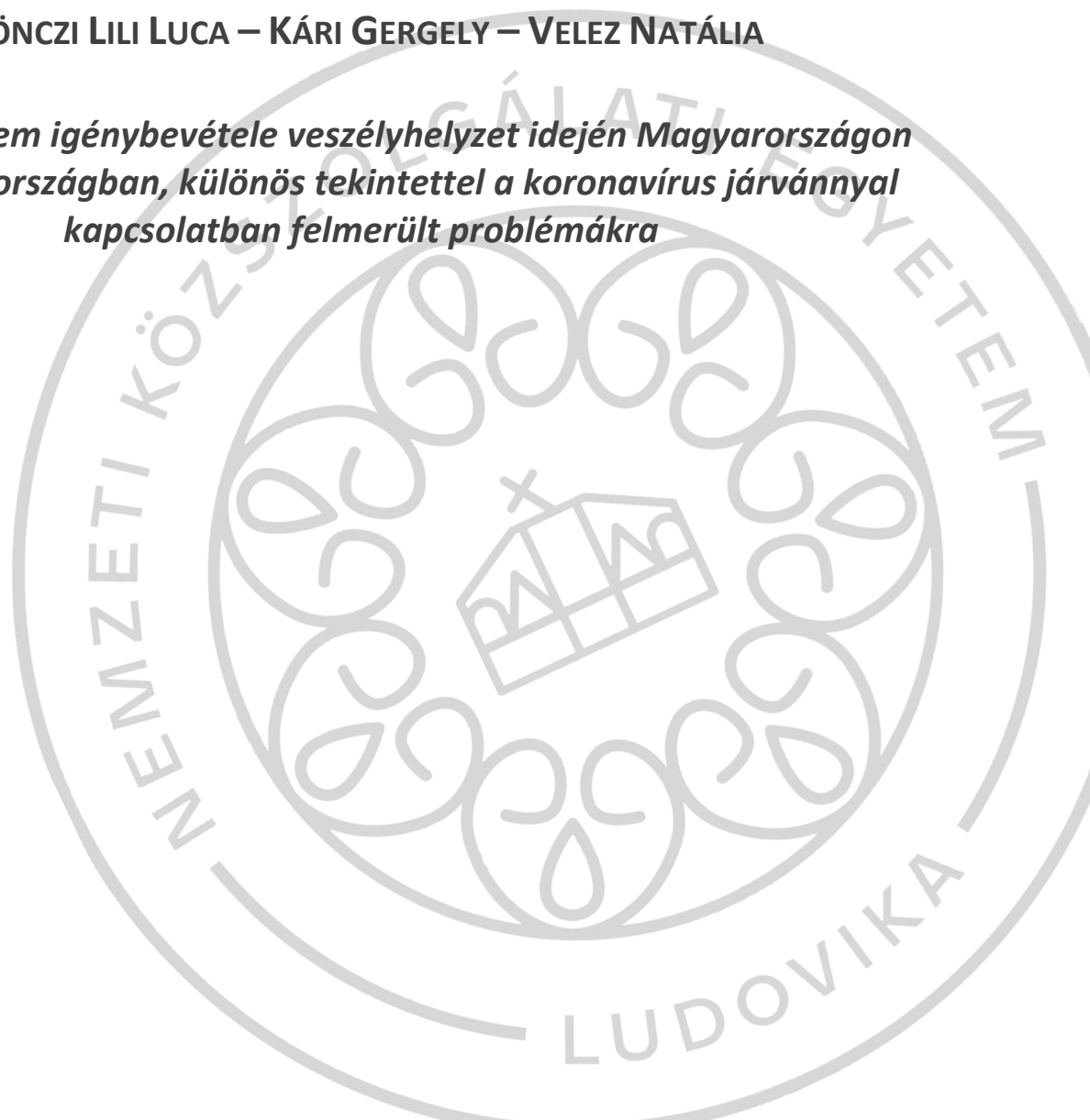


NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK
2021/12.

DR. KÁRÁSZ MARCELL – DR. MOLNÁR CSABA – BODÓ BÁLINT IMRE –
GÖNCZI LILI LUCA – KÁRI GERGELY – VELEZ NATÁLIA

*A honvédelem igénybevétele veszélyhelyzet idején Magyarországon
és Lengyelországban, különös tekintettel a koronavírus járvánnyal
kapcsolatban felmerült problémákra*



Rólunk

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

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

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

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

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyünk, 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 2021/12.

Szerzők:

*Dr. Kárász Marcell – Dr. Molnár Csaba – Bodó Bálint Imre – Gönczi Lili Luca –
Kári Gergely – Velez Natália*

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

A kézirat lezárva: 2021. október 1.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:

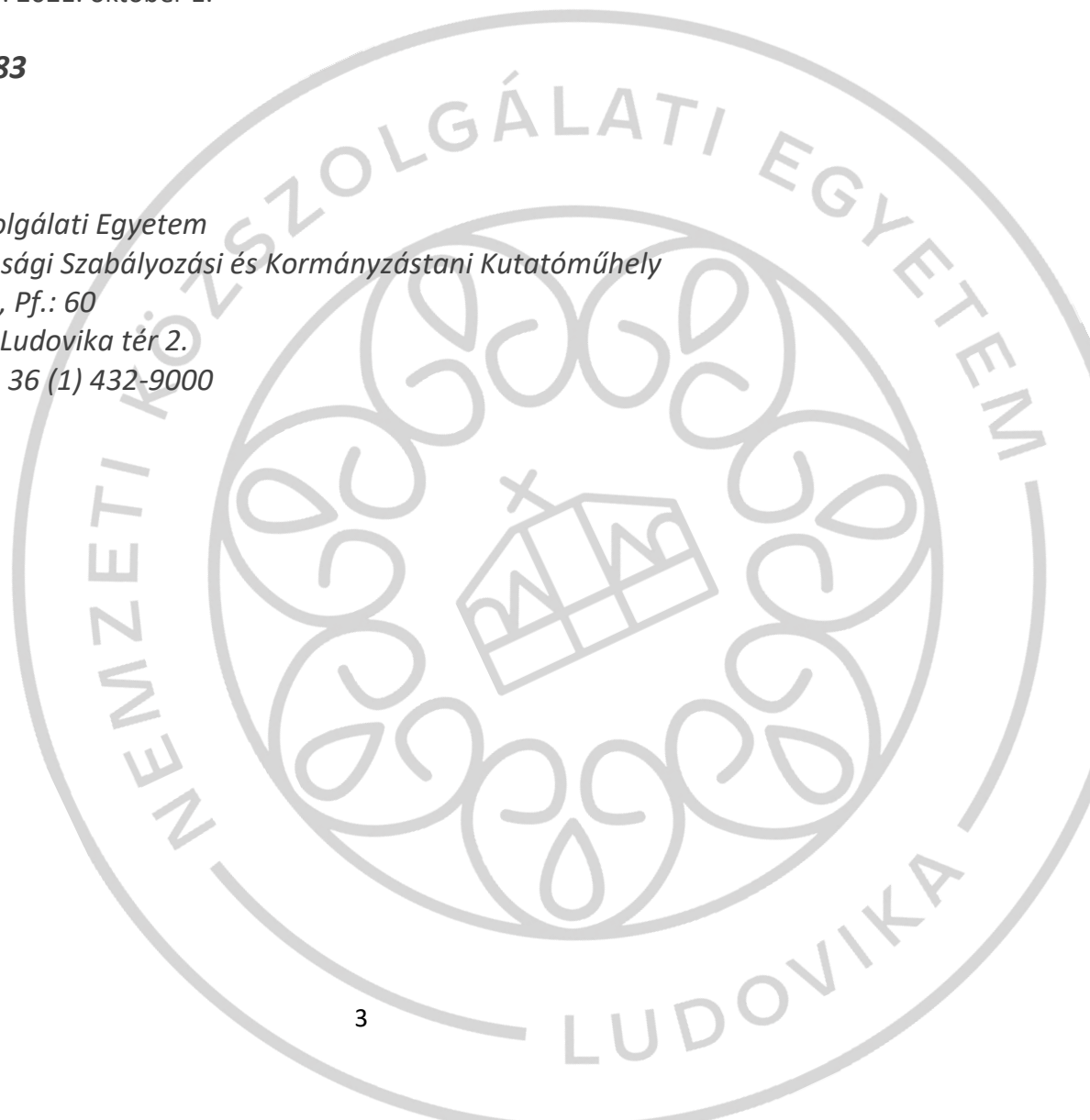
Nemzeti Közszerológálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



A HONVÉDELEM IGÉNYBEVÉTELE VESZÉLYHELYZET IDEJÉN MAGYARORSZÁGON ÉS LENGYELORSZÁGBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KORONAVÍRUS JÁRVÁNNYAL KAPCSOLATBAN FELMERÜLT PROBLÉMÁKRA

Kutatásunkban a Magyar Honvédség szerepét vizsgáljuk békeidőben, és vetjük össze a SARS-CoV-2 vírus okozta járvány idején kihirdetett veszélyhelyzeti időszakban ellátandó közfeladataival és jogállásával. Kutatásunk során azonban nem csak a magyar szabályozást mutatjuk be, hanem – komparatív szemléletmód alkalmazásával – kitérünk arra is, hogy Lengyelországban mennyiben és hogyan kerültek a honvédelmi szervek bevonásra a civil közigazgatási feladatok ellátásába a pandémia idején. Tanulmányunkban alapvetően a két állam vonatkozó jogszabályainak kvalitatív jellegű elemzését végezzük el, és ebből vonjuk le összehasonlító következtetéseinket. Kitérünk továbbá arra is, hogy a honvédség civil közigazgatási feladatok ellátásába történő bevonása értékelhető-e a közigazgatás rezilienciájának megnyilvánulásaként, avagy ez inkább a közigazgatás gyengeségeit mutatja.

I. Bevezetés

A 2020 óta zajló koronavírus-járvány korábban sohasem látott kihívások elé állította az egyéneket, a társadalmat, és az államot is. Az állam azzal szembesült, hogy még az olyan alapfunkciók fenntartása is komoly erőfeszítéseket igényel, mint az oktatás, a hírközlés, vagy a lakossági ellátórendszer működtetése, hogy az egészségügyről ne is beszéljünk. Ez a különleges helyzet pedig sok szempontból különleges megoldásokat igényelt, amelyek közül kiemelendő a honvédelmi szervek civil közigazgatási feladatok ellátására történő igénybevétele.

E témakör külön vizsgálata azért is szükséges, mert a demokratikus jogállamokban alapelveként érvényesül, hogy a külső védelmi feladatokat ellátó honvédelmi szervek „békeidőben”, az ún. normál jogrend idején nem, illetve csak kivételesen, törvényi felhatalmazás alapján vehetőek igénybe belső (civil) közigazgatási feladatok ellátására.² Különösen igaz ez a kelet-közép-európai államokra, amelyek a rendszerváltozást megelőző rossz tapasztalatokra tekintettel politikai tabuként tekintenek a honvédelmi szervek békeidőben történő belső, karhatalmi-rendészeti vagy más célú bevetésére.³ E tilalom alól két kivételt azonosíthatunk.

