

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI  
KUTATÓMŰHELY

---

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS  
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK

2023/6.

TILL SZABOLCS PÉTER

*A Magyar Honvédség feladatrendszerének újraszabályozása  
az új honvédelmi törvény tükrében*

## 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 2023/6.**

## **Szerző:**

*Dr. Till Szabolcs Péter ezredes*

## **Szerkesztő:**

*Dr. Kádár Pál dandártábornok*

## **Kiadja**

*Nemzeti Közzolgálati Egyetem*

*Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*

## **Kiadó képviselője**

*Dr. Kádár Pál dandártábornok*

A kézirat lezárva: 2023. június 25.

**ISSN 2786-2283**

## **Elérhetőség:**

*Nemzeti Közzolgálati 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 ÚJRA-SZABÁLYOZÁSA AZ ÚJ HONVÉDELMI TÖRVÉNY TÜKRÉBEN

(A közreműködési kategóriába sorolt feladatok szabályozásának további egységesítési lehetőségei)

A Magyar Honvédség feladatrendszerének vizsgálata a szerző visszatérő szabályozási vizsgálati tárgyköre. Talán szimbolikus jelentőségű, hogy a Védelmi és Biztonsági Szabályozási Műhelytanulmányok sorozata éppen egy hasonló tárgykörű tanulmánnyal nyílt meg mintegy 2 évvel ezelőtt.<sup>1</sup> Az akkori vizsgálat fókuszában a COVID-válságkezelésre és a feladatrendszer veszélyhelyzeti rendeletekkel megvalósult kiterjesztésére tekintettel az a probléma állt, hogy a „svájci bicska” analógiája alapján a Magyar Honvédség olyan sok tevékenység szempontjából kerülhet a közreműködési feladatok részeként bevonásra, hogy a végén a rendeltetése szerinti feladatokra nem marad elégséges erőforrás személyi és anyagi értelemben egyaránt.

A helyzet az elmúlt két évben radikálisan megváltozott. Hatályba lépett a védelmi és biztonsági reform Magyarország Alaptörvényének kilencedik és tizedik módosításával, a szabályozás egyik fókuszpontjává a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: Vbö.) vált, amelyhez csatlakozott a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény*, amely 59. §-ában rögzítette a Magyar Honvédség új feladatrendszerét.<sup>2</sup> Az Alaptörvényben a Magyar Honvédség rendeltetésszerű feladatait rögzítő 45. cikk (1) bekezdés, valamint az ehhez kapcsolódó (5) bekezdés szerinti felhatalmazás nem változott a védelmi és biztonsági reform során, a honvédelmi törvény 59. § szerinti feladatrendszer pedig több megfogalmazási változatban, de a lényegi tartalom változatlansága mellett rögzült.

Ha valaki a honvédelmi törvény 59. §-ának jelentőségét abból a szempontból próbálná megragadni, hogy a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: Hvt.

<sup>1</sup> TILL Szabolcs Péter A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához VBSZK Műhelytanulmányok 2021/1. [https://hhk.uni-nke.hu/VBSZK%20M%20C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021\\_1\\_%20Till%20%20Szabolcs%20P%3%A9ter\\_A%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20perspektivikus%20ir%C3%A1nyai%20a%202021-2030%20id%C5%91t%C3%A1vban,%20kapcsol%C3%B3dva%20a%20NATO%20%20C3%BAj%20strat%C3%A9giai%20koncepti%C3%B3j%C3%A1nak%20v%C3%ADzi%C3%B3j%C3%A1hoz.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%20C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_1_%20Till%20%20Szabolcs%20P%3%A9ter_A%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20perspektivikus%20ir%C3%A1nyai%20a%202021-2030%20id%C5%91t%C3%A1vban,%20kapcsol%C3%B3dva%20a%20NATO%20%20C3%BAj%20strat%C3%A9giai%20koncepti%C3%B3j%C3%A1nak%20v%C3%ADzi%C3%B3j%C3%A1hoz.pdf)

<sup>2</sup> Ezzel egyidejűleg ugyanakkor makró- és mikroszinten két ellentétes irányú folyamat is lezajlott, amelyek paradox módon egymást felerősítve hatottak a jelen tanulmány szemléletmódjára: míg az orosz-ukrán háború áttekintő következményeinek kezelésére hivatott veszélyhelyzet kihirdetése a katonai tevékenység kiképzési mozzanatának alapfeladat-centrikus fordulatát hozta, a szerző az ágazati szabályozási szemléletmód oldaláról az összkormányzati döntés-előkészítés kontextusába került át.

vr.) hány alkalommal hivatkozta a törvényi feladatrendszert, valószínűleg téves következtetésekre jutna. Ehhez képest ugyanakkor elgondolkodtató, hogy a már közel másfél éve tartó orosz ukrán háború következtében a szűk értelemben vett katonai tevékenységek felé forduló Magyar Honvédség kiképzés-centrikus működése végső soron a honvédségi feladatrendszer alapvető szabályainak változatlansága, de hangsúlyainak részleges átértékelése mellett zajlik.<sup>3</sup>

