

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2021/1.

TILL SZABOLCS PÉTER

*A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a
2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai
koncepciójának víziójához*



ISSN 2786-2283

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 Közzolgálati 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 tegyük, 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 2021/1.

Szerző(k):

Dr. Till Szabolcs Péter PhD ezredes

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

A kézirat lezárva: 2021. május 22.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:

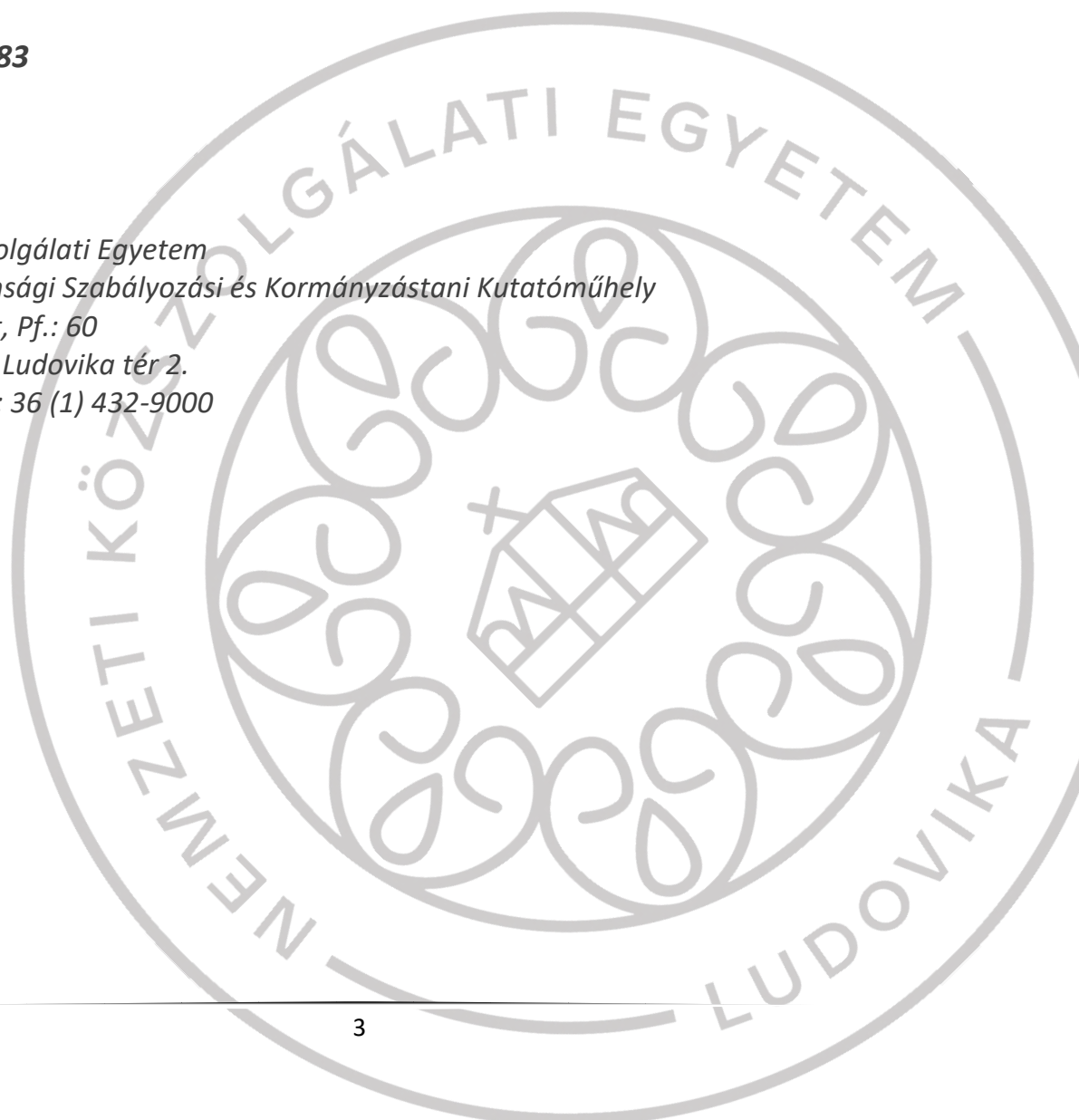
Nemzeti Közszerológati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



A MAGYAR HONVÉDSÉG FELADATRENDSZERÉNEK PERSPEKTIVIKUS IRÁNYAI A 2021-2030 IDŐTÁVBAN, KAPCSOLÓDVA A NATO ÚJ STRATÉGIAI KONCEPCIÓJÁNAK VÍZIÓJÁHOZ

A honvédelmi törvény újra-szabályozása során – kapcsolódva az Alaptörvény kilencedik módosításához, valamint a Nemzeti Biztonsági Stratégia célkitűzéseire – valószínűleg ahhoz a szövegváltozathoz képest is felül szükséges vizsgálni a Magyar Honvédség feladatrendszerét, amely a Védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény elfogadása következtében 2023-ra előállt. E felülvizsgálat a honvédelmi törvény olyan szabályozási csomópontját érinti, amely a honvédek jogállásáról szóló törvény szempontjából is érdemi következményekkel jár.

A tanulmány az elaprózódás és felkészítettség igénye versus túl szigorú szabályok és meghaladható jogszabályi akadályok mérlegelési tartományában veszi számba – a COVID-válságkezelés tapasztalataira is figyelemmel – a feladatrendszer elemeit és szabályozási módszerét, figyelemmel a felsorolással összefüggő eddigi közpolitikai vitákra és egyes nemzetközi kapcsolódásokra.

„Szűkebb érdeklődési területem a világegyetem,...
mindenhez is értek”

WL. nyomán

A mottóul választott, halmozott önellentmondásokat hordozó két közkeletű grammatikai nonszensz jellemzően írja le a Magyar Honvédség feladatrendszerének jövőjével kapcsolatban 2021 tavaszán fennálló legnagyobb kihívást, a „svájci bicska” -effektust. A Magyar Honvédség a COVID-19 járvány elhúzódó kezelése során bizonyította, hogy az alkotmányos rendszerben meglévő „végső eszköz” szerepe nemcsak indokolt és visszaigazolható, de meglehetősen tág körben ki is terjeszthető, analógiákra alapított érveléssel. Ennek következtében nem az már a kérdés, hogy szükség van-e a fegyveres erőre egyáltalán, hanem inkább az, hogy – kellőképpen definiált korlátozások hiányában – működőképesen tartható-e az a képesség-összesség, amely a katonai szervezetben integrálódott. Ez egy új vizsgálati irányként jelentkezett a közelmúltban, szemben a korábbi, hagyományosan „*semmi sem eléggé végső szituáció a hadsereg bevetéséhez*” -felfogással.

A feladat-kiterjesztési probléma ráadásul – szintén részben a COVID-válságkezelésből levont következtetések hatásaként – a NATO esetében is kimutatható, mivel a Trump elnökeget követően megkezdődött a NATO új stratégia koncepciójának előkészítése, amely valószínűleg 2023 júliusát megelőzően eredményre is fog vezetni, 2030-as kitekintéssel. E feladatköri felülvizsgálati eljárással ütköztetett határidőnk abból a szempontból determinált, hogy az Alaptörvény kilencedik módosításának (a továbbiakban: AT9M) a Magyar Honvédség rendeltetésen túli alkotmányos feladatait dereguláló szabályai 2023 közepéig nem mellőzhető szabályozási tárggyá teszik a sarkalatos szabályok újra-alkotását. E szabályoknak

¹ Dr. Till Szabolcs Péter PhD ezredes, a Nemzeti Közszerológati Egyetem tanársegédje, a Honvédelmi Minisztérium Miniszteri Kabinet vezető szakreferense

pedig – nem először a történelemben – a változó alkotmányos környezet által biztosított nagyobb szabadságfokot a nemzetközi szervezetek változás-igényéhez illeszkedve kell kitöltenie.

Az alaptörvényi vs sarkalatos törvényi szintű feladatrendszeri felsorolás ugyanakkor végső soron rendszerszintű, politikai kritikának is kitett: Vörös Imre, a rendszerváltást követő első Alkotmánybíróság tagja ennek körében különös jelentőséget tulajdonított a Magyar Honvédség fegyverhasználatot megengedő tevékenységi köreinek.² Feltéve, de nem megengedve, hogy ez az érvelés helytálló, a feladatkörök törvényi szabályozása az Alaptörvény szempontjából is rendszer-legitimáló kérdés, amely legalábbis az ellenállási jog lehetőségével összekapcsoltan óvatosságra int.³

Egy terjedelmileg korlátozott Research Paper nem alkalmas a megoldási alternatívák teljes mélységű kibontására, azonban a tárgykör komplexitására kiható egyes elkülöníthető szegmensek összevetése által jelezheti a különböző elvárásrendszerek közös részét, amelynek kitöltésére a Magyar Honvédség új feladatrendszeri katalógusa hivatott lesz. A vizsgálatunk időpontjára ugyanis az eredetileg a fegyveres és fegyver nélkül ellátható feladatok elkülöníthetőségére, másodsorban a különleges jogrendi időszakok szerinti időbeli differenciálódáshoz is kapcsolható szabályozási rendszer elvesztette dogmatikai szilárdságát, a Hvt2011.⁴ 36. §-a ad hoc probléma-kezelések áldozatává vált. A rendészeti típusú feladatok – egyébként nem eredendően szükséges – alkotmányos kizárásának feloldása összességében a Magyar Honvédség feladatrendszerével kapcsolatban a határtalan tágulás veszélyét eredményezte, amely – végső soron – a „*mindenre alkalmas, de nem eléggé*” kérdésfelvetés, vagy pedig a korlátlan hatalommal való visszaélés lehetősége felé mutat.

A feladatköri szabályozás önkorlátozó kényszerubbonyához képest a túlzottan tág szabályozás – fókusz-pontok és preferenciák érvényesítése nélkül – egy más típusú lehetetlenülés veszélyét hordozza, amely szempontból a reagálási kényszerben lévő végrehajtó hatalom eszközeként kijelölhetőek azok a feladatköri irányok, amelyekben a haderő szerepe az elsődleges beavatkozó, illetve másodlagos felelősségi körök formájában nevesíthető. Vannak ugyanakkor olyan feladatok is, amelyek ellátását a katonai szervezettség és vezetettség nyilvánvalóan elősegítheti, ugyanakkor a katonai szakértelem szükségességének hiányában végső soron pazarlásnak tűnhet azok Honvédségre terhelése. A nyitó analógiánkat használva: a svájci bicska mind a miniatürizálás, mind pedig a méret növelése szempontjából hordoz eredendő határokat: az „*optimális üzemmérettől*” csak bizonyos tűréshatárokon belül lehet eltérni.

