

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

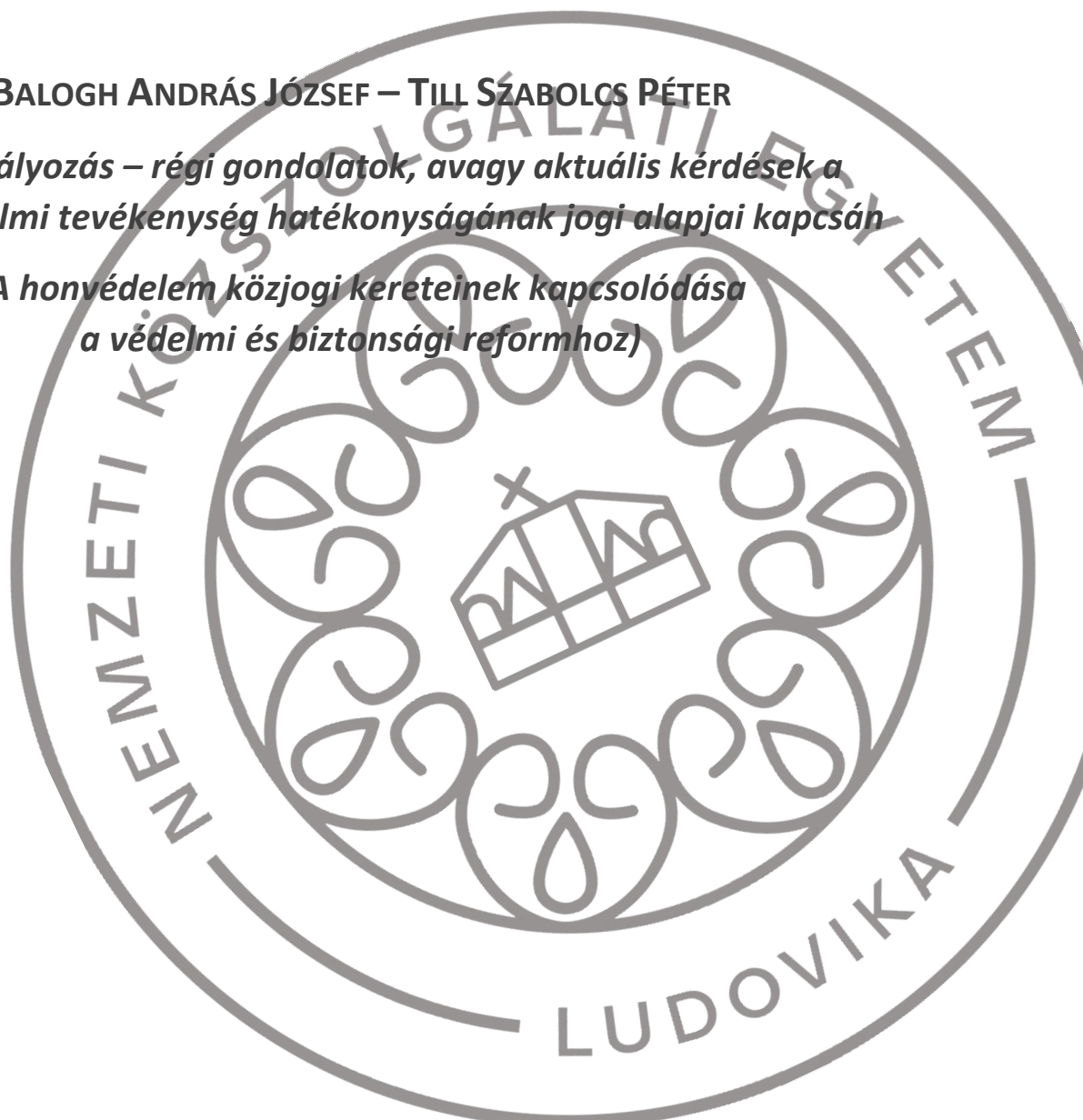
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK

2022/29.

BALOGH ANDRÁS JÓZSEF – TILL SZABOLCS PÉTER

*Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a
(hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán*

*(A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása
a védelmi és biztonsági reformhoz)*



Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyék, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/29.

Szerző:

Dr. Balogh András József ezredes, Magyar Honvédség Parancsoksága

Dr. Till Szabolcs Péter PhD ezredes, Honvédelmi Minisztérium

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

ISSN szám

2786-2283

A kézirat lezárva 2022. október 23.

Elérhetőség:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



ÚJ SZABÁLYOZÁS – RÉGI GONDOLATOK, AVAGY AKTUÁLIS KÉRDÉSEK A (HON)VÉDELMI TEVÉKENYSÉG HATÉKONYSÁGÁNAK JOGI ALAPJAI KAPCSÁN^{1,2}

1. A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz

„...a honvédelmet az állampolgárok közös felelősségvállalásán alapuló nemzeti ügynek tekinti. A honvédelem rendszere

- az Észak-atlanti Szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek egységére,
- az ország és a Szövetség védelmi igényeit tudatosan elfogadó polgárok önbecsülésére és felelősségére,
- a fegyveres erők és a védelem anyagi szükségleteit kielégíteni képes gazdaságra,
- a védelemre felkészült államszervezetre,
- a védelem katonai feladatait ellátni képes fegyveres erőkre,
- a fegyveres erők demokratikus és polgári irányítására és ellenőrzésére,
- a lakosság és az anyagi javak megóvását szolgáló polgári védelemre, valamint
- a magyar társadalom legszélesebb rétegeinek támogatására épül.”³

Mikor egy 2017-ben írott elemzésben⁴ a törvények út menti szalagkorlátnak, társadalmunk életének útja szélén lévő védősávnak lettek aposztrofálva, még talán újnak tűnő gondolatként a 2010-es évtized legelejének hamis biztonságérzetével számolt le a szerző. Most, hogy a biztonságpolitikai tektonikus mozgások átrendezték, felforgatták, átalakították az utakat, a szalagkorlátot is az új helyzethez kellett felhúzni. Ugyanakkor most, hogy a 2011-es „arab tavaszt”, a Majdan téri eseményeket követően 2014 óta szomszédunkban zajló ukrainai fegyveres konfliktust, a 2015-től már-már rendszeressé váló, talán a párizsi Bataclannal a nyitányt megszólaltató iszlamista európai terrorhullámot az európai ember át- és megélte, jobb esetben ki is elemezte, a jogalkotónak már más szemmel és eltérő – sűrűbb – intenzitással kell a felülvizsgálatokat elvégeznie.

¹ A mű TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

² A jelen tanulmány bevezető és záró fejezete a két szerző közös munkája. 3. és 5. fejezetei Balogh András József, 2. és 4. fejezetei Till Szabolcs érveit tükrözik.

³ A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 13. pont 2. bekezdés (tördelés és kiemelés hozzáadva)

⁴ BALOGH András József: Quo vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán; In: FARKAS Ádám (szerk): A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései, 168-169.

Mindez alapján a 2019-ben megindult honvédelmi szabályozási reform terméke az *Alaptörvény kilencedik módosítása* (a továbbiakban: AT9M), a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: Vbö), valamint a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: új Hvt.) is. Mindezek azonban csak a törvényi szintű kereteket, mondjuk úgy, a szalagkorlátot adják meg, melyek önmagunkban nem elegendők: kellenek az útbaigazító táblák, a végrehajtási rendeletek is. És kell maga az életszerű végrehajtás is, azaz a folyamatokat nem csak elviekben kell lemodellezni, azokat végre is kell hajtani – erre utalunk az 5. fejezetben is.

A kutatás bevezető része a 2020-2021. folyamán, a védelmi és biztonsági reform során elfogadott törvények szabályozási módjából eredő következtetések rögzítésére irányul. Ennek során – a kiemelt tárgykörök tartalmi elemzését megelőzően – szerkezeti típusú következtetéseket vonunk le a törvények felépítésének egymásra vetítése alapján. Megítélésünk szerint ugyanis a védelmi és biztonsági reform szabályozásai körében e szerkezeti határ-megvonások lényegesen tudatosabb, koncepcionális döntésekből erednek, mint az Alaptörvény hatályba lépését követő korábbi újra-szabályozási időszakban.

Míg ugyanis 2010-2012 között a szabályozó a különleges jogrendi és válságkezelési témakört a szabályozási struktúra kialakítása körében tipikusan vita-kerülő attitűddel dominánsan változatlan tartalommal fenntartotta és átszerkesztette, a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (a továbbiakban: Kat.) folytán megosztottá vált különleges jogrendi szabályrendszer kormányzati összehangolására és hatékonyság-növelésére irányuló szabályozási cél tekinthető a védelmi és biztonsági reform hangsúlyának. Mindez nem jelenti ugyanakkor, hogy a szabályozási reform honvédelmi szegmensében ne jelentek volna meg a védelmi és biztonsági kontextustól függetleníthető szabályozási célok, amelyek kiemelésére irányulnak a következő alcímek.

Ha e célokat ugyanakkor összevetjük a korábbi Alkotmány alapján az elmúlt évezred végén elfogadott biztonság- és védelempolitikai alapelvekkel megállapítható, hogy a honvédelem ténylegesen megvalósuló *nemzeti ügy*-minőségének elérése érdekében a védelmi és biztonsági reform egy döntően igazgatás-centrikus új modellnek tekinthető, amely ugyanakkor tartalmi oldalról egy korábbi alkotmányos keretben történt megfogalmazása óta viszonylag kevés aspektusában módosult.

A Vbö. fókuszára épített elemzési szempontból valószínűleg egyértelműnek tűnne a védelmi és biztonsági reform determináló szerepe a honvédelmi szabályrendszer felülvizsgálata szempontjából. A honvédelmi szabályrendszer irányából történő vizsgálat ugyanakkor némileg árnyalja a képet arra is figyelemmel, hogy a korábban honvédelmi és belügyi összevetésben elemzett⁵ szabályozás-módszertani eltérés a végrehajtási joganyag előkészítésének folyamánként további ágazati sajátosságokkal egészült ki.

A honvédelmi és a rendvédelmi/nemzetbiztonsági jogalkotás módszertani eltérését elsődlegesen az eredményezte, hogy új törvényként került elfogadásra a rendszerváltoztatás óta a negyedik honvédelmi törvény, valamint a harmadik adatkezelési törvény, amely a két törvény szabályozási tárgya közötti határmegvonás felülvizsgálatával és a sarkalatos szabályok mellőzésével járt a *honvédelmi adatkezelésekről szóló 2022. évi XXI. törvény* (a továbbiakban: új Haktv.) szempontjából. A törvényi szintű joganyagból módosításra került a *honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény* (Hjt.), illetve a *honvédelmi alkalmazottak jogállásáról*

⁵ TILL Szabolcs: Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/19.

szóló 2018. évi CXIV. törvény (Hajtv.), jobban hasonlítva a rendvédelmi és nemzetbiztonsági joganyag fejlesztési módszeréhez.

Ha a honvédelmi ágazat meghatározó törvényeinek körét kívánjuk rögzíteni, a fent említett négy, az MH működését és személyi állományát érintő törvény mellett a *Magyar Köztársaság területén szolgálati céllal tartózkodó külföldi fegyveres erők, valamint a Magyar Köztársaság területén felállított nemzetközi katonai parancsnokságok és állományuk nyilvántartásáról, valamint jogállásukhoz kapcsolódó egyes rendelkezésekről szóló 2011. évi XXXIV. törvényt* (a továbbiakban: Küfetv.) kell említenünk a törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződések mellett.

A Küfetv. a példája annak, hogy – egy törvény szerkezetének és tartalmi szabályainak fenntarthatósága esetén – még a törvénycím nem orvosolható hibája (jelen esetben az ország elnevezése alaptörvény-konformitásának hiánya) – sem teszi önmagában szükségessé új törvény elfogadását. Ha a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: régi Hvt.) szempontjából a Vbő. által átvett tárgykörök folytán a törvénycím kiürülő különleges jogrendi elemét vizsgáljuk megállapítható, hogy

- a törvény egyik részének hatályon kívül helyezésén túl az új Hvt. elfogadását a honvédelmi és honvédségi tárgykörök 2019. január 1-i minisztérium/haderő-parancsnokság közötti dezintegrációs módosításnál tudatosabb tárgykör-elválasztási igénye is eredményezte amellet, hogy
- az adatkezelési szabályok egységesítése is további alapvető szabályozási igény volt.

Míg tehát az új Hvt. és az új Haktv. tartalmi szempontból nagyobb koherenciájú, a korábbi honvédelmi és honvédségi célok elkülönítése következtében részleges duplikációkat is tartalmazó szabályozási állapot meghaladására törekedett, a jogállási szempontú módosítások tartalmi szempontból inkább a merev hivatkozások technikai pontosításai által domináltak.

2. Az egyes honvédelmi törvények szabályozási tartalom szerinti határmegvonása

A védelmi és biztonsági reform során, a honvédelmet érintő, törvényi szintű szabályozások előkészítése körében merült fel annak vizsgálata, hogy az AT9M hatályba lépéséhez rendelt szabályozási folyamatba milyen arányú ágazati innováció építhető be. Azzal a szabályozói döntéssel, hogy a Vbő. magába ötvözte a különleges jogrendi szabályok rendszerét,⁶ a régi Hvt. szerkezete az egyik részt érintő módon ürült volna ki, így a cím és a tartalom nem orvosolható összeütközésbe került.

Más oldalról ugyanakkor a *honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szóló 2013. évi XCVII. törvény* (a továbbiakban: régi Haktv.) és a régi Hvt. közötti határmegvonás problémája két szempontból is felmerült. A két törvény eredeti megfogalmazása során a honvédelmi kötelezettségekkel összefüggő egyes sarkalatos szabályok a régi Haktv. részeként kerültek meghatározásra, másrészt viszont a régi Hvt. időközi módosításai folytán a honvédségi

⁶ Kádár Pál értékelése szerint az alaptörvényi terminológia-változások, a különleges jogrendi szabályok összevonásán túl az igazgatási szervezetrendszer összkormányzati szemléletű megújítása is az új Hvt-re ható szabályozási elem. Lásd: KÁDÁR PÁL: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/11. 9.

adatkezelést letükröző rendelkezésekkel egészült ki, amelyek tárgya a honvédelmi célú, nem a Magyar Honvédség szervezetéhez és feladataihoz közvetlenül kötődő adatkezelés volt.⁷

E kettős korrekciós irányból adódott az a szabályozási koncepció, hogy az új Hvt. foglalja magába az összes alaptörvényi sarkalatos törvényi felhatalmazás végrehajtását, az adatkezelési törvény viszont teljes körben foglalja össze az ágazati adatkezeléseket.

Az új Hvt. és új Haktv. közös szabályozási újdonsága ezen túl a hadkötelezettséget hadiállapokra korlátozó AT9M folytán a sorozás intézményrendszerének tartalmi felülvizsgálata és terminológiai kiváltása, amely alapján az eddig hadkötelezettségi felkészülési időszakként kezelt megelőző védelmi helyzet szerepét az adatbázis béke időszaki feltöltése és aktualizálása vette át. Mindez az AT9M különleges jogrendi kategóriarendszer-felülvizsgálatából logikailag levezethető szabályozási szükséglet volt, amely ugyanakkor Vbő-független ágazati feladat, amely a Magyar Honvédség potenciális személyi állománya és ezáltal feladattervezése szempontjából meghatározó jelentőségű.

Az AT9M következtében a váratlan támadás különleges jogrendi időszakának határon kívül helyezéséhez kapcsolódó új béke-időszaki válságkezelési feladat szintén hordozott Vbő-független szabályozási determinációkat: a feladat maga, feltételezve a határon átcsapó katonai kihívás valamilyen fokú valószínűségét automatikus felkészítési, aktiválási eljárásrendi és készenléti szegmenseket hordoz, amelyek működtetését az ország fegyveres védelmi tervéhez (OFVT) kapcsoltan az új Hvt. hatályba lépéséhez kapcsoltan biztosítani kell.

Az OFVT esetében a köztársasági elnök Alaptörvény 52. cikk felülírása folytán megszűnő jóváhagyási jogkörét a különleges jogrendi feladatok átcsoportosítására is figyelemmel levő, de a Magyar Honvédség irányítóinak felsorolását lezáró 45. cikk (2) bekezdésre által determinált szabályozási megoldással kellett kezelni. A miniszterelnök jóváhagyási jogköre – a korábbi felterjesztési rendből való kizárás szabályával ellentétben – így annak árán lett alkotmányos, hogy az OFVT szervezeti (MH) fókuszát a *tevékenységi szemléletre (honvédelem)* kellett kiterjeszteni, mivel a négy megmaradó irányítóra korlátozottság e szempontból már nem releváns. A tartalmi bővítés ugyanakkor az OFVT szempontjából alapvető jelentőségű, részben kapcsolódva az adatkezelések céljának kiterjesztéséhez is.

A 2022. évi országgyűlési választásokat követő új kormányzati rendszer egyik meghatározó eleme a COVID-válságkezelés időszakában a Belügyminisztériumhoz integrált egészségügy-irányítás katona-egészségügyi szegmensére vonatkozó intézményi elkülönülés megszüntetésének rögzítése 2023. január 1-i fordulónappal.⁸ Tekintettel arra, hogy a jogbiztonság szempontjából mellőzhetetlen korrekciós igény mutatkozott a Hjt. és a Hajtv. hivatkozásainak felülvizsgálatra, a jogállási és intézményi/szervezeti elemeket is tartalmazó átszervezési szabálytömeg ezzel párhuzamosan nem volt a 2022. tavaszi törvényhozási időszakban kialakítható.

E ponton tehát a védelmi és biztonsági reformtól független szempontokkal indokolt újabb – a kivitelezhetőség szempontjait erősítő – érv merült fel a jogállási törvények módosításával kísért újra-szabályozási technika mellett. Nem kétséges, hogy a honvéd-egészségügy (véltetően részleges) integrációja következtében az érintett katonák és honvédségi alkalmazottak meghatározó hányadát érintő jogállás-változás prognosztizálható, illetve ezzel egyidejűleg az új Hvt. veszélyhelyzeti eredetű intézmény-irányítási különös szabályainak, valamint az egészségügyi alkalmassági adatkezelés felülvizsgálata gyakorlatilag

⁷ Balogh im. 185.