Egyfelől, törvény megállapíthat olyan feladatokat, amelyeknek ellátására a honvédelmi szervek békeidőben és belföldön is jogosultak. E kivételt a közfeladatok speciális jellege indokolhatja. Így például a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben

¹ dr. Kárász Marcell, dr. Molnár Csaba ELTE ÁJK doktoranduszok; Bodó Bálint, Gönczi Lili, Kári Gergely, Velez Natália, ELTE ÁJK hallgatók

² Farkas Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. In Honvédségi Szemle, 2017/1. 54-55.o.; Hoffman István – Kádár Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. In Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/2. 5-8.

³ Till Szabolcs: A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig. PhD-értekezés, 2015. 117-118.

bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.) 36. § (1) bekezdése szerint a Honvédség tűzszerészeti és honvédelmi létesítményőrzési feladatokat belföldön is elláthat.

Másfelől, különleges jogrend idején a honvédségnek kivételesen és átmenetileg olyan közfeladatai is lehetnek, amelyeket egyébként a civil közigazgatás lát el. Ilyen esetben az indokolja a honvédelem igénybevételét, hogy a különleges jogrend alapjául szolgáló esemény (természeti katasztrófa, belső zavargás stb.) következtében a civil közigazgatás az adott közfeladatot nem vagy nem kellő hatékonysággal képes ellátni. Erre az Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdése is utal, amely szerint a honvédség közreműködik a katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában és felszámolásában.

A koronavírus-járvánnyal összefüggésben a második kivételszabály jön szóba, a Kormány ugyanis a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletével veszélyhelyzetet hirdetett ki az ország egész területére.⁴ Ezzel olyan különleges jogrendi állapot lépett hatályba, amelyben a Kormánynak az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése értelmében széles jogosítványai vannak rendkívüli intézkedések megtételére. Az ugyanakkor korántsem volt világos, hogy a veszélyhelyzet mennyiben enged teret a honvédelmi szervek belső közreműködésének. Az egyik lehetséges értelmezés szerint az Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdése a veszélyhelyzetre is alkalmazható, mivel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 3. § 5. pontja szerint katasztrófán a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas szituációkat is érteni kell. Más szerzők a Honvédség veszélyhelyzeti alkalmazásának kizártsága és alaptörvény-ellenessége mellett érveltek.⁵

A jogalkotó végül úgy lendült túl e problémán, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Átmeneti tv.) 2020. júniusi elfogadásával a honvédelmi szervek igénybevételét kifejezetten lehetővé tevő szabályozást alkotott. Egyfelől, az Átmeneti tv. átalakította az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó szabályait, és lényegében egyfajta Alaptörvényen kívüli különleges jogrendi formát vezetett be.⁶ Másfelől, az Átmeneti tv. több ponton is módosította a Hvt.-t, és kiegészítette azt a honvédség veszélyhelyzeti és egészségügyi válsághelyzeti közreműködésére vonatkozó szabályokkal, valamint felhatalmazta a Kormányt további vonatkozó szabályok megállapítására.⁷ Ezen intézkedések folytán lehetővé vált, hogy a Kormány a honvédelmi szerveket olyan közfeladatok ellátására is igénybe vegye, amelyek „békeidőben” nem tartoznak e szervek hatáskörébe.

A különleges jogrend bevezetésére, valamint a honvédelmi szervek igénybevételére azonban nem csak Magyarországon került sor: világszerte több mint száz államban lépett életbe valamilyen rendkívüli állapot (state of emergency) a pandémiával összefüggésben,⁸ a katonai és civil együttműködés pedig – államonként eltérő mértékben – szintén tendencia volt.⁹ Épp

⁴ Az ezzel összefüggő alkotmányossági problémákra ld. Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. In MTA Law Working Papers, 2020/9.

⁵ Vörös Imre: Különleges jogrend katonákkal – mindörökké? (http://ekint.org/lib/documents/1610007006-Publ_Voros_Imre_Kulonleges_jogrend_katonakkal.pdf) 31.

⁶ Eütv. 228. §; ld. még Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? In Közjogi Szemle, 2020/3. 3-4.

⁷ Hvt. 36. § (1) bek. k) pont; 54/E. §; 81. § (1a) bek.

⁸ Lundgren, Magnus et al.: Emergency Powers in Response to COVID-19: Policy Diffusion, Democracy, and Preparedness. In Nordic Journal of Human Rights, 2020/4. 305-318.

⁹ Gad, Mohamed et al.: Civil–military cooperation in the early response to the COVID-19 pandemic in six European countries. In BMJ Military Health, 2021/4. 234-241.

ezért különösen érdekes kérdés, hogy milyen eltérések figyelhetők meg a honvédelem civil közigazgatási feladatok ellátásába történő bevonása kapcsán az egyes államokban. Kutatásunk során így nem csak a hazai megoldást, hanem egy összehasonlítható helyzetben lévő, így hasonló gazdasági teljesítőképességű és szintén Közép-Kelet Európában elhelyezkedő állam, Lengyelország vonatkozó szabályozását is vizsgálat alá vontuk.

Tanulmányunk célja így annak vizsgálata, hogy a pandémiával összefüggő különleges jogrend alatt Magyarországon és Lengyelországban az állam hogyan és pontosan mely közfeladatok ellátásának céljából vonta be a honvédelmi szerveket a civil közigazgatás működésébe. Bemutatjuk továbbá azt is, hogy a két országban milyen irányítási struktúra keretén belül, mely közigazgatás-szervezési elv alkalmazásával került sor a honvédelmi szervek igénybevételére. Kutatásunk alapvetően közigazgatási jogi szempontú volt, így a vizsgálat során a normatív szabályok rendszeréből indultunk ki, és kvalitatív jellegű módszerekkel vizsgáltuk azokat. Néhány ponton azonban szükségszerűen érintettük a téma társadalomtudományi és biztonság tudományi vonatkozásait is. Hangsúlyt fektetünk továbbá a komparatív szemléletmód alkalmazására is, így tanulmányunk záró részében a magyar és lengyel megoldás összehasonlításából vonjuk le következtetéseinket.