A sarkalatos törvényhozói szabadság határainak érzékeltetése érdekében a jelen tanulmány az AT9M következtében 2023. július 1-jén felálló alkotmányos keretek rövid összefoglalásán túl kitekintést tesz egyrészt a Velencei Bizottság és az Európai Unió, másrészt a NATO katonai feladatrendszerrel összefüggő vitáira annak érdekében, hogy a záró részben a Hvt2011. 36. §-ához képest az elmozdulási szükséglet jelenlegi kitörési pontjait – vitaindító jelleggel – bemutassa.

² Vörös Imre (2021): Különleges jogrend katonákkal – mindörökké?

http://ekint.org/lib/documents/1610007006-Publ_Voros_Imre_Kulonleges_jogrend_katonakkal.pdf

³ Lakner Zoltán (2021): Mesterterv és slamperaj a különleges jogrend világa / Vörös Imre: Ki lehet iktatni a kétharmados törvényeket <https://jelen.media/interju/mesterterv-es-slamperaj-a-kulonleges-jogrend-vilaga-1408>

⁴ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (a továbbiakban: Hvt2011.)

Megítélésünk szerint ugyanis a Vörös Imre által felvetett veszélyek egy meglehetősen tendenciózis hozzáállásból és a szabályozási rendszer egyes elemeinek mellőzéséből állnak össze. Ennek során ráadásul nem a szabályozási elemek kapcsolódásai kerülnek fókuszba, hanem a vélelmezett kormányzati visszaélési szándék, mint az azt meghaladni kívánó, de a jogállamisági kötöttségeket mellőző hatalom-átállítási technika indoka. Ezzel az elképzeléssel igazolni vélt ellenállási joggal viszont a honvédségi feladatrendszer okszerűen áll ellentétben: az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdése szerint ugyan „[s]enkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.”, azonban utóbbi fordulat esetében a „törvényes út” nem állítható ellentétbe a (3) bekezdés szerinti állami kényszer-monopóliummal, amelynek a Honvédség az egyik eleme.

Összefoglaló álláspontunk szerint a haderő rendészeti feladatokba való bevonása nem eredendő bűn: megfogalmazási módja ugyanakkor ugyanúgy hordoz kockázatokat, mint a válságkezelésből kizárt honvédelmi intézményrendszer járványkezelés során elvetett alternatívája.

Az Alaptörvény honvédségi feladatrendszeri determinációinak változása

„Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.”

Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdés

Az AT9M 2020. decemberi elfogadásáig az Alaptörvény Magyar Honvédség feladatrendszerre ható determinációit a viszonylagos stabilitás jellemezte: elkülöníthettük a rendeltetés (alapvető feladatok) meghatározását (45. cikk (1) bekezdés), további feladatköri elemek döntően korlátozási, illetve közjogi engedélyezési szegmensű megjelenítéseit, valamint a sarkalatos szabályozásra szükségességére utaló, felhatalmazó rendelkezést (45. cikk (5) bekezdés). A szabályozási rendszer két szélső pillére változatlan maradt, az AT9M valamennyi érdemi korrekciós eleme a köztes régiót, a nem alapvető feladatok szegmensét érintette. Mindvégig stabil maradt a rendeltetés három csoportba sorolható hat eleme:

- a katonai önvédelmi típusú
 - függetlenség-védelem (ÖV1),
 - területi épség-védelem (ÖV2), és
 - határvédelem (ÖV3),
- a nemzetközi szerződésekből eredeztetett
 - kollektív védelmi (SZ1) és
 - békefenntartó feladatok köre (SZ2), valamint
- a globális biztonságpolitikai architektúrához kapcsolt, nemzetközi jogi alapú
 - humanitárius tevékenység (G1).

A stabilitás AT9M-et megelőző viszonylagossági eleme a 45. cikk két kiemelt bekezdésének egymásra vonatkozathatóságát érintette a migrációs feladatokkal összefüggő 2015-16-os

szabályozási időszakban annak felvetésével, hogy az (1) bekezdés határok katonai védelmére irányuló eleméből levezethető-e önálló katonai feladat, ha egyébként a 46. cikk (1) bekezdése szerint „a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme” a rendőrség alapvető alkotmányos rendeltetése. E szituációval szemben a terror-elhárítással kapcsolatos feladatok tisztán országterületen belüli szegmenségen fel sem merülhetett „az alaptörvényi láb” kialakítása nélküli sarkalatos szabályozás lehetősége a különleges jogrendi időszakokhoz kötődő időbeli és tényállási jellegű alaptörvényi korlátozások miatt.⁵

A rendeltetés körébe nem feltétlenül tartozó alaptörvényi feladat-megjelölések rendszerét az AT9M 2023. július 1-i hatályba lépő része szerint elkülönítve a lenti táblázat tartalmazza. Ha mindezeket a 45. cikk (1) bekezdése szerinti felsorolással vetjük össze megállapítható, hogy a békefenntartás és a humanitárius tevékenység (leszűkítő jelzővel megjelenített) fogalma visszatérő jelleggel bukkan fel, a haza védelmének valamilyen formáját érintő fegyveres tevékenységek, valamint a külföldön folytatott harci célú tevékenységeket jelölő fogalmak viszont – részben egymásra is vonatkoztatva – értelmezést igényelnek.

Jogszabályhely (AT cikk / bekezdés)	Hatályos kulcsszó	AT9M utáni feladat
45. cikk (3) bekezdés	Katasztrófa-elhárítási <i>közreműködés</i> (K1)	-
47. cikk (2) bekezdés	Külföldi és országon belüli <i>alkalmazás</i> , (A1) <i>Külföldi állomásozás</i>	-
47. cikk (3) bekezdés ⁶	<i>Alkalmazás</i> kül- vagy belföldön, más <i>csapatmozgás</i> , valamennyi védelmi és biztonsági együttműködési keretben	-
47. cikk (4) bekezdés	<i>Békefenntartás</i> , Külföldi hadműveleti területen végzett <i>humanitárius tevékenység</i>	-
49. cikk (2), illetve (3) bekezdés	Rendkívüli állapoti <i>alkalmazás</i> kül- vagy belföldön, <i>békefenntartás</i> , Külföldi hadműveleti területen végzett <i>humanitárius tevékenység</i> , <i>Külföldi állomásozás</i>	-
50. cikk (1)-(2) bekezdés	Szükségállapoti <i>felhasználás</i> (F1)	-
51. cikk (3) bekezdés	Megelőző védelmi helyzet- kezdeményezési „ <i>eltérő működés</i> ”	-
51/A. cikk (3) bekezdés	Terrorveszélyhelyzet-kezdeményezési „ <i>szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő</i> ” eltérés	-
51/A. cikk (5) bekezdés	Kezdeményezési időszaki + terrorveszélyhelyzeti <i>felhasználás</i> (F2)	-
52. cikk (1) bekezdés	<i>Légyvédelmi</i> és repülő készütségi <i>oltalmazás</i> , felkészített erőkkel <i>intézkedés</i> (L1)	-
22. pont	<i>Alkalmazás</i> kül- vagy belföldön, <i>külföldi állomásozás</i>	-

1. Táblázat (a szerző szerkesztése)

⁵ Till Szabolcs Péter (2016): Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra, KATONAI JOGI ÉS HADIJOGI SZEMLE 2016/1-2. SZÁM 7-63.

http://epa.oszk.hu/02500/02511/00006/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2016_1-2_007-064.pdf

⁶ Az AT9M e bekezdést érintő módosítása 2020. XII. 23-án már hatályba lépett.

E fogalmak közül a külföldi állomásozás elsődlegesen kizárható, mivel az éppen a külön jogcím szerinti tevékenységekhez nem kapcsolható tartós jellegű tartózkodás megjelölésére szolgál, ugyanakkor az „alkalmazás”, „felhasználás”, „oltalmazás” és „intézkedés” valamilyen eredendően fegyverhasználat lehetőségéhez köthető tevékenységet ír körül, ellentétben a „közreműködés” elsődleges közelítésben fegyvertelennek tűnő megjelölésével. Hasonló módon zárható ki a csapatmozgások köre is, mivel ez ugyanúgy hozzáadott tartalmi mozzanat nélküli gyűjtőkategória, mint a 47. cikk alcímében szereplő „katonai műveletek” elnevezés.

Külön értékelést érdemel viszont a jelenleg még hatályban lévő, de 2023-tól kiváló két rendelkezés a megelőző védelmi helyzet és a terrorveszélyhelyzet vonatkozásában: mind az „eltérő működés”, mind pedig az „eltérő tevékenység-ellátás”-sal kiegészített megfogalmazás is kizárható a feladatrendszeri szegmensből, mivel azok csak a feladat-ellátás atipikus módszereit teszik lehetővé, önállóan azonban ezek sem feladat-kiterjesztési jogcímeik.

Az alaptörvényi előfordulások 2023. július 1-jével változó tevékenységi szegmensei vonatkozásában trend-szerűen megállapítható, hogy az egyes elkülöníthető elnevezések gyakorlatilag eltűnnek az Alaptörvény rendszeréből, csak az alkalmazás marad meg a 45. cikk (1) bekezdésében nem nevesített rendeltetés körébe tartozó feladatként, bár az alapvető feladatok jelentős részének megvalósulási formája végső soron alkalmazási mozzanattá is válhat. Az alkalmazás 47. és 49. cikk szerint megmaradó hivatkozásainak összevetése alapján ugyanakkor a belföldi szegmensnek csak akkor marad koherens módon értelme, ha az Országgyűlésnek van olyan önálló döntési tartománya, amelyben nem a Kormány jogosult a fegyveres erő alkalmazásáról dönteni, és amely hadiállapotban vagy szükségállapotban kerül át a Kormányhoz a békében érvényesülő jogkörein túl.