⁸ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 244/C. §-ában rögzített egészségügyi szolgáltató-átalakítás fordulónap két érintett miniszter együttes új intézmény-létrehozási felelősségével.

az új törvények hatályba lépése pillanatát szorosan követve már normaszöveg-szintű korrekciókat igényelnek.

Ebből a szempontból – hasonlóan az Alaptörvény tizenegyedik módosításából eredő vármegyei terminológia azonos fordulónapú belépéséhez – a védelmi és biztonsági reform intézményesülésének kezdeti szakaszában szükségessé válik a horizontális reformok szabályozási következményeinek – a védelmi és biztonsági reform céljaival részlegesen ellenható – átvezetése. Komoly kihívásnak tűnik ugyanis, hogy a honvéd-egészségügy vonatkozásában a Magyar Honvédség szervezetéből való kikerülés – annak részlegessége esetén is – ne eredményezzen képesség-vesztést. Mindez további érv az újra-szabályozás és módosítás honvédelmi ágazati kombinációjának alkalmazása mellett azzal együtt is, hogy a Magyar Honvédség (mint szervezet) irányítására vonatkozó alaptörvényi különös szabályok fenntarthatósága szempontjából a honvédelmi funkció megengedőbb szabályozhatósága nem feltétlenül hosszútávon fenntartható különbségtétel.

Ha egyes irányítási jogkörök gyakorlása a taxációban nem szereplő alanyokra is kiterjeszhető szemben az irányítás tárgya szerinti szervezeti megközelítés szigorú szabályával, végső soron ugyanolyan aszimmetrikus helyzet alakul ki a honvédelem és honvédség, tehát a régi Hvt. címe szerinti elkülönítés vonatkozásában, mint amely a védelmi és biztonsági szemlélet és a haderő között fennáll, színezve itt is a honvédségi és honvédelmi szervezetek közötti megkülönböztetéssel.

Vitathatatlan ugyanakkor, hogy a védelmi és biztonsági reformnak a Magyar Honvédség feladatrendszerének megfogalmazása során olyan jelentős szerepe volt, amely – a fegyverhasználati különös szabályok egységesítésére irányuló szabályozási szándék mellett – végső soron az új Hvt. elfogadását a reform egyik mérföldkövévé tette, továbbhatva a *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* (a továbbiakban: Btk.) kapcsolódó fejezeteinek felülvizsgálatához.⁹ Elég csak a fogalom-meghatározásokat tartalmazó Btk. 459. § többszintűvé válására utalnunk abból a szempontból, hogy az új Hvt-szerinti fogalomhasználat mennyiben közvetítő szerepű az alaptörvényi tényállásokban szereplő fogalmak önálló büntetőjogi értelmezési tartományának kialakítása során. A Vbö. Btk-lenyomatához képest így jelentősebbnek minősíthető a honvédelmi szabályozás-változás felülvizsgálatából eredő szabályozási szükséglet.

Összességében tehát nemcsak a Vbö. „mini-alkotmány” szerepfelfogásával nem értünk egyet az Alaptörvény sarkalatosági determinációiban megjelenő különleges jogrendi és honvédelmi / rendvédelmi és nemzetbiztonsági szemléletű rendelkezéseire tekintettel, de éppen a sarkalatos tárgykörök eltérő aránya és mélysége miatt elengedhetetlennek ítéljük a *lex specialis*-szituációk érdemi mérlegelését.

Hadiállapoti szabályok esetében ugyanis éppen az alaptörvényi determinációk honvédelmi-specifikus megfogalmazása teszi elsődlegessé tartalmi szempontból a szabályozás honvédelmi olvasatát a különleges jogrendi beavatkozási eszközrendszer Vbö-be átkerült mérlegelési feltételei mellett is. Nem azért zárható ki a női, vagy kiskorúakra vonatkozó hadkötelezettség hadiállapotban is, mert az a Vbö-szerint adott esetben szükségtelen vagy aránytalan korlátozásnak tűnne, hanem mert az a gyermekkatonaság nemzetközi jogi tilalmával, illetve a megengedett pozitív diszkrimináció honvédelmi alkotmányossági dogmatikai vívmányával, ezáltal az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdés tételes szabályával összeegyeztethetetlen. Hasonló módon a Vbö. alapján nem lehetséges gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget szükségállapoti feladatok érdekében előírni,

⁹ Lásd az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvényt.

ha az végső soron az Alaptörvény XXXI. cikk (6) bekezdése alapján honvédelmi, vagy katasztrófavédelmi célokra, nem pedig védelmi és biztonsági érdekek gyűjtőfogalmára korlátozott.

Az új törvények szabályozási tárgyait érintő korrekciók így összességében elsődlegesen a Honvédelmi Minisztérium – Magyar Honvédség Parancsnoksága szerkezeti elválasztásának (dezintegráció) utólagos finomhangolásaként is értelmezhetők azzal, hogy ennek az új Haktv-re is átterjedő hatása is szerkezetileg kimutatható.

Az új törvények a honvédelmi és honvédségi szervezetek fogalmi elhatárolása, ahol az utóbbi részkegória folytán a Magyar Honvédség szervezetrendszerén kívül is értelmezhető folyamatok kiemelésére törekedtek, így lényegesen strukturáltabbá válhatott a katonai tevékenységek szabályozása. Ennek során az országon belüli és azon kívüli tevékenység elkülönítése kisebb jelentőséget nyert, mint az egyes tevékenységi formák időbeli körülményeinek értékelése. Mindez azzal együtt igaz, hogy a Vbö. csak a különleges jogrendi szabályozás kereteit rögzítette, az új Hvt. pedig csak az esetleges különleges jogrendi többlet-feladatokra való felkészítés béke időszaki kötelezettségét jeleníthette meg. A különleges jogrendi feladatok tényleges szabályozása az AT9M hatályba lépését követően egyértelműen különleges jogrendi kormányrendeletek tárgya lehet csak.¹⁰

Nem tekinthető ezért véletlennek, hogy a Vbö. 3. § (1) bekezdése a honvédelem (mint állami feladat) és a Magyar Honvédség (e feladat ellátására dominánsan, de nem kizárólagosan és teljes spektrumban hivatott szervezetrendszer) megjelölését azonos helyen tartalmazza, hasonlóan az új Hvt. címe szerinti elkülönítéshez.

2.1 A régi és új Hvt. szerkezetének összehasonlítása

Az új Hvt-vel és új Haktv-vel megvalósult szabályozási koncepció fejezeti szerkezetekre kiható következményeit a tanulmány Függeléke tartalmazza. A törvényi szerkezetek összevetése alapján megállapítható, hogy

- az adatkezelési törvények rész-szintű tagoltságának a hiánya konstans;
- a Vbö. részekre tagolása során csak részlegesen tért el a régi Hvt. mintájától, a szervezeti részt az irányításra fókuszálva és a válságkezelési rész küszöb alatti és

¹⁰ A régi Hvt. végrehajtási kormányrendeletébe, a 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendeletbe a COVID-veszélyhelyzeti kivezető szabályozással párhuzamosan beépítésre került az egészségügyi válsághelyzeti különleges jogrendi szabályok általános feladat-kiterjesztési felsorolása a XIII/A. fejezetként. A létesítmény-védelem, közterületi járőrszolgálat és védelmi intézkedés-ellenőrzés esetében azzal, hogy a veszélyhelyzetnek az Alaptörvény tizedik módosítása (a továbbiakban: AT10M) szerinti kiterjesztései vonatkozásában a rendészeti közreműködési feladatokon túl katonai érdek szempontjából is értelmezhető feladatok (humanitárius tevékenység, valamint egyes államhatárral kapcsolatos feladatok a határ védelme és ellenőrzése körében egyaránt) is aktiválható lehetőségként beépítésre kerültek.

E szabályozás elfogadásakor nem lépett túl a feladatrendszer sarkalatos törvényi meghatározásának kötelezettségén, mivel részint a régi Hvt. 36. § (1) bekezdése szerint eleve nevesített (és a Kormány jogkörében kiterjeszthető) fegyverhasználatot megengedő feladatokról van szó, másrészt pedig az AT10M veszélyhelyzet-fogalmi kiterjesztése következtében a 36. § (1) bekezdés k) pontja szerinti feladat és a hozzá kapcsolódó 81. § (1a) bekezdése szerinti felhatalmazás már adott volt. A szabályozás esetleges tovább-hatása az új Hvt. végrehajtási kormányrendeletében így az AT10M 2022. május 25-én hatályba lépett rendelkezéseihez is, nem kizárólag az AT9M-szerint előírányzott reformokhoz kapcsolódna, tehát a védelmi és biztonsági reform újraterveléséhez és nem eredeti Vbö-szerinti koncepciójához. Az új Hvt. 110. § (1) bekezdése szerinti felhatalmazás azonban a veszélyhelyzeti feladatok szabályozására már nem vonatkozik, csak a különleges jogrendi „küszöb alatti” egészségügyi válságkezelésre.

különleges jogrendi szintjének elkülönítésével, az új Hvt-ben pedig a különleges jogrendi keretek helyét a béke időszaki válságkezelési formál vették át;

- az új Haktv. fejezetrendjében áttekinthetőbb és egyszerűsített rendszert érvényesíthetett az adatkezelési jogcímek csoportosításával, mivel az igazgatási és járulékos kötelezettségi rész átkerült az új Hvt-be, a régi Hvt-ből átkerült honvédelmi adatkezelési szabályok pedig tömbösíthetők voltak;
- az új Hvt. esetében az AT9M és Vbő-determinációk (Honvédelmi Tanács szabályainak elhagyása, különleges jogrendi tárgykör átkerülése) mellett az érdemi szerkezeti döntés a honvédelem / Magyar Honvédség, tehát a szervezeti szempont szerinti tagolás, illetve a katonai válságkezelés eltérő szabályainak kiemelése lett, utóbbi esetben a Vbő. szerkezeti innovációjának visszahatásaként.

A Vbő., új Hvt. és Haktv. végrehajtási rendeleteinek előkészítési fázisa jelenleg is zajlik, amelynek során az egyes törvények határ-területeinek közös, vagy elkülöníthető hatása a korábbi végrehajtási felhatalmazások megújításával összefüggésben jelenleg is vet fel értelmezést igénylő elemeket.

Ennek figyelembevételével mellett is rögzíthető ugyanakkor, hogy a három új törvény egyidejű hatályba léptetésére épített szabályozás érdemi hozzáadott értékkel bír a jogrendszer koherenciája szempontjából, mint amire egy esetleges részleges deregulációra korlátozott alternatíva irányulhatott volna. Tartalmi szempontból ennek – a régi Hvt. címének részleges kiürülésén túli – bizonyítékainak bemutatását szolgálja a következő alcímek szerinti válogatás a védelmi és biztonsági kontextus által nem, vagy csak részlegesen determinált innovatív szabályozási elemek jelzésével. Az új Hvt. esetében ugyanis rögzíthető, hogy a Vbő-re irányuló merev hivatkozást tizenöt esetben tartalmaz a törvény, amelyek szerepe azonban eltérő:

- a Vbő. szerinti feladatok hangsúlyozására, illetve a kapcsolódások preferenciális besorolására irányul hat előfordulás,¹¹
- fogalomrendszer egységesített kiterjesztését szolgálja három meghatározás,¹²
- a honvédelemmel összefüggő feladatok sajátos követelményeit alapozza meg két előfordulás,¹³
- a közérdekű használat, illetve a kártalanítási eljárásrend kiterjesztésére irányul három rendelkezés,¹⁴ valamint
- a honvédelmi veszélyhelyzet minőségileg eltérő altípusként az összehangolt védelmi tevékenység (béke időszaki válságkezelés) alá sorolását tartalmazza a 107. § (4) bekezdés.

Mindez – összevetésben az új Hvt. terjedelmének egészével és innovatív elemeinek arányával – szükségessé teszi ahhoz a szakirodalmi vitához való kapcsolódást, amely az „abroncs vagy habarcs/malter” -metaforában a Vbő. jogrendszerben betöltött szerepét érintette.¹⁵ Nem vitatható a Vbő. szemlélet-egységesítő szerepe az alaptörvényi peremfeltételek egyes sajátosságai által le nem fedett szabályozási térben: mindez ugyanakkor a „mini-alkotmány” kényszerzubbonny-közeli allegóriája helyett inkább nagyobb

¹¹ Új Hvt. 1. § (7) bekezdés, 2. § d) pont 9. § (4) bekezdés, 58. § (2) bekezdés, valamint 59. § (1) bekezdés I) és (2) bekezdés h) pontok.

¹² Új Hvt. 3. § 12. 17. és 26. pont.

¹³ Új Hvt. 11. § (2) bekezdés és 45. § (1) bekezdés.

¹⁴ Új Hvt. 55. § és 57. § (2)-(3) bekezdés.

¹⁵ KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/21. 10-16.

szabadságfokot engedő hasonlattal jellemezhető: a szabályozások hagyományos szilárdságú elemei közötti összetartás legalább annyira fontos a fal szerkezete szempontjából, mint egy hordó abroncsai a dongák összetartása során. Hatás-mechanizmusa szempontjából ugyanakkor nem külső irányú kényszerítő erőről vagy ernyőről,¹⁶ hanem együttesen megszilárduló kötések rendszeréről van inkább szó. Végső soron ugyanis nem feledhető, hogy a Vbő. eredeti változata a régi Hvt. módosítására és részleges hatályon kívül helyezésére irányult, amelyhez képest markáns, és független változóként ható dogmatikai innovációk jelentek meg az új Hvt. szövegezése során.

2.2 Az új Hvt témaköreinek jegyzéke

Az új Hvt. első megjelenést, vagy érdemi változást jelentő tartalmi elemei részben terjedelmi okokból, részben a végrehajtási joganyag jelenleg még tervezeti formájának bizonytalansága miatt csak fókuszáltan és példálózó jelleggel rögzíthetők. Az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdése következtében az elsődleges viszonyítási alap ennek során a sarkalatos törvényi felhatalmazás, amely alapján a Magyar Honvédség szervezetére és feladataira, irányítására és vezetésére, valamint működésére vonatkozó részletes szabályozásban merülhetnek fel egyrészt új tartalmak, ugyanakkor – a közvetlen kapcsolódás miatt – további tárgykörök, illetve szabályozási módszerek is törvényi rögzítést nyerhetnek.

Mint arra külön tanulmány már utalt, a védelmi és biztonsági funkciók honvédelmi tevékenységhez és a Magyar Honvédséghez, mint szervezethez kapcsolódása különböző tartalmi és szervezeti variánsokhoz vezethet a gyűjtőfogalom-használat és a sarkalatosági elvárás terjedelmének mátrixában.¹⁷ Hasonló, önálló alkotmánybíróági előtörténettel is bíró komplex kérdéskör a Magyar Honvédség, mint fegyveres erő *irányításának és vezetésének* elhatárolása, amelynek részletes vizsgálatát illetve ennek a szabályozási rendszer ágazati szegmensének jövőjére kiható problémáit a 3. fejezet tartalmazza. Mivel az irányítási szegmens szereplőinek feladatkörében az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdése szerinti megvalósult változásokat már külön tanulmányban részletesen elemeztük, e tárgykört jelen tanulmányban mellőzzük.¹⁸

Részben e szabályozási problémákkal is összefüggő elvi kérdés az új Hvt. 2. §-a szerinti *alapelvek* szerepe az új Hvt-Vbő. viszonyrendszerben, illetve az új Hvt. részletes szabályaira, valamint a honvédelemre vonatkozó (ágazati) szabályokra vetítve egyaránt. Míg ugyanis az egyes szabályok esetében a felhatalmazottság esetei dominánsan bővültek, éppen a törvények alapvető felsorolásai hivatottak a mérlegelési szempontok rögzítésével a döntési szituációkban a helyes döntés felé orientálni, rosszabb esetben pedig a következmények oldaláról viselt felelősség megállapítása érdekében támpontot adni. Absztrakt módon ugyanis a felelősségnek a „*katona felel mindazért, amit megtett, vagy megtenni elmulasztott*”-típusú tételezése a „*jogszabály nem tudása nem mentesít*” formulánál is komolyabb kihívások hordozója lehet egy személyes felelősségre és a parancsok – csekély kivételt engedő – végrehajtási kötelezettségére épülő alrendszerben, különösen annak a „civil valósággal” érintkező határterületein.

¹⁶ KÁDÁR Pál A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelveinek elemzése és lehetséges perspektívái *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/8. 13.

¹⁷ KÁDÁR – TILL im. 11-13.

¹⁸ TILL 2021. im. 18-30.

Mivel az Alaptörvény XXXI. cikkének a különleges jogrendi esetkörök felülvizsgálatához kapcsolódó részéből a megelőző védelmi helyzet elhagyásra került, a *szolgálati kötelezettség járulékos kötelezettségi kapcsolódásai* felülvizsgálatát is el kellett végezni az új Hvt-ben. Míg ugyanis az alapvetően felkészülési időszakot biztosító különleges jogrendi alternatíva mellett mind a szolgálati kötelezettség elrendelése, mind pedig a rendelkezésre álló idő elsődlegesen kiválasztásra és kiképzésre fordítása alkotmányos lehetőséget jelent 2022. október 31-ig, ezt követően a kiválasztás és kiképzés különleges jogrend hatálya alatt történő megvalósulása a tényleges szolgálatra igénybe vehető erőket szűkíti abban az értelemben is, hogy a hadkiegészítésre és kiképzés-biztosításra fordított eszközök és erők is ténylegesen a harcra fogható állományt szűkítik. A lehetséges időbeli tartalék a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezéséhez kapcsolódó, esetlegesen fennálló hatvan napos időszak kihasználása azzal, hogy hadkötelezettségen alapuló szolgálatteljesítésre csak a különleges jogrendi időszak kihirdetését követően kerülhet sor: elválik így egymástól a hadköteles, és a hadkötelezett fogalma.

Szintén a különleges jogrendi kategóriarendszer szűkítéséből eredő időbeliségi kérdés a *honvédelmi válságkezelés* két esetének nevesítése az új Hvt-ben: míg azonban a honvédelmi válsághelyzet – a honvédelmi veszélyhelyzet összehangolt védelmi tevékenységbe integrált jogutódjaként – eredendően béke időszaki válságkezelési minőségű, a váratlan támadás elhárítása viszont különleges jogrendi kategóriából minősült át béke időszaki válságkezeléssé. Nemcsak ezekben az atipikus feladat-ellátási körülményekben merült fel az időbeliségi szempontok értékelése, hanem a Magyar Honvédség fegyverhasználatához kötött tevékenységei, különösen az *őr, ügyeleti és készenléti szolgálatok* rendszere szempontjából is.