A jelen kutatás honvédségi feladatrendszerre irányuló vizsgálatának – alcímben rögzített – elsődleges fókuszja a közreműködési típusú feladatok további egységesítésének elvi lehetőségeire irányul. Másképpen fogalmazva: mindez a honvédelmi törvény Vbő-specifikus olvasata. Vizsgálatunk szempontjából így másodlagos jelentőségű, hogy a honvédségi feladatrendszer szempontjából az alkalmazásra, ténylegesen tehát a harci tevékenységre való felkészülés aránya a tevékenység szempontjából mekkora. Vizsgálatunk abból a hipotézisből indul ki, hogy a védelmi és biztonsági reform következtében meghaladottá vált felhasználás és közreműködés fogalmaival<sup>4</sup> jellemzett megkülönböztetést felváltó kiterjesztett értelmű közreműködési terminológia tovább is egységesíthető, és utóbbi lehetőségek leírására törekszik.

Ebből a szempontból vizsgálatunk kiindulópontját a honvédelmi törvény azon felhatalmazó rendelkezése adja, amely csak az egészségügyi válságkezelés keretén belül teszi lehetővé a kormányrendeleti szabályozást a közreműködési feladatok differenciálása érdekében. Ha ebből a szempontból figyelembe vesszük, hogy az egészségügyi válságkezelés az összehangolt védelmi tevékenység rész-kategóriájává vált az *egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvény* következtében, a tágabb kategória szabályozásának kizártsága önmagában is alkalmas a szabályozási koncepció zártságának megkérdőjelezésére.

Esetünkben ugyanis nem hivatkozható az a szabályozási tétel, amely szerint a különleges jogrendi feladatokra szabályozási felhatalmazás adása szükségtelen, mivel a felhatalmazás az Alaptörvény rendelkezéseiből következő módon adott, amely a COVID-veszélyhelyzetek során érvényesíthető is volt. Ezzel szemben a béke időszaki válságkezelés feladatai esetében kifejezetten szükség van szabályozási felhatalmazásra, amelyhez képest a gyakorlati

---

<sup>3</sup> A Magyar Honvédség veszélyhelyzeti működési rendjéről szóló 240/2023. (VI. 20.) Korm. rendelet által bevezetett új típusú szolgálati rend a hadrafoghatóság biztosítása és a honvédségi működés szomszédos országban fennálló háborús helyzethez igazítása érdekében az 5. § (2) bekezdés f) pontjában tizenkét fegyverhasználatot megengedő és hat fegyverhasználat nélküli feladati pontot hivatkozik, amelyek közül hét (+ egy) elem kifejezetten közreműködési besorolású vagy minőségű.

<sup>4</sup> A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény 80. §-a a honvédelmet érintő jogszabályok értelmezése szempontjából – az eredeti szabályozási szándék alapján az Alaptörvényre is irányuló módon – rögzítette a felhasználás fogalmát:

„5. 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,”

A korábbi honvédelmi törvény a közreműködés fogalmát nem értelmezte, de a különböző előfordulások az Alaptörvény korábbi 45. cikk (3) bekezdése szerinti katasztrófavédelmi feladatokban való közreműködésen túl a más szervezet elsődleges felelősségi körébe tartozó feladatba bevonás lehetőségére utalt.



tapasztalatok folytán kifejezesebben egészségügyi válságkezelési tevékenység-csoport szabályozási mélysége viszont aránytalannak tűnik.

### **A honvédelmi törvény 59. §-a szerinti feladatrendszer szabályozási logikája**

A korábbi tanulmányban már érintettük a honvédelmi törvények azon szabályozási kihívását, hogy az Alaptörvény szintjére kiemelt alapeladatok, más terminológia szerint rendeltetésszerű feladatok léte végső soron áttöri a magasabb szintű szabályozás megisméltésének tilalmát: a honvédelmi törvény a fegyverhasználatot megengedő, illetve tiltó feladatok szerinti elkülönítés szempontjából kezelni kényszerül az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdésében felsorolt hat feladatot is azzal ugyanakkor, hogy a 60. § ezek végzettségére és privilegizáltságára visszautal. Ehhez kapcsolódóan az 59. §-hoz fűzött miniszteri indokolás<sup>5</sup> szerint az új honvédelmi törvény egy többlépcsős rendszert vezetett be a feladatok felsorolása esetében.

Míg elsődleges az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerinti alapvető feladatok veszélyeztetésének kizártsága, az alapeladatokon túli közreműködési feladatok jelentősége másodlagos szinten került rögzítésre azzal ugyanakkor, hogy e feladatok maradéktalan ellátása is megelőzi a honvédségi szervezetek meglévő kapacitásai terhére felvállalható együttműködési típusú, közérdekű célú megállapodások lehetőségét. Utóbbi szabály tehát végső soron nyitottá is teszi a Magyar Honvédség feladatrendszerét a közérdekűség bizonyítottág esetén, ugyanakkor a közreműködői feladatok ellátására való alkalmasságot csak relatív követelményként rögzíti.