E felvetésnek a nemzetközi együttműködéssel összefüggő privilegizált szabály kiterjesztésére tekintettel a kizárólag nemzeti érdekkörű fegyverhasználat országgyűlési érdekkörben tartása felel meg béke időszakában, amelynek viszont kormányzati döntési kompetenciába vonása volt a váratlan támadás esetkorét eredendően kiváltó szabályozási cél az 1990-es évek elején. Kérdéses ugyanakkor, hogy a meglepés-elhárítás körében hiányzó reakcióidőre alapozva a szükségállapot vagy hadiállapot kezdeményezésének időszaka alkalmas lehet-e a kormányzati döntés megalapozására. E vonatkozásban az új 54. cikk (1) bekezdés látszólag indifferens megfogalmazásának értékelése szükséges abból a szempontból, hogy a „*valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat*” fordulat megalapozhatja-e a fegyverhasználat Kormány általi elrendelését sarkalatos törvényben, az új honvédelmi törvényben szabályozott módon. Ennek hiányában ugyanis a váratlan támadás légvédelmi és szárazföldi csapás-elhárítási szegmense nem lenne biztosítható még akkor sem, ha a légiereő fegyverhasználatának lehetőségét több honvédelmi törvényben lényegileg változatlan szabályok biztosítják.⁷

Mindez ráadásul a két másik megszűnő előszoba-tényállás kezdeményezési időszakára is kihat: míg a megelőző védelmi helyzettől eltérően a terrorveszélyhelyzet kezdeményezési időszakára az 51/A. cikk (5) bekezdése önállóan is biztosította a fegyverhasználat lehetőségének elrendelését felhasználásként a Kormány döntési jogkörében, ilyen eleme a megelőző védelmi helyzetnek eredendően sem volt, azt a váratlan támadás volt hivatott kezelni. Azzal ugyanakkor, hogy mind a felhasználás, mind pedig a közreműködés fogalma kikerült alaptörvényi kontextusából, a sarkalatos törvényi szintű feladatrendszeri felsorolás

⁷ Lásd Hvt2011. 40. alcím, a légiereőre vonatkozó különös fegyverhasználati szabályok.

jelentősége megnő mind a fegyverhasználat lehetősége, mind pedig annak feltételei és korlátjai szempontjából abban az esetben, ha elfogadjuk az „*egyéb intézkedések*” gyűjtőfogalmának e szektorra vetíthetőségét.

Alapvető vizsgálati kérdésünk szerint tehát dönteni szükséges a feladatrendszeri elemeket érintő deregulációs technika sarkalatos törvényi szintű feladat-kiterjesztést megengedő, vagy pedig az azt kizáró szigorú értelme között. Az egyik értelmezés kockázata a feladatrendszer bővíthetőségének parttalansága, a másiké viszont az ismert veszély-szituációkra is kiterjedő eszköz-szűkülés lehetősége.

A feladatrendszeri szabályozás sarkalatos és egyéb szintjei

„A Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdés

A feladatrendszeri elem sarkalatos törvényi előírásából adódó módon az Alaptörvényen kívüli feladatok meghatározása a haderőre vonatkozó szabályozás érzékeny magjához tartozik, amelynek vonatkozásában a részletesség elvárt mélysége vitássá tehető, a szabályozás módosíthatóságának/újra-alkotásának támogatottsági követelménye viszont nem. E vonatkozásban szükséges ugyanakkor utalni arra is, hogy valamilyen szabályozási technikával e felsorolásba az Alaptörvény szintjére felemelt tevékenységi elemeket is integrálni szükséges, mivel a két különböző normaszinten statuált kettős felsorolás az alkalmazhatatlanság veszélyét hordozná.

A Hvt2011. 36.§-a e kihívásnak oly módon tett eleget, hogy – a fegyverrel, illetve anélkül ellátható tevékenységek felsorolása szerint megosztva – más fókuszú rendezési elv részeként mintegy utalt az alkotmányos feladatköri fogalmakra is, részben azok parafrázisait is alkalmazva. E szabályozási technika alapvetése ugyanakkor kapcsolódott a Hvt2011. 80. §-szerinti fogalom-meghatározásainak jelentős részéhez is, amelyek ráadásul a honvédelmet érintő jogszabályokra kiterjedő hatályukkal eredendően alaptörvény-értelmezési funkcióra is irányultak. Utóbbi szerepük ugyanakkor már a hatálybalépés pillanatától virtuális volt, mivel az Alaptörvény R) cikke az Alaptörvényt, mint a jogrendszer alapját kivonja a jogszabályok gyűjtő-fogalma alól.

A fegyveres-fegyver nélküli katonai tevékenységi mozzanatok helyett alternatív felsorolászervezési elv lehetett volna a szabályozás során a különböző feladat-elemek béke vs. különleges jogrendi időszakhoz kötése is, ez azonban részben a külföldi feladatok esetében értelmezhetetlen a szolgálatteljesítési helyen adott és a hazai körülmények vélelmezhető eltérése miatt, másrészt pedig csak akkor lett volna alkalmazható szempont, ha a tevékenységek domináns része köthető limitált időbeliséghez. A folyamatosan megvalósuló feladatok ezzel szemben e rendezési elv ellen hatottak. Mindezek alapján ugyanakkor a 36. § szerinti felsorolás hatályos változatának az alaptörvényi rendeltetéssel, valamint az időbeli tényezőkkel való összevetése elvégezhető.

Hely	Feladat	AT kapcsolódás	Időbeli limit
	36. § (1) bekezdés (<i>fegyverhasználat megengedettsége</i>)		
a) –	Magyarország függetlenségének, (külső	ÖV1 / A1	folyamatos

Hely	Feladat	AT kapcsolódás	Időbeli limit
1.	támadással szembeni <i>fegyveres védelme</i>)		
a) – 2.	Magyarország ... területének ... (külső támadással szembeni <i>fegyveres védelme</i>),	ÖV2 / A1	Folyamatos vs VT (HÁ 2023)
a) – 3.	Magyarország ... légtérének ... (külső támadással szembeni <i>fegyveres védelme</i>),	ÖV2? / L1 / A1	Folyamatos vs VT (HÁ 2023)
a) – 4.	Magyarország ... lakosságának ... (külső támadással szembeni <i>fegyveres védelme</i>),	A1	Folyamatos vs RÁ (HÁ 2023)
a) – 5.	Magyarország ... anyagi javainak külső támadással szembeni <i>fegyveres védelme</i> ,	A1	Folyamatos vs RÁ/VT (HÁ 2023)
b)	a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények <i>őrzése és védelme</i> ,	A1	Folyamatos
c)	a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai <i>kötelezettségek (teljesítése) különösen</i>	SZ1 – SZ2	Folyamatos
c) – 1.	a kollektív védelmi (<i>feladatok teljesítése</i>), ⁸	SZ1 / A1	Folyamatos vs RÁ/MVH (HÁ 2023)
c) – 2	békefenntartó (<i>feladatok teljesítése</i>),	SZ2	Folyamatos
c) – 3	válságkezelési (<i>feladatok teljesítése</i>)	SZ1 / A1?	Folyamatos
c) – 4	humanitárius <i>feladatok teljesítése</i> ,	H1	Folyamatos
d) – 1.	a honvédelem szempontjából létfontosságúnak kijelölt rendszerlemek ... (<i>őrzése és védelme</i>)	ÖV2 / A1	Folyamatos
d) – 2.	honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények <i>őrzése és védelme</i> ,	ÖV2 / A1	Folyamatos
e)	egyres kijelölt létesítmények <i>őrzése és védelme</i> ,	ÖV2 / A1	Folyamatos
f)	<i>felhasználás</i> , ⁹	F1 / F2	SZÁ / TVH
g) – 1.	talált robbanótestek tűzszerészeti <i>mentesítése</i> , és	K1?	Folyamatos
g) – 2.	egyéb tűzszerészeti <i>feladatok</i> térítés ellenében való <i>végrehajtása</i> ,	-	Folyamatos
h) – 1.	a menedéjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején <i>közreműködés</i> az államhatár <i>őrzésében</i> ,	ÖV3	Migrációs válsághelyzet
h) – 2.	(<i>közreműködés</i>) az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet ... (<i>kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában</i>)	ÖV3	Migrációs válsághelyzet
h) –	(<i>közreműködés</i>) a tömeges méretű migráció	ÖV2?	Migrációs

⁸ Az egyes nemzetközi feladatok elhatárolásának a parancs végrehajtásának jogállási törvényben szereplő fokozatossága esetén lehet jelentősége. Az önfeláldozásig terjedő bátorság elvárása például a kollektív védelme körében – a haza katonai védelmével azonos módon – merülhet fel, a humanitárius tevékenység során viszont nehezen lenne magyarázható.

⁹ „felhasználás: a Honvédség részvétele az erőszakos cselekmények és a kibertérből érkező, valamint egyéb elektronikai támadások és fenyegetések elhárításában szükségállapot és terrorveszélyhelyzet idején, valamint a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig terjedő időszakban,”: Hvt2011. 80.§ 5. pont

Hely	Feladat	AT kapcsolódás	Időbeli limit
3.	kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint		válsághelyzet
h) – 4.	(közreműködés) az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában,	ÖV3	Migrációs válsághelyzet
i) – 1.	- a hatályos nemzetközi normák betartásával - közreműködik a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében,	-	Folyamatos
i) – 2.	(közreműködik) hazatérésük biztosításában,	-	Folyamatos
i) – 3.	(közreműködik) az evakuálás végrehajtásában,	-	Folyamatos
j)	honvédelmi veszélyhelyzet idején az államhatár ellenőrzésében való részvétel,	ÖV3	Honvédelmi veszélyhelyzet
k) – 1.	a Kormány döntése alapján közreműködés különleges jogrend szerinti veszélyhelyzettel (a továbbiakban: veszélyhelyzet) (...) kapcsolatos feladatokban.	-	VH
k) – 2.	... közreműködés (...) az egészségügyről szóló törvény szerinti egészségügyi válsághelyzettel (a továbbiakban: egészségügyi válsághelyzet) kapcsolatos feladatokban.	-	Egészségügyi válsághelyzet
36. § (2) bekezdés (fegyverhasználat tilalma)			
a)	közreműködés a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatok végrehajtásában,	K1	Folyamatos / VH
b) – 1.	katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő feladatokban (...) közreműködés	-	Folyamatos
b) – 2.	a honvédelem szempontjából létfontosságúnak kijelölt rendszerlemek működtetésében való közreműködés,	-	Folyamatos
c)	részvétel az állami protokolláris feladatok teljesítésében,	-	Folyamatos
d) – 1.	közreműködés a nemzetközi megállapodásban vagy jogszabályban meghatározott hadisírok, katonai és hősi emlékművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában	-	Folyamatos
d) – 2.	közreműködés (...) a kegyeleti tevékenységben,	-	Folyamatos
e)	közreműködés az állami közfoglalkoztatás feladatainak végrehajtásában,	-	Folyamatos
f)	az élet, az anyagi javak és objektumok oltalmazása érdekében az elektromágneses spektrumot kihasználó támadó, információszerző, felderítő eszközök elleni aktív elektromágneses műveletek végzése,	ÖV2?	Folyamatos

Hely	Feladat	AT kapcsolódás	Időbeli limit
g) – 1.	a Magyarország biztonságát, honvédelmi érdekeit sértő, veszélyeztető, katonai jellegű kibertér műveletek, kibertérre ható cselekmények vagy kibertámadások elleni fellépés, illetve	ÖV1 / A1?	Folyamatos
g) – 2.	az ezekkel összefüggő szövetségi, illetve nemzetközi együttműködési keretben megvalósuló feladatok.	SZ1 / A1?	Folyamatos / RÁ / MVH (HÁ 2023)