II. A Magyar Honvédség speciális jogállása hazánkban – különös tekintettel SARS-CoV-2 vírus okozta járvány idején

Hazánk fegyveres ereje a Honvédség, melynek 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.¹⁰ Alapvető jelenőségű, hogy a Honvédség feladatait polgári irányítás alatt, függelmi rendszerben, szigorú alá-fölé rendeltségben látja el.¹¹ Nem elhanyagolható természetes az sem, hogy ezen feladataikat szolgálati és szakmai előjárói rendszerben, a szolgálati út elsődlegessége mellett fegyverhasználati joggal vagy anélkül látják el.¹²

Az Alaptörvény által adott általános feladat-meghatározásból kitűnik, hogy a fegyveres erők alapvető funkciója az állami erőszakmonopólium érvényesítése, a katonai védelem biztosítása és a fegyveres küzdelem megvívása.¹³

Látható továbbá az is, hogy a honvédek speciális jogállás keretében láthatják el feladataikat, melynek részletes szabályait sarkalatos törvény rendezi.¹⁴ a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hjt.) A speciális jogállás indokának tekinthető, hogy a Honvédség feladatainak végrehajtása nem tehető függővé a katona egyéni érdekeitől, az egyéni érdeket megelőzi a szolgálati érdeke. A szolgálati érdek a szolgálati viszonyban az állam oldalán megjelenő olyan közérdekek együttese, amely a honvédelem nemzeti ügyének alkotmányos kötelezettségként történő kielégítésére irányul, és a Honvédség rendeltetés szerinti feladatainak végrehajtásában ölt testet.¹⁵

¹⁰ Magyarország Alaptörvénye 45. cikk (1) bek.

¹¹ Hvt. 35. § (1) bek.

¹² Hvt. 35. § (1) bek. és 4. §

¹³ Kádár Pál: Katonaság. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter – Jakab András), <http://ijoten.hu/szocikk/katonasag> (2020).; Magyarország Alaptörvényének indokolása

¹⁴ Alaptörvény 45. cikk (5) bek.

¹⁵ A Hjt. Preambulumának indokolása

A Magyar Honvédség speciális jogállásából adódó kedvezmények köre és ezek alakulása a vírushelyzetre való tekintettel

A speciális jogállással természetesen kedvezmények is járnak. A katonákat ugyanúgy megilleti a munkaközi szünet, pihenőidő és pihenőnap, valamint rendelkeznek alap-és pótszabadsággal is. Ennek kedvezményes jellegének bemutatását az alábbi táblázat szemlélteti:

	Munka Törvénykönyve	Honvédek jogállásáról szóló törvény
Munkaközi szünet ¹⁶	<ul style="list-style-type: none"> Legalább 6 óra munkavégzés esetén 20 perc Legalább 9 óra munkavégzés esetén, további 25 perc Kollektív szerződés 60 percet is biztosíthat. 	<ul style="list-style-type: none"> Ha a napi szolgálatteljesítési idő a 6 órát meghaladja, napi 30 perc Minden további 3 óra szolgálatteljesítés után legalább 20 perc munkaközi szünetet kell egybefüggően biztosítani.
Pihenőidő és pihenőnap ¹⁷	<ul style="list-style-type: none"> Legalább 11 óra egybefüggő pihenőidő 8 óra pihenőidő pl.: többműszakban dolgozó munkavállaló esetében. 	<ul style="list-style-type: none"> Általános szolgálati rend esetén legalább 11 óra Készenléti jellegű beosztásban és a folyamatos ügyeleti szolgálat ellátására szervezett beosztásban legalább 8 óra egybefüggő pihenőidőt kell biztosítani.
Alap és pótszabadság ¹⁸	<ul style="list-style-type: none"> Az alapszabadság évi 20 nap A pótszabadság életkorra, szülőségre, rokkantságra tekintettel jár. 	<ul style="list-style-type: none"> Az alapszabadság évi 25 nap. A pótszabadság szolgálatban eltöltött időre, egészségkárosodás megelőzésére, szülőségre, állományban elfoglalt helyre tekintettel jár.
Egészségügyi szabadság ¹⁹	<ul style="list-style-type: none"> Naptári évenként 15 nap betegszabadság. 	<ul style="list-style-type: none"> A szabadság a felgyógyulásig, vagy a végső fogyatékoság kialakulásáig, de legfeljebb 1 évig jár.
Bérezés ²⁰	<ul style="list-style-type: none"> Munkabér Munkabéren felül prémium, bérpótlékok, juttatások 	<ul style="list-style-type: none"> Alapilletmény Ezen felül: honvédelmi szolgálati díj, illetménypótlék, kiegészítő illetmény

A koronavírus járvány okozta fokozott igénybevételre való tekintettel több kedvezményt állapítottak meg a rendeletek a katonák számára. Így, amennyiben a katona egészségügyi válsághelyzettel kapcsolatos feladatokban működik közre, naponta 10 000 Ft összegű fokozott igénybevételi illetménypótlékra jogosult.²¹ Megilletti őket továbbá utazási kedvezmény is: ingyenesen, a menetjegy megvásárlása nélkül vehetik igénybe az országos, regionális és helyközi és a helyi személyszállítási közszolgáltatásokat.²² Amennyiben a Honvédség bármely

¹⁶ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 103. §, Hvt. 100. §

¹⁷ Mt. 104. §, Hvt. 101. §

¹⁸ Mt. 115-121. §§, Hvt. 109-110. §§

¹⁹ Mt. 126. §, Hvt. 119-121. §

²⁰ Mt. XII. Fejezet, Hvt. X. Fejezet

²¹ A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény hatálya alá tartozókra vonatkozó rendkívüli intézkedésekről szóló 548/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet

²² A veszélyhelyzet ideje alatt biztosított utazási kedvezményekről szóló 582/2020. (XII. 15.) Korm. rendelet

tagja 2021-ben a SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány következményeinek elhárításában részt vett, a 2021-ben esedékes szabadságán felül további 10 munkanap pótszabadságra jogosult.²³

A fokozott jelenlétet igénylő közreműködésre a táppénzfolyósítás szabályai esetében is megfigyelhető a honorálás: amennyiben a keresőképtelenség igazolhatóan az egészségügyi ellátás SARS-CoV-2 járványhelyzethez kapcsolódó felfüggesztése okán egy éven túl is fennáll, a táppénz méltányosságból a veszélyhelyzet megszűnését követő legfeljebb hatodik hónap végéig folyósítható.²⁴

A Magyar Honvédség a veszélyhelyzet ideje alatt az Operatív Törzs felkérése alapján közreműködik a SARS-CoV-2 koronavírus elleni tömeges oltási feladatok biztosításában a kapacitásai, valamint az egyéb, a veszélyhelyzet és a járványügyi készültség ideje alatt ellátandó feladatai teljesíthetősége figyelembevételével.²⁵ Ezen feladat végrehajtása érdekében kinevezésétől eltérően foglalkoztatott honvédelmi alkalmazott naponta 10 000 Ft összegű illetménypótlékra jogosult.²⁶

A Magyar Honvédség által ellátandó feladatok köre

A Hvt. a Honvédség alapvető feladatit két csoportja osztja: első körben meghatározza a fegyverhasználati joggal, majd ezen jog nélkül ellátandó feladatokat. Tekintettel arra, hogy a felsorolás taxatív, különleges jogrend kivételével nem bővíthető feladatainak köre. Fegyverhasználat mellett látja el különösen Magyarország függetlenségének, területének, légterének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelmét;²⁷ a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzése és védelmét;²⁸ vagy akár a talált robbanótestek tűzszerészeti mentesítését, és egyéb tűzszerészeti feladatok térítés ellenében való végrehajtását.²⁹

Az egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CX. törvény 24. § (2) bekezdése alapján a feladatok közé beiktatásra került a honvédelmi veszélyhelyzet idején az államhatár ellenőrzésében való részvétel³⁰ – fegyverhasználati jog mellett –, amely a SARS-CoV-2 vírus okozta járvány idején megfigyelhető volt. A COVID-19 járvány egyik fontos “újításának” tekinthető a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 348. §-a alapján bevezetett feladat, miszerint a Honvédség – fegyverhasználati joggal – a Kormány döntése alapján közreműködik a különleges jogrend szerinti veszélyhelyzettel és az egészségügyről szóló törvény szerinti egészségügyi

²³ A SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány következményeinek elhárításában részt vevő foglalkoztatottakat megillető pótszabadságról szóló 327/2021. (VI. 10.) Korm. rendelet

²⁴ A méltányossági táppénz ellátásra vonatkozó veszélyhelyzeti különös szabályokról szóló 326/2021. (VI. 10.) Korm. rendelet

²⁵ A veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 20. § (5) bek.

²⁶ A honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény hatálya alá tartozókra vonatkozó rendkívüli intézkedésekről szóló 152/2021. (III. 27.) Korm. rendelet 1. §

²⁷ Hvt. 36. § (1) bek. a) pont

²⁸ Hvt. 36. § (1) bek. b) pont

²⁹ Hvt. 36. § (1) bek. g) pont

³⁰ Hvt. 36. § (1) bek. j) pont

válsághelyzettel kapcsolatos feladatokban.³¹ Ennek keretében egyebekben megilleti a kényszerítő eszköz alkalmazásának lehetősége, hovatovább a jogszabályban meghatározott feladatának ellátása során a közúti forgalmat irányíthatja, korlátozhatja, illetve szüneteltetheti is.³²

Fegyverhasználati jog nélküli feladatai közé tartozik például a katasztrófavédelmi a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatok végrehajtásában való közreműködés,³³ mely egyebekben egy, az Alaptörvényben is kifejezetten rögzített feladat; az állami protokolláris feladatok teljesítésében való részvétel,³⁴ vagy akár az állami közfoglalkoztatás feladatainak végrehajtásában való közreműködés.³⁵

A feladatok viszonylag szélesnek tekinthető skálája azonban a koronavírus járvány miatti különleges jogrendnek köszönhetően még inkább tágult. Ennek körében megemlítendő a Magyar Honvédség járványügyi készültséggel kapcsolatos feladatokban történő közreműködéséről szóló 410/2020. (VIII. 30.) Korm. rendeletben rögzítettek:

- határellenőrzési és a határvédelmi feladatok;
- szükség esetén az Operatív Törzs felkérésére egyes létesítmények fertőtlenítése (pl. szociális vagy oktatási intézmények),³⁶ illetve
- szintén szükség esetén – a belügyminiszter felkérésére – tranzitáthaladással összefüggő kísérési feladatok.

Tekintettel a veszélyhelyzet során hozott rendelet szövegére, kifejezetten a Hvt. 36. § (1) bekezdés k) pontján alapuló feladatként nevesíti ezeket, mely arra enged következtetni, hogy a Honvédségnek e feladatok ellátása során fegyverhasználati joga van. Ugyancsak új feladatot jelentett az autóversenyeken – különösen a Formula-1 versenyen – való közreműködés is, melynek keretében az ideiglenes védelmi intézkedések betartását hivatottak ellenőrizni.³⁷

A társadalom szempontjából talán a leginkább szembetűnő „újítás” a Hvt. 36. § (1) bekezdés k) pontjában rögzített, egészségügyi válsághelyzettel kapcsolatos feladatokban való közreműködés tekinthető.