E tárgyköri felsorolás tulajdonképpen tovább is bővíthető lenne az új Hvt. innovatív elemeinek taxatív felsorolására törekvés esetén, azonban tanulmányunk a teljesség igénye nélkül a legjelentősebb újdonságok bemutatására törekszik. E vonatkozásban ugyanakkor a védelmi és biztonsági reformhoz kapcsolódás szorossága szempontjából is kimutathatók különbségek: míg ugyanis a váratlan támadás elháríthatóságának biztosítása, illetve a katonai szolgálati kötelezettség biztosításának időbeliségi szegmense az AT9M-folytán közvetlenül szükségessé vált szabályozási elem, amelynek elmaradása alkotmányos mulasztásként is értékelhető lett volna, végső soron a honvédelmi válsághelyzet fenntartható lett volna akár az összehangolt védelmi tevékenységtől függetlenül intézményként is. Az már más kérdés, hogy a különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésére irányuló védelmi és biztonsági reform céljaihoz képest konzisztensebb szabályozási megoldás a küszöb alatti válságkezelés eseteinek lehetőség szerinti szűkítése, amely trendbe az új Hvt. megoldása is illeszkedett.

3. A védelmi képességek összehangolása a honvédelmi ágazaton belül

mottó:

*„Mindig alakulni s változtatni, odasimulni és áldozni valamit (...)
Csak nem biztonságban élni. Mindig várni a vihart és a tűzvészt.
S ha beköszönt a vihar és a tűzvész, nem csodálkozni és nem sopánkodni.
Nyugodtan mondani: Itt van. S oltani és védekezni.”
- Márai Sándor : Fűves könyv - Az élet ritmusáról*

A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: NBS) a Magyar Honvédségnek stratégiai irányként jól felszerelt és jól kiképzett erők mellett „rugalmas, hatékonyan alkalmazható képességeket” rendel. Rugalmasság és hatékonyság azonban nem képzelhető el a bürokrácia további csökkentése, valamint a mindenkori irányító *irányítói* helyett mindent behálózó *vezetői* attitűddel való irányított megbéklyózás megszüntetése nélkül. (Mindemellett természetesen másik oldalról a mindenkori *vezető* meg nem léphet ki az *irányítás* által meghatározott keretektől.)

Nem kérdés, hogy az alapvető elvárás nem lehet más, mint az, hogy az állam a lehető leggyorsabban, a veszélyt jelentő eseményt annak teljeskörű lokalizálásával, a lehető legrugalmasabban, és a rendelkezésre álló erők és eszközök leoptimalisabb felhasználásával, összehangoltan legyen képes kezelni – melyet csak megfelelő felkészüléssel hajthat végre... a választott mottó nem véletlen, hiszen ugyanakkor, mint egy tűz oltásánál, a legjobb védelem nem a hatékony oltás, hanem a prevenció: az állam feladata tehát időbeli sorrendben a prevenció, egyben a felkészülés, s végül a bekövetkezett, „veszély” szintjén túljutott, bekövetkezett krízis kezelése...

A valóban működő honvédelemhez tehát nem csak jó *l'art pour l'art* szépen megírt jogszabályok, hanem hatékonyan – hosszú távon fenntartható! – végrehajtható operativitás szükséges. Jelen tanulmány célként tehát azt tűzheti zászlajára, hogy a honvédelem, illetve maga a haderő, a Magyar Honvédség hatékonyabbá tételét kísérelje meg kielemezni. Mindennek pedig egyik pillére a Magyar Honvédség – Kormány irányítói jogkörének megtartása melletti – önálló operatív mozgástere.

Amikor 2019. január 01-jével megalakult a Magyar Honvédség (MH) Parancsnoksága (MHP), az az ún. dezintegrációs folyamat nyitó, s azóta is egyik fő, de nem egyetlen, hanem egy máig még le nem zárt folyamatot megkezdő állomása volt. Mikor a Honvéd Vezérkart (HVK-t) az MHP – nem csak nevében, hanem struktúrájában – váltotta, akkor magát a HVK-t a honvédelmi törvény megtartotta, igaz, nem definiált, azaz „szabadon kitölthető” tartalommal¹⁹. Innentől kezdve egyik olvasatban az nem lehetett koncepcionális vita kérdése, hogy van-e, lehet-e újra Honvéd Vezérkar, az viszont igen, hogy az a Magyar Honvédség Parancsnoksága *mellett*, avagy *helyett* legyen-e.²⁰ Az elemzés teljességéhez hozzátartozik egy másik szemlélet ismertetése is, miszerint az Alaptörvény kilencedik módosításával 2022. november 01-jével „a Magyar Honvédség legmagasabb katonai beosztásának megnevezése, a Honvéd Vezérkar elnevezéssel együtt elvesztette alkotmányos determináció-jellegét”²¹.

Egy 2022. nyári döntés²² értelmében tisztázódott, hogy az MHP-t 2023-tól ismételten a HVK elnevezés váltja majd fel – de csak elnevezésében, mivel a Honvédelmi Minisztériummal (HM) való ismételt integráció már nem merül fel. Az imént használt „ismételten” kifejezés tehát nem is pontos, hiszen 2018. december 31-ig „HM” HVK volt, míg a tanulmány lezárásakor még be nem nyújtott, így részleteiben nem ismert, de szükséges módosítás

¹⁹ A régi Hvt. szerint „A Magyar Honvédség parancsnoka betölti a Honvéd Vezérkar főnöki beosztást is.” Ennek többek között oka maga az Alaptörvény, mely 9. módosításáig maga is nevesítette 49. cikkének (1) bekezdésében a Védelmi Tanács kapcsán a Honvéd Vezérkar főnökét.

²⁰ A 63/1992. (XII. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az értelmezett rendelkezésből nem következik olyan alkotmányos kötelezettség, amely szerint a Magyar Honvédség parancsnoki és vezérkari beosztásához rendelt hatásköröket egy és ugyanazon személy nem gyakorolhatja

²¹ TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I. *Katonai és Hadijogi Szemle* 9. évfolyam 1. szám (2021) 28.

²² Orbán: ismét felállítjuk a Honvéd Vezérkart; *Mandiner* 2022. július.1.

https://makronom.mandiner.hu/cikk/20220701_orban_ismet_felallitjuk_a_honved_vezerkart

következtében „MH” HVK lesz – természetesen az említett törvényi szintű tartalmi feltöltést követően.

Az alapvető cél természetesen nem a Honvédséget vezető²³ felsővezetői, stratégiai szerv egyszerű átkeresztelése, hanem a HM és az MH valós szétválasztása volt. Ez a dezintegrációs, „szeparációs” folyamat azonban még a mai napig nem zárult le, pedig az nem csak politikai célt szolgál (a Kormány alaptörvényi irányítási jogkörének természetes megtartása mellett), hanem bürokratikus elemeket is lebonthatna, mely az operativitást ellenhatásként növeli. A kettő ugyanis részlegesen összefügg, a dezintegráció több területen bürokráciacsökkentő hatással is jár – vagy járna, ha valóban végbe menne.

Összefoglalva: az irányító jogköre a „mit mikorra”, míg a vezető vezető a „hogyan” – természetesen a „jogszerűen” nem alternatíva, hanem egyetlen út.

A HM és MH dezintegrációja 2018-ban kezdődött meg, 2019. január 01-jével lépett hatályba, de valójában a mai napig nem fejeződött be. A tanulmány e fejezetében a dezintegráció leglényegesebb kérdését, az irányítás/vezetés elhatárolását vizsgáljuk abbéli meggyőződésben, hogy megnyugtató módon lehet sikerrel befejezni a haderő leválást a közigazgatásról. Jelen tanulmány 5. fejezetében a bürokráciacsökkentésre teszünk javaslatot, a logikai síkot megtartva a dezintegráció, azaz az önálló(bb) MH előnyeinek ezen oldalát is bemutatva.

3.1. Vezetés-irányítás elmélete és szabályozása

A vezetés és irányítás kérdéskörének vizsgálata alapvető feladat, hiszen ez határozza meg az előljáró-alárendelt egymáshoz való viszonyát. Nem kérdés, hogy az Alaptörvény értelmében az MH-t a Kormány irányítja²⁴, s a Hvt. értelmében a Kormány ezen jogkörét a Kormány tagjaként tipikusan a honvédelmi miniszter gyakorolja. Megjelenik ugyanakkor új szereplőként a Kormány egy másik tagja, a kormányfő, aki „megörökölte” a köztársasági elnök OFVT kapcsán meghatározott szerepet. Ugyanakkor tisztázandó az „irányítói” és a „vezetői” jogkör tartalma. Vizsgálatunk törvényi szintű fókusza tehát, hogy mi a Kormány, a Kormány tagjaként a miniszter, s mi az MHPK jogköre, felelőssége.

A honvédelmi ágazat ma, a leginkább koordinációs és nem szakmai-ágazati szerepet betöltő Vbö. kihirdetése és 2022. novemberi hatálybalépése ellenére ugyanúgy egységes, homogén felelősség, mint korábban. A Vbö ugyanis kimondja, hogy „Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni, s ennek egységes irányítása, valamint az ebben érintett szervezetek, képességek és erőforrások működtetésének, illetve kiaknázásának összehangolása állami feladat”²⁵.

²³ Hvt. 74.§ (2) bekezdés alapján a Magyar Honvédség parancsnoka vezeti a Magyar Honvédség Parancsnokságát és irányítja a honvédségi szervezeteket. Ugyanakkor, ha a Honvédséget mint egyetlen entitást nézzük, azt az MHPK vezeti. Mindezek alapján a Honvédségre vonatkoztatva (Hvt. alapján) a HVK felsőszintű vezető szerv, amely költségvetési szempontból (Áht. alapján) viszont középírányító.

²⁴ 2022. november 01-jétől hatályos Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdése szerint a Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja. Ugyanakkor a (2) bekezdés cizellálja a működés-irányításon túli jogköröket, mikor arról rendelkezik, hogy a Magyar Honvédség irányítására - ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik - az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben meghatározott keretek között az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter jogosult.

²⁵ Vbö 1-2.§

A védelmi és biztonsági igazgatás definíciója szerint is az a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a *Kormány* irányítása mellett történik²⁶. Hangsúlyozandó, hogy az új Hvt. a védelmi szabályozás teljes összhangját teremti meg saját fogalom meghatározásakor, mikor is a honvédelmi igazgatás²⁷ és a katonai igazgatás esetén²⁸ is önmagát a Vbő fogalmi kontextusán belül értelmezi. A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve is 2022. október 1-jei hatállyal a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő költségvetési szerv, a Védelmi Igazgatási Hivatal²⁹.

A Kormány irányítói jogkörén belül a központi összehangolásért felelős Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter feladatköre³⁰ azonban nem írja felül a honvédelemért felelős (valamint a rendvédelemért felelős) miniszter feladat- és hatáskörét. A Vbő. ugyanis, nevéhez hűen a különböző védelmi tevékenységek összehangolásáért felel, és jogi értelemben – alkotmányos, dogmatikai megközelítésben – nem előzi meg az ágazati (honvédelmi, rendvédelmi, katasztrófavédelmi) törvényeket. Ismételten hasonlaltal élve a Vbő. nem szupra-törvény (az csak az Alaptörvény lehet, ilyen jogkört egy törvény sem vindikálhat magának), hanem sokkal inkább kötőanyag: ha az ágazati (honvédelmi, rendvédelmi, katasztrófavédelmi) törvényeket tégláknak tekintjük, melyek lehetnek bár betonkemények, de egyszerűen egymás mellé téve szét is csúszhatnak, akkor a Vbő garantálja az összeillesztésüket. Mindez intézményesen kihat ugyan az irányítói feladatokra, de jogkollíziót nem eredményez.

Vizsgálatunk tárgya tehát sokkal inkább az ágazatként értelmezett honvédelmi területre, a HM-re és MH-ra fókuszál. Nyomatékosítva, vizsgálatunk célkeresztjében tehát az áll, hogy mi a Kormány tagjaként a miniszter, s mi az MHPK (a HVKF) jogköre, felelőssége. Amennyiben ugyanis valóban önállósodott/dik az MH, akkor a HM-nek nincs egyéb feladata, mint a letisztult irányítási klasszikus hármastétel:

- ad1) feladatot (irányít) meghatározni,
- ad2) biztosítani a végrehajtáshoz szükséges (jogi, pénzügyi) eszközöket,
- ad3) ellenőrizni a végrehajtást.

Mint lentebb látni fogjuk, maga az Alkotmánybíróság fejtette ki indoklásában az MH irányításának értelmezése kapcsán, hogy irányító az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el³¹. Az

²⁶ Vbő 5.§

²⁷ Hvt. 3.§ 12. pont: „honvédelmi igazgatás: a védelmi és biztonsági igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint az e feladatra kijelölt, Vbő. szerinti közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelemre való felkészítéssel, az országvédelemmel, a honvédelmi válsághelyzettel és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos, továbbá egyes szövetségi kötelezettségből eredő feladatokat”.

²⁸ Hvt. 3. § 17. pont: „katonai igazgatás: a Vbő. szerinti közigazgatási szervek és a Honvédség törvényben kijelölt szervei jogilag szabályozott és a honvédelmi igazgatás részét képező olyan tevékenysége, amely Magyarország fegyveres védelme feltételeinek megteremtése és megvalósítása érdekében a jogalanyok honvédelmi kötelezettségeinek és önként vállalt honvédelmi feladatainak tervezésére, valamint a kötelezettségek és a vállalt feladatok végrehajtására irányul”.

²⁹ A Védelmi Igazgatási Hivatal létrehozásával összefüggő egyes költségvetési intézkedésekről szóló 1434/2022. (IX. 7.) Korm. határozat.

³⁰ Vö.: a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútumrendelet) 29. § e) pont: „A Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter a miniszterelnök útmutatása szerint a nemzetbiztonsági főtanácsadóként működő nemzeti információs államtitkár útján koordinálja a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásával kapcsolatos kormányzati feladatok ellátását, illetve kezdeményezi a Kormány feladatkörében érintett tagjai összehangolt védelmi tevékenységét.”

³¹ 48/1991 AB határozat indokolás II./2. pontja

irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. A vezetés tehát a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetés az irányítás által kitzúzott feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat. (Mivel fókuszunk e fejezetben a HM és MH viszonyát vizsgálja, így a HM KNBSZ-t vagy általában a Vbő-t érintő tágabb honvédelmi ágazati irányítói jogkörének, továbbá a törvény vagy Korm. rendelet által odatelepített további sui generis feladatok elemzésétől most eltekintünk.) Mindazonáltal az irányítói szerepkörben kiemelendő, hogy politikai döntést csak politikai felelősség terhe mellett lehet hozni³² - s ebben a „mit” vs. „hogyan” kérdéskörben is megmutatkozik a különbség a „szakmai végrehajtói” vezető és az inkább „politikai” irányító között³³.

Mindezt rögzíti helyesen az új Hvt, mely szerint a honvédelmi miniszter ellátja a Kormány által meghatározott honvédelmi irányítási és a Honvédség irányításával kapcsolatos feladatokat és irányítja az MHPK tevékenységét³⁴, míg az MHPK vezeti az MHP-t és irányítja a honvédségi szervezeteket³⁵.

Egyszerű példával illusztrálva, modellezésként úgy szemléltethető e kérdés, hogy az *irányító* irányt mutatva meghatározza a célt, hogy az adott – irányított – csapat jusson egy bokor túloldalára. De nem többet. Az irányított csapat *vezetője* meg mérlegelve és saját felelősségében (!) eldönti, hogy jobbról vagy balról kerül-e meg az akadályt, illetve, ha azt oldalt lévő bizonyos okból miatt nem lehet, akkor átugorja-e vagy alulról ássa-e ki magát – s utóbbi esetben az irányítótól kérheti a szükséges eszközök (ásó vagy magasugró-gerely) biztosítását.

Meglátásom szerint így pl. az MHP belső szervezeti kialakításába való esetleges beavatkozás a HM részéről az irányítói szférából a vezetői szférába átnyúlva túlterjeszkedő, mert a *HM irányító és nem vezető*, így ez túlmutat az irányítási funkciókon és át/elveszi a helyi vezető (MHPK) belső szervezési szabadságát – miközben az SZMSZ-t úgyis a miniszter hagyja jóvá. Másik fontos eleme e kérdéskörnek a miniszter személye: az idézett, irányításról szóló Hvt. rendelkezés a honvédelmi ministerről és nem a Honvédelmi Minisztériumról szól.³⁶ A Miniszter, mint irányító igénye szerint természetesen irányában jelenteni kell, de sem a HM szakmai főosztályai, sem a szakmai felsővezetők ilyen jelentést nem kérhetn(én)ek be miniszteri mandátum hiányában, mert ez teljesen a dezintegráció ellen hat és nem értelmezhető a civil kontroll eszközeként. Indokaim részletesebben az alábbiak.

³² Vö.: dr. TILL Szabolcs ezds.: A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig (PhD disszertáció, 2015.) 69.

³³ A 63/1992. (XII. 11.) AB határozatra való hivatkozás ugyancsak releváns: a határozat 1. pontja kimondja, hogy „mivel az Alkotmány a fegyveres erők vezetési struktúráját nem szabályozza, az nem alkotmányossági kérdés”, illetve kiemelte, hogy a Magyar Honvédség az Alkotmány szerint semmiképpen nem minősül önálló hatalmi ágnak. Ebből következően Magyar Honvédség legmagasabb szintű vezetői beosztásaihoz rendelt hatáskörök gyakorlásának módja - miután része a végrehajtó hatalmat egyébként megillető hatásköröknek - nem érinti az irányításra jogosult szervek alkotmányban meghatározott hatáskörét.
<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/CDCFE5DBA15C4FEFC1257ADA0052AB4D?OpenDocument>

³⁴ Új Hvt. 8.§ és 13.§ (1) bekezdés.

³⁵ Új Hvt. 74. § (2) bekezdés.