2. Táblázat (a szerző szerkesztése)

A két vizsgálati szempont, az „*alaptörvényi lábak*” konkretizálása és az időbeliségi szegmens alkalmazása során a Hvt2011. 2021 májusában hatályos szövege alapján – a megfogalmazási mód egyenetlenségén túl – az alábbi következtetésekre juthatunk:

- az időbeliségi dimenzió elválasztási ismérvként nem alkalmas a fegyverhasználat megengedettsége szempontjából szerkesztett felsorolások újra-alkotására, mivel az időbeli korlátozottság kivételesen azonosítható be egyértelmű szempontként az általános, vagy vitatható időbeli szegmens jelenlétéhez képest;
- a feladatrendszer egyes pontjai nem egyenszilárd módon szerkesztettek, időnként egyes pontok elkülöníthető feladatokat tartalmaznak, míg például az őrzés-védelmi jellegű feladatok több pontban is felmerülnek;
- a feladatok alaptörvényi beazonosíthatósága szempontjából a felhasználás – Alaptörvényből kikerülő – megjelölése konzekvens még a honvédelmi törvény szövegében, az alkalmazás azonban – absztrakt kategóriaként – a felsorolásban nem is bukkan fel;
- a közreműködés fogalma – különösen az Alaptörvényben jelenleg még hatályos determinációhoz képest – lényegesen gyakrabban fordul elő, tartalmi szempontból a feladatok ellátásában való részvétellel beazonosítható módon, mindösszesen a nem elsődleges felelősség mozzanatát hangsúlyozva;
- a részvételi és közreműködési típusú feladatokban az ellátott tevékenység konkrét célját a tevékenység általános okának/céljának megjelölése váltja ki több esetben.

Ezen általános jellegű értékelési elemek különösen a COVID-19 válságkezelés 2020. évi fázisaiban váltak érzékelhetővé.

A koncepcionális jellegű és ad hoc modernizációs igények

„A Magyar Honvédségnek jól felszerelt és jól kiképzett erővel, 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.”

Nemzeti Biztonsági Stratégia 135. pont

A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: NBS2020) mottóban szereplő 135. pontja a Magyar Honvédség feladatrendszere vonatkozásában jelentős változást vetít elő, ambiciózus célokkal. Ha a stratégiát az aktuális veszélyek hierarchizálását és értékelését megvalósító dokumentumként értékeljük, indokolt azon kérdések vizsgálata, amelyek a honvédelmi feladatellátás alkotmányos és sarkalatos törvényi szabályozásával e stratégiai célok megvalósíthatóságának kereteit szolgálják. A jogi szabályozás szerepe így oly módon statikus, hogy a dinamikusan változó fontosságú feladat-fókuszok mindegyikének valamilyen módon a rendszerbe illeszthetőnek kell lennie.

E jogi szabályrendszerrel eredendő jellegzetességként elmondható, hogy az Alaptörvény korábban értékelt 45. cikk (5) bekezdésének következtében eredendően többszintű, mivel – az egyes feladatok kiemelésén túl – az Alaptörvény sarkalatos törvényi szabályozási szintre utalja a feladatrendszer részletezését is, ellentétben a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó 46. cikk (6) bekezdésével, ahol a részletes szabályozási felhatalmazásnak nem tárgya a feladatrendszer alaptörvényi rendeltetésen túli meghatározása.

E felhatalmazási eltérésre is visszavezethető a Hvt2021. 36. §-ának azon szabályozási megoldása, amely eredendően úgy került meg az alkotmányos normatartalom megisméltetésének tilalmát, hogy a korábban bemutatott módon konvertálta az alaptörvényi normatartalmat, immáron ugyanakkor a taxatív szabályozási technikával a feladatrendszer teljességének megjelenítésére törekedve. Ehhez az egyébként az elmúlt kilenc év során többször módosult szabályozási technikához képest merült fel újabb kiterjesztési igény a 40/2020 (III.11.) Korm. rendelettel kihirdetett, majd a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvénnyel megerősített veszélyhelyzeti szabályozás körében, amelynek ad hoc jellegén túlmutatni látszik a mottóban hivatkozott NBS2020 célkitűzés, amelynek alapján a Magyar Honvédséget rendszer-szinten képessé kell tenni valamennyi olyan feladatban való részvételre, amelybe az eddigi gyakorlatban bevonásra került.¹⁰ Ennek során ugyanakkor alapvető kérdéseket kell megválaszolni szabályozás-előkészítési szinten is, mert az egyes feladatellátások személyi vagy időbeli szűkítése alkotmányos precedensek problémáit idézi fel. Ha a feladatrendszer de lege feranda elképzelése épít a Hvt2011. folyamatosan kiterjesztett rendelkezéseire, az NBS2020 135. pontja – elsődleges közelítésben – nem feltétlenül lép túl a 36. § hatályos felsorolásán, bár e feladatok ellátásának módja már vehet fel kiterjesztő jellegű szabályozási igényeket.

¹⁰ Az egészségügyi válságkezelési olvasat értékelésére lásd továbbá az NBS2020 169. pontját is: „Kiemelt figyelmet kell fordítani az egészségbiztonságra, amely a magas szintű egészségügyi ellátás mellett magában foglalja a természeti vagy civilizációs eredetű közegészségügyi és járványügyi kihívásokkal szembeni operatív és hatósági reagáló képességet is. Szélsőséges esetben készen kell állni a haderő alkalmazására járványügyi válsághelyzet elhárítása érdekében (kitelepítésben és karantén fenntartásában történő részvétel, személyi mozgások ellenőrzése, migrációs és bűnözési hullám megfékezésében történő részvétel, katonai kórházak működtetése, stb.).”

A 169. pont – ezzel szemben – az alkalmazási terminológia legalábbis vitatható helyességén túl is tartalmaz olyan feladat-elemeket, amelyek a válságkezelés körében megvalósultak, azonban részlegesen kihívásokat intéztek a fegyverhasználat megengedettségére alapuló szabályozási struktúra fenntarthatósága vonatkozásában is. Ha valamire „[s]zélsőséges esetben készen kell állni”, az feltételezi a feladat szabályozottságán túl annak begyakorlottságát is, ahol a szélsőséges körülmények értékelése béke időszaki vagy különleges jogrendi értelmezési tartományt is modellezhet. A példálózó felsorolás – szélsőséges értelmezés esetén – azt eredményezi, hogy az elsődleges beavatkozók alkalmatlansága esetén, vagy annak hiányában is a Magyar Honvédségnek valamennyi rendészeti, illetve ahhoz kapcsolódó feladat ellátására alkalmassá kell válnia. Ambiciózus vállalás, teljesíthetőségének biztosítása személyi és szervezeti konzekvenciákkal is jár.

A jelen tanulmány az e feladatszabások megvalósíthatósága körébe tartozó kérdéseket is vizsgálja a Hvt2011. feladatköri felsorolásának újra-gondolása érdekében, reflektálva a rendszerváltás óta az egyes feladat-elemek körében látenszen továbbható precedensekre is. A feladatok ellátása során ugyanis a személyi állomány egyes részei esetében sajátos korlátozó tényezők befolyásolhatják, hogy a konkrét feladatba kik vonhatók be. A legalapvetőbb példát említve: a „szélsőséges esetben” megfogalmazás hadkötelezettségre épített olvasatában a fegyver nélküli katonai szolgálatra behívottak logikailag kizárhatók a fegyverhasználatához kötött tevékenységre tervezhető személykörből, bár az NBS2020. 169. pontja szerinti további feladatokra való igénybevételük nem feltétlenül jogi abszurditás. (Harcolni nem fognak, de a kórházak működtetésében és sebesült-mentésben már közreműködhetnek utóbbi tevékenység esetleges veszélyes jellege ellenére is.) További hadkötelezettségi alakzatra ható követelményként érdemes újra-értékelni a korábbi helyettes ombudsman ajánlása folytán törvényi szintre emelt tűzszerészeti mentesítési korlátozás jövőjét: a béke időszakra kizárt személykör esetében – háborús körülmények között – már nem evidens, hogy a mentesítéshez kapcsolódó egészségügyi vagy logisztikai-szállítása feladatok ellátásában hadkötelesek miért ne vehetnének részt,¹¹ értelemszerűen a szükséges felkészítést/ továbbképzést követően.

Ettől eltérő szegmens ugyanakkor a rendészeti feladatok komplex kérdésköre, mivel itt a fegyverhasználat olyan alakzatai merülhetnek fel, amelyek eltérhetnek a katonák eredendő felkészültségének irányaitól, részben viszont egyes békemissziós feladatokkal összehasonlíthatók. E körben vélhetően a katonai rendészeti felkészítésbe bevont személykör elkülönített kezelése merül fel, mint amelyre precedens is kimutatható a veszélyhelyzeti szabályozás körében.¹² Összességében ugyanakkor az az alapvető kérdés, hogy a fegyverhasználat köréből kivont¹³ katasztrófavédelmi közreműködési feladatok részecselményei megalapozhatnak-e fegyverhasználatot a szélsőséges körülményekre tekintettel, a Hvt2011. 36. § (1) bekezdés k) pontjának beiktatása óta már meghaladottnak tekinthető. Az átmeneti kiterjesztő értelmű veszélyhelyzeti kormányrendeleti szabályozást konszolidációs célú sarkalatos törvényi alternatíva váltotta ki. A rendészeti típusú feladatok beáramlása a célhoz kötöttség oldalról definiált, így ténylegesen nyitott sarkalatos utalás végrehajtása körében ugyanakkor mégis szükségessé tesz további megfontolásokat.

¹¹ Különösen igaz mindez a tűzszerész-múltú kiképzett hadkötelesek esetleges feladatba visszaállítására.

¹² 158/2020. (IV. 29.) Korm. rendelet a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről szóló 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet módosításáról 9. § (3) bekezdés.

¹³ Hvt2011. 36. § (2) bekezdés a) pontja

Az NBS2020. ugyanis annak ellenére a honvédelmi, tágabb értelemben pedig a védelmi és biztonsági programozás kiemelt eszköze, hogy formálisan a Hvt2011. 19. § (1) bekezdés a) pontja szerinti országgyűlési szabályozási feladatnak, a Magyarország biztonság- és védelempolitikájának alapelveit meghatározó, alapvetően elavult országgyűlési határozatnak¹⁴ nyilvánvalóan nem felel meg. Ha ugyanakkor a biztonsági kockázat-értékelés és az egyidejű veszélyhelyzeti gyakorlat eredménye egybecseng, a honvédelmi feladatrendszer felülvizsgálata, ezen belül az esetleges személykörü vagy időbeli korlátozások számbavétele a szabályozás szempontjából újragondolást igényel. Az egy további mérlegelés kérdése, hogy a felvetett szabályozási igények beépítése a honvédelmi vagy különleges jogrendi szabályozás körébe sorolandó: a Hvt2011. 36.§-ában megjelenő azonos feladatok időbeli korlátjainak külön pontokat eredményező szabályozási megoldását ugyanis a határvédelmi feladatokon túl is célszerű lenne meghaladni.