III. A Magyar Honvédség közreműködése az új típusú koronavírus elleni egészségügyi védekezésben

A SARS-CoV-2 vírus okozta világjárvány új helyzet és kihívások elé állította a világ országainak egészségügyi rendszerét, így a magyar közegészségügyi intézményrendszer is váratlanul és rövid időn belül rendkívüli feladatok ellátását kellett hatékonyan elvégezze, amelyek az egészségügyi rendszer hatékony működőképességének határait feszegették.³⁸

³¹ Hvt. 36. § (1) bek. k) pont

³² Hvt. 54/E. § (1) bek. a)-b) pontok

³³ Hvt. 36. § (2) bek. a) pont, Alaptörvény 45. cikk (3) pont

³⁴ Hvt. 36. § (2) bek. c) pont

³⁵ Hvt. 36. § (2) bek. e) pont

³⁶ Ez egy többszabály már a koronavírus szabályokhoz képest is, ugyanis egy másik veszélyhelyzeti kormányrendelet (ld. lentebb) a hadsereg feladatává teszi a kórházak fertőtlenítését, de ez alapján bármely épület (azaz nem csak kórház) tekintetében vezényelhetik fertőtlenítésre.

³⁷ Egyes autóversenyek megrendezésére vonatkozó eltérő szabályokról szóló 329/2021. (VI. 10.) Korm. rendelet

³⁸ Balázs – Hoffman: i. m. 2.

A rendkívüli és váratlan kihívások a kormányzat és a közigazgatási szervezetrendszer (ideértve a szakigazgatási intézményrendszert, így a közegészségügyi ellátórendszert is) részéről gyors és hatékony reagálóképességet és döntéshozatalt követelnek meg. Az ilyen jellegű döntések és intézkedések „békeidőben”, azaz a jogrend általános működése során nem minden esetben hozhatók meg, így a kormányzat, a világ több államához hasonló módon, bevezette a különleges jogrendet,³⁹ amely jogalapot szolgáltatott ahhoz, hogy a Magyar Honvédség részt vegyen a járványügyi védekezésben.

Tekintettel arra, hogy a megfelelő testi és lelki egészséghez való jog Magyarországon mindenkinek garantált alapjog,⁴⁰ a magyar állam az objektív egészségvédelmi kötelezettségéből⁴¹ kifolyólag köteles biztosítani és üzemeltetni a megfelelő színvonalú egészségügyi ellátórendszert.⁴² A Magyar Honvédség amellett, hogy fegyveres honvédelmi, élet- és vagyonbiztonsági feladatokat is ellát, katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában és felszámolásában is közreműködik,⁴³ így az egészségügyi járványhelyzetben való részvétele alkotmányos szinten biztosított.

A Hvt., – amellett, hogy az Alaptörvénnyel összhangban rögzíti, hogy a Magyar Honvédség a kormány döntése értelmében közreműködhet a különleges jogrend szerinti veszélyhelyzettel és az egészségügyi válsághelyzettel összefüggő feladatok ellátásában, ahogy az tanulmányunk előző pontjában kifejtésre került – a Magyar Honvédség alkalmazásának tekintetében korlátokat is felállít, amelyek szerint, például, a közreműködői feladat során meg kell határozni az igénybevétel pontos célját, időtartamát, a kirendelt erők feladatait, létszámát és eszközeit, fegyverzetét, továbbá földrajzilag körülírt területét.⁴⁴

Figyelembe véve azt, hogy az Alaptörvény és a Hvt. általános szinten, a legalitás elvét szem előtt tartva a Magyar Honvédség számára a járványügyi védekezésben való közreműködés tekintetében a megfelelő jogalapot biztosítja, addig az egyes feladatokat a kormány rendeleteiben határozta meg. A kormányrendeletek meghozatala során a kormány tekintettel volt az egészségügy kapacitásainak végességére, így az orvosi, az ápolói és az egészségügyi kisegítőszemélyzet humánerőforrásainak szűkösségére, amely szűkösség nem csak az intézményrendszerben dolgozók számosságában, hanem az elérhető szakmai tudás véges természetében is fennáll. Az egészségügyi intézményrendszer kitüntetett járványügyi szerepvállalása és erőforrásainak végessége indokolta a Magyar Honvédség e téren történő bevetését és közreműködését.

A Magyar Honvédség számára, a kormány által kijelölt feladatkörök három kategóriába sorolhatóak: 1. orvosszakmai feladatok; 2. egészségügyi kisegítő feladatok; 3. egészségügyi menedzselési feladatok.

Az orvosszakmai feladatok ellátása során a kormány a Magyar Honvédség kötelékében szolgálatot teljesítő rezidensek közreműködése tekintetében elrendelte, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt a honvédelmi miniszter a munkavégzés helyeként a rezidens elsődleges képzési helyétől eltérő egészségügyi szolgáltatót jelölhet ki, azaz az érintett

³⁹ A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet, A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet, A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet

⁴⁰ Alaptörvény XX. cikk (1) bek.

⁴¹ Alaptörvény II. cikke

⁴² Alaptörvény XX. cikk (2) bek.

⁴³ Alaptörvény 45. cikk (3) bek.

⁴⁴ Hvt. 36. § (1) bekezdés k) pontja, 37. § (1c) bek. és 37. § (3) bek.

rezidens – a humánátcsoportosítás következtében – a kijelölt munkahely vezetőjének utasítása szerint (pár kivételtől eltekintve) köteles a kijelölt egészségügyi szolgáltató feladatkörébe tartozó egészségügyi tevékenység végzésében részt venni.⁴⁵

A Magyar Honvédség az orvosszakmai tevékenység mellett egészségügyi kiegészítő feladatokat is ellát, amely feladatköröket a kormány rendeletében jelölt ki. A kormány normatív módon leszögezte, hogy a Magyar Honvédség a veszélyhelyzet ideje alatt a kórházak zavartalan működéseknek, valamint az egészségügyi dolgozók segítése érdekében a kórházakban számos kiegészítő feladatkörben közreműködik. Így a honvédség ellátja a testhőmérséklet-méréssel egybekötött beléptetési feladatokat, közreműködik a betegirányításban, útbaigazításban és betegkísérésben. A betegkísérési feladatok mellett kórházi logisztikai feladatokat is ellát, ugyanis részt vesz a különböző gyógyszerszállítványozási, számítógépes adatrögzítői és adminisztrációs feladatokban.