Amennyiben abból a felvetésből indulunk ki, hogy a honvédelmi törvény 3. § 1. pontja szerinti alkalmazás-fogalom, tehát a fegyveres konfliktusok jogának hatálya alá tartozó harci tevékenység a haderő rendeltetésszerű feladatának magja, a felkészítésének elsődlegesen erre kell irányulnia. Ezen elsődleges közelítéshez képest ugyanakkor az Alaptörvény szerinti feladatokban szereplő békefenntartási típusú tevékenységek esetében is felmerül a civil tömegek kezelésével kapcsolatos kérdéskör, amely dominánsan mégis a szükségállapot feladatok körében, tehát a közreműködési tevékenység részeként jelenik meg. Míg azonban az Alaptörvény 2022. november 1-jét megelőzően hatályos szövegében – engedélyezési szempontból korlátozott lehetőségként – szerepeltek a szükségállapot felhasználati feladatok, a közreműködéssé átminősült, de felkészítési szempontból egyező (dominánsan karhatalmi jellegű) feladatok az alkotmányos értelmezési tartományon kívül szorultak.

E ponton rögzítenünk kell, hogy a honvédelmi törvény 59. § (1) és (2) bekezdése – törekedve a közreműködés terminológiájának következetes használatára – az alábbi feladatokot fűzi fel a közösen használt állítmányra, a fegyverhasználat önvédelmen túli megengedettség szerinti tagolásban:

<sup>5</sup> INDOKOLÁSOK TÁRA 7. szám A MAGYAR KÖZLÖNY MELLÉKLETE 2022. január 5., szerda 191.

	<b>Fegyverhasználati joggal ellátható közreműködés</b>	<b>Fegyverhasználati jog nélkül ellátandó közreműködés</b>
1	<i>j) közreműködés</i> - a hatályos nemzetközi normák betartásával - a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, a <b>kimenekítés</b> végrehajtásában,	<i>c) közreműködés</i> a <b>honvédelem szempontjából létfontosságúnak kijelölt rendszerelemek</b> működtetésében,  <i>e) közreműködés</i> a nemzetközi megállapodásban vagy jogszabályban meghatározott <b>hadisírok, katonai és hősi emlékművek</b> fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában és a <b>kegyeleti tevékenységben</b> ,
2	<i>k) közreműködés</i> egyes <b>szükségállapoti feladatokban</b> ,  <i>i) közreműködés</i> a menedékjogról szóló törvény szerinti <b>tömeges bevándorlás</b> okozta válsághelyzet idején az <b>államhatár őrzésében</b> , az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció <b>kezeléséhez szükséges intézkedések</b> végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló <b>erőszakos cselekmények elhárításában</b> ,	<i>j) közreműködés</i> - a hatályos nemzetközi normák betartásával - a <b>fegyveres összeütközések időszakában</b> végrehajtandó <b>polgári védelmi feladatokban</b> .
3	<i>l) közreműködés</i> a <b>Vbö. szerinti védelmi és válságkezelési feladatokban</b> , különösen a közrendet és a közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető <b>fenyegetések kezelése</b> és az <b>összehangolt védelmi tevékenység</b> során,	<i>h) a Vbö. szerinti feladatok katonai szakértelemmel és speciális eszközökkel történő támogatása</i> ,
4	<i>m) közreműködés</i> a Kormány döntése alapján a <b>veszélyhelyzettel</b> , valamint az egészségügyről szóló törvény szerinti <b>egészségügyi válsághelyzettel</b> (a továbbiakban: egészségügyi válsághelyzet) kapcsolatos feladatokban.	<i>a) közreműködés</i> az (1) bekezdés m) pontjába nem tartozó, <b>katasztrófavédelemmel összefüggő további</b> feladatok végrehajtásában,  <i>b) közreműködés</i> a <b>katonai szakértelmet és speciális eszközöket</b> igénylő feladatokban,

1. Táblázat: a Hvt. 59. § szerinti közreműködési típusú feladatok átszerkesztett csoportosítása

A fenti táblázat tartalma és elrendezése több szempontból magyarázatra szorul: az összeállításnál mellőztük az 59. §

- (1) bekezdéséből az a)-h) pontokat, és
- (2) bekezdéséből a d), f), g), és i) pontokat,

mivel azok egyrészt az Alaptörvény szerinti alapvető feladatok parafrázisát jelenítették meg az (1) bekezdésben, illetve legalább a katonai típusú kihívások valós idejű (védelem, őrzés-védelem, ellentevékenység végrehajtása, katonai kötelezettségek teljesítése, kísérésben, őrzésben részvétel), vagy utólagos (tűzszereszeti mentesítés) kezelését célozzák, míg a (2) bekezdés kihagyott elemeiben részlegesen elkülöníthető katonai cselekmény-mozzanatra utalnak.