E vizsgálati irány felvetése érdekében a jelen tanulmány azt a kettős hipotézist viszi tovább, hogy az Alaptörvény jelenlegi szabályainak felülvizsgálatára nincs szabályozási igény és/vagy reális lehetőség, viszont a Hvt2011. hatályos rendszerének alaptörvény-konformitása 2023. júliusára megbomlik. E feltételek fennállása esetén a feladatköri beavatkozás szükségessége a Hvt2011. 36. §-át illetően rendszerszintű újraalkotást tesz szükségessé. Ezzel összefüggésben párhuzamosan vizsgálandók a különleges jogrendi válságkezelés praxisa, valamint a feladatok kormányzati dokumentumban rögzített korrekciós irányai. A vizsgálat így kiszakítható a koronavírus-kezelés szakirodalmát domináló rejtett kormányzati szándék-kutatási kontextusból,¹⁵ a ténylegesen rögzített célok megvalósíthatóságát értékelve.

Mindez arra tekintettel is indokolt, hogy a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló T/16221. számú törvényjavaslat¹⁶ (a továbbiakban: VBTÖ) 91. §-a is két vonatkozásban korrigálni javasolja a Hvt2011. 36. §-a szerinti feladatrendszert:

- míg a (6) bekezdés a nem fegyveres feladatok körét egészítené ki új h) pontként az „*a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény szerinti feladatok katonai szakértelemmel és speciális eszközökkel történő támogatása*” megfogalmazással,
- a (7) bekezdés f) pontja pedig felülírni javasolja a fegyverhasználatot megengedő Hvt2011. 36. § (1) bekezdésben a „felhasználás” szövegrészt a „*részvétel a védelmi és*

¹⁴ 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

¹⁵ Vesd össze különösen: Petruska Ferenc (2020): A katonák szerepe a pandémia visszaszorításában, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/1. 217-233. http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2020/05/Katonai_szemle_2020_1_munkaa_FINAL.pdf#page=217 és A Magyar Honvédség feladatai és a tett intézkedések a COVID-19 járvány elleni védekezésben, <https://honvedelem.hu/images/media/COVID-19.pdf> valamint Vájlók László –Vedó Attila (2020): Katona-e a határrendész? http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2020/09/Katonai-szemle-2020-3_FINAL.pdf, Tordai Csaba (2020): A közjog határai a járványveszély idején <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-kozjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/>, Kovács, Kriszta (2020): Hungary's Orbánistan: A Complete Arsenal of Emergency Powers, *VerfBlog*, 2020/4/06, <https://verfassungsblog.de/hungarysorbanistan-a-complete-arsenal-of-emergency-powers/>, Sente Zoltán(2020) : A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemái> és Tímea Drinóczi (2020): Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of the COVID-19 Crisis, *MTA Law Working Papers* 2020/13. <https://jog.tk.hu/mtalwp/hungarian-abuse-of-constitutional-emergency-regimes-also-in-the-light-of-the-covid-19-crisis>

¹⁶ <https://www.parlament.hu/irom41/16221/16221.pdf> 59-60.

biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény szerinti védelmi és válságkezelési feladatokban” szöveggel.

A VBTÖ által javasolt kettős korrekció következtében míg a védelmi és válságkezelési cél körében az utóbbi fogalom – némileg bizonytalan – értelmezési tartományát az Általános indoklás utolsó bekezdése a különleges jogrendi időszakok kihirdetése alatti összkormányzati cselekvéshez köti¹⁷ (az eredendő védelmi, tehát szűkebb értelemben vett katonai célrendszeren túl), voltaképpen a felhasználás szövegrész kiiktatása a honvédelmi törvényből az AT9M egyes különleges jogrendi időszakokhoz (szükségállapot, terrorveszélyhelyzet) kötés feltételének megszüntetését követi le. Az már a VBTÖ-vel korrigált honvédelmi törvény alkalmazási kérdéseként merülhet majd fel, hogy a két fordulat terjedelme érdemben elkülöníthető-e: marad-e a VBTÖ- eredetű feladatoknak „védelmi és válságkezelési” feladatokon túlmutató értelmezési tartománya, amelyben a katonai közreműködés lehetősége fegyver nélküli technikai segítségre korlátozható.

A VBTÖ két korrekciója minden esetre megfogalmazási módja szerint egy törvényszöveg-kötöttebb köztes alternatívát jelent a konkrét feladatok törvényi megjelenítése és a mindösszesen a cél által korlátozott hatályos feladat-elemek között, utóbbi változathoz közelebbi, általános jellegű feladat-megjelölésként. Az értelmezhetőséget ugyanakkor nem könnyíti meg, hogy a központi kategória, a válság fogalma széttagolt, ezáltal homályos marad.¹⁸

Vörös Imre összefoglaló bírálatai

„Kiemelt figyelmet érdemel azonban emellett egy rendelet egyik fejezete. A már említett, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedésekről szóló 484/2020. (XI.10.) Korm. rendelet 11. pontja „A Magyar Honvédség közreműködése”-címet viseli. Minthogy az Alaptörvény – ahogyan erre korábban utaltunk – csak szükségállapot [48. cikk (1) bek. b) pont] kihirdetése esetén teszi lehetővé belföldön a Honvédség felhasználását, felmerül a kérdés: hogyan kerül a

¹⁷ T/16221. számú törvényjavaslat Általános indoklás utolsó előtti bekezdés, 68. lap: „E törvénnyel a jogalkotó az eddigi ágazati működést kiegészíti az összkormányzati koordináció és az ágazati elhatárolást felváltó hatékony együttműködés kereteivel, kiemelt területté téve a társadalom felkészültségének és biztonságtudatosságának erősítését, továbbá a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tételét. Az Alaptörvény kilencedik módosítása és jelen törvény egy védelmi és biztonsági reform alapját teszi le, melyre az elkövetkezendő években felépíthető lesz a technológia és a biztonsági környezet prognosztizálható változásaiból adódóan az egyes ágazatok összehangolt fejlesztése is.” (kiemelés hozzáadva)

¹⁸ T/16221. számú törvényjavaslat Általános indoklás utolsó bekezdés, 68. lap: „Jelen törvény célja tehát az átfogó megközelítés meghonosítása és megalapozása Magyarország védelme és a nemzet biztonságának szavatolása terén, amivel az ágazati sajátosságokat érintetlenül hagyva, az ágazati irányítás rendszerét továbbra is fenntartva, de a válságkezelésre való felkészülés és a válsághelyzeti működés koordináltságát fokozva, a válságkezelési szabályozást korszerűsítve, valamint a nem állami szereplők felkészültségét és biztonságtudatosságát fokozva kívánja a jogalkotó megerősíteni hazánk és nemzetünk biztonságát. A hatékony válságkezelés elengedhetetlen feltétele a jellemzően rövid idő alatt megváltozott körülményekhez való gyors alkalmazkodási képesség megléte is...”

Vörös professzor bírálatának már a figyelemfelkeltő címei is a különleges jogrend²⁰ és a fegyveres erő alkalmazhatóságának összekapcsolódására utalnak: Konrad Hesse nyomán, tehát a német dogmatika oldaláról koncepcionálisan vitatja a „*hadseregnek a rendteremtés érdekében történő bevetését, mivel az a rend, amit a katonaság bevetésével „helyre állítanak”, könnyen katonai diktatúra lehet”, ahol az eredmény eltér a helyreálltani szándékozott kormányzati rendszertől, eltávolodva a demokráciától.*²¹ Így a kiinduló feltételezés voltaképpen a korábbi Alkotmány szerinti, dominánsan 1989-90-ben kialakított honvédségi feladatrendszer modelljéhez és eszményéhez képest fogalmazza meg a kritikát a hatályos jogállapottal szemben.

A tanulmány folyamatosan a weimarizálódás analógiáját kéri számon a magyar szabályozáson feltételezve, hogy a történelmi kihívások ciklikussága ismétlődő, fogalmilag kizárva annak lehetőségét, hogy a kormányzati eszköztelenség szintén az alkotmányos rendszer bírálatának indokál szolgálhat. A jelen tanulmány ezért a kormányzati önkény vélt vagy valós szimptomáinak vizsgálata helyett a Magyar Honvédség feladatrendszerét érintő kitételek összefoglalására és értékelésére irányul, azok kormányzati és nemzetközi céltételezésekkel való összeegyeztethetőségét vizsgálva.

Vörös professzor bírálata során egyes járvány elleni védekezési feladatokban való közreműködést visszaigazoltnak tekint a „logisztikai, szállítási, kiegészítő jellegű” tevékenységek körében, anélkül azonban, hogy utóbbi kategóriát értelmezné. Egyértelműen e körön kívülre szorulnak viszont értelmezésében a páncélozott katonai járművek és a fegyveres járőrök.²²

„Az Alaptörvény a honvédség felhasználását ugyan *belföldön* – tehát Magyarország lakosai ellen – *még különleges jogrendben sem teszi lehetővé*, szükségállapot esetében pedig csak akkor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő [50. cikk (1) bek.]. A honvédségnek veszélyhelyzetben (53. cikk) történő alkalmazása pedig *kizárt*.”²³

Az ezt követő bekezdés értékelése szerint a Hvt2011. 2020 júniusi kiegészítése a veszélyhelyzettel és egészségügyi válsághelyzettel kapcsolatos feladatokban való közreműködésre annak tartalmi korlátozása nélkül alkotmányellenes.²⁴ Értékelése szerint: „a kormány *korlátlan és általános felhatalmazást* kapott a honvédségnek belföldön a civil lakossággal szemben történő felhasználására” azzal, hogy az AT9M esetében a kormányzati jogkör teljes kiterjesztését a 74. lábjegyzet rögzíti. A gondolatmenet folytatásaként felsorolást nyer

¹⁹ Vörös (2021) im. 30. lap, 24. pont utolsó bekezdés

²⁰ A jelen tanulmánynak nem tárgya a különleges jogrend kiterjesztő értelmezésének részletes cáfolata: a béke időszaki válságkezelés szempontjából üggyöntőnek tekintjük az Alaptörvény 2023. július 1-től hatályos 48. cikkét: „Különleges jogrend a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet.”