A kórházak tisztasága, higiénája a vírus elleni védekezés során fontos szerepet tölt be, így a honvédség számára a kórházak fertőtlenítése ugyancsak feladatként került meghatározásra.⁴⁶ Fontos kiemelni, hogy a Magyar Honvédség közreműködik az egészségügyi készlet állagának fenntartására és megőrzésére vonatkozó feladatok ellátásában és ezen belül a Magyar Honvédség biztosítja bizonyos egészségügyi intézmények őrzését és védelmét is.⁴⁷

Végezetül, a Magyar Honvédség egészségügyi menedzselési feladatkörét érintően a kórházparancsnoki rendszer került felállításra a kormány döntése értelmében, azaz a költségvetési forrásból beszerzett egészségügyi készletek felhasználása ellenőrzésének céljából a rendészetért felelős miniszter (a belügyminiszter) javaslatot tehet egy adott kórház vonatkozásában kórházparancsnok kinevezésére. A kinevezési eljárás lefolytatására a belügyminiszter és a miniszterelnök rendelkezik osztott hatáskörrel, ugyanis a belügyminiszter első körben csak javaslattevői jogosultsággal rendelkezik, amely alapján a miniszterelnök kiállítja a megbízólevelet, így a belügyminiszter előtt közjogilag megnyílik az út az adott kórház tekintetében a kórházparancsnok kinevezésére.⁴⁸

A kórházparancsnok egyedi utasítás keretében (amelyet a kormányrendelet egyszerűen a „javaslat” kifejezéssel illet) hozott intézkedései az adott kórház menedzselésére irányulhatnak. A kórházparancsnoknak a járványveszéllyel összefüggő szabályok betartására és az egészségügyi készlet megővására vonatkozó javaslatát az egészségügyi intézmény vezetője köteles végrehajtani. Az utasítási jogot illetően a kormányrendelet tartalmi korlátot is felállít, amikor kimondja, hogy a kórházparancsnok orvosszakmai kérdésekben nem tehet javaslatot, és nem hozhat döntést.⁴⁹

⁴⁵ Ld. a rezidenseknek a veszélyhelyzeti betegellátásban történő részvételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 107/2021. (III. 5.) Korm. rendelet

⁴⁶ Ld. a veszélyhelyzet során a Magyar Honvédség által a kórházakban ellátott feladatokról szóló 499/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet

⁴⁷ Az egészségügyi készlet állagának megővása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 2. § (3) bek. b) pont

⁴⁸ Az egészségügyi készlet állagának megővása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 3. § (1)-(3) bek.

⁴⁹ Az egészségügyi készlet állagának megővása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 3. § (4)-(5) bek.

IV. A rendészeti feladatok ellátásában való katonai közreműködés és korlátai

„...[A] rendészet úgy határozható meg, mint olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”⁵⁰

A rendészet a közigazgatáson belül egy olyan ágazat, amelynek a védett jogi tárgya a közbiztonság. A közbiztonság fenntartása érdekében a felhatalmazott szervek alkalmazhatnak rendészeti intézkedéseket, kényszerintézkedéseket; rendelkeznek a legitim erőszak-monopóliumával; és titkos eszközöket is igénybe vehetnek.⁵¹

A jogalkotó a rendvédelmi szervek címszó alatt a rendőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, a hivatásos katasztrófavédelmi szervet, és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat nevesíti.⁵²

Az Alaptörvény alapján megállapítható, hogy az ország törvényes rendjének és közbiztonságának fenntartására, valamint az államhatárok védelmére elsődlegesen a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatottak.⁵³ Ahogy tanulmányunk elején kifejtettük, a katonák belföldi, mindennapos alkalmazására demokratikus jogállamokban ritkán van példa, csak kivételes körülmények fennállása esetén fordul elő.⁵⁴

Az utóbbi tevékenységét többek között az Alaptörvény is alátámasztja, mely szerint a Magyar Honvédség közreműködik a katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában és felszámolásában,⁵⁵ valamint a Hvt. kiemeli továbbá, hogy a honvédség a katasztrófavédelmi feladatokban való közreműködését fegyverhasználati jog nélkül látja el.⁵⁶ Magyarország katasztrófavédelmében a Magyar Honvédséget a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat. tv.) külön is megnevezi,⁵⁷ megengedve a hadsereg bevetését különleges jogrend bevezetése előtt is.⁵⁸

Eltérő a helyzet gyakorisága, amikor valamilyen különleges jogrend áll fenn az országban, amely „össességében az állami hatékonyság fenntarthatósága érdekében megvalósított, átmeneti időre szólóan eltérített szükségességi és arányossági normarendszer, a jogállamra vetített végszükség jellegű intézmény”.⁵⁹ Viszont még ilyen helyzetben is a katonák

⁵⁰ Szamel Lajos: A modern rendészet-fogalom és következményei. In Rendészeti Tanulmányok, 1992/1. 7.

⁵¹ Balla Zoltán: A rendészet fogalmának, tartalmának evolúciója. Belügyi Szemle, 2017/5. 105-115.

⁵² A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bek.

⁵³ Alaptörvény 46. és 47. cikk

⁵⁴ Ld. bővebben a Bevezetésben, ill. Buzás Gábor: Rendészet – katonai rendészet. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle. 2018/2. 25-50.

⁵⁵ Alaptörvény 45. cikk (2) bek.