³⁶ Mindez igaz akkor is, ha az új Hvt 13.§ (2) bekezdése kimondja, hogy a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium az ország katonai védelemre való felkészítésének tervezéséért, szervezéséért, valamint a honvédelmi feladatellátás és - a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium és a KNBSZ kivételével - a honvédelmi szervezet irányításáért felelős központi államigazgatási szerv. Jelen esetben az irányításért felelős szerv valójában az Alaptörvény 45. cikkéből levezetve kizárólag az irányító miniszter előkészítő szervezeteként való felelőssége értelmezhető.

3.2 A vezetés- irányítás alkotmánybíróági értelmezése

Elemzésünket a már hivatkozott, még az Alaptörvényt megelőző, azaz az Alkotmány idejéből származó, ám koncepcionálisan érvényét nem veszítő AB határozat vizsgálatával kezdjük, melyet az általános közigazgatási szabályozás követ, hogy azon keresztül eljuthassunk a honvédelmi ágazat-specifikus normaelemzésig. A Magyar Honvédséget érintő 48/1991. (IX. 26.) AB határozat indokolás II./2. pontja szerint:

„(...) az *irányítás és vezetés* is a szervezet eredményes működtetésére irányul. Az alapvető különbség az, hogy az *irányító* az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a *vezető* viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervezeten alapvető befolyást gyakorol. (...) Az irányítást az *irányító* szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. (...) Az irányítónak természetesen lehetnek hatósági igazgatási jogosítványai is. A *vezetés* a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat”.

Példa erre a honvédelmi miniszter 2022. nyarán kiadott utasítása³⁷, mely helyesen irányítóként arról rendelkezik, hogy az MHPK „gondoskodjon az MH stratégiai és hadműveleti szintű képességei előtérbe helyezéséről”, továbbá „erősítse meg az azonnali reagálásra alkalmas haderő képességet”. Ezen felül az MHPK „a harcképesség növelése érdekében a szervezeti struktúra felülvizsgálatával, a redundanciák megszüntetésével olyan felkészült köteléket alakítson ki, amely rövidebb készenléti idő mellett is képes a harcfeladatok teljes spektrumát ellátni”. Végül a miniszter arról is rendelkezett, hogy a hatékonyabb felkészülés érdekében az MHPK ideiglenes kötelékeket is kialakíthat. Itt tehát az irány és a keret adott, de a végrehajtás – helyesen – a parancsnok jogköre, egyben felelőssége.

3.3 A Ksztv³⁸ szerinti irányítás-fogalom tartalma

Egy minisztérium alapvető irányítási jogkörének vizsgálatakor a honvédelmi szabályozáson túl a közigazgatást és államháztartást is szabályozó törvényekből kell kiindulni, ügyelve ugyanakkor, hogy az abban foglaltak csak részben analógiaként használhatók, lévén, hogy pl. a honvédségi szervezetek a Kt. és az MH, mint egész (mivel nem jogi személy) az *államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény* (a továbbiakban: Áht.) értelmezési tartományán (szervezeti hatályán) kívül esik. Ezért az ágazatspecifikus áttekintést megelőzően – de már párhuzamot vonva – az általános közigazgatási szabályokat vetjük górcső alá.

Az államigazgatási szerv irányítása alatt (fontos azért, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában) taxatívan felsorolt jog- és hatásköröket kell érteni³⁹. Ezek közül az államigazgatási szerv alapítása, SZMSZ-ének jóváhagyása, átalakítása, valamint megszüntetése, mint miniszteri jogkör a Hvt-ben is megtalálható. A vezető (MHPK) kinevezése

³⁷ A Magyar Honvédség harcképessége, reagálóképessége, vezetési rendje készenléti helyzetével kapcsolatos egyes előkészítő feladatokról szóló a 27/2022. (VII. 13.) HM utasítás 2.§ (2)-(3) bekezdések.

³⁸ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

³⁹ Ksztv 2.§.

kapcsán a köztársasági elnök irányítók közötti alaptörvényi megjelenítése értelmet nyer⁴⁰. A törvényességi, pénzügyi téren az irányítói ellenőrzés jelenleg is szabályozott a honvédelmi ágazatban, bár az államigazgatásban elvi szinten mérhető „hatékonysági” ellenőrzés már nehezebben értelmezhető a minisztérium (közigazgatás) - MHP (haderő) viszonylatában⁴¹.

Fontos rendelkezés azonban, hogy ha törvény külön nevesítve kivételt nem tesz, az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv (bár ez az MH-ra, mint fegyveres szervre pont nem értelmezhető, hacsak nem általános elvi értelel) hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg. Néhány helyen azonosítható be hatáskör-elvonásnak tűnő (de valójában nem hatáskör-elvonási) jog, azonban az sem intézményi, hanem személyi jellegű. Ilyen pl. mikor a Hjt.⁴² kimondja, hogy a miniszter magához vonhatja a Magyar Honvédség parancsnoka, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ) főigazgatója, az állományilletékes parancsnok, az előjáró parancsnok, a központi személyügyi szerv vezetője munkáltatói jogköreit.

Az irányítástól eltérő fogalom a felügyelet⁴³, melyre most nem térünk ki.

3.4 A Hvt./Hvt vhr. szerinti irányítás-fogalom (katonai szervezet esetében)

A honvédelemért felelős miniszternek⁴⁴ a honvédelem és az egyes honvédelmi szervezetek irányításával összefüggő feladatait

- a) törvény,
- b) a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet⁴⁵, valamint
- c) a Hvt vhr.
határozza meg.

A honvédelemért felelős miniszter nevében ugyanakkor e hatáskörök gyakorlása során más személy eljárhat⁴⁶.

Ad a) A Hvt. kapcsán már a 2012-ben hatályba lépett régi Hvt-ben megjelent az ún. speciális, kettős irányítás, mely az MH Katonai Képviselői Hivatal (KKH), az MH Egészségügyi Központ és az MH Budapest Helyőrség Dandár tekintetében jog- és hatáskört osztott meg az MHPK és a HM valamelyik államtitkára között.

Ad b) A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútumrendelet) szerint a honvédelmi miniszter a Kormány

⁴⁰ A köztársaság elnök Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdés szerinti irányítók között szerepeltetése a Hvt 5.§-ában nyer részletezést.

⁴¹ A "hatékonyságra" szemléltető példa lehet a toborzás, még pontosabban a kiáramlást is mérő teljes fluktuáció, melynek mutatói objektíve mérhetőek a haderőn belül – míg a katonai humánpolitikát az irányító közigazgatásban írják, így kérdéses, hogy a hatékonyság valóban számonkérhető-e.

⁴² Hjt. 4.§ (2) bek

⁴³ A Ksztv. 4.§ szerint, ha jogszabály államigazgatási szerv felügyeletét említi, azon a fenti táblázatban

a) – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a 2. § (1) bekezdés b) pontjában,
b) a 2. § (1) bekezdés c) és d) pontjában és
c) – kizárólag az a) és b) ponttal összefüggésben – a 2. § (1) bekezdés h) és i) pontjában meghatározott hatáskörök együttesét kell érteni.

⁴⁴ új Hvt. 14. § (1) bekezdés szerint

⁴⁵ A statútumrendelet.

⁴⁶ a Hvt., a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv) szerint – ezeket általában a HM SZMSZ-ben kell delegálni.

- honvédelemért,
- a védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolódó központi beszerzésekért, a védelmi fejlesztésekért,

- sportpolitikáért, sportlétesítmény-fejlesztésért és gazdálkodásért, kiemelt nemzetközi sport- és sportdiplomáciai események rendezéséért

felelős tagja. Ugyanakkor itt elsősorban csak a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendeletre* (a továbbiakban: Hvt. vhr) történik visszautalás, így e rendelet további elemzése nem szükséges. (Bár érdekesség a védelmi terület egy átfedése az NBS esetében, mely korábban a Hvt vhr-ben honvédelmi feladatként szerepelt, jelenleg azonban a jelenleg hatályos Statútumrendelet – talán mint *lex posteriori* – értelmében a KKM miniszter a külpolitikáért való felelőssége keretében felel a kül-, biztonság- és védelempolitikáért, e tekintetben javaslatot készít a Kormány kül-, biztonság- és védelempolitikai tevékenységére és irányítja az ebből eredő kormányzati feladatok előkészítését, koordinálja és ellenőrzi annak végrehajtását.)

Ad c) A jelenleg még hatályos Hvt. vhr. kapcsán hangsúlyozandó, hogy az nem kizárólag a Hvt. mint törvény végrehajtási rendelete, hanem egyben a Statútumrendelet kitöltése is: sokadik ciklus óta gyakorlat ugyanis, hogy a Kormány honvédelmi szakpolitikáért felelős miniszterének feladatköréinél a Statútumrendelet csak visszautal a Hvt vhr-re. Mindezt a Statútumrendelet szempontjából olyan technikával, hogy

- 2010-ben⁴⁷ a honvédelmi miniszter feladat- és hatáskörének megemlítésére sem volt igény, a honvédelmi miniszter egyedül mint a külügyminiszter helyettesítője jelenik csak meg;
- 2014-ben⁴⁸ szinte tőmondattal, de legalább már megjelenik: e mondat valójában csak átutalás a Hvt vhr-re (és a ciklus felidejéig szerepelt benne a nemzeti rendezvények koncepciójára való rendelkezés is);
- 2018-ban⁴⁹ ugyancsak hivatkozással technikával átutalt a Hvt vhr-re, valamint a hivatkozás kiegészült a hadigondozás és a Nemzeti Közszolgálat Egyetem törvényi feladataival is.

A miniszter a Honvédség irányításáért, valamint törvényes működéséért viselt felelőssége körében többek között meghatározza a Honvédség vezetési szintjeit, azok feladat- és hatásköreit. Ez pontosan egyezik a Hvt. már hivatkozott 39.§-ával, mely szerint a honvédelmi szervezetek alapítására és megszüntetésére a honvédelemért felelős miniszter jogosult, de a Honvédségi szervezet megszűnését vagy feladatrendszerének változását nem eredményező átszervezését a Magyar Honvédség parancsnoka is elrendelheti.

A HM KÁT-nak is vannak irányítói jogkörei, azonban azok nem terjednek ki maga a Honvédség irányítására, azok inkább hatósági, jogi és gazdálkodási jellegűek.

Az MHPK rendelkezik mind irányítási (alárendelt szervezetek), mind vezetési (MHP) jogkörökkel. Míg a Hvt, azaz honvédségi értelmezésben maga az MHP stratégiai felsővezető, addig az Áht. (HM-et is mint felső szintet figyelembe vevő) értelmezési tartományában középírányító szerve az alárendeltségébe tartozó katonai szervezeteknek⁵⁰. Érdekesség tehát,

⁴⁷ Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet.

⁴⁸ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet.

⁴⁹ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet.

⁵⁰ A Hvt vhr 12.§ és az Áht. szerint.

hogy míg az Áht. szemszögéből (a *honvédelmi* értelemben) nézve a HM felsőirányítói mivoltából adódóan az MHP középírányítónak minősül, addig a Hvt. szerinti *honvédségi* értelmezési tartományban az MHP a katonai felsővezető, az ún. „más magasabb – pl. haderőnemi – parancsnokságok” meg a középírányítók.

E fogalom tisztázása az irányítás szempontjából kardinális – és nem marginális. HM utastás⁵¹ ugyanis elrendelte 4 haderőnemi – szárazföldi, légierő, kiber- és különleges műveleti – parancsnokság felállítását „más magasabb szintű parancsnokság” jogállással, ugyanakkor ezen rendelkezés alcímében az MH „középszintű vezető szervek” racionalizálása szerepel. Látható: az új Hvt-nek az is előnye, hogy nem tiltja, de nem is nevesíti, ezáltal nem vési kétharmados gránitba a haderőnemi parancsnokságokat, ezzel téve lehetővé a szervezési rugalmasságot, így a körülményekhez való könnyebb igazodást is (mely a Nemzeti Katonai Stratégia elvárásainak is megfelelő irány).

3.5 A „tanácsadó” a vezetés/irányítás kérdéskörében

A 3. fejezet zárásaként engedjék meg egy további gondolat az MHPK/HVKF helyéről, szerepéről is a végrehajtó hatalom viszonylatában.

2018. december 31-ig az HM-be integrált vezérkar („HM HVK”) idejében a Hvt vhr. szövege arról rendelkezett, hogy „A Honvéd Vezérkar főnöke a miniszter legfőbb katonai tanácsadója.” Ez az MHP megalakulásával a Hvt vhr-ből kikerült. Javasolt e tételt – akár másként fogalmazva – a Kormány rendeletébe (Hvt. vhr) visszaemlíteni akkor is, ha ez kérdéseket generálhat az irányított fogalomkörben.

Az Alaptörvény jelenlegi, azaz 2022. november 01-je előtt hatályos 49. cikke még ismeri a rendkívüli állapotban létrehozandó Honvédelmi Tanács intézményét. Annak rendelkezése szerint a Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és -tanácskozási joggal - a Honvéd Vezérkar főnöke. Mindebből következik, hogy a HVKF bár „csak” tanácskozási joggal, de aktiválás esetén önálló alanyi jogon vett volna részt a legfőbb döntéshozói szinten. Ebben az értelemben a HVKF – igaz, csak rendkívüli állapot esetén – nem kizárólag a miniszter katonai tanácsadója, hanem magáé a legfőbb végrehajtói hatalomé.

Jelenleg nem szabályozott (jogszabályi szinten), hogy az MHPK/HVKF kinek a legfőbb katonai tanácsadója. Javasolt ezt is szabályozni. Erre lehet opció a honvédelmi miniszter személye, de lehet – a rugalmasság és a kormányfői mozgástérre tekintettel – a „Kormány” katonai tanácsadójaként meghatározni a parancsnokot.

A bevezetőben már rögzítettek megismételve: amikor 2019. január 01-jével megalakult Magyar Honvédség (MH) Parancsnokság (MHP), az az ún. dezintegrációs folyamat nyitó, s azóta is egyik fő, de nem egyetlen, hanem egy máig még le nem zárt folyamat megkezdő állomása volt. Jelen tanulmány 5. fejezetében az MHP-nak a HM-ből való kiválási folyamatának lezárására, befejezésére teszünk javaslatot, mely ugyanakkor – két légy egy csapásra – bürokrácia csökkentésére is irányul.

⁵¹A Magyar Honvédség Parancsnoksága és a Magyar Honvédség harcképessége, reagálóképessége, vezetési rendjének egyszerűsítése, valamint a bürokrácia csökkentésével összefüggő egyes feladatokról szóló 32/2022. (VIII. 11.) HM utastás

4. Az új Hvt. szerkezetét meghatározó további kérdések

A honvédelmi és honvédségi szervezeti megkülönböztetés előző fejezetben HM-MH elhatárolási fókusszal tárgyalt problémája megítélésünk szerint az a közelítés, amely leginkább meghatározta az új Hvt. szerkezetének kialakítását: míg a régi Hvt. esetében a dezintegráció alapvetően módosításokkal, jelentős részben részleges szövegcserekkel valósult meg, az új törvény kialakítása során viszont az egyes tárgykörök elsődleges megjelenése is e különbségtétel függvénye.

Szükséges ugyanakkor számba vennünk azokat a további tárgyköröket is, ahol a két honvédelmi törvény összevetésében markáns tartalmi kiegészülés történt.

4.1 Az alapelvek szerepe az új Hvt-ben

A régi Hvt. nem tartalmazott alapelvi alcímet, funkciójuk szempontjából alapelvi minőségű rendelkezéseket ugyanakkor igen. E megoldást az új Hvt. kiegészítve őrizte meg, ugyanakkor beemelt egy alapelvi alcímet is, utóbbi módszerrel a Vbő-t. követve. Mindez ténylegesen kettős alapelvi felsorolást eredményezett az új Hvt-ben.

A régi és az új Hvt. 1. §-ainak összevetése alapján megállapítható, hogy a szövegezés minimális, de tudatos eltérése kivételével az első öt bekezdés felépítése azonos és tartalma beazonosítható, az új (6)-(7) bekezdés pedig az (5) bekezdés szerinti felkészülés (és részben a feladatellátás) részletezése.

Az eltérések a két szövegezés között az alábbiak:

- (2) bekezdés: a „nemzeti és szövetségi védelmi képességek” szövegrész helyét a „honvédelmi és szövetségi katonai képességek” megfogalmazás váltotta fel, illetve az alanyok köre a megváltozott rendvédelmi szerv-fogalom miatt a nemzetbiztonsági szolgálatokkal egészült ki: mindkét korrekció Vbő. által kiváltott, elsődlegesen technikai harmonizációs elem;
- az Alaptörvény XXXI. cikk (3)-(6) bekezdése szerinti kötelezettségeket összefoglaló (3) bekezdés újabb változata a pontosabb, mivel – hadiállapot körülmények között – a gazdasági és anyagi szolgáltatási (GASZ), valamint valamely személyes kötelezettség (szolgálat, honvédelmi munka, polgári védelmi kötelezettség) egyidejűségének lehetőségére is utal;
- a (4) bekezdésben a béke megjelölésének a hadiállapoton kivüliséggel való kiváltása voltaképpen azonos időbeli korlátozást eredményez, a honvédelmi mellett a honvédelmi érdekű kötelezettségekre utalás a GASZ és a polgári védelmi kötelezettség egyik lehetséges céljára utalva végső soron Vbő. kapcsolódó szabály;
- az (5) bekezdésben a honvédelmi felkészülés gyakorlati szegmensének (pl. lövészet) kiemelése pedig a konszenzuális mozzanaton túli felkészítés intézményesítésének lehetőségét teremti meg kettős irányban: békében is előírhatóvá teszi az elméleti felkészítésre kötelezést, illetve a békében a gyakorlati felkészítés lehetőségét csak feltételhez köti, ki viszont nem zárja az élethez való jog elősegítése érdekében. A „béke” időmegjelölés kiváltása egyértelműsíti, hogy az általános feltételrendszer kiterjed főszabályként a veszélyhelyzetre és szükségállapotra is.

