogy szabályozza, milyen módon jogosult a képviselő a Magyar Honvédség területére belépni. Nem eredményez jogbizonytalanságot a képviselők által sérelmezett „– az objektum zárt terület kivételével –” megfogalmazás, tekintettel arra, hogy számos joganyag¹ tartalmaz „zárt terület” megjelölést, továbbá az R1. megalkotását megelőzően e jogalkotási körben is e fogalom került korábban alkalmazásra. A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a „zárt terület”, mint gyűjtőfogalom kerül alkalmazásra, mely a zárt, valamint a védett körletet, továbbá a biztonsági területet foglalja magában. Az első két fogalom pontos meghatározását, valamint az oda történő belépés engedélyezésének rendjét *a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség Titokvédelmi és Ügyviteli Szabályzata kiadásáról szóló 11/1996. (HK 7.) HM utasítás* szabályozza, ezért a támadott rendelkezés nem a jogosultságot korlátozza, hanem a különös szabályokra utal. A biztonsági területre vonatkozó alapvető szabályokat *a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről szóló 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet* tartalmazza.

A honvédelmi szervezet területére történő belépés mikéntje szoros összefüggésben van a védendő objektum – különösen az abban tartózkodó személyek, elhelyezett eszközök, fellelhető adatok – biztonságával, mely biztonság magas foka részben azáltal biztosítható, hogy a belépés csak olyan személyek részére engedélyezett, akik részére az a betöltött beosztás, munkakör, az ahhoz kapcsolódó feladat- és hatáskör ellátása miatt indokolt. Az objektumba

¹ A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet Melléklete 552. pont; a tűzoltóság tűzoltási és műszaki mentési tevékenységének általános szabályairól szóló 39/2011. (XI. 15.) BM rendelet 17. §; az Országgyűlési Őrség szolgálati szabályzatáról szóló 84/2012. (XII. 28.) BM rendelet 40/A. § (7) bekezdés; az egyes honvédelmi minisztériumi objektumok védelmével, működésével és az ezzel összefüggő irányítási tevékenységgel kapcsolatos feladatokról szóló 51/2001. (HK 14.) HM utasítás 5. § (1) bekezdés; a honvédségi járművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásáról szóló 97/2009. (XII. 11.) HM utasítás 13. § (1) bekezdés; a Magyarország érdekei szempontjából különösen fontos személyek védelmének, a kijelölt létesítmények őrzésének rendőrségi feladatairól szóló 19/2013. (V. 17.) ORFK utasítás 9. pont.

történő belépés, valamint az objektum területén belül, a különböző szabályozói szinten meghatározott okból elzárt területek vonatkozásában, az ott lévő személyek, tárgyak, eszközök, adatok védelme, biztonsága szempontjából szükséges korlátok, intézkedések bevezetése áll a középpontban. E szabályok indokoltsága pedig minden belépővel szemben fennállnak, így még a Honvédség személyi állományába tartozók közül is csak a betöltött beosztás, ellátott munkakör, végzett feladat alapján, indokolt esetben kaphat felhatalmazást az érintett az adott helyre történő belépésre, ott tartózkodásra. Az Ogytv. 98. § (1) bekezdése szerint az állami szervek a munkájukhoz szükséges felvilágosítást kötelesek a képviselők részére megadni. Amennyiben a képviselő feladatai ellátásához feltétlenül szükséges az adott típusú zárt területre, azon belül a konkrét helyiségbe történő belépés ahhoz, hogy a tájékoztatást megkaphassa, úgy köteles az általános, biztonsági okból, honvédelmi érdekből bevezetett rendelkezéseknek eleget tenni. A képviselő feladatellátása, mely tevékenységével a közt szolgálja, nem járhat együtt a honvédelmi érdek sérelmével, a hazának való károkozás veszélyével, azáltal, hogy a kötelező biztonsági előírások betartására nem teljes körűen kerül sor a kapcsolódó adminisztratív és egyéb kötelezettség teljesítésével. Véleményem szerint e – mindenkiel szemben támasztott – speciális szabályok alkalmazásának a képviselők tekintetében történő elhagyása a rendeltetésszerű működés aránytalan sérelmét eredményezné, melyet az Ogytv. 98. § (4) bekezdése kifejezetten tilt.

Fentiekre tekintettel a rendelkezés nem korlátozza a képviselők jogosultságát.

1.3. Nem értek egyet az indítvány 1.4. pontjában megfogalmazottakkal, tekintettel arra, hogy a hivatkozott rendelkezés kifejezetten az Ogytv. 98. § (1) bekezdésében foglalt képviselői jogosultságok teljeskörű kiszolgáltatását hivatott elősegíteni a következők alapján.