²¹ Vörös (2021) im. 4. lap, 5. pont

²² Vörös (2021) im. 31. lap, 25. pont

²³ Vörös (2021) im. 31. lap, 26. pont

²⁴ Vörös (2021) im. 31. lap, 27.1 pont

- rendfenntartásra irányuló belföldi felhasználás „törvénybe foglalt politikai szándéka” a rendőrségi alaptörvényi feladattal szemben,
- a Hvt2011. 36. § (1) bekezdésének új k) pontja, mint a „társadalom felé irányított fegyveres fenyegetés”,
- utóbbi elrendelhetősége a Kormány kizárólagos jogkörében,
- a Hvt2011. új 54/E. §-a, mint a katona (egyén) intézkedési jogosultsága,
- a kényszerítő eszköz használati lehetőség „(persze csak a szükségesség és arányosság követelménye betartásával – teszi hozzá álságosan az Átv.)”
- a fegyverhasználati lehetőség megléte, valamint a fegyverhasználatból kizárt esetkörök.²⁵

A következtetés szerint:

„a kormány olyan jogi eszközt kreált magának a honvédség belföldön történő, és ilyen intézkedésekkel való alaptörvény-ellenes bevetése tárgyában, amely – kizárólag a rendőrség hatáskörébe tartozó – *rendfenntartásra, tömegoszlatásra* irányul. A járvány csak *ürügy* a nyílt katonai diktatúra egy tollvonással, „gombnyomásra”, egy rendelettel való bevezetéséhez és alkalmazásához, amint azt a járőrök és páncélozott járművek megjelenése a gyakorlatban bizonyította is.”²⁶

Mindezt kiegészíti az egyoldalú jogviszony-megszüntetés tilalma különleges jogrendben, így a hipotézis szerint csak a parancsmegtagadás eszköze marad a lakosság elleni bevetés esetén. Megjelenik ugyanakkor „alantas” szabályozói célzatként értékelve a személyi állomány „ütőképességének számbeli fenntartása”. Az értékelő összegzése alapján a 484/2020. (XI. 10) Korm. rendelet – értelemszerűen Alaptörvény-sértő módon – teremtette meg a rendőrség támogatása körében a járőrszolgálatot (önállóan is), az igazoltatás lehetőségét (intézkedések betartásának ellenőrzése), valamint az épületek őrzés-védelmét, utóbbi körben említve külképviseleteket és kormányzati épületeket is.²⁷ E gyakorlat – összevetve az AT9M Alaptörvény-korrekciós elemeivel – az értékelő felvetése szerint súlyos konklúzióhoz vezet:

„A hallgatás ugyanis együtt olvasandó az Alaptörvény „A Magyar Honvédség” címet viselő fejezetben található 45. cikk (2) bek.-ével: „*A Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja.*”. Ezt az általános, határozatlanul megfogalmazott, bármire és bármikor kiterjedő-kiterjeszhető felhatalmazást ugyanakkor együtt kell olvasni a szükségállapotban való felhasználást korlátozó szabálynak a tervezett módosítás szerinti törlésével. A honvédségnek a civil lakosság elleni bevetése tehát már nem csak szükségállapotban, hanem *a különleges jogrend bármelyik esetére kiterjesztve*, be nem határolt intézkedési lehetőséggel *most már az Alaptörvény alapján a kormány korlátlanul gyakorolható joga lesz*. Ezzel a bármikor bevezethető különleges jogrend az

²⁵ Vörös (2021) im. 32-33. lap, 27.3. pont

²⁶ Vörös (2021) im. 33. lap, 27.3 pont

²⁷ Vörös (2021) im. 33-35. lap, 27.4-28. pont

Alaptörvény alapján válik a bármikor bevethető *nyílt katonai diktatúra jogrendjévé.*²⁸

E vád meglehetősen súlyos, leválasztva az ellenállási jogra irányuló, vizsgálatunk tárgyán túlmutató további következtetésektől is. Feltéve, hogy nem lehetnek alternatív indokok a társadalomra támadó kormánynak alárendelt haderő rémképe helyett. Próbáljuk meg mégis az esetleges ellenérvek feltérképezését.

- 1) A Kormány működés-irányítási jogköre: A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2005-től hatályos 35. § (1) bekezdés h) pontja szerint is a Kormány volt jogosult a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működésének irányítására a 40/B. § (3) bekezdése szerinti osztott irányítási jogkörökre is figyelemmel, mint ahogyan az egyébként a Vörös Imre különvéleményét is tartalmazó, a köztársasági elnöki hatáskörök értelmezése által kiváltott 48/1991. (IX. 26.) AB határozat evidens következménye is volt. Éppen e határozat következtében más alkotmányos szerv nem lett volna bevonható a működés irányításába.²⁹ A haderő tehát végső soron hagyományosan a végrehajtó hatalom alárendeltségébe tartozik azzal, hogy kifejezetten nevesített (alkotmányos vagy sarkalatos törvényi) jogkörök gyakorlása érinti a további irányító szerveket vagy személyeket. Az ő jogkörüket analógiával kiterjeszteni – éppen a hivatkozott AB határozat miatt – az Alkotmány hatálya alatt sem lehetett.
- 2) Az egyes irányítási jogkörökhöz tartozó feladatokat mind az Alkotmány és a korabeli honvédelmi törvény(ek), mind pedig az Alaptörvény jelenleg még hatályos szövege az „alkalmazás”, „felhasználás” és „közreműködés” gyűjtőfogalmakkal írja körül az AT9M hatályba lépéséig, tehát 2023 júliusáig. A közreműködés az Alaptörvény hatályba lépéséig törvényi terminológia volt, és ezt a katasztrófavédelmi orientációjú együttműködési típusú feladatot emelte ki az Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdése. Az alkalmazás és felhasználás a Háromoldalú Kerekasztal tárgyalások időszakában még következetlenül, akár egymás indokolásaként használt szinonim értelmezését a NATO-csatlakozás időszakában, tehát az Alkotmány hatályosulása időszakában sikerült elválasztani, megkülönböztetve a fegyveres karhatalmi tevékenységet a harci jellegű tevékenységtől, tipikusan a mindhárom korabeli honvédelmi törvény értelmező rendelkezéseit is bevonva az alkotmányos fogalomhasználatba. Az AT9M következtében az alkalmazás alaptörvényi fogalom marad a csapatmozgás-engedélyezési tárgykörben, a felhasználás viszont kivezetésre kikerül az eredeti szükségállapotú (majd terrorveszélyhelyzettel kiegészített) alkotmányos kontextusából. Erre tekintettel viszont valóban kérdéses lesz 2023-tól, hogy az országon belüli harctevékenységtől (alkalmazás) elhatárolt módon lesz-e

²⁸ Vörös (2021) im. 33. lap, 30.3 pont

²⁹ „A „működés” az az ismérv, amely a végrehajtó hatalom hatásköri korlátját meghatározza: az Alkotmány szerint a Kormány hatásköre ezen semmilyen törvényi rendelkezés folytán sem terjedhet túl. Másrészt a Kormány általános hatáskörének ilyen meghatározása azt is biztosítja, hogy a működés irányítása a Kormány hatásköréből törvénnyel nem vonható el, és ez a hatásköre nem csorbítható. (...) Az a tény, hogy a Kormány hatáskörét az Alkotmány pozitívan, a működés irányításaként határozza meg, egyrészt a Kormány hatáskörét védi, másrészt azt teszi lehetővé, hogy a hatalmi ágak elválasztása, illetve a köztársasági elnök jogállása keretein belül mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök hatásköre elvileg bővíthető legyen a Kormány hatáskörének érintetlenül hagyása mellett.” 48/1991. (IX. 26.) AB határozat Indokolás A) IV. A kormány hatásköre 2. pont

elkülöníthető értékelési tartománya a felhasználásnak és a közreműködésnek, vagy pedig – speciális engedélyezési szabályok hiányában – a két fogalom összeolvad, vagy egyikük ki is kerülhet a jogrendszerből. E ponton válik jelentőssé a közreműködés és a fegyverhasználat kapcsolatának megengedhetősége.

- 3) A fegyverhasználat és közreműködés összeegyeztethetősége szempontjából vizsgálati időpontunk 2020-2021, így az AT9M szabályozási következményei e szempontból kizárhatók. Vörös professzor egyik felvetése azt kérdőjelezi meg, hogy bevonható-e a haderő más állami szerv feladatrendszerébe. A migráns-válság kezelése során használt államhatárra alapított hivatkozás itt csak szűk körben alkalmazható, ugyanakkor a felhasználás kizártsága érvényesül az Alaptörvény még hatályban lévő 50. cikk (1)-(2) bekezdése, valamint 51/A. cikk (5) bekezdése miatt. A közreműködés körében ugyanakkor két különböző időállapotot szükséges megvizsgálni: az első veszélyhelyzet időszakában, 2020. március közepétől a Hvt2011. 36. § (1) bekezdésének k) pontja még nem volt hatályban, a második, 2020 novemberétől bevezetett veszélyhelyzetben (és az ezt megelőző küszöb alatti egészségügyi válságkezelés időszakában) viszont már igen.

- a. A kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről szóló 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet őrzés-védelmi feladatot nevesített, de 6. § (3) bekezdésében a Hvt2011. 36. § (1) bekezdés e) pontja szerinti intézmény-kijelölési egyedi jogkört kombinálta egy leszűkített fegyverhasználati jogkör megengedésével. E megoldáson a hatály 158/2020. (IV. 29.) Korm. rendelettel a szociális intézményekre való kiterjesztése sem változtatott érdemben. Ehhez képest a kórházparancsnokok eredendően logisztikai feladata egyáltalán nem volt összefüggésbe hozható a fegyverhasználatot megengedő feladatokkal. Ezzel szemben az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet – miközben ismételt tartalmazta az őrzés-védelemre történő egyedi kijelölés lehetőségét a 9. § (3) bekezdésében – tartalmazott egy általános, mégis sui generis feladatra utalást annak (1) bekezdésében, a (4) bekezdésben részletezett módon.³⁰ A sarkalatos törvényi szabályozás hiánya a különleges jogrend értelmezési tartományán kívül minden bizonnyal alkotmány-konformitásban vitatható eszköz lett volna, azonban a veszélyhelyzeti kontextusban még a feladatköri

³⁰ „9. § (1) A Magyar Honvédség – jogszabályban meghatározottakra figyelemmel – közreműködik a veszélyhelyzettel összefüggő rendvédelmi intézkedések végrehajtása során, valamint támogatja a rendőrséget és a hivatásos katasztrófavédelmi szervet szakfeladatainak ellátása során. A Magyar Honvédség a veszélyhelyzetben a közreműködői feladatokat a (3) bekezdésben meghatározott személyi kör iránymutatása alapján önállóan vagy a rendőrséggel együtt látja el.” (...)

(4) Az (1) bekezdés szerinti közreműködői feladatot, (...) továbbá a veszélyhelyzettel összefüggésben elrendelt korlátozó intézkedések ellenőrzését a Magyar Honvédség a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 1. § (1) bekezdése szerinti tagja (a továbbiakban: katona) – a katonai rendész jogköreit nem érintve – a) a Hvt. 54/D. §-ában ³⁰ meghatározott intézkedéseket és kényszerítő eszközöket, továbbá b) a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 33. és 39. §-ában meghatározott intézkedéseket

a szükségesség és arányosság követelménye betartásával alkalmazhatja.