A két új bekezdés fogalmazza meg azon eszközrendszert, amelyek útján az állam a felkészítést elősegíteni köteles, alapvetően a felkészítés elméleti szegmenseire fókuszáltnak.⁵² A katonai feladatok vonatkozásában a (7) bekezdés két vonatkoztatási pontot rögzít a szövetségi feladatokat és a Vbö-t, utóbbi esetben ugyanakkor a katonai kihívásokra és fenyegetésekre való reagálás primátusát ugyanakkor egyértelműen rögzítve. Míg katasztrófavédelmi vonatkozásokban nagyságrendi és politikai mérlegelés tárgya a Vbö. intézményrendszerének hatálya alá kerülés, az új Hvt. és Vbö. összevetésében viszont a kezelni kívánt kihívás vagy fenyegetés minősége az eljárásrend primátusát eredményező mérlegelendő szempont.

Összességében ugyanakkor megállapítható, hogy mindkét Hvt. 1. §-a végső soron alapvető minőségű szabályokat tartalmaz, amelyekhez képest az alcím szerint (is) alapvető jelentőségű rendelkezések beiktatása voltaképpen inkább kiegészítés, azonban mégis a törvény alkalmazhatóságát érdemben befolyásoló új szabályozási elemet jelent.

Érdekes ugyanakkor a Vbö. 1. §-át is a vizsgálat körébe vonni.⁵³ A „nemzeti ügy” minősítés alá a védelmi és biztonsági kontextus bevonása egyrészt kissé ideologikus jellegű, azonban a Kat. hasonló megoldására tekintettel visszaigazolható, másrészt viszont a rendelkezés fejlesztésekre és szabályozásokra kiható része csak orientációs támpontot eredményez, a jogrendszeren belüli kivételezettséget ugyanakkor nem. Végső soron egy mérlegelést követő tudatosan eltérő döntés is ennek megvalósulásaként értelmezhető, például az új Hvt. és a Vbö. kapcsolódásai szempontjából az elsődleges szabályozás kiválasztása során. A Vbö. és az új Hvt. alapvető alcímeinek összevetése alapján megállapítható, hogy az új Hvt. 2. §-a a Vbö. 4. § ikertestvére: szerkezete és felépítése beazonosítható, így viszont éppen a két felsorolás szemléleti eltérései igényelnek érdemi összehasonlítást.

A hangsúlyok közötti eltérés – a két törvény egymással részben átfedő tárgyának eltéréseiből is adódóan, de attól megítélésünk szerint szélesebb körben – az ikertestvér-rendeletek között is kimutatható:

- az a) pontok a szükségesség és arányosság mérlegelési szempontjait emelik be, amelyek érvényesülési köre a Vbö. esetében a jogkorlátozás, az új Hvt. esetében viszont az intézkedéseken túl az erőkre és eszközökre is kiterjed, a viszonyítás másik serpenyője viszont szűkítettebb, mivel a társadalmi hatások itt nem képez(het)ik a katonai típusú hátrány vagy sérelem részét;
- a b) pontok esetében a honvédelmi cél az elérni kívánt védelmi és biztonsági cél tárgykör szerint konkretizált típusaként is értékelhető, ugyanakkor az új Hvt. esetében a civil irányítás folyamatosságának igénye honvédelmi alkotmányossági sajátos követelmény beépüléseként is értékelhető;
- a c) pontokban az elérendő célokhoz képest választható legenyhébb korlátozás elve közösnek tekinthető, az új Hvt. inkább a megfogalmazás átláthatósága szempontjából átfogalmazott változatnak minősíthető;

⁵² A (6) bekezdés az ún. honvéd kadét programot (HKP) a honvédelmi felkészülés egyik lehetséges keretként – új jogalkotási vívmányként – törvényi szinten rögzíti. A HKP-nak három, piramis-szerűen elhelyezkedő szintje a honvéd kadét közismereti képzés (HKP-I), mely immáron évek óta érettségi tárgyként választható; a honvéd kadét technikai szakképzés (HKP-II), mely a szakképzési törvény hatálya alá tartozik, valamint a Honvéd középiskola és kollégium, honvéd kollégium (HKP-III).

⁵³ „1. § Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.”

- a d) pontokban az átfogó megközelítés és összkormányzati szemléletmód Vbö. szerinti elvével szemben a honvédelmi érdek összemérésében a katonai minőségű eljárásrendek preferálása jelenik meg a Vbö. szempontrendszeréhez képest;
- az e) pontok szerinti érdek-összemérési rendszerekben a nagyobb közösségek érdekének előnyben részesítése kiegészül a honvédelmi érdek sérelemmel szembeni fokozott védelmével, ismét csak a Vbö. szempontrendszerének másodlagos szemponttá tételével, valamint
- egyetlen többlet-elemként az f) pontban az ellenőrizhetőség és egyéni felelősség megállapításának igénye jelenik meg, mint a Vbö-ben nem mérlegelt, de elvben annak alkalmazása során is elvárható szempont.

Mindezeket összefoglalva megállapítható, hogy a Vbö. alapelvi alcíméhez képest az új Hvt. 2. §-a úgy egészíti ki a törvény eredendően alapelvi minőségű 1. §-ának szabályozási tartalmát, hogy minden lehetséges értelmezési tartományban a védelmi és biztonsági (tágabb) kontextust a honvédelmi szituációk katonai típusú mérlegeléseire konkretizálva szűkíti, ütközésük esetén pedig a honvédelmi alkotmányosság értékrendjének érvényesülését biztosítja. Ettől még a korábban szigorúbb szabályok kiterjesztése és arányossági és szükségességi mérlegelése nem válik egyszerűbb feladattá, azonban a két törvény összevetésében a honvédelmi érdek primátusa biztosított azzal együtt, hogy az új Hvt. a különleges jogrendi szabályokat nem tartalmazza, csak az azokra történő felkészülés a szabályozás része.

4.2 A kötelezettségi rendszer megváltozó időbelisége

Arra már a korábbiakban utaltunk, hogy az AT9M az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdésében a különleges jogrendi esetkörök szűkítésével a katonai szolgálati kötelezettséget hadiállapokra korlátozta, fenntartva ugyanakkor e kötelezettség belföldi lakóhelyű, nagykorú férfiakra vonatkozó általános jellegét. E kötelezettség általános jellegének fenntartása mellett az új Hvt. 19. § (2) bekezdése fenntartotta a katonai szakmai igények szerinti létszám és összetétel, tehát a cél szerinti kiválasztás elvét, amely fogalmilag lehetetlen korábban létrehozott, és az új Haktv-ben szabályozott adatbázisok nélkül.

Az adatbázisok létrehozását szolgálják a járulékos kötelezettségek,⁵⁴ az adatszolgáltatás, a bejelentés és a megjelenés új Hvt. III. fejezete szerinti szabályai. A különböző időbeliségi korlátok áthidalását szolgálja az új Hvt. 19. § (4) bekezdése, amely szerint: „[a] járulékos kötelezettségek teljesítése a hadkötelezettség bevezetése nélkül is elrendelhető, de tényleges katonai szolgálatra való behívásra kizárólag a hadiállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően, a kihirdetést követő bevonulási időpontra kerülhet sor.”

E szabály alapján tehát önálló jelentőséget nyer a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezése, amely önmagában alapot ad a bevonulási okmányok feltételes kiküldésére azzal, hogy a szolgálat ténylegesen csak a hadiállapot hatálya alatt kezdődhet meg. Ehhez kapcsolódó fogalmi különbségtétel található a Hvt. 3. §-a szerinti értelmező rendelkezések között, amely a korábbi potenciális hadköteles-fogalmat felváltó értelemben tartalmazza a 7. pontban a *hadköteleseket*, elkülönítve ettől a 8. pontban a *hadkötelezetteket*, a hadiállapotban katonai szolgálatot ténylegesen teljesítő hadköteles-részkatóriát.

⁵⁴ Az új Hvt 19. (1) bekezdés szerint az adatszolgáltatási, bejelentési és megjelenési kötelezettség összefoglaló elnevezése. Azonos tartalommal a régi Haktv. eleme volt.

A hadiállapot kihirdetésének kezdeményezése (az első két esetben a honvédelmi válsághelyzet kihirdetése mellett) néhány további szempontból is jelentőséget nyer az új Hvt-ben a járulékos kötelezettségek körében:

- a 20. § alapján az adatszolgáltatási kötelezettség tipikusan a katonai igazgatási szerv megkeresése alapján történik, azonban a kiemelt időszakokban a lakóhely szerint illetékes járási hivatal irányába is kiterjeszhető,
- a 21. § alapján a nyilvántartott adatokra vonatkozó bejelentési, frissítési kötelezettség automatikussá válik,
- a 22. § (2) bekezdés pedig a katonai szolgálatra való egészségügyi alkalmasság elbírálásával összefüggő szakorvosi vizsgálatokat aktualizálja a kezdeményezés időszakára azzal, hogy az alkalmasság előzetes megállapítása – az érintett távollétében – a 25. § (1) bekezdése alapján békeidőszakban lefolytatott, adatbázis alapján végrehajtott előkészítő eljárás, amelynek alapján a 26. § (1) bekezdése szerinti előzetes mentesítés körébe vonhatók a súlyos fogyatékossgal élők, akik esetében a katonai szolgálatra alkalmatlanság vélelmezhető,
- a 36. § (1) bekezdés alapján pedig ekkor rögzíthetők rendeletben a behívási időpontok, illetve jelölhetők ki a befogadó katonai szervezetek.

A hadiállapot kihirdetésének kezdeményezése ezen túlmenően a 108. §-ban a váratlan támadás elhárításával összefüggésben is említést nyer, azonban ez a megfogalmazás nem tartalmaz ténylegesen időbeliségi feltételt. Ezen előfordulás kivételével megállapítható, hogy a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezésére utalás az esetlegesen a hadiállapot kihirdetését megelőzően adminisztratív feladatokra rendelkezésre álló Alaptörvény szerinti legfeljebb 60 napnyi késedelem kiküszöbölését szolgálja.

Az új Hvt. az eskaláció modellezése során ugyanakkor nem vélelmezi, hogy a hadiállapot kihirdetése csak honvédelmi válsághelyzethez kapcsolódhat: ez az időbeli átfedés megvalósulhat (erre utal a két feltétel együttes szerepeltetése, ahol az első megvalósulása már aktiválja a rendelkezést), azonban akár a kihirdetési kezdeményezés, akár pedig a honvédelmi válságkezelés sikeres lezárulása a törvényben értékelt lehetőség.

4.3 A katonai válságkezelés

A honvédelmi válsághelyzet ezen túlmenően mintegy tíz előfordulásban értékelt lehetőség az új Hvt-ben, ahol a hadkötelezettség érvényesítése mellett az ingatlanokra közérdekű használati jog alapítása, illetve szigorúbb intézkedések bevezetése merülhet fel. Az új Hvt. 107. §-a szerinti célrendszer szomszédos államok válságait kezelni hivatott megfogalmazása⁵⁵ ugyanakkor jelentős átfedést mutat az AT10M veszélyhelyzet-fogalmára vonatkozó kiegészítésével:

⁵⁵ Az új Hvt. 107. § (2) bekezdés b) és c) pontja a hadiállapot alaptörvényi feltételrendszeréhez kapcsolható, távolabbi veszélyeztetésként értékelhető.

Új Hvt. 107. § (2) bekezdés a) pont	AT10M veszélyhelyzet-kiegészítő szövegrész 51. cikk (1)
a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság magyarországi hatásaira tekintettel,	A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény - különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség - esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.

1. Táblázat: A határon átnyúló veszélyek megjelenése (saját szerkesztés, kiemelés hozzáadva)

A két 2022. november 1-től hatályos normaszöveg hasonlósága és részleges átfedése arra tekintettel is értelmezést igényel, hogy az új Hvt. 107. § (3) bekezdése csak a honvédelmi válsághelyzet és a hadiállapot, illetve szükségállapot egyidejűségét zárja ki, erre tekintettel a kiegészített veszélyhelyzet-fogalom párhuzamos alkalmazása nem kizárható logikai lehetőség, bár a honvédelmi válsághelyzet kihirdetésének ilyen indokú veszélyhelyzet hatálya alatt nem látszik hozzáadott értéke.

Az összehangolt védelmi tevékenység, ezen belül a honvédelmi válsághelyzet szerinti intézkedési katalógushoz képest az átfedő indokú veszélyhelyzet válságkezelő intézkedéseire mért alapvető eltérése, hogy a küszöb alatti válságkezelés intézményeire vonatkozó törvényi szabályok nem korrigálhatók, csak a különleges jogrendi rendeletek⁵⁶ alapján érinthetők mélyebben az alapvető jogok, illetve vezethetők be a fenti táblázatban nem felsorolt intézkedések.

Míg a katonai válságkezelési rész honvédelmi válsághelyzet alcíme megelőző intézkedések gyűjteményét tartalmazza, az új Hvt. 108. §-a a váratlan támadás elhárításának szabályozása során 2022. október 31-ig különleges jogrendi jogcímként kezelt, megvalósuló katonai betörést minősít át béke időszaki kiterjesztett fegyverhasználat lehetőségét megengedő feladattá, fenntartva – a sikeres válságkezelés opcióján túl – a szükségállapot vagy hadiállapot eszkalálódás lehetőségét. Tekintettel a légi fegyverhasználatának a régi Hvt.-ből átvett szabályaira, az OFVT-hez kötött, arányos fellépés szárazföldi forgatókönyve modellezhető itt a „kicsi zöld emberkék” tevékenységének következményei szempontjából.

4.4 Az új Hvt. XI-XII. fejezete szerinti szabályozási területek hangsúlyai

A régi Hvt. jelenleg még a katonai jelképekkel és jelzésekkel közös fejezetben szabályozza a honvédség készenléti és szolgálati rendszerét, az őrsz-vedelmet, valamint a fegyver és más kényszerítő eszközök használatát, amelyeket az új Hvt. differenciáltabban, több fejezet között megosztva tartalmaz.

A régi Hvt. 80. §-a szerinti fogalommeghatározás ennek megalapozása érdekében három alaptörvényi fogalom, az *alkalmazás*, a *felhasználás* és a *közreműködés* elkülönítésére törekszik azzal, hogy az utóbbi definíciót ténylegesen nem tartalmazza. Az új Hvt. 3. §-a – az

⁵⁶ „A Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.” Az Alaptörvény új 53. cikk (1) bekezdése, amely a hadiállapot, szükségállapot és veszélyhelyzet közös szabályait rögzíti.

AT9M módosításai következtében – a fogalomrendszerből a *felhasználást*⁵⁷ mellőzi, és az alkalmazás lényegében változatlan, a fegyveres erők rendeltetészerű, a fegyveres konfliktusok jogának hatálya alá tartozó harctevékenységre épített fogalmát a *közreműködés* fogalmával egészíti ki az 59. § szerinti feladatrendszer megalapozása érdekében. Az új Hvt. ehhez fűzött részletes indokolása szerint a feladatrendszer elsődleges vonatkoztatási pontja az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerinti alapeladat-felsorolás primátusa, amelyekhez képest a közreműködői feladatok – ütközés esetén – másodlagos jelentőségűek. Ezeken túlmenően ugyanakkor – rendelkezésre álló további kapacitások terhére – a feladatrendszer megállapodások alapján közérdekű célból kiegészíthető.

Az új Hvt. egyes biztonsági intézkedéseket összefoglaló XI. fejezete az őrzés-védelem és objektumbiztonság, a katonai rendészet, a katonai kibertér-műveletek, valamint az elektromágneses térben végrehajtott műveletek újra-szabályozására irányul azzal, hogy e tevékenységi mozzanatok és az időbeliség szerint tagolt módon a XII. fejezet rögzíti a fegyver és más kényszerítő eszköz használatának szabályait. A XI. fejezet így alapvetően térbeli elhatárolásra irányul, amelyhez képest – a fegyverhasználat minőségi dimenziója mentén – a XII. fejezet kapcsolja a különböző szituációkhoz a kollektív fegyverhasználat, az egyéni fegyver használata, az egyéb intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazásának, a légiereőre vonatkozó különös fegyverhasználati szabályok, valamint a külföldi szolgálatra vonatkozó eltérő szabályok, illetve a mindezek kivizsgálására vonatkozó közös szabályok rendszerét.

E szabályokhoz képest állapít meg további szigorító rendelkezéseket a katonai válságkezelési rész, illetve – különleges jogrend hatálya alatt – e szabályok kiegészíthetők és tovább szigoríthatók az alapjog-korlátozás eltérő standardjaira figyelemmel. Utóbbi tárgykör hipotetikus előzetes szabályozása ugyanakkor nem képezi az új Hvt. tárgyát.

E fejezetek egymásra vetítése összességében egy mit/mikor/hol/hogyan kérdések mentén differenciált szabályozási mátrix mentén törekszik az NBS 135. pontjában rögzített haderő-víziónak megfelelésre a felszereltég és kiképzettség, rugalmasság és alkalmazhatóság, telepíthetőség és fenntarthatóság mellett a három műveleti térben az együttműködési képesség mennyiségi és minőségi értelmében egyaránt:

„135. A Magyar Honvédségnek jól felszerelt és jól kiképzett erőkkel, valamint rugalmas, hatékonyan alkalmazható, telepíthető és fenntartható, a szükséges mértékben interoperábilis képességekkel kell rendelkeznie, a mennyiségi mellett a minőségi mutatók javítására törekedve. Hagyományos országvédelmi és nemzetközi válságkezelési feladatai mellett egyaránt alkalmasnak kell lennie a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, vagy a terrorveszély-helyzet kezeléséhez történő hozzájárulásra, a hibrid támadások elhárításában való szerepvállalásra, valamint a természeti vagy ipari katasztrófák következményeinek felszámolásában való közreműködésre. A haderőt úgy kell fejleszteni, hogy képes legyen hatásokat kiváltani a hazánk szempontjából releváns összes műveleti térben: a szárazföldön, a levegőben és a kibertérben egyaránt.”