Ebből a szempontból ugyanakkor a táblázatba kiemelt elemekre vonatkozó módon is szükséges néhány előzetes megjegyzés megtétele:

- a két oszlop két-három feladata a bekezdések határait átlépve közvetlen kapcsolatban áll, a táblázat töréspontjaival jelzett csoportokat alkotva,
- a tudatos elkülönítésre törekvés az (1) bekezdésben eredményezett szerkezeti elkülönülést, mivel a felsorolás első 7 elemét követően mutatható ki öt esetben a közreműködési terminológia, a (2) bekezdés esetében ugyanakkor egyértelműen kevert az előfordulás,
- a (2) bekezdés h) pontjában nem is szerepel a közreműködési terminológia, így annak beemelése csak tartalmi mérlegelés alapján, nem pedig a formális (állítmányi) szempont alapján igazolható vissza,
- kimutatható a közreműködési megfogalmazás használata ugyanakkor olyan tevékenység esetében is, ahol a honvédelmi ágazati értelmezési tartomány végső soron domináns marad, tehát a terminológiai elválasztás ebből a szempontból hibásnak minősíthető.

A táblázat 1-4. szegmensének elemeit összevetve az alábbiak állapíthatók meg:

Ad 1) A kimenekítés, a honvédelmi létfontosságú rendszerlemek működtetése, valamint a nemzetközi aspektusú emlékmű-ápoló és kegyeleti tevékenység abból a szempontból vonható össze egy csoportba, hogy a **katonai tevékenységhez kapcsolódás** végső soron a közreműködési tevékenységre jellemző eszköz-szerepnél lényegesen szorosabb. Tulajdonképpen a kimenekítés szűk értelemben vett katonai rajtaütési tevékenység is lehetne, ha ennek megvalósíthatóságát a más állam szuverenitásának érintettsége nem sorolná át dominánsan a nemzetbiztonsági tevékenység jogilag kevésbé korlátozott, viszont egyúttal kevesebb garanciát is hordozó szférájába.

A honvédelem szempontjából létfontosságú rendszerlemek működtetése a cél oldaláról szolgálja a honvédelmet: a létfontosságú rendszerlem tevékenységi folyamatossága kizárólag vagy kettős kijelölés esetén részlegesen a katonai célokat (is) szolgálja.

A nemzetközi kegyeleti tevékenység pedig utólagos mementóként, a talált robbanótestek mentéséhez hasonló módon kapcsolódik korábbi katonai tevékenységhez, bár itt a protokolláris mozzanat lényegesen kisebb akut veszélyt hordoz tipikusan, mint egy robbanásveszélyes lőszer-maradvány.

Végső soron a három, első csoportba sorolt tevékenység közül érdemben a kimenekítés közreműködési tárgykörbe sorolása vitatható leginkább, mivel tényleges elrendelése esetén lényegében a harctevékenység alkalmazási minőségébe átsodródás veszélyét hordozó tevékenységről van szó, amely így elsődlegesen a közjogi engedélyezhetőség eljárási oldaláról és a tevékenység színhelye szempontjából különül el.

Ad 2) A második, a szükségállapot, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet időszakához kötődő, illetve a fegyveres összeütközések időszakában<sup>6</sup> érvényesülő polgári védelmi feladatok

<sup>6</sup> A honvédelmi törvény 3. § 6. pontja szerint kihirdetett vagy kezdeményezett hadiállapot, valamint a váratlan támadás elhárításának időszaka.



esetében a **rendészeti célú feladat és az atipikus időbeliség** a csoportképző szempont. Míg azonban a különleges jogrendi időszakokban (szükségállapot és részben a fegyveres összeütközések időszaka) adott a felsorolás különleges jogrendi rendelettel történő konkretizálásának lehetősége, a migrációs válságkezelés és a polgári védelmi feladatok katonai válságkezelési időszakokban (a különleges jogrendi küszöb alatt) történő érvényesülése a törvényileg részletesebben szabályozott felsorolást feltételezi, legyen az az (1) bekezdés i) pontjában elkülönített három-négy tevékenységi irány (államhatár őrzése, államhatár rendjével összefüggő konfliktushelyzet vagy tömeges migráció kezelése, illetve az államhatár rendje elleni erőszakos cselekmények megakadályozása), vagy pedig a honvédelmi törvény 45. §-a szerinti eltérített hangsúlyú polgári védelmi feladat-felsorolás.<sup>7</sup>

A csoportképző ismérv minden esetre ebben a csoportban a rendészeti/rendvédelmi feladatok ellátásában, de a béke időszaki feladatok katonai hangsúlyaitól eltérő speciális körülmények közötti együttműködés.