(5) Ha a katona a (4) bekezdés szerinti rendőri intézkedést hajt végre, vagy annak végrehajtásában közreműködik, eljárására az Rtv.-ben meghatározott szabályok az irányadóak. A katona intézkedésének a jogszerűségét a Hvt.-ben meghatározottak szerint kell vizsgálni.”

kiterjesztés atipikus eseteként elfogadható. Nem lett volna igazolható például a Hvt2011. 36. § (2) bekezdés a) pontján keresztül hivatkozva, ez az elem ugyanakkor nem jelent meg a szabályozásban. A (4) bekezdés ugyanakkor egyértelműsítette, hogy a feladatba katonai rendész kiképzéssel nem rendelkezők is bevonhatók, illetve a szolgálat-ellátás mélysége a határvédelem és határrendészet, valamint a belföldi rendőri és katasztrófavédelmi szervezeti szakfeladatok elegye lehet. A szabályozás végső soron így a migrációs veszélyhelyzet törvényi szabályait rendelte alkalmazni időbeli és oki szempontból kiterjesztett módon, analógia útján. E megoldás Vörös professzor bírálatának központi eleme.

- b. Mindezen feladatok eltérő kapcsolási rendben léptek ismételten hatályba 2020 őszén, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI.10.) Korm. rendelet 11. alcímeként. Itt már a Hvt2011. 36. § (1) bekezdés új k) pontja szerinti feladatcsoportba vált gyűjthetővé az őrzés-védelem harmadik jogcíme, valamint a közterületi járőrszolgálat és az intézkedések betartásának ellenőrzése, utóbbi kettő a (3) bekezdés szerint önállóan vagy rendőrséggel együttesen végzett tevékenységként.³¹
- c. Szükséges ugyanakkor annak jelzése is, hogy a Vörös professzor által is kiemelt különleges jogrendi küszöb alatti válságkezelés veszélyhelyzeti tovább-élését biztosító, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet 9. §-a következtében hatályban maradt további három feladat-csoport is a Magyar Honvédség járványügyi készültséggel kapcsolatos feladatokban történő közreműködéséről szóló 410/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet szerinti kötelezettségeiből: a határ-őrizeti és határvédelmi tevékenység, a járványügyi fertőtlenítés, mint katonai szakértelmet igénylő tevékenységnek is besorolható képesség, valamint a tranzit-kísérés (Korridor feladat.) További feladat-csoportot eredményezett egy más kodifikációs technikával a Magyar Honvédség által a kórházakban ellátott feladatokról szóló 499/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet, amely a bevonható személykör, és az elérendő cél, valamint a 3. § (3) bekezdés szerinti egészségügyi képzettséghez kötődő tevékenység kizártsága felől limitálta a tevékenységeket, ami valójában nyílt taxációt eredményezett a „különösen” felvezető szövegrész használata miatt.³² A

³¹ „20. § (1) A Magyar Honvédség a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 36. § (1) bekezdés k) pontja alapján a Hvt. 54/E. §-a szerint közreműködik a veszélyhelyzettel kapcsolatos (2) bekezdés szerinti feladatok ellátásában.

(2) A Magyar Honvédség támogatja a veszélyhelyzettel összefüggő rendvédelmi intézkedések végrehajtása során az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet (a továbbiakban: rendőrség) és a hivatásos katasztrófavédelmi szervet szakfeladatainak ellátásában, ennek során

a) ellátja egyes kijelölt létesítmények őrzését, védelmét,

b) közreműködik a veszélyhelyzeti védelmi intézkedések betartásának ellenőrzésében és

c) közterületi járőrszolgálatot lát el.

(3) A Magyar Honvédség a veszélyhelyzetben a (2) bekezdés b) és c) pontja szerinti közreműködői feladatokat a (4) bekezdésben meghatározott személyi kör iránymutatása alapján önállóan vagy a rendőrséggel együtt látja el.”

³² 1. § A Magyar Honvédség a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 36. § (1) bekezdés k) pontja alapján a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet (a továbbiakban:

feladatokat végül a tömeges oltások biztosítását elősegítő oltóbuszok megjelenése és a statikus oltóhelyek civilek beoltásába való bevonása zárta.³³

- 4) Őrzés-védelem, járőrözés, intézkedések ellenőrzése. E három részletezett tevékenységi irányt tartalmazta mindkét időszakban a feladatköri felsorolás a határ-biztosítási feladatok mellett. Mindez ugyanakkor lényegesen szűkebb, mint a nemzetbiztonsági tevékenység segítése és a karhatalmi tevékenység, amelyek elfogadhatatlansága mellett érvel elsődlegesen Vörös professzor. A szabályozás – különösen a tavaszi fázisban – tartalmazott ugyan kiterjesztő analógiára épített elemet, tartózkodott ugyanakkor a számon kért felhatalmazások megadásától. A rendszer korlátozott maradt még akkor is, ha az elvárt hazai feladatokból való generális kizárást nem tartotta fenn azzal együtt sem, hogy még a törvényi szinten csak cél-oldaláról kötött, de nem részletezett feladatok kormányrendeleti meghatározása sem törekedett minden esetben a teljességre.
- 5) A katonák távoltartásának elvárása ugyanakkor – részben a terrorveszély kezelésével összefüggő 2016-os viták során kifejtett pozíciókra is – az AT9M-től függetlenül is meghaladottnak tekinthető.³⁴ A szükségesség és arányosság „fügefalevele” ezzel szemben az a „demokratikus társadalmakban igazolható alapjog-korlátozási szempontrendszer, amely az európai emberi jogi egyezmény joggyakorlata oldaláról rendszeresen felülvizsgálta. E vonatkozásban nem tekinthető véletlennek, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága éppen a terror-elhárító tevékenység, valamint a gyülekezési jog korlátjai, illetve az Egyezmény 15. cikkének alkalmazhatósága vonatkozásában frissítette esetjogi összefoglalóit 2021 tavaszán.³⁵ Végző soron egy alapvető jogokat korlátozó beavatkozást nem a beavatkozó csoport minősége teszi

veszélyhelyzet) ideje alatt a kórházak zavartalan működésének, valamint az egészségügyi dolgozók segítése érdekében a kórházakban közreműködik különösen

- a) a testhőmérséklet-méréssel egybekötött beléptetési feladatok,
- b) a betegirányítási, útbaigazítási feladatok,
- c) a betegkísérési feladatok,
- d) az adminisztrációs feladatok,
- e) az egészségügyi intézmények közötti anyagszállítási feladatok,
- f) a logisztikai feladatok - ideértve a gyógyszerek, védőeszközök, egyéb gyógyászati anyagok, valamint fekvőbetegek ételleinek szállítását és a kapcsolódó raktározási feladatokat -,
- g) a csomagszállítási feladatok,
- h) az anyagmozgatási feladatok,
- i) a számítógépes adatrögzítés,
- j) a SARS-CoV-2 koronavírus-sal kapcsolatos minta csomagolásához, címkézéséhez, dobozolásához, szállításra történő előkészítéshez kapcsolódó feladatok, valamint
- k) a fertőtlenítések ellátásában.

³³ A 484/2020. (XI.10.) Korm. rendelet 11. alcímébe 20. § (5) bekezdésként beiktatta a 109/2021. (III. 5.) Korm. rendelet.

³⁴ Till (2016) im. 32., 31. lábjegyzet: „Ezzel szemben az utólagos MSZP-LMP alternatíva, a T/11024. számú törvényjavaslat a béke időszakára is kiterjedő feladatrendszeri kiegészítésre irányult, végző soron a 2015. őszi bírált technikát átvéve.” Lásd a javaslat szövegét: <https://www.parlament.hu/irom40/11024/11024.pdf>

³⁵ Lásd Derogation in time of emergency 04/2021

https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf Terrorism and the European Convention on Human Rights 04/2021 https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Terrorism_ENG.pdf Use of force in the policing of demonstrations 03/2021 https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Force_demonstrations_ENG.pdf

arányossá vagy éppen elfogadhatatlanná, hanem a beavatkozás oki megalapozottsága (szükségesség 1) és eszközrendszeri mélysége (szükségesség 2).

Vörös professzor aggályai tehát végső soron a katonai tevékenység vélt vagy valós nemzetközi és uniós jogi korlátjai felé vezetnek annak vizsgálatával, hogy – felvetéseivel azonos módon – diszkvalifikálható-e a katonai feladatrendszer bővítése a belső erőszakos rendfenntartó feladatok irányába akár a különleges jogrendi hatalomgyakorlása kivételes esetkörében, akár a béke időszaki feladatrendszer kiterjesztésével.

Nemzetközi kitekintés

„Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés

A magyarországi jogállamiság helyzetéről kiadott első EU országjelentés³⁶ *IV. Fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések* című fejezete részletesen érinti a hazai COVID-válságkezelés első időszakát, ugyanakkor egyetlen honvédségi feladatrendszert érintő felvetést sem tartalmaz, bár a rendészeti panasztestületi fórumrendszer korrekciója és néhány veszélyhelyzeti kormányrendelet alkotmányossági kontrollja a dokumentum tárgya, illetve egyértelmű a migráció-kezelési feladatok negatív, de nem katonaspecifikus megítélése is az értékelésben. Mindez nemcsak azzal magyarázható, hogy a Magyar Honvédség fegyveres közreműködése sem eredményezett az elmúlt évben az alapjogokat aránytalanul korlátozó, mediatisált helyzeteket, hanem ezzel minden bizonnyal összefügg az az útkeresés is, amely az európai NATO szövetségesek katonai képességek bevonására vonatkozó, párhuzamba is hozható gyakorlathoz vezetett.³⁷

Az egyes országok gyakorlata mind a Velencei Bizottság jogállamisági elvárásrendje, mind pedig a NATO feladat-centrikus megközelítése szempontjából értékelhető, amelyek – végső soron – a hazai szabályozás szempontjából is érdemi, de a fogalmilag kizáró megközelítésről leválasztható korlátozási elvárásokhoz vezethetnek. Ezzel összefüggésben ugyanakkor szükséges arra utalni, hogy az állami intézményi feladatrendszerre vonatkozó nemzetközi standardizálási attitűd általában szűkebb körű, mint az alapjogi korlátozások esetében.

2020-ban a Velencei Bizottság két dokumentuma³⁸ foglalta össze a COVID-válságkezeléssel összefüggésbe hozható aspektusokat, így a katonák feladatokba bevonhatóságának

³⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 316 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN> 17-19.