Mindez egy lényegesen agilisabb haderő-képre áttérést tesz szükségessé a megelőző három honvédelmi törvény haderő-felfogásához képest, amely a társadalommal lényegesen több eltérő helyszínen és differenciáltabb módon érintkezik. A kihívásoknak való megfelelés

⁵⁷ A korábbi fogalom a terrorveszélyhelyzet kezdeményezési időszaka mellett két különleges jogrendi esethez, a szükségállapothoz és a terrorveszélyhelyzethez kötött volt a régi Hvt. 80. § 5. pontja alapján, bár a felsorolásban szereplő kiber- és elektronikai támadások időbelisége szempontjából ez vitatható volt.

igénye ugyanakkor – végső soron – nem is oly távoli a biztonság- és védelempolitikai alapelvek 1998-ban lefektetett elveitől, tulajdonképpen az önkéntes haderőre áttérés képesség-vesztési időszakának korrigálásán alapuló modernizációs időszakként is értékelhető. Felelősségvállalás, alkalmasság, felkészültség, társadalmi és gazdasági megalapozottság. Ezen elvárásokkal foglалható össze a védelmi és biztonsági reformmal egyidejű védelmi alkotmányossági koncepció-váltás hozzáadott értéke.

5. Dezintegráció és bürokráciacsökkentés összefüggése

A HM által „kívülről, felülről” irányított MHP – bürokráciacsökkentést is határozottan generáló – HM-től való leválási folyamatának befejezéséhez még szerteágazó kodifikációs munka vezet.

Ugyanakkor mindenekelőtt egy ágazaton kívülálló, több ágazatot és a Kormány irányítói felelősségét érintő javaslatot szükséges megtenni.

A státútumrendelet szerint a Miniszterelnökséget vezető miniszter a Kormány térképészetért felelős tagja.⁵⁸ Ugyanakkor ez jogbizonytalanságot is okozhat az amúgy önálló és független katonai térképészet kapcsán, melyet párhuzamosan más jogszabály önállóan is szabályoz⁵⁹, így javasolt e pont pontosítása, mely szerint a kormányzati irányítás koherenzavarának elkerülése végett a Miniszterelnökséget vezető miniszter „a Kormány polgári térképészetért felelős tagja” kell, hogy legyen. A honvédelmi célú földmérési és térképészeti tevékenység ugyanis a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 2012. évi XLVI. törvény állami alapfeladatnak minősül⁶⁰, és a honvédelemért felelős miniszter felelősségi körébe tartozó földmérési és térképészeti tevékenység végzése során előállított állami alapadatokat és adatbázisokat a honvédelem térképészeti támogatásáért felelős szerv kezeli⁶¹.

Nos a kormányzati szintről az ágazatra lépve lépésről lépésre elemézve tegyünk kísérletet a valós irányítói-vezetői jogkörök elválasztásának elvével megegyezően a dezintegrációs folyamat elősegítésére.

5.1 Az MH önállósága, mint a bürokrácia csökkentésének eszköze

Láthattuk, hogy amennyiben valóban önállósodik az MH, akkor a HM-nek nincs egyéb feladata, mint a klasszikus hármasság irányítói, Áht-n túl nem nyúló jogkör gyakorlása:

- ad1) feladatot (irányt) meghatározni,
- ad2) biztosítani a végrehajtáshoz szükséges eszközöket,
- ad3) ellenőrizni a végrehajtást.

Ehhez képest számos olyan feladat jelenik meg, elsősorban közigazgatási vonalon, mely ezen indokolatlanul túlmutat. Csak egy-egy példa erre a katonai fegyelmi joggyakorlat HM, mint minisztérium általi szakmai ellenőrzése, vagy a többek között az MH-ra is vonatkozó adatvédelmi

⁵⁸ A Státútumrendelet 30. § (1) bekezdés 11. pontja.

⁵⁹ Így a teljesség igénye nélkül a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 2012. évi XLVI. törvény, a honvédelem térképészeti támogatásáért felelős szerv kijelöléséről, hatósági hatásköréről és eljárásának egyes szabályairól szóló 501/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet, a védelmi célokat szolgáló földmérési és térképészeti szakigazgatási feladatokról, valamint a honvédelmi célú térképéllátásról szóló 35/2000. (XII. 20.) HM rendelet.

⁶⁰ 2.§ (1) bekezdés c) pontja.

⁶¹ 4.§ (3) bekezdés.

tevékenység JIHÁT általi irányítása. (A Haktv. 60.§ adatkezelési rendelkezése pl. a *need-to-know* elven alapszik, ez tehát kazuisztikus kell, hogy legyen: a konkrét peres vagy ellenőrzött ügy kapcsán merül fel, és nem generálisan a főosztályokon való álláshelyen ülés okán mindenkor mindenre.)

Javasolt tehát a HM és MH tekintetében a tényleges, letisztult portfóliók megjelenítése.

5.2 A szabályozás szintje, mint a tényleges dezintegráció és bürokrácia csökkentésének eszköze

Ennek érdekében szükséges a vonatkozó ágazati jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök, így elsődlegesen a Hvt. vhr. (Korm. rendeleti szint), a HM SZMSZ⁶² (HM utasítási szint), illetve számos további HM utasítás felülvizsgálata.

A HM utasítások szintjén – ugyanakkor az alacsonyabb szintű belső rendelkezések terén is – ráadásul túlszabályozottság tapasztalható.

5.2.1. A Hvt. vhr tartalma

A Hvt. vhr. komplex, és nem csak az új minisztériumi struktúra miatti felülvizsgálata mindenképpen időszerű, tekintve, hogy 2022. november 01-jével hatályba lép az új Hvt.

A bürokrácia csökkentését segíti elő az a szemléletmód, mely értelmében a HM irányítói jogköre kizárólag a „honvédelmi”, azaz komplex, valóban stratégiai ügyekre fókuszál (ilyen pl. a BNT⁶³, stb.), de a tisztán „katonai” (ilyen pl. a személyügyi, katonai alaki) kérdésekben nem érzel jog- vagy hatáskört az MH rendszerében.

5.2.2 A katonai szabályozók szintje

Több katonai szabályt tartalmazó norma ismert, mely bár lehetne tisztán katonai szabály (pl. MHPK intézkedés), mégis HM-szintű normával (rendelettel vagy utasítással) lett kiadva.

Az MH Szolgálati Szabályzatát még a 2004. évi Hvt felhatalmazása alapján a *Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet* adta ki. Ennek törvényi felhatalmazóját (rendeleti szintű kiadás kötelezettségét) még 2018-ban feltételhez kötötten kezdeményezte törölni a HM jogi szakmai vezetése annak érdekében, hogy az MH(PK)-szinten legyen kiadható, ám azzal a feltétellel, hogy a rendelet és a törvényi felhatalmazás csak az új Szolgálati Szabályzat kiadását követően kerüljön hatályon kívül helyezésre. A régi Hvt-ből 2020-ra kikerült a HM rendeleti szintű elvárás, ám az MH szintű norma sajnos nem született meg, így jelenleg a még HM rendeletben kiadott Szolgálati Szabályzatot, miután kikerült mögüle a törvény, – törvényi felhatalmazás hiányában – módosítani sem lehet (pedig igény lenne rá). A Szolgálati Szabályzat megalkotására felhatalmazást adó törvény 2012. január 1-je óta nincs is hatályban, mikor is hatályba lépett az akkori (rég) Hvt, amelynek 2020. január 1-jei módosítása hatályon kívül helyezte a Szolgálati Szabályzat kiadására vonatkozó miniszteri felhatalmazást,⁶⁴ a katonai

⁶² A Honvédelmi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 30/2022. (VII. 29.) HM utasítás.

⁶³ A befogadó nemzeti támogatás, mely messze túlmutat a katonai végrehajtási kérdéseken, de még a honvédelmi ágazaton is.

⁶⁴ Vö.: ZSÉLI János, A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzata a közjogi rendelkezésekre figyelemmel, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2022/2. 55-76.

rendészeti és az intézkedési tárgykörök önálló nevesítésre kivételével – mely utóbbiak ugyanakkor önállóan is kiadhatók.

Az ún. Öltözködési Szabályzatot a Magyar Honvédség Öltözködési Szabályzatának kiadásáról szóló 10/2022. (IV. 28.) HM rendelet adta ki, mely a korábbi 2002. évből származó elődjét váltotta fel. Az öltözködési szabályzat vegytisztán katonai kérdésnek tűnik, ennek ellenére ugyancsak jogszabályban, HM rendeletben jelenik meg.⁶⁵

Ennek oka a törvényi felhatalmazás, mely szerint felhatalmazást (értsd: egyben kötelezést is) kap a honvédelmi miniszter, hogy rendeletben szabályozza „az egyenruha, a katonai rendfokozati és a fegyvernemi jelzés, az évfolyamjelzés, a kitüntetés és a szolgálati jel viselésének módját, továbbá az egyenruha és a rendfokozat viselésének korlátozását, előzetes engedélyhez kötését, tilalmát, az egyenruha-viseléssel és annak megvonásával kapcsolatos jogkört gyakorló szervezetet, az egyenruha viselésének megvonására vonatkozó eljárás rendjét”.

Számos érv szól ennek jogszabályi szintű és ezzel szemben az MHPK intézkedés szintű megalkotása mellett, melyek bemutatásától most terjedelmi okokból eltekintünk. A gondolkodási irány azonban kivehető: a HM HVK dezintegrációjával (az elnevezés most irreleváns: legyen az MHP vagy akár MH HVK) valóban felül kell vizsgálni és ahol indokolt, deregulálni és MH szinten kiadatni az integráció megmaradt csökevényeit.

Az Alaki Szabályzatot a Magyar Honvédség Alaki Szabályzatának kiadásáról szóló 17/2014. (III. 7.) HM utasítás adta ki. Jelen esetben már nincs jogszabályi (rendeleti) szintű kényszer, itt HM utasításról, úgynevezett közjogi szervezetszabályozó eszközről beszélünk.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szerint utasítást, mint úgynevezett közjogi szervezetszabályozó eszközt adhat ki a miniszter a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.⁶⁶ Mindebből adódóan a – címéből is kitűnően – Magyar Honvédség alaki szabályzatát javasolt MHPK intézkedés szintjén kiadni, tekintve, hogy az nem szervezeti, működési vagy tevékenységi kérdéseket szabályoz.

A jogalkotásban a miniszteri (jelen esetben: HM) utasítást ún. „közjogi szervezetszabályozó eszköznek” nevezik⁶⁷. Mindezek alapján HM utasításban valójában a szervezetszabályozási kérdéseket kell miniszteriális szinten kiadni. Ilyen szemüvegben vizsgálva javasolt megfontolni azon több tucat utasítás deregulációját és MHP intézkedésben való kiadását, ahol tisztán MH-szintű feladat mutatkozik (pl. katonazenekarok igénybevételei rendje).

5.2.3 A konkrét HM utasítások szintjén megjelenő jogkörök tekintetében

A HM SZMSZ-ben megjelenő jogkörök tekintetében kiemelendő, hogy a 77.§ szerint a honvédelmi ágazat képviselőt a minisztériumi felsővezetők látják el. Ez annyiból nem érthető, hogy nem a HM képviselőtől szól ez a rendelkezés, hanem az egész ágazatra, így akár az is előfordulhatna, hogy az MH képviselőt a HM egyik államtitkára látja el, mely nem tűnik jó megfogalmazásnak.

⁶⁵ A régi Hvt. 81. § (2) bekezdés r) pontjában kapott felhatalmazás alapján.

⁶⁶ 23.§ (4) bekezdés.

⁶⁷ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 1.§ (1) bekezdés b) pontja szerint a normatív határozat és normatív utasítás a közjogi szervezetszabályozó eszköz

A belső szabályozási tevékenység szempontjából kiemelendő, hogy a belső szabályozási tevékenységről szóló HM utasítás⁶⁸ a mai napig tartalmazza a még HM-be integrált HM HVK „emlékét”, mikor a HM HVK-nak nem volt saját önálló jogi főnöksége, jogi szolgálata. Ez azonban mára 2019. évet követően megváltozott. Jelenleg a miniszter a HM jogi és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkára útján irányítja a teljes ágazat – tehát többek között az MHPK vagy a KNBSZ főigazgató (!) – belső szabályozási tevékenységét. Egyben jelenleg hatályos rendelkezés az is, hogy az MH PK által kiadandó szakutasítás tervezetét véleményezés céljából meg kell küldeni a HM részére. Ez ismételten nem csak az önálló MH irányára ellen hat, de mérhetetlenül megnöveli a bürokráciát és csökkenti a reagálóképességet is. Az MHPK döntéseit a honvédelmi miniszter természetesen utólagos törvényességi ellenőrzéssel bármikor vizsgálathatja és meg is semmisítheti.

Javasolt a belső szabályozás tekintetében az MHPK-nak az irányítói kereteken belül tartott vezetői szabadságot biztosítani. Ehhez javasolt, hogy a belső szabályozási tevékenységet önálló irányítók önállóan irányítsák vagy irányíttassák. Jelenleg ugyanis az MHPK csak a honvédségi szervezetekre, míg a HM KÁT a tágabb, de a honvédségi szervezeteket is magába foglaló honvédelmi szervezetekre adhat ki belső szabályozót. Azaz vizsgálandó cél lehetne, hogy a HM esetében csak a HM és háttérintézményei, míg az MH esetében az MHP tekintetében történjen meg az ún. belső szabályozás. Javasolt a belső szabályozás tekintetében, hogy a – törvény szerint⁶⁹ minisztérium hivatali szervezetének vezetéséért felelős – HM közigazgatási államtitkár és az MHPK azonos szinten helyezkedjenek tehát el, ki-ki a maga szervezete tekintetében, és egyikük se legyen a belső szabályozási normatív hierarchia magasabb polcán. Amennyiben ugyanis analógiaként ismét a Ksztv. és az Áht. irányítói jogkör vizsgálatát végezzük el, megállapíthatjuk, hogy az irányító (valójában nem a KÁT, mint a hivatali apparátus vezetője, hanem a miniszter):

- az irányított vezetőt kinevezi vagy az irányított szervezet SZMSZ-ét jóváhagyja,
- az irányítottat törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági szempontból ellenőrzi,
- az irányított döntéseit bizonyos esetekben utólagosan jóváhagyja vagy megsemmisíti,
- az irányított szervet beszámolóra kötelezheti
- egyedi utasítást adhat ki feladat elvégzésére.

Mindez alapján a teljes honvédelmi ágazatra kiadható KÁT intézkedésnek jogalapja – bár jelenleg törvényben rögzített – jogdogmatikai és életszerűségi, valamint a vezetés-irányítás elvét is figyelembe véve: felülvizsgálandó.

5.3 Fegyelmi ügyek

A honvédelmi törvény végrehajtási rendelete szerint⁷⁰ az MHPK a katonai szakmai követelmények érvényre juttatása érdekében szakmai irányítási jogkörében felelős a katonai fegyelemért. Ugyanakkor, mint fentebb a 2.3.1.1. pontban utaltunk rá, a HM SZMSZ szerint⁷¹ a JHÁT irányítja a fegyelmi joggyakorlat helyzetének jogi szakmai ellenőrzését. A HM SZMSZ ugyanakkor mint szervezeti működési szabályzat csak a HM-re nézve lehetne hatályos, az MH-ra szabályt nem írhat elő. E „fegyelmi joggyakorlat helyzetének jogi szakmai ellenőrzése” még

⁶⁸ A belső szabályozási tevékenységről szóló 19/2019. (III. 13.) HM utasítás.

⁶⁹ Kt: a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 25.§

⁷⁰ Hvt vhr. 10. § (1) bekezdés f) pontja.

⁷¹ 22. § (1) bek 9. pont

ugyancsak abból 2019. év előttről származik, amikor a HM-be integrált HVK-nak nem volt saját jogi szolgálata, e feladatot a HM jogászai látták el. Ez azonban 2019. évet követően életszerűen megváltozott, a szabályozást követően azonban nem.

Példa erre, hogy HM főosztály figyelemmel kíséri a fegyelmi joggyakorlatot a honvédelmi tárcánál (ami helyes), ám vezeti a HM fegyelmi alapnyilvántartását és a HM szervezetek összesített fegyelmi nyilvántartását⁷². Ez azonban már adatvédelmi kérdés is, hogy az MHP különválásával az MHP már önálló szervezet, a honvédelmi törvény szerint az MHPK *vezeti* az MHP-t és *irányítja* az MH-t, így a HM-nek már nem, hogy nem kell, de nem is lehetne rálátása az MH alakulatainál lévő fegyelmi ügyekre. A fegyelmi joggyakorlat HM általi szakmai ellenőrzése túlmutat az irányítói jogkörön, mert az személyügyi, tehát az MH belügye.

Maga az Áht. 9.§ j) pontja szerinti irányítói jogkör is a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint az irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelését teszi lehetővé.

Döntés szükséges, hogy a tisztán katonai fegyelmi helyzet, gyakorlat tekintetében kell-e a HM-nek, mint már tisztán közigazgatási egységnek „országos”, teljes MH-ra kiterjedő jogkör az amúgy tisztán katonai fegyelmi joggyakorlat helyzetének jogi szakmai ellenőrzésére.

5.4 A szolgálati gépjárművek használatának szabályai a dezintegráció és bürokrácia csökkentése tükrében

A szolgálati gépkocsi-használat kapcsán lehetőség nyílik a bürokratikus tevékenység – ezáltal az irodai apparátus – csökkentésére.

A még ma is hatályos, bár már hatályon kívül helyezett törvényi felhatalmazással rendelkező utasítás⁷³ a gépjármű igénybevételének rendjét határozta meg. Ennek keretében kimondja többek között, hogy a magáncélú igénybevétel⁷⁴ – a lakás és munkahely közötti utazás kivételével – a tényleges állomány részére az üzemeltető szervezet parancsnoka engedélyezheti.

A még ma is hatályos, bár már ugyancsak hatályon kívül helyezett törvényi felhatalmazással rendelkező jogszabály, a *honvédségi járművek fenntartásáról szóló 18/2009. (XII. 18.) HM rendelet* szerint⁷⁵ a honvédségi szervezetek állományába tartozó személyek részére a honvédségi személygépkocsi lakás és a munkahely közötti utazással kapcsolatos használatát a honvédelmi miniszter engedélyezi. Ezt a miniszter egy HM utasítás formájában teszi meg⁷⁶.

Miközben a korlátlan gépkocsi-használatra jogosultak köre bővül, addig továbbra is bürokratikus teher (menetlevél-vezetési kényszer és annak utóellenőrzési papírozása) nyomja a rendszert mások tekintetében. Javasolt a BM „átalánybefizetési” rendszerének átvétele, mely a menetlevelek kitöltésétől, de főleg azt követően meghatározott számú altiszt utóellenőrzési papírmunkájától mentesítené a rendszert.