Ad 3) A harmadik **csoportképző ismérv maga a Vbő-re felfűzött**, így 2022. november 1-jével újonnan megnyílt feladatcsoport fegyveres és fegyver nélküli megvalósulási alternatívája. Míg azonban az (1) bekezdés l) pontja szerinti közrendet és közbiztonságot érintő fenyegetések kezelése, valamint az összehangolt védelmi tevékenység során megjelenő feladatokat a példálózó felsoroláson túl is megnyitó védelmi és válságkezelési feladat-összegzés a közreműködési minőséget szerepelteti, a (2) bekezdés h) pontja szerinti katonai szakértelem- és eszközmegosztás formája „támogatás” besorolással nyert rögzítést.

Végső soron ugyanakkor az (1) bekezdés l) pontja szerinti tevékenységek ugyanúgy katonai támogatásként is minősíthetők lennének, mint ahogyan a szakértelem- és eszközmegosztás is minősülhetne ezekkel való katonai közreműködésnek. A terminológia eltérésére tekintettel a lényegi különbség mindösszesen az, hogy a közreműködési

---

<sup>7</sup> „**45. §** (1) A fegyveres összeütközések időszakában, a Vbő. 8. § (4) bekezdésének alkalmazása körében polgári védelmi feladatnak minősül:

- a) a riasztás,
- b) a kiürítés és a befogadás,
- c) az óvóhelyek létesítése, fenntartása, működtetése,
- d) az elsőtétítési rendszabályok kidolgozása, alkalmazása,
- e) a lakosság és a lakosság ellátásához szükséges nemzetgazdasági javak mentése, szállítása,
- f) az elsősegélynyújtás, a lelki gondozás,
- g) a tűzoltás,
- h) a veszélyes vagy szennyezett területek megjelölése,
- i) a vegyi és sugárfelderítés, a vegyi és sugármentesítés, a fertőtlenítés és a hasonló óvintézkedések,
- j) a szükségelszállás és -ellátás,
- k) a szükségintézkedések összessége a hadműveletek által sújtott területek rendjének helyreállítására és fenntartására,
- l) a közreműködés a létfontosságú, vagy a lakosság ellátásához nélkülözhetetlen termelői kapacitásokat biztosító, illetve szolgáltatásokat nyújtó infrastruktúrák működőképességének fenntartásában, működési feltételeinek gyors helyreállításában,
- m) a járvány- és közegészségügyi, továbbá a kegyeleti és a halaszthatatlan adminisztrációs feladatok ellátása,
- n) az a)-m) pont szerinti feladatok végrehajtásához szükséges további kiegészítő tevékenységek, ideértve többek között a tájékoztatást, a tervezést és szervezést, valamint a készletek fenntartását és biztosítását.”

feltételrendszer egységesített, 60. és 62. § szerinti korlátozási rendszerén a szakértelem- és eszközmegosztás kívül áll.

A védelmi (és biztonsági), valamint válságkezelési célrendszer e szegmensbe tartozó elemeinek sajátossága a különleges jogrendi időbeliség kizártsága: a csoportképző ismerv a békeidőszaki válságkezelés (minőségileg új) állami eszközrendszerének kiépítése, ebben a katonai hozzáadott érték megjelenítése.

Mivel ugyanakkor a más esetekben kiemelt különleges jogrendi elemek hiányában a feladat-meghatározás a Vbö. szabályrendszeréhez, különösen az összehangolt védelmi tevékenységre vonatkozó Vbö. 76. § (1) bekezdése<sup>8</sup> szerinti, utolsó elemében nyitott intézkedési katalógushoz kötött, a 2. csoporthoz képest a feladatok köre még inkább zárt, vagy legalábbis értelmezési technikával nehezebben kiterjeszthető.

Ad 4) A negyedik csoport a korábbi katasztrófavédelmi közreműködési tevékenység differenciált tovább-élése, ahol az Alaptörvény tizedik módosítása folytán kiegészített veszélyhelyzet-fogalom folytán a szöveg változása nélkül is az eredetileg tervezettnél szélesebb körben nyílt meg a kormányrendeleti szintű kiterjeszthetőség lehetősége.

A kettősség ugyanakkor a katasztrófavédelmi és egészségügyi válsághelyzeti tevékenységgel összefüggésben megmaradt: a (2) bekezdés a) pontja szerinti „további feladatok” leválasztására irányuló visszautalás lezárta – a korábban a katasztrófavédelmi tevékenység szinonimájaként is kezelt – veszélyhelyzeti tevékenység ellátásának fegyverhasználat megengedhetőségéhez kapcsolódó dilemmáját, azonban az egészségügyi válsághelyzeti szabályok összehangolt védelmi tevékenységhez kapcsolása újabb kettősséget eredményezett. A katonai szakértelmű vagy speciális eszközökhöz kapcsolódó, (2) bekezdés b) pontja szerinti