Az országgyűlési képviselő jogosultságának gyakorlása nem járhat a honvédségi szervezetek rendeltetésszerű működésének aránytalan sérelmével. Az országgyűlési képviselő érdekét is szolgálja, hogy látogatását, tevékenységét ne nehezítse meg vagy akadályozza olyan körülmény, melynek felmerülése a látogatás előre egyeztetett, körültekintő megszervezésével elkerülhető. A megfelelő szintű és mértékű felvilágosításhoz, az igényelt és jogszabályi keretek között megadható információ biztosításához szükséges az érintett adatokat tartalmazó iratok, egyéb adathordozók összegyűjtése, előkészítése, a honvédelmet érintő szakmai kérdésben nyilatkozattételre feljogosított, alkalmas személy jelenléte, valamint megfelelő időpont és helyszín megválasztása. A látogatás céljának megjelölését is tartalmazó írásbeli megkeresés megküldésének idejére és a belépés engedélyezésének felsővezetői szinthez kötésére vonatkozó rendelkezések szerinti eljárás nagyban elősegíti a hatékony együttműködést, az eredményes feladatellátást.

Nem állja meg a helyét az az érvelés, miszerint a képviselő joga az R1. 3 § (1) bekezdésével korlátozásra kerülne, hiszen az objektumba történő belépés rendjét az R1. 2. §-a szabályozza. A képviselők részére biztosított objektumba való belépés joga nem függ attól, hogy a képviselő bejelentette-e legkésőbb 72 órával a tervezett látogatását megelőzően annak időpontját és célját. Az időintervallum megadása kizárólag a tájékoztatás kérése tekintetében került meghatározásra, mely kifejezetten az Ogytv. 98. § (1) bekezdésében foglalt képviselői jogosultságok teljeskörű kiszolgáltatását hivatott elősegíteni.

Nem értek egyet az indítvány azon részével sem, miszerint a szabályozás súlytalanná tenné a képviselői jogosultságot. Az indítvány nem jelölte meg tételesen a súlytalanná válás indokait vagy mibenlétét. Álláspontom szerint a hivatkozott rendelkezés kifejezetten az Ogytv. 98. § (1) bekezdésében foglalt képviselői jogosultságok érvényre juttatását segíti.

Fontos kiemelni, hogy az Ogytv. 98. § (1) bekezdése nem a katona egyéni felelősségi körébe utalja a fenti rendelkezés szerinti tájékoztatási kötelezettséget, hanem azt az állami szerv részére állapítja meg. Minden honvédelmi szervezet önálló jogi személynek minősül, melynek képviselőjére az egyszemélyi vezető (parancsnok, vezető) jogosult. A Hvt. 35. § (1) bekezdése szerint a Magyar Honvédség polgári irányítás alatt álló, függelmi rendszerben működő,

békében az önkéntességen, rendkívüli állapotban és megelőző védelmi helyzetben az önkéntességen és az általános hadkötelezettségen alapuló állami szervezet.

1.4. Véleményem szerint nem sérti az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében foglaltakat az R1. 3. § (2) bekezdése szerinti rendelkezés, tekintettel arra, hogy bármely képviselő fordulhat az Országgyűlés honvédelemmel foglalkozó állandó bizottságának elnökéhez.

2.1. Az R2. 184/A.2. szerinti rendelkezése – álláspontom szerint – nem üresíti ki a képviselői jogosultságokat, illetve nem szünteti meg a kötelezettek válaszadási kötelezettségét, csak annak formáját szabályozza. Fontos kiemelni, hogy a Hvt. meghatározza a nemzetbiztonsági és honvédelmi érdekből védendő adatok körét. A Hvt. – véleményem szerint – speciális jogszabálynak minősül, így elsőbbséget élvez. Mindezek alapján, úgy ítélem meg, hogy a fenti rendelkezés mindamellett, hogy nem korlátozza a képviselők jogosultságát, védi a nemzetbiztonsági és honvédelmi érdekből védendő adatokat a meghatározott eljárásrend kialakításával. A Hvt. alapján a honvédelem nemzeti ügy, mely kellő alapul szolgál az R2. vitatott rendelkezéseinek.

Az R2. 184/A.3. pontjában foglalt rendelkezés nem üresíti ki, és nem szünteti meg a kötelezettek válaszadási kötelezettségét, csak eljárási szabályt határoz meg. Minden honvédelmi szervezet önálló jogi személynek minősül, csak a működésével összefüggő, rendelkezésére álló adatokról tud felvilágosítást adni.

Az R2. vitatott rendelkezései speciálisan a katonai objektum területén tartózkodó képviselőkre vonatkoznak, nem csorbítják, nem korlátozzák az Ogytv. 98. § (1) bekezdésében foglalt képviselői jogosultságokat, hiszen az R2. szabályai a helyszíni tájékoztatásra vonatkoznak, nem érintik a képviselő Ogytv. és egyéb jogszabály, különösen az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény* szerinti jogait.

Összegezve a fentieket, álláspontom szerint az R1. és az R2. képviselők által sérelmezett rendelkezései nem sértik, nem korlátozzák, nem üresítik ki az Alaptörvény által a képviselők részére biztosított jogosultságokat, hanem pont ellenkezőleg, azok kifejezetten teljeskörű érvényre juttatását hivatottak elősegíteni, ám mindezt szervezett keretek között és a katonai rendtartást nem zavarva, tervezhető módon.

Budapest, 2019. április 03 - 9 n

Tisztelettel:



Dr. Benkő Tibor