⁷² uo.

⁷³ A honvédségi járművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásáról szóló 97/2009. (XII. 11.) HM utasítás.

⁷⁴ pl. költözés vagy temetésre utazás esetén

⁷⁵ HM r. 4.§ (3) bekezdése

⁷⁶ Jelenleg a honvédségi szolgálati személygépkocsi lakás és munkahely közötti utazásra történő használatának szabályozásáról szóló 112/2010. (XII. 29.) HM utasítás.

A folyamatos menetlevél-vezetés, azok ellenőrzése és iktatása teljesen indokolatlan bürokratikus többlet terhet jelentenek a rendszernek, melyben altisztek meghatározott számát köti le a rendszer irodai munkára. Az életszerű, méltányos és rugalmasabb eljárásrend érdekében le kell választani és saját hatáskörbe kell tenni az MH-beli szabályozást (MHPK intézkedéssel), és a merev szabályok helyett vagy havi/évi kilométer-kvótát, vagy rugalmas parancsnoki engedélyezést kell bevezetni (akár a BM mintájára).

A tényleges megoldás azonban az lenne, ha HM rendelet módosításával nem kellene a honvédelmi miniszternek „autókérdésben” döntenie, hiszen az egyrésztől nem az országos honvédelemért felelős kormánytag szakmai szintje, másrésztől e központosítás csak HM utasítás kiadását és további bürokráciát generál. Mindezzért javasolt, hogy a HM rendeletben a miniszter a gépkocsihasználat szabályozását leadja a megfelelő vezetők részére: a HM és háttérintézmények tekintetében a KÁT-nak, az MH tekintetében az MHPK-nak és a KNBSZ tekintetében a főigazgatónak, hogy az illetékes vezetők saját hatáskörben és felelősségben szabályozzák azt.

5.5 A kirendeltek feletti munkáltatói jogkör-gyakorlása

Külön, önálló vizsgálat tárgyát képezheti a dezintegrációs folyamatban az ún. „más szerves vezénylés⁷⁷” és a HM-be „kirendeltek⁷⁸” munkáltatói joggyakorlásának kérdésköre.

Amennyiben az MHP (HVK) valóban levált, elválik a HM-ről – mint ahogyan az ORFK sem része a BM-nek – úgy a kormánytisztviselők mellett a HM-ben szolgáló ún. kirendelt honvédek⁷⁹ személyügyi kérdéseit is feszegetni kell e helyütt. Kérdés ugyanis, hogy esetükben hogyan alakul a munkáltatói jogkörök gyakorlása. Megmarad-e a honvédek katonai jogviszonya, avagy az szüneteljen-e? Amennyiben megmarad, úgy a munkahelyi vezető, vagy a katonai előljáró lesz-e a meghatározó a mindennapokban? E kérdések kerülhetnek górcső alá.

5.5.1 Amennyiben a honvéd-jogviszony megmarad kirendelés esetén

A jelenlegi rendszerben a munkáltatói jogokat – a Magyar Honvédség parancsnoka által gyakorolt szolgálati viszony létesítésére és megszüntetésére kivételével – a KÁT gyakorolja⁸⁰. Ennek az az egyszerű oka, hogy amolyan *fictio iuris*-nak is tekinthető módon a Hjt., mint jogállási törvény végrehajtási rendelete a HM-ben a KÁT-ot „állományilletékes parancsnoki” jogkörökkel ruházza fel.

Ezzel szemben, a logikát megfordítva, a HM-be kirendelt katonák – katonai karrierre kiható – munkáltatói jogkörét néhány, a *napi* munkavégzésre vonatkozó kivétellel, az MHPK gyakorolja majd, melyben a „*napi*” munkáltatói jogkört a HM-ben kell meghagyni a miniszternél (mely jogkör belső szervezetszabályozóban leadható).

⁷⁷ Hjt. 30. alcím

⁷⁸ Hjt 34/A alcím

⁷⁹ Hjt. 58/E.§.

⁸⁰ A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet 1. melléklet

Ezen napi munkavégzésre vonatkozó kivételek (meghagyandó a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet mellékletében, ami HM-ben marad, minden más az MHP(K)-hoz kerül):

- HM-en belüli rész-szolgálatteljesítés (tipikusan kis)mamák napi 6 órás jogviszonya),
- HM (helyőrségi) vonzáskörzeten túli lakhatás (mely a napi munkavégzést befolyásolhatja),
- HM-ben beosztásból felfüggesztés (mely a napi munkavégzést befolyásolhatja),
- szabadság kiadása és arról való visszarendelés (mely a napi munkavégzést befolyásolhatja),
- külföldre utazás bejelentése (mely a munkatervezést befolyásolhatja),
- HM-en belüli megbízás (pl. tartósan távollévő kolléga munkájának átvétele),
- más kereső tevékenység engedélyezése (mely a napi munkavégzést befolyásolhatja).

Ennek alapja, hogy a honvédek teljes életpálya-karrierképét kell figyelembe venni, így minden, ami kihat a hosszabb távú szakmai karrierre (életpályára), azt az MHPK kezében kell meghagyni, legyen az előléptetés vagy beiskolázás, külföldi szolgáltra vezénylés, stb.

5.5.2 Amennyiben a honvéd-jogviszony nem marad meg kirendelés esetén

Amennyiben a HM-be ki/be-rendelt honvéd nem maradhatna *aktív* katonai jogviszonyban, úgy a jogviszony *szüneteltetését* – az állami vezetői beosztások esetén alkalmazandó Hjt. 58/A.§ szerint – rendelkezési állományba helyezéssel lehet alkalmazni. A Hjt. 58/A.§ és 58/B.§ alapján a szünetelés időtartama alatt az állomány tagja a szolgálati viszonyból származó jogait nem gyakorolhatja, de a már megszerzett lakhatási támogatás – a lakásbérlethez, lízinghez nyújtott támogatás és a lakásfenntartási költségekhez való hozzájárulás továbbfolyósítása kivételével – a szolgálati viszony szünetelésének időtartama alatt is megilleti. Kérelmére, különös méltánylást érdemlő ok esetén - részt vehet a honvédelmi szervezet által tartott egészségügyi, pszichikai, fizikai alkalmassági vizsgálaton, valamint a teljesítményértékelés részét képező éves kiképzési foglalkozáson.

Mindezen esetekben maradhat a KÁT a munkáltatói jogkör gyakorló, hiszen ezen „befagyasztott” időszakban az MH nem tekint tényleges, aktív honvédként az egyénre, így a jogkör egy „ideiglenesen” kormánytisztviselőre hatna.

5.5.3 Egységes, tisztázandó kérdések

Tisztázandó kérdés ezen kirendelési intézmény elnevezése, mely értelemszerűen a tartalmat is takarja: a jelenleg hatályos Hjt. kirendelésnek hívja, ugyanakkor a HM-ben kidolgozott elképzelés szerint ez berendeléssé változna.

Tisztázandó kérdés a HM-ben való szolgálat időtartama: határozott, avagy határozatlan időről beszélünk-e. A határozatlan idő melletti érv a HM tapasztalt, elmélyült szakmaiságának biztosítása, ez ugyanakkor humán-hátrány lehet az MH számára. A határozott idő esetén az érvelés pont ellentétes. Utóbbi esetén az időtartam meghatározása is releváns, ismert 4 éves koncepció is, a magam részéről én a garantáltan kormányzati ciklus-mentes 5 év periódust szerencsésebbnek tartom.

Tisztázandó kérdés a kirendelést megelőző eljárás és a szereplők jogkörei. Az mindenképpen indokolt, hogy a „kirendelést kezdeményező” – mint közös többszörös – a honvédelmi miniszter legyen. Az is egyértelmű, hogy a miniszter kezdeményezését a KÁT javaslata előzze meg, de kérdéses, hogy ezt le kell-e szabályozni, vagy ez tekinthető-e HM-belügynek. Amennyiben a miniszter a kirendelést kezdeményező, és konkrét beosztásra „kéreti be” az egyént, akkor a belső HM-en belüli mozgásra is csak miniszteri és MHPK aláírást követően kerülhet sor.

Ugyanakkor az már kérdéses, hogy a már HM-ben szolgálók feletti, nem a KÁT által az 5.5.1 pontban javasolt napi „hivatalvezetési” munkáltatói jogkör-gyakorlása (azaz nem a szabadságok kiadása, hanem pl. egy beiskolázás vagy külföldre vezénylés) az MHPK-nak milyen mozgásteret biztosítson: a status quo fennállása miatt javasolt, hogy az MHPK döntsön

- vagy a KÁT egyetértésével (de akkor is egyfajta vétőjog keletkezik),
- vagy a KÁT véleményének kikérésével (hallgattassék meg a KÁT, de a döntés már egyoldalú),
- vagy a miniszter egyetértésével (de ezzel túl magasra tesszük a bürokráciát, így nem javasolt).

5.6 A Zrínyi Nkft⁸¹ (ZNkft.) igénybevétele, mint a bürokrácia növelésének iskolapéldája

Az utóbbi idők egyik legnagyobb bürokrácia-növelő HM utasítása a Zrínyi Nkft igénybevételeiről szóló HM utasítás⁸² megalkotása volt, mely keretében különböző bizottságok mellett „szakmai felügyeletet nem gyakorló szakmai felügyeleti szervek” kerültek kijelölésre. Összefoglalva megállapítható, hogy az állítólagos költségek visszafogása relativizálódik a végtelenségig megnövekedett bürokráciára szánt órabérek és az érdemi honvédelmi feladatoktól elvont idő, energia tükrében. Általánosságban elmondható ugyanis, hogy túl hosszú és bürokratikusá vált az útvonal az igénylő ügyszál és a ZNkft között.

Az eddigi tapasztalatok alapján, az egész HM/MH vonatkozásában kijelenthető, hogy nagyon sok az „ad hoc” jellegű – előre nem tervezhető igény. Azonnali vagy rövid határidős igények esetén erre nincs lehetőség. Ami eddig egy Nkft-ben rejlt előny (a szabályos rugalmasság) volt, pont azt veszítjük el.

5.7 A honvédelmi ágazat kommunikációjának rendje és a bürokrácia csökkentése

A 2022. június 30-án megjelent az ágazati kommunikációról szóló HM utasítás⁸³ (a továbbiakban: új HM ut.) nem kívánt HM utasításban szabályozni bizonyos – meglátásom szerint ott szabályozandó – kérdéseket. Az MH(P) kommunikációjának működése érdekében azonban a HM utasítás megjelenésével, pontosabban a tartalmilag nem pótolta korábbi HM utasítások⁸⁴ (a továbbiakban: régi HM ut.) hatályon kívül helyezésével kialakult hiátust legalább az MH-ra MHPK intézkedés kiadásával javasolt pótolni, orvosolni.

⁸¹ Hivatalosan: HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft.

⁸² A HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft. honvédelmi érdekű tevékenységének igénybevételei rendjéről szóló 38/2021. (VII. 30.) HM utasítás.

⁸³ A honvédelmi ágazat kommunikációjának rendjéről szóló 26/2022. (VI. 30.) HM utasítás.

⁸⁴ A nyilvánosság számára fontosnak ítélt feladatok, események és rendezvények adatszolgáltatási rendjéről szóló 94/2002. (HK 28.) HM utasítás és a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség külső kommunikációjának rendjéről szóló 72/2011. (VI. 30.) HM utasítás.

Két nevesített beosztás között osztja fel az új HM ut. a jóváhagyói jogkört aszerint, hogy a tervezett tartalom a közösségi médiában, avagy a közösségi médián kívül jelenik-e meg. Az új HM ut. kapcsán vizsgálendő azon megfogalmazás, hogy mindkét személy esetében „a honvédelmi ágazattal összefüggésben a HM államtitkára, a honvédelmi szervezet, a szakképző intézmény által előkészített, megjelenő tartalmakat” hagyják jóvá.

Értelmezhető az ágazati kommunikáció központosításának szándéka, ugyanakkor az a rendelkezés, miszerint „a Magyar Honvédség Parancsnokságának kommunikációs feladatokat ellátó szervezeti egysége a kommunikációs feladatok ellátása során a sajtószóvivő, valamint a sajtófőnök iránymutatása, illetve előzetes engedélye alapján köteles eljárni” ismételten túl tág megfogalmazás, hiszen ebben az értelemben az MHP (STRATCOM) semmit sem tehet a HM megkérdezése nélkül: az nemcsak túlmutat a HM irányítói szerepén, de *ismételten a bürokrácia növelését eredményezi* akkor, amikor pont ez ellen kellene fellépni.

Az új HM ut. ugyanakkor „pótlás nélkül” helyezte hatályon kívül a régi HM ut részletes szabályrendszerét, így jelenleg szabályozatlanná váltak az alábbi területek:

- a jogalap⁸⁵ megléte mellett nincs a sajtókészletre tartalmi kitöltés, tekintve, hogy a készletek elrendeléséről szóló HM utasítást⁸⁶ nem harmonizálta hozzá,
- nincs szó rendszerszintű (akár a heti) kommunikációs tervezésről,
- nem szabályozott, hogy ki hogyan tart kapcsolatot a külsős médiával,
- nem szabályozott a sajtónyilatkozat rendje, mely nélkülözhetetlen sorvezető a honvédségi szervezeteknél,
- nem szabályozott a krízis-kommunikáció,
- nem szabályozott a nyilvánosság számára fontosnak ítélt feladatok, események és rendezvények adatszolgáltatási rendje.

A kommunikációs alágazatban tehát szükséges megvizsgálni az utasítás módosításának lehetőségét azzal, hogy a HM „irányítói” szerepét ne lépje túl „vezetői” irányba e területen sem (az irányítói jogkör a honvédelmi ágazatban AB határozat indokolása alapján úgy fogalmazható meg, hogy az „kívülről-felülről” határozza meg az irányt, de nem szól bele a végrehajtás módjába, mely utóbbi nem irányítási, hanem belső vezetési kérdés.)

5.8 Az önállósuló MH nemzetközi kapcsolatainak jogi alapjai

A HM-ből 2019-ben bár pro forma teljesen, ám de facto részlegesen önállósuló, az irányított szerepkör megtartása mellett a vezetetti státusból csak részlegesen kilépő MH a 2019-ben megkezdett feladatot nem teljesítheti, ha – fegyveres haderő léte – a nemzetközi porondon is teljesen a közigazgatás vezetői szárnyai alatt marad. Ezért szükséges e tekintetben is felülvizsgálni a nemzetközi tevékenységek jogi alapjait, melynek első lépéseként a határátlépéssel járó tevékenységek (és bürokráciát), másrészt a nemzetközi kárügyek vitelét vethetjük górcső alá.

A határátlépéssel járó csapatmozgások és a bürokrácia

A Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalása a csapatmozgások szempontjából alapvetően kétirányú. Egyrészt a Honvédség külföldi műveletekben, gyakorlatokon és más

⁸⁵ Hjt. vhr 15. melléklet 4.7. pontja

⁸⁶ A Honvédelmi Minisztérium és a miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezetek ügyeleti és készletre tartásáról szóló 34/2021. (VII. 23.) HM utasítás 14. §

katonai tevékenységekben való részvételét jelenti, másrésztől fogadó félként is fellép külföldi fegyveres erők vagy parancsnokságok Magyarországra érkezése, gyakorlatozása, áthaladása, illetve települése esetén. A csapatmozgások engedélyezése, mint terminológia majdnem szinonimájának tekinthető a katonai műveletekben való részvételről való döntésnek, a kettő azonban mégsem fedi le egymást. A katonai műveletekben való részvételről való döntés kifejezetten a jogkörökre utal, azon belül is a jogköröknek az Országgyűlés és a Kormány közötti megosztását rendezi. Másrészt a katonai műveletekben való részvétel – különösen a modern kori fejlemények tükrében – nem feltétlenül jár határátlépéssel vagy csapatok tényleges mozgásával⁸⁷.

Mind korábban az Alkotmány, mind az Alaptörvény legnagyobb pozitívumaként azt kell megjelölni, hogy ha nem is nevesítetten, de a szövegből és a szabályozás szellemiségéből levezethetően egyértelműen a szuverenitás védelméből indulnak ki⁸⁸.

Bár a vonatkozó Korm. rendelet⁸⁹ a korábbi Alkotmány idején lett megalkotva, akkor még nem szerepelt erre vonatkozó felhatalmazás. A Korm.R. megadja a csapatmozgásnak egy inkább technikainak tekinthető meghatározását, illetve listába szedi azon tevékenységeket, amelyek biztosan nem tekinthetők csapatmozgásnak⁹⁰.

A határátlépéssel járó csapatmozgások szabályozása azonban elavult, immáron 22 éves, és gyakran túlbürokratizálja a katonai adminisztrációt. Javasolt a jogszabály felülvizsgálata, melyet a jogi szakma még 2018-ban megkezdett, de az prioritásban végül mindig hátrébb sorolódott. E jogszabály felülvizsgálata kapcsán ugyancsak vizsgálandó a HM és az immáron nem a HM részét képező MHP szerepe a folyamatokban.

Fentebb tisztáztuk, hogy a katonai műveletekben való részvételről való döntés alkotmányos szabályozása kifejezetten a jogkörökre utal, azon belül is a jogköröknek az Országgyűlés és a Kormány közötti megosztását rendezi. Jogdogmatikailag érdekesség, hogy míg az Alaptörvény a – saját szóhasználata szerint – csapatmozgások ügyében a döntési szinteket határozza meg, addig nem konkretizálja a csapatmozgás fogalmát, melyet azonban a Kormány a 2000. év óta hatályban lévő rendeletében pótol a „csapatmozgás” és „nem-csapatmozgás” taxatív felsorolásával⁹¹. Érdekesség ebben az, hogy ez azonban fel is veheti az Alaptörvény rendeleti szintű értelmezésének lehetőségét is.

Másrésztől külön érdekesség, hogy a Kormány rendelete felhatalmazást ad a honvédelemért felelős miniszternek, hogy a határrendészetért felelős miniszter, valamint az adópolitikáért felelős miniszter egyetértésével kiadott rendeletekben határozza meg a csapatmozgások technikai engedélyezésének részletes szabályait. Ezzel szemben ilyen HM rendelet nem azonosítható be, ugyanakkor egy máig hatályos IRM rendelet⁹² és egy – a belső feladatmegosztásról szóló – HM utasítás⁹³ viszont igen.