---

<sup>8</sup> „76. § (1) A Kormány rendeletben az összehangolt védelmi tevékenység elrendelése esetén elrendelheti

a) egyes útvonalakon a közlekedés időszakos korlátozását,  
b) az államhatár rendjének fokozott ellenőrzését,  
c) az államhatáron történő átlépés fokozott ellenőrzését, illetve időszakos korlátozását,  
d) az ország egyes területeit érintő személyforgalom és szállítási tevékenység korlátozását,  
e) egyes - az összehangolt védelmi tevékenység elrendelésére okot adó esemény jellegével összefüggő - intézmény, létesítmény, rendezvény látogatásának és szervezésének korlátozását,  
f) a kijelölt közterületek és intézmények biztonságának fokozását szolgáló megközelítés-korlátozási, ellenőrzési és védelmi rendszabályok alkalmazását,  
g) az összehangolt védelmi tevékenység elrendelésére okot adó eseményekhez kapcsolódó, különösen veszélyes személyek elfogása tekintetében a védelmi és biztonsági szervek erre kijelölt erőinek közös igénybevételét,  
h) a köznevelésre, felsőoktatásra, szakképzésre és felnőttképzésre vonatkozó kiegészítő szabályok alkalmazását,  
i) az a-h) pontban nem szereplő egyéb, törvényben meghatározott, az összehangolt védelmi tevékenységet megalapozó esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő - alapjogot nem korlátozó - intézkedés bevezetését.

(2) A Kormány az (1) bekezdésben meghatározott hatáskörében kizárólag

a) az összehangolt védelmi tevékenység ellátásával közvetlenül összefüggő, és  
b) az összehangolt védelmi tevékenység ellátásához elengedhetetlenül szükséges mértékű, az összehangolt védelmi tevékenységet megalapozó esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával arányos intézkedéseket hozhat meg.”

közreműködés ugyanis tartalmi szempontból nem határolható el a (2) bekezdés h) pontja szerinti Vbő-höz kötött támogatási formától.

Amennyiben pedig átfedő tartalmi elemek találhatók a feladatrendszerben, az ennél fogva egyszerűsíthető is: ennek során – a kifejtés mélységére is meghatározó módon – szempont lehet, hogy a szabályozási környezet folytán megengedett-e a különleges jogrendi szabályozás körében a kiterjesztés, vagy pedig a honvédelmi törvény és a Vbő. felhatalmazási rendszerének felülvizsgálatával kell megteremteni a keretrendszer meghatározásának lehetőségét, éppen a béke időszaki és válságkezelési felhatalmazások körében. A konkrét javaslatok számbavétele előtt ugyanakkor nem mellőzhető a feladatokra vonatkozó, meglévő keretrendszer elemzése.

### **Az egységesítés további lehetséges szegmensei**

A védelmi és biztonsági reform részeként 2022. november 1-jén hatályba lépett új honvédelmi törvény önmagában a korábbi felhasználás fogalmának a közreműködés-fogalom kiterjesztett értelmezési tartományba vonásával élt az alaptörvényi deregulációk adta lehetőséggel.

További egységesítési elemet tartalmazott a feladatrendszer megfogalmazási felülvizsgálatát követően a honvédelmi törvény 60. és 62. §-ának beiktatása, amely a törvény indokolásában is kiemelt módon<sup>9</sup> a közreműködői feladatok teljes körének bevonására törekedett.

Ennek során a 60. § valamennyi közreműködői feladat esetében egységesítette a katonai függelmi rendszerben, saját parancsnokok vezetésével történő végrehajtás követelménye mellett a cél, időtartam, a kirendelt erők feladatai, létszámának és eszközeinek, a fegyverzet, továbbá a földrajzilag körülírt (műveleti) terület rögzítését azzal, hogy a (2) bekezdés a 200 fős létszámhatár és huszonegy napos időtartam szerinti hatáskör-megosztást megtartotta a Honvéd Vezérkar főnöke és a honvédelmi miniszter között, 3000 fő feletti érintettség esetén huszonnégy órán belüli országgyűlési bizottsági tájékoztatási kötelezettség mellett.

A katasztrófa következményeinek haladéktalan kezelése érdekében 100 fős azonnali közreműködési igény esetén (az indokolásban az árvízvédelmi feladatokat kiemelve) a (3) bekezdés fenntartotta a privilegizált helyi együttműködés lehetőségét feltételekkel, a (4) – (6) bekezdés pedig további feladat-specifikus eljárásrendet rögzített a migrációhoz kötődő, a

---

<sup>9</sup> „60. § (...) E közreműködői feladatok körébe tartoznak:

– fegyverhasználatot megengedő módon a tömeges bevándorlással összefüggő válsághelyzethez, a bajba jutott állampolgárok hazatelepítésével, kimentésével, a szükségállapot vagy összehangolt védelmi tevékenység során megvalósított közrendet és közbiztonságot elősegítő feladatok, valamint az egészségügyi válságkezeléssel kapcsolatos feladatok,

– fegyverhasználatot meg nem engedő feladatokként ezen túl a további katasztrófavédelmi, speciális szakértelmet és eszközöket igénylő feladatok, egyes létfontosságú rendszerelemek működtetésének elősegítése, egyes nemzetközi kegyeleti tevékenységek, valamint a fegyveres összeütközésekkel összefüggő polgári védelmi feladatok ellátása során történő együttműködés.”