³⁷ Petruska Ferenc klasztere szerint a 3+1 COVID-determinált katonai tevékenységi szegmens a saját erők védelme (ideértve a missziós intenzitás csökkentését is), a második az egészségügy segítése, a harmadik a szállítási/logisztikai közreműködés a betegetől a felszereléseken át az élelmiszerig, illetve – a legvitatottabb részben – a rendészeti közreműködés. Lásd Petruska (2020) im,232.

³⁸ Lásd: Council of Europe: CDL-PI(2020)003-e Compilation of Venice Commission opinions and reports on states of emergency. – Compilation [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e) és Council of Europe: CDL-AD(2020)014 Report – Respect for democracy human rights and rule of law during states of emergency – Reflections. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e)

lehetőségét érintő korlátozási kérdéseket. A két dokumentum katonai tárgyköreinek összevetése abból a szempontból is releváns, hogy mely tárgykörök maradtak meg a példákat összefoglaló *Compilation* szintjén és melyek váltak a *Reflections* tényleges ajánlásaivá.

Míg a *Compilation* szükségesnek ítélte a haza katonai védelme körében a katonák bevetésének utólagos parlamenti kontrollját,³⁹ mindez már nem exponált elvárás a *Reflections* szerint. A jogrend (*law and order*) fenntartása szükségessé teheti a *Compilation* szerint a katonák segítségét a civil hatóságok számára azok elégtelensége esetén. A lehetséges katonai közreműködés kiterjedése nagyon különböző és alapvetően a katonai rendőrség/csendőrség meglététől vagy annak hiányától függ. Ha e köztes erők léteznek, a korlátozás a katonai alakulatokra valószínűbb. A katonai közreműködés a katasztrófavédelem körében az állampolgári általános közreműködési szinttől a specializált alakulatokig terjedő spektrumon eltérő lehet, a biológiai katasztrófák esetében különösen gyakori.⁴⁰

A *Reflections* – a különleges jogrend általános elvárásrendjének kialakítására törekvés során – ugyanakkor visszaigazolta, hogy a pandémia gyakorlatilag valamennyi különleges jogrendi szabályozásrendszer felkészületlenül érte, mivel a szabályozási modell-tényállás az eltérő követelményeket támasztó polgári engedetlenség volt.⁴¹ A dokumentum ugyanakkor visszaigazolja a katonák – civil alárendeltségben történő – közreműködésének lehetőségét a karantén és kijárási tilalmi intézkedések betartása során, akár a katonai képességek centralizálása mellett is. Hasonló megengedő értelmezés található az egészségügyi készletek redistribúciójával összefüggésben is.⁴² Összességében tehát a két dokumentumban felvetett közreműködési alternatívák lefedik mindazon tevékenységeket, amelyekbe a Magyar Honvédség a rendészeti tevékenységi spektrumban bevonásra került, így nem merült fel velük szemben jogállamisági kihívás.

A NATO új stratégiai koncepciójának előkészítését kísérő dokumentumok – a COVID-19 válságkezelés szövetségi szegmésének limitáció-elemzése mellett⁴³ – elsődlegesen a jövőben ellátandó feladatok hagyományos, de kiterjesztő értelmű felfogását ütköztetik egy innovatívabb, több és új fókuszot tartalmazó⁴⁴, vagy éppen még inkább a kollektív védelemre összpontosított⁴⁵ felfogással. Ezzel összefüggésben a szövetségesek nemzeti szintű katonai feladatai⁴⁶ és a NATO szövetségi szintű elvárásai közötti összhang végső soron a kihívások

³⁹ *Compilation* 17. lap 72. bekezdés

⁴⁰ *Compilation* 26-27. lap, 116. é 125-126. bekezdések

⁴¹ *Reflections* 7-8. lap, 32. bekezdés

⁴² *Reflections* 16. lap, 72-74. bekezdés

⁴³ Érdemi hozzáadott értéket képvisel(het) a nemzeti eszközökön túl a stratégiai légiszállítási kapacitás, közös orvosi és egészségügyi készletképzés, valamint a meglévő döntéshozatali és monitoring infrastruktúra, a válság-reagálási rendszer. Lásd Rittimann, Oliver (2020), NATO and the COVID-19 emergency: actions and lessons, NDC Policy Brief No 15, NATO and the COVID-19 emergency: actions and lessons 4

⁴⁴ A COVID-19 következmények hatásait a NATO feladatai oldaláról alul-reprezentáltnak ítéli Tardy, Thierry (2020) „NATO 2030. United for a new era”: a Digest, NDC Policy Brief No 23, “NATO 2030. United for a new era”: a Digest 4.

⁴⁵ Rynning, Sten (2020), A renewed collective defense bargain? NATO in COVID’s shadow, NDC Policy Brief No 16, A renewed collective defense bargain? NATO in COVID’s shadow Értékelése szerint a COVID-válságkezelés a hibrid és társadalmi ellenállóképességi olvasatot értékelte fel. 1

⁴⁶ Billon-Galland, Alice (2020), COVID-19 and the defence policies of European states, NDC Policy Brief No 18, COVID-19 and the defence policies of European states Értékelése szerint a „Total Defence”-modell a kulcskérdés, amely norvég minta alapján az elrettentés / védelem / válság-reagálás hármas feladatát a

priorizálása körében a nemzeti vagy szövetségi feladatok közötti forrás-oldali vitát eredményezhet: ahogyan a migrációs határvédelmi feladatok vonatkozásában eltér a hazai és EU megítélés, a NATO esetében a kollektív védelem elsődlegesen politikai kihívásai nem katonai szegmensében valószínűsíthető a két döntéshozatali szint markánsan eltérő véleménye.⁴⁷

Összességében megállapítható, hogy a Magyar Honvédségnek nincs olyan jelenlegi vagy jogszabályban rögzítetten tervezett feladat szegmense, ami igény-szinten és az együttműködési módszer szempontjából a NATO oldaláról ne merülne fel, vagy a válságkezelés eszközeként a Velencei Bizottság dokumentumai alapján vitatható lenne. Mindez a változékonyság jegyében.

Záró gondolatok

„Eltérő fenyegetettségi helyzetek eltérő feladatokat eredményeznek, következésképp nem azonos haderő létszámot és haderő összetételt igényelnek.”

50/2001. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás IV/2.3

A vizsgálati eredmények egymásra vetítése alapján – figyelemmel a rendeltetés alaptörvényi rögzítettségére –, felvethető, hogy a Hvt2011. 36. §-át felváltani hivatott új honvédségi feladatrendszeri felsorolás helyett elégséges lenne-e egy célrendszeri gyűjtemény is, amelynek körében a Kormány – a konkrét szükségesség felmerülése esetén – dönthetne új feladat-elemek kormányrendeleti statuálásáról.

Javaslatunk szerint ez a technika csak a kivétel lehet, nem a főszabály: az alaptörvényi felhatalmazásnak és az előre láthatóság jogállami elvárásnak egy stabilabb sarkalatos törvényi feladat-felsorolás még akkor is jobban megfelel, ha a cél által kötött feladatok körében azok kiterjeszhetőségére alapított szabályozási technika – az Alkotmánybíróság ezt kizáró döntése hiányában – valószínűsíthető módon hosszabb ideig velünk marad.

A rugalmassági rendelkezés önmagában nem összeegyeztethetetlen a feladatok rendszerezésével, amennyiben e technika alkalmazása kivételes és csak kiegészítő jelleggel érvényesül az előre tervezhető feladatok hangsúlyvesztése nélkül. Ha az alapvető biztonságpolitikai értékelés a változások dinamikája körében nemzetközileg is visszaigazolható, a feladatrendszer rugalmas tágítási pontja is szükséges. A feladatrendszer

strukturális sebezhetőségek kezelésével egyensúlyozza ki, a katonai feladatok újra-értékelését eredményezve az összkormányzati és osztársadalmi reagálás részeként. 2

A járványkezelés során kialakított egészségügyi közreműködés és rendszeti feladatok sikerének meghatározó eleme a katonai vezetési rendszer hatékonysága volt. Hipotézise szerint a hibrid kihívások következtében a belső krízis-szituációkat kezelni hivatott intézményesített együttműködés a forrás-hiányt eredményezhet. 3-4

⁴⁷ “NATO 2030: United for a new era. Analysis and recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General”, Brussels, 25 November 2020.

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf Lásd különösen 5. és 9-10. A hibrid fenyegetések szegmenseinek kiemelését lásd a DIMEFIL (diplomatic, information, military, economic, financial, intelligence and law enforcement) spektrum szerint. 46.

önmagában is absztrakt megjelöléseket használ, amelyhez képest mind e taxáció nyílt felsorolással tétele egy „különösen” felvezető szövegrésszel, akár pedig a cél szempontjából rögzített közreműködési/részvételi feladatok szerepeltetése önmagában is a politikai mérlegelés eszköze lehet.

Másik oldalról ugyanakkor indokolt lehet például a fegyverhasználathoz kötött feladatok esetében egy – a légi erő fegyverhasználatának modelljét követő – kétlépcsős rendszer bevezetése is, amely a tűzkiváltás előtt iktat be további döntési pontot, amely egyidejűleg a fegyverhasználatért viselt felelősségre is kihat. Rugalmasabb reagálást eredményez ugyanis egy eljárási és anyagi jogi feltételekhez kötött rendszer kidolgozása, mint a katonai képességek – más országokban is meghaladott – generális kizárása.

Mindezek mérlegelése ugyanakkor a közjogi-biztonságpolitikai szemléletet meghaladóan komplex vitát igényel, mivel a rugalmassággal kombinált stabilitás igényének eleget tevő szabályozási rendszer begyakorlottság, valamint személyi és eszköz-feltételek biztosítása nélkül még erősen limitált képesség-együttes. Utóbbi biztosítása érdekében időről-időre ki kell választani azokat a fókusz-területeket, amelyek a törvényi listáról a felkészülési célterületek. Ezek kiválasztása még akkor sem mellőzhető feladat, ha esetleg váratlan események, mint a COVID-pandémia esete is mutatta, a tervezettség és szabályozottság ellen hatnak. A körülmények változására való reagáló képesség ugyanakkor a szabályozással szemben már 2001-óta ismert alkotmányossági elvárás.

A feladatok szabályozása és elláthatósága ugyanakkor két, elkülöníthető alkotmányossági szintet jelent, különösen az alapjogokat korlátozó, főleg különleges jogrendi megvalósulásuk esetén. Utóbbi esetben a különleges jogrend bevezetése, a konkrét intézkedés elrendelése és annak gyakorlati alkalmazása három egymástól elkülöníthető módon értékelhető jogi szituációt eredményezhet.⁴⁸ A felhasználás kategóriájának jogrendből kikerülése és a karhatalmi feladatok akadály nélküli elrendelése erre tekintettel sem szükségszerűen azonos következmények.

⁴⁸ Lásd Reflections 8. lap 34. bekezdés