⁸⁷ HEGEDÜS Zoltán: A csapatmozgások engedélyezésének egyes szabályozási kérdései (1.): *Honvédségi Szemle* 2022/3. 31-32.

⁸⁸ HEGEDÜS Zoltán: A csapatmozgások engedélyezésének egyes szabályozási kérdései (2.): *Honvédségi Szemle* 2022/4. 40.

⁸⁹ *A határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló 190/2000. (XI. 14.) Korm. rendelet.*

⁹⁰ vö.: HEGEDÜS im. uo.

⁹¹ *A határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló 190/2000. (XI. 14.) Korm. rendelet* 1.§ (1) és (2) bekezdések.

⁹² *A katonai alakulatok és szállítmányok államhatáron történő átléptetéséről, a nemzetközi forgalom számára ideiglenesen megnyitott repülőtéren közlekedő légi járművek határforgalmi ellenőrzéséről, valamint a menet közbeni ellenőrzésre kijelölt vasútvonalokról és víziutakról szóló 68/2007. (XII. 28.) IRM rendelet.*

⁹³ *A határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének előkészítéséről szóló 21/2016. (V. 20.) HM utasítás.*

5.9 A nemzetközi kárügyek

A Magyar Honvédség feladatainak ellátásával összefüggő nemzetközi kártérítési ügyekkel kapcsolatos eljárás részletes szabályairól ugyancsak jogszabály rendelkezik⁹⁴.

Ahogy annyi minden más, ugyancsak régi, HM-be integrált HM HVK-s örökség, hogy a „külföldi fegyvere erők által a Magyar Honvédségnek és a Magyar Honvédség által külföldi fegyveres erőknek okozott károk” alcím alatti rendelkezés szerint a nemzetközi szerződés eltérő rendelkezésének hiányában Magyarországot a honvédelemért felelős miniszter képviseli⁹⁵. Mindez nem csak elvi szinten nem felel meg a dezintegrációs folyamatnak, de felveti az Áht-vel való koherencia zavarát is⁹⁶, tekintve, hogy a költségvetési szerv képviselőjét a költségvetési szerv vezetője látja el, amely jogkör a költségvetési szerv vezetőjének helyettesére vagy más dolgozójára, azaz szervezetten belül ruházható csak át.

Ugyanez igaz az a „Magyar Honvédség által külföldi harmadik félnek külföldön okozott károk” alcím esetében is,⁹⁷ ahol a nemzetközi szerződés eltérő rendelkezésének hiányában Magyarországot ugyancsak a honvédelemért felelős miniszter képviseli.

Kérdéses ugyanakkor, hogy módosítandó-e a hivatkozott Korm. rendelet 11/A. § (1) bekezdés, mely szerint a [nemzetközi katonai] parancsnokság és a Honvédség közötti kártérítési ügyek kivizsgálására, elbírálására és a kár esetleges megtérítésére irányuló eljárást a honvédelemért felelős miniszter az Észak-atlanti Szerződés alapján felállított nemzetközi katonai parancsnokságok jogállásáról, Párizsban, 1952. augusztus 28-án készült Jegyzőkönyv rendelkezéseinek megfelelően folytatja le.

Javasolt, hogy az eljárás MH-hoz, avagy HM-hez való telepítése – a nemzeti szinten kezelt káreljárásokhoz hasonlóan – az igényelt kárösszeg értékhatárának függvényében legyen leszabályozva. Így akár forintban, akár – jogszabályi lehetőségek függvényében – euróban megjelölt értékhatár felett a HM, az alatt az MH lenne jogosult az eljárást lefolytatni és a határozatot meghozni. Ezen eljárás nem ismeretlen a honvédelmi ágazatban, tekintve, hogy a nemzeti káreljárások is azonos logika mentén szabályozottak.⁹⁸ Így nemzetközi kárügyekben alapvetően az MHPK rendelkezhetne hatáskörrel (mely a HM tekintetében is eleve bürokrácia-csökkentő hatással bír), ha a kárigény összege a meghatározott értéket nem haladja meg. Ha a kárigény összege a meghatározott értéket meghaladja, úgy a HM járhatna el.

6 Záró gondolatok

2022 októberének végén a jelen tanulmányt következtetésekkel lezárni nem, csak félbehagyni lehet. A szabályozási rendszer jelenleg torzó, és még az ismertnek vélt törvényi szabályozások esetében is kimutathatóak le nem zárult szabályozási törekvések, amelyek az új Hvt. érvényesülési gyakorlatát alapvető mértékben érintik a hatályosulás kezdeti időszakában. A 2023. január 1-ig történő módosulás szinte biztosra vehető.

⁹⁴ A Magyar Honvédség feladatainak ellátásával összefüggő nemzetközi kártérítési ügyekkel kapcsolatos eljárás részletes szabályairól szóló 276/2008. (XI. 21.) Korm. rendelet.

⁹⁵ 3. § (2) bekezdés.

⁹⁶ Az Áht. 10.§ (6) bekezdés szerint.

⁹⁷ A Magyar Honvédség feladatainak ellátásával összefüggő nemzetközi kártérítési ügyekkel kapcsolatos eljárás részletes szabályairól szóló 276/2008. (XI. 21.) Korm. rendelet 8.§.

⁹⁸ A kártérítési felelősségről, valamint egyes meg nem térülő károk leírásának és törlésének szabályairól szóló 10/2013. (VIII. 12.) HM rendelet 29.§.

Különösen igaz mindez a még töredékesen sem látszó végrehajtási joganyag esetében: e vonatkozásban tanulmányunk inkább a lehetséges kitörési pontok és felmerülő korrekciós irányok számbavételére irányult, nem pedig a javaslatokkal összefüggésben kialakított megoldások rögzítésére.

Mindennek ellenére jelen tanulmány optimistán tekint a szabályozási jövőbe, mivel a szerzők meggyőződése, hogy az irány, a cél beazonosítása, a beavatkozási pontok lokalizálása már eleve a nemcsak eredményes, működőképes szabályozás alapja is.

A jelen tanulmány így inkább – folytatási jellege ellenére is – a vita új szakaszának megnyitása, mint konklúziók gyűjteménye: láttelep egy lezárulatlan szabályozási folyamat aktuális időállapotáról és a szerzők között is fennálló, részlegesen eltérő értékelésekről.



Felhasznált irodalom

BALOGH András József: Quo vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán; In: FARKAS Ádám (szerk): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12623/web_PDF_A_honvedelem_joganak_kerdesei.pdf;jsessionid=850A0E23088C953D06A6DE9383B7D395?sequence=1 167-186. old.

HEGEDÜS Zoltán: A csapatmozgások engedélyezésének egyes szabályozási kérdései (1.); *Honvédségi Szemle* 2022/3. <https://doi.org/10.35926/HSZ.2022.3.3> 31-45.

HEGEDÜS Zoltán: A csapatmozgások engedélyezésének egyes szabályozási kérdései (2.); *Honvédségi Szemle* 2022/4. <https://doi.org/10.35926/HSZ.2022.4.3> 31-43.

KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbö. tükrében; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/21. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_21_K%C3%81D%C3%81R%20P%C3%A1l_TILL%20Szabolcs_A%20v%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20tev%C3%A9kenys%C3%A9gek%20%C3%B6sszehangol%C3%A1s%C3%A1nak%20biztos%C3%ADt%C3%A9kai%20a%20Vb%C3%B6.%20t%C3%Bckr%C3%A9ben.pdf

KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/8. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK MT_2022_8_K%C3%81D%C3%81R_P%C3%A1l_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20reform%20rendszer%20alapgondol%C3%A1s%C3%A1nak%20elemz%C3%A9se%20%C3%A9s%20lehet%C3%A9ges%20perspekt%C3%ADv%C3%A1i.pdf

KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/11. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanul%C3%A1nyok%202021_11_%20K%C3%A1d%C3%A1r%20P%C3%A1l_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20reformj%C3%A1nak%20egyes%20k%C3%A9rd%C3%A9sei%20az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9nyen%20t%C3%BAl.pdf

TILL Szabolcs: Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/19. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanul%C3%A1nyok_2021_19_Till_Az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%20kilencedik%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1sa%20szerinti%20int%C3%A9zm%C3%A9nyrendszer%20el%C5%91zetes%20%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9se%20a%20megval%C3%B3s%C3%ADt%C3%A1si%20%C3%A1tmeneti%20id%C5%91%20els%C5%91%20%C3%A9vi%20fejlem%C3%A9nyei%20alapj%C3%A1n.pdf

TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I. *Katonai és Hadijogi Szemle* 9. évfolyam 1. szám (2021); https://epa.oszk.hu/02500/02511/00016/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2021_1_007-042.pdf 7-42.

dr. TILL Szabolcs ezds.: A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig (PhD disszertáció, 2015.)

https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/30386/Disszert%E1ci%F3_Till+Szabolcs_EDIT.pdf;jsessionid=8B7EA3711832B5F8131C4EFA51A02007?sequence=1

ZsÉu János: A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzata a közjogi rendelkezésekre figyelemmel;
Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2022/2.

http://epa.oszk.hu/02500/02511/00021/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2022_2_055-076.pdf
55-76.



A régi Hvt. fejezetrendjének és szerkezetének összevetése az új Hvt-vel és a Vbő-vel

Új Hvt szerkezet		Régi Hvt szerkezet	Vbő szerkezete
ELSŐ RÉSZ A HONVÉDELEM ALAPJAI			ELSŐ RÉSZ A VÉDELEM ÉS BIZTONSÁGSZAVATOLÁS ALAPJAI
I. FEJEZET ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK	I. Fejezet A HONVÉDELMI KÉPESSÉG BIZTOSÍTÉKAI, A HONVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGEK ÉS A HONVÉDELEMBEN KÖZREMŰKÖDŐ SZERVEK		I. FEJEZET ALAPVETŐ SZABÁLYOK
II. FEJEZET A HONVÉDELEM IRÁNYÍTÁSA		III. Fejezet A HONVÉDELMI TANÁCS	VI. FEJEZET A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉGEK IRÁNYÍTÁSA
III. FEJEZET A HONVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGEK ÉS A MENTESÜLÉSEK			II. FEJEZET A VÉDELEMMEL ÉS BIZTONSÁGGAL ÖSSZEFÜGGŐ KÖTELEZETTSÉGEK
	III/A.-Fejezet A HONVÉDELEMBEN KÖZREMŰKÖDŐ SZERVEK HONVÉDELMI FELKÉSZÍTÉSSEL, ORSZÁGVÉDELEMMEL ÉS EGYES HONVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGEK TELJESÍTÉSÉVEL KAPCSOLATOS ADATKEZELÉSE		III. FEJEZET A VÉDELEM ÉS BIZTONSÁG TERVEZÉSE ÉS AZ AHHOZ KAPCSOLÓDÓ FELADATOK
IV. FEJEZET A HONVÉDELMI BÍRSÁG ÉS A HONVÉDELMI SZAKKÉRDÉST ÉRINTŐ ELJÁRÁSOK	III/B. FEJEZET HONVÉDELMI BÍRSÁG		VIII. FEJEZET VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI BÍRSÁG
	III/C. FEJEZET A NEMZETGAZDASÁG VÉDELMI CÉLÚ FELKÉSZÍTÉSE ÉS A GAZDASÁGMOZGÓSÍTÁS		IV. FEJEZET A NEMZETGAZDASÁG VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI CÉLÚ FELKÉSZÍTÉSE ÉS MOZGÓSÍTÁSA
V. FEJEZET A HONVÉDELMI SZERVEZET SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYÁRA VONATKOZÓ EGYES SZABÁLYOK			
VI. FEJEZET A HONVÉDELMI SZERVEZETEK ELHELYEZÉSE			
			V. FEJEZET A NEMZETI ELLENÁLLÓ KÉPESSÉG
MÁSODIK RÉSZ A HONVÉDSÉG			MÁSODIK RÉSZ A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉGEK IRÁNYÍTÁSA ÉS ÖSSZEHANGOLÁSA, VALAMINT AZ EZZEL ÖSSZEFÜGGŐ FELADATOK SAJÁTOS IGAZGATÁSI RENDSZERE
VII. FEJEZET	A HONVÉDSÉG JOGÁLLÁSA ÉS FELADATAI	IV. Fejezet	
VIII. FEJEZET A HONVÉDSÉG SZERVEZETE	V. Fejezet A HONVÉDSÉG SZERVEZETE		

Új Hvt szerkezet		Régi Hvt szerkezet		Vbő szerkezete
IX. FEJEZET A SZEMÉLYI ÁLLOMÁNY		VI. Fejezet A HONVÉDSÉG SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA ÉS SZERVEZETEINEK ELHELYEZÉSE		
X. FEJEZET	A HONVÉDSÉGI SZERVEZET IRÁNYÍTÁSA ÉS VEZETÉSE	VII. Fejezet		VII. FEJEZET A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI IGAZGATÁS RENDSZERE
XI. FEJEZET EGYES BIZTONSÁGI INTÉZKEDÉSEK	VIII. Fejezet A HONVÉDSÉG KÉSZENLÉTI ÉS SZOLGÁLATI RENDSZERE, AZ ŐRZÉS-VÉDELEM, A FEGYVER ÉS MÁS KÉNYSZERÍTŐ ESZKÖZÖK HASZNÁLATA, A KATONAI JELKÉPEK ÉS JELZÉSEK		X. FEJEZET VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI CÉLÚ ELLENŐRZÉSEK ÉS GYAKORLATOK	
XII. FEJEZET FEGYVER ÉS MÁS KÉNYSZERÍTŐ ESZKÖZ HASZNÁLATA				
XIII. FEJEZET GYAKORLATOK ÉS KIKÉPZÉSEK				
XIV. FEJEZET A KATONAI JELKÉPEK ÉS JELZÉSEK				
				IX. FEJEZET A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI CÉLÚ RIASZTÁS RENDSZERE
<i>HARMADIK RÉSZ KATONAI VÁLSÁGKEZELÉS</i>		<i>HARMADIK RÉSZ RENDKÍVÜLI INTÉZKEDÉSEK</i>		<i>HARMADIK RÉSZ AZ ÖSSZEHANGOLT VÉDELMI TEVÉKENYSÉG ÉS A VÁLSÁGKEZELÉSEL ÖSSZEFÜGGŐ SZÖVETSÉGESI FELADATOK</i>
XV. FEJEZET HONVÉDELMI VÁLSÁGHELYZET			XII. FEJEZET A NATO VÁLSÁGREAGÁLÁSI RENDSZERÉVEL ÉS AZ EU VÁLSÁGKEZELÉS FELADATAIVAL ÖSSZEFÜGGŐ HAZAI SZABÁLYOK	
XVI. FEJEZET A VÁRATLAN TÁMADÁS ELHÁRÍTÁSA				
				<i>NEGYEDIK RÉSZ A KÜLÖNLEGES JOGRENDI FELKÉSZÜLÉSRE ÉS MŰKÖDÉSRE IRÁNYADÓ SZABÁLYOK, VALAMINT A BEVEZETHETŐ RENDKÍVÜLI INTÉZKEDÉSEK KÖRE</i>
		IX. Fejezet TERRORVESZÉLYHELYZET, MEGELŐZŐ VÉDELMI HELYZET, RENDKÍVÜLI ÁLLAPOT, SZÜKSÉGÁLLAPOT ÉS VÁRATLAN TÁMADÁS IDEJÉN ALKALMAZHATÓ SZABÁLYOK		XIII. FEJEZET A KÜLÖNLEGES JOGRENDI FELKÉSZÜLÉS ÉS MŰKÖDÉS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI
<i>NEGYEDIK RÉSZ ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK</i>			<i>ÖTÖDIK RÉSZ ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK</i>	
XVII. FEJEZET	A TÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSE ÉS VÉGREHAJTÁSA	X. Fejezet		XIV. FEJEZET A TÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSE ÉS VÉGREHAJTÁSA

(saját szerkesztés)

Az új és régi Haktv. szerkezetének összevetése

Új Haktv szerkezet		Régi Haktv szerkezet
I. FEJEZET ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK		
II. FEJEZET A HONVÉDELEMBEN KÖZREMŰKÖDŐ SZERV HONVÉDELMI FELKÉSZÍTÉSSEL, ORSZÁGVÉDELEMMEL ÉS EGYES HONVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGEK TELJESÍTÉSÉVEL KAPCSOLATOS ADATKEZELÉSE		
		II. Fejezet A KATONAI IGAZGATÁS SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE, FELADATAI
III. FEJEZET A HADKÖTELES ÁLLOMÁNNYAL, VALAMINT A GAZDASÁGI ÉS ANYAGI SZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉGGEL KAPCSOLATOS NYILVÁNTARTÁSOK		IV. Fejezet A HADKÖTELES ÁLLOMÁNY NYILVÁNTARTÁSA
		VIII. Fejezet A GAZDASÁGI ÉS ANYAGI SZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉGGEL KAPCSOLATOS NYILVÁNTARTÁS ÉS ADATSZOLGÁLTATÁS
		X. Fejezet KATONAI SZOLGÁLATRA VALÓ EGÉSZSÉGI ALKALMASSÁG
		VI. Fejezet A KATONAI SZOLGÁLATI KÖTELEZETTSÉG JÁRULÉKOS KÖTELEZETTSÉGEI
IV. FEJEZET HONVÉDELMI MUNKÁLTATÓI ÉS EGYÉB HONVÉDELMI ADATKEZELÉSEK		III. Fejezet HONVÉDSÉGI MUNKÁLTATÓI ÉS EGYÉB HONVÉDSÉGI ADATKEZELÉSEK
		III/A. Fejezet A HONVÉDELMI CÉLBŐL RÖGZÍTETT BIOMETRIKUS ADATOK NYILVÁNTARTÁSA
		V. Fejezet A VESZTESÉG-NYILVÁNTARTÁS
		IX. Fejezet ADATTOVÁBBÍTÁSI NYILVÁNTARTÁS
V. FEJEZET	A HONVÉDELMI ÁGAZATBAN HASZNÁLT IGAZOLVÁNYOKKAL KAPCSOLATOS ADATKEZELÉS	VII. Fejezet
VI. FEJEZET	ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK	XII. Fejezet

(saját szerkesztés)