„62. § A javaslat több olyan feladatot határoz meg a Honvédség számára, amelyben más szervek mellett fegyverhasználati joggal működik közre. A javaslat egységesen határozza meg a közreműködés szabályait.”

INDOKOLÁSOK TÁRA 7. szám A MAGYAR KÖZLÖNY MELLÉKLETE 2022. január 5., szerda 191-192.

kimenekítése, valamint a veszélyhelyzeti és egészségügyi válsághelyzeti tevékenységgel összefüggésben, utóbbi körben a kitelepítési célterületre is kiterjedő hatállyal.

A 62. § ehhez képest a fegyverhasználatot megengedő közreműködési feladatok egységesítését szolgálja a fegyverhasználat kötelezettségének kizárásával és egyes nem halálos eszközök fegyverhasználati körből kizárásával, valamint a helyettesítő kényszerítő eszközhasználat megengedésével az emberélet kioltására irányuló célzat általános kizárása mellett.

A feladatrendszer vonatkozásában ugyanakkor a honvédelmi törvény felhatalmazó rendelkezése fenntartotta a differenciálást, összesen öt 59. § szerinti feladat-elemhez kapcsolódva,<sup>10</sup> azonban a közreműködési körből csak az egészségügyi válságkezelést érintve.

A Hvt. vhr. ennek következtében a közreműködési egységesítési törekvést csak részlegesen képezhette le: a 2. § (2) bekezdés b) pontja a honvédelmi miniszter esetében, a Honvéd Vezérkar főnöke esetében pedig a 7. § (1) bekezdés 5. pontja, valamint a 6. § (1) bekezdés d) pontja tartalmazza a közreműködői feladatok engedélyezéséhez, illetve ezek végrehajtásához kapcsolatos általánosított feladatköröket. A X. fejezet ugyanakkor csak a Honvédség egészségügyi válsághelyzettel összefüggő feladatokban történő közreműködésével kapcsolatban volt kiadható, az egyéb közreműködői feladatok nem voltak érinthetők.

A Hvt. vhr. 40. § így rögzítette a honvédelmi törvény 59. § (1) bekezdés m) pontja szerinti egészségügyi válsághelyzeti közreműködés elemeiként

- az egészségügyi válságkezelést elősegítő rendvédelmi intézkedések körében önállóan, vagy együttműködésben is, az elrendelési rendet is rögzítve
  - a kijelölt létesítmények őrzés-védelmét,
  - a részvételt a védelmi intézkedések ellenőrzésében, valamint
  - önálló elemként a közterületi járőrszolgálatot; valamint
- a honvédségi egészségügyi válsághelyzeti kapacitások bevonhatóságát a fennálló feladatok biztosításának elsődlegességével, de a szigorított jogállási szabályok érvényesítése mellett.

A felsorolás az egészségügyi válságkezelés szempontjából a korábbi tapasztalatok alapján teljesnek tekinthető, bár a létesítmény őrzésvédelmi lista kiegészítése voltaképpen felesleges, az az eredeti 110. § 9. pont szerinti felhatalmazás alapján, módosítással leágaztatható lenne. Jelentősége szempontjából a közterületi járőrszolgálat megengedettsége kiemelkedő, azonban ennek szükségessége a migrációs feladatok esetében, valamint az összehangolt védelmi

---

<sup>10</sup> **110. § (1)** Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg

9. a Honvédség által védendő létesítmények, valamint a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzésére vonatkozó szabályokat,

11. a tűzszerezési mentesítési feladatok ellátásával összefüggő szabályokat,

16. a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokra történő felkészítés követelményeit,

17. az e törvényben meghatározott kibertér műveleti feladatok további szabályait,

24. a Honvédség egészségügyi válsághelyzettel összefüggő feladatokban történő közreműködésének tartalmát..."



tevékenység esetében szintén felmerülhetne, utóbbi azonban már a Vbő. 76. § (1) bekezdése szerinti intézkedési katalógus illesztését is szükségessé teheti.

A Magyar Honvédség veszélyhelyzeti működési rendjéről szóló 240/2023. (VI. 20.) Korm. rendelet ehhez képest újabb belső törésvonalat emelt a rendszerbe a különös szolgálati rend elrendelési lehetősége szempontjából, kiképzési és feladat-ellátási szempontból egyaránt, részlegesen beemelve a közreműködési tevékenységek elemeit.<sup>11</sup> Mindez táblázatunk elemeit a következő részeiben érintette:

	<b>Fegyverhasználati joggal ellátható közreműködés</b>	<b>Fegyverhasználati jog nélkül ellátandó közreműködés</b>
1	j) közreműködés - a hatályos nemzetközi normák betartásával - a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, a <b>kimenekítés</b> végrehajtásában,	c) közreműködés a <b>honvédelem szempontjából létfontosságúnak kijelölt rendszer</b> elemek működtetésében, <del>e) közreműködés a nemzetközi megállapodásban vagy jogszabályban meghatározott <b>hadisírok, katonai és hősi emlékművek</b> fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában és a <b>kegyeleti tevékenységben,</b></del>
2	k) közreműködés egyes <b>szükségállapot</b> feladatokban, i) közreműködés a menedékjogról szóló törvény szerinti <b>tömeges bevándorlás</b> okozta válsághelyzet idején az <b>államhatár őrzésében</b> , az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció <b>kezeléséhez szükséges intézkedések</b> végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló <b>erőszakos cselekmények elhárításában</b> ,	j) közreműködés - a hatályos nemzetközi normák betartásával - a <b>fegyveres összeütközések időszakában</b> végrehajtandó <b>polgári védelmi feladatokban</b> .
3	l) közreműködés a <b>Vbő. szerinti védelmi és válságkezelési feladatokban</b> , különösen a közrendet és a közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető <b>fenyegetések kezelése</b> és az <b>összehangolt védelmi tevékenység</b> során,	h) a <b>Vbő. szerinti feladatok katonai szakértelemmel és speciális eszközökkel történő támogatása</b> ,
4	m) közreműködés a Kormány döntése alapján a <b>veszélyhelyzettel</b> , valamint az egészségügyről szóló törvény szerinti <b>egészségügyi válsághelyzettel</b> (a továbbiakban: egészségügyi válsághelyzet) kapcsolatos feladatokban.	<del>a) közreműködés az (1) bekezdés m) pontjába nem tartozó, <b>katasztrófavédelemmel összefüggő további</b> feladatok végrehajtásában, b) közreműködés a <b>katonai szakértelmet és speciális eszközöket</b> igénylő feladatokban,</del>

2. Táblázat: a Hvt. 59. § szerinti közreműködési típusú feladatok veszélyhelyzetben a különös szolgálatteljesítési rend elrendelésének lehetősége szempontjából módosított csoportosítása

<sup>11</sup> „5. § (1) Az 1. § szerinti cél érdekében a szolgálatteljesítési idő a Hjt. rendelkezéseitől eltérően olyan módon osztható be, amely során a honvédségi szervezet állományának tagja a Honvéd Vezérkar főnöke (...) által parancsban megállapítottak szerint teljesít szolgálatot.

(2) A HVKF parancsban az (1) bekezdés szerinti szolgálati rend bevezetését rendelheti el (...)

f) a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (...) 59. § (1) bekezdés a), c)–m) pontja<sup>11</sup>, valamint a Hvt. 59. § (2) bekezdés c), f)–j) pontja<sup>11</sup> szerinti feladatokban való részvétel időtartamára.”



## Következtetések és javaslatok

Az új honvédelmi törvény szerinti feladatrendszer közreműködési fókuszú elemzésének a konklúziójaként három javaslat-csomag mérlegelése javasolható:

- 1) indokolt az 59. § szerinti feladatrendszer ismételt felülvizsgálata**
  - a. az egymással átfedésben lévő, speciális szakértelmet és eszközöket igénylő feladatok (a (2) bekezdés b) és h) pontok) összevonhatósága, illetve
  - b. a közreműködési terminológia indokoltságának vizsgálata eseteiben
    - i. beemelhetőség: (2) bekezdés h) pont,
    - ii. esetleges kiváltás: kimenekítés, (1) bekezdés j) pont;
- 2) célszerű kibővített kormányrendeleti felhatalmazást adni**
  - a. a nyitott megfogalmazású, de nem különleges jogrendi szabályozáshoz kötődő feladatok kormányrendeleti meghatározására, kibővítve a 110. § (1) bekezdés 24. pontját,
  - b. a körbe azon rendészeti közreműködési feladatok is bevonva, amelyek béke idejű felkészítés hiányában „éles helyzetben” kivitelezhetetlenek;
- 3) kormányrendeleti szinten javasolt továbbra is érvényesíteni a honvédelmi törvény 60. és 62. §-ai szerinti egységesítési szemléletmódot.**

E javaslat-csomag megfontolása mellett, túllépve a jelen tanulmány fókuszán, önálló vizsgálat lenne indokolt az Alaptörvény tizedik módosítására tekintettel a különleges jogrend és a béke időszaki válságkezelés közötti küszöb átértékelődésének a honvédségi feladatrendszerre gyakorolt, illetve az összehangolt védelmi tevékenység rendészeti és honvédelmi fókusza és intézményei közötti finomhangolás szükségessége vonatkozásában.

Utóbbi szempontból ugyanis különösen az egyéb katasztrófavédelmi közreműködési feladatok veszélyhelyzeti diszpreferálása tűnik az ukrán konfliktus szempontjából védhető, de hosszabb távon, például akut árvízvédelmi okból felülvizsgálatra szoruló, és mindenképpen az egységesítési tendenciának ellenható szabályozási megoldásnak.