⁵⁶ Hvt. 36.§, egyebekben a Hvt. 36. § (1) bekezdés k) pontja a veszélyhelyzet ideje és az egészségügyi válsághelyzet ideje alatt fegyverhasználati jogot biztosít a honvédek számára.

⁵⁷ Kat. tv. 2. §

⁵⁸ B. Müller Tamás: A hadsereg alkalmazása a koronavírus-járványban. Infojegyzet, 2020/23.

(https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_23_hadsereg_koronavirus-jarvanyban.pdf/)

⁵⁹ Till Szabolcs: Különleges jogrend. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter – Jakab András), <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2018).

alkalmazása csak akkor megengedett, amennyiben a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő a válság leküzdésére.⁶⁰

Az Alaptörvény értelmében különleges jogrendnek minősül a veszélyhelyzet is,⁶¹ amely egyébként az egyetlen, amelynek nem az állam fegyveres védelme a célja. A veszélyhelyzet kihirdetését indokoló körülmények elsősorban katasztrófajellegű veszélyek közé tartoznak, így e jogrendet a Kat. tv szabályozza részletekbe menően.⁶²

A Kat. tv. definíciója alapján katasztrófának minősül a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.⁶³ E törvény értelmében a tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély okot ad veszélyhelyzet kihirdetésére.⁶⁴

A veszélyhelyzet kihirdetése óta a Magyar Honvédség a számtalan feladatban működött közre:

A "Korridor-feladat" körében az M1, M5 és M7 autópályák meghatározott pihenőhelyein elsősorban katonai rendészek segítenek a rendőröknek. Ezen felül a katonai rendészek jelenlétfokozó járőrtevékenységet végeznek már tizenöt város közterületein.⁶⁵

A 1109/2020. (III. 18.) Korm. határozat alapján létrejöttek az ún. Honvédelmi Irányító Törzsek, amelyek feladata elsődlegesen az, hogy biztosítsák az ország működéséhez és a járványügyi védekezéshez szükséges létfontosságú magyar vállalatok működőképességét.

A kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet lehetővé tette, hogy a rendőrség a honvédség katonai rendész szervével együttműködjön a korlátozások ellenőrzése során, így a vírus elleni védekezésben bevetett katonák létszáma 2020. április 20-ra 1500 főre emelkedett.

A kórházparancsnokokról és az egészségügyi készlet védelméről szóló 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet a hadsereget is bevonta az egészségügyi készletek, raktárak őrzés-védelmébe. Az országos kórházparancsnok irányítása alatt és a belügyminiszter vezetésével létrehozták a kórházparancsnoki rendszert. A Magyar Honvédség 2020. április 18-ig ennek keretén belül országosan 51 kórházba delegált parancsnokot, akiknek feladata az volt, hogy a védekezés során szükséges eszközök a lehető legmegfelelőbbben kerüljenek mind elosztásra, mind felhasználásra. Természetesen nem dönthetnek orvosi-szakmai kérdésekről, hanem segítik a kórházakat működésük, ellenőrzik a készletgazdálkodásukat, illetve biztosítják azt.

Az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet a veszélyhelyzettel összefüggő rendvédelmi intézkedések végrehajtásában is előírja a

⁶⁰ Alaptörvény 50. és 51/A. cikk

⁶¹ Alaptörvény 53. cikk

⁶² Kat. tv. 43-51. §

⁶³ Kat tv. 3. § 5. pont

⁶⁴ Kat tv. 44. § ca) pont

⁶⁵ B. Müller: i. m.

honvédség közreműködését, és azt is meghatározza, hogy a katonák a veszélyhelyzettel kapcsolatos feladataik, továbbá a kijárási korlátozások ellenőrzése során milyen intézkedések és kényszerítő eszközök igénybevételére jogosultak.

Magyarországon természetesnek vehető, ha válsághelyzetekben, illetve rendkívüli jogrendi időszakokban a hadsereget rendészeti, illetve belbiztonsági feladatok elvégzésére bevetik. A katonák válsághelyzetekre való felkészültsége, tapasztaltsága, eszköztára, széleskörű logisztikai hálózata mind hozzájárulnak ahhoz, hogy a jelenlegi koronavírus elleni fellépésben meghatározó szerepet töltsenek be.⁶⁶

V. A kutatás lengyel oldala

Az olyan országok esetében, mint Németország, Spanyolország, Görögország, Lengyelország, Portugália vagy hazánk, a szabályozás részletezettsége olyan mértékben kiterjedt, amely adott esetben az államszervezet különleges jogrendi működésének szélsőséges elnehezülését is eredményezheti, kiváló célpontot szolgáltatva egy esetleges lawfare⁶⁷ támadásnak.

A kutatásunk során megvizsgáltuk a V4 régió (Visegrádi négyek – Magyarország, Lengyelország, Csehország és Szlovákia) államait, azonban kutatásunk folyamatban lévő empirikus kiegészítése kapcsán Lengyelországban vizsgáltuk azt a szabályozást, ami az alkotmányos szinten már túlmutat a különleges jogrend mint lehetőség megemlítésén. Természetesen a lawfare lehetősége Lengyelországot is erősen veszélyezteti. A lengyel alkotmány⁶⁸ három esetét különbözteti meg a különleges jogrendnek. Ezek a minisztertanács (kormány) által kihirdetett katasztrófhelyzet, illetve a szükségállapot és a hadi állapot (statárium),⁶⁹ melyeket a köztársasági elnök hirdet ki és a parlament erősít meg. A rendkívüli jogalkotás jogosítottja mindhárom esetben a minisztertanács. A szabályozás további szintjeit is figyelembe véve a különleges jogrendi szabályrendszer a lengyel jogrendben rendkívül összetett és részletes.⁷⁰ Emiatt annak részletes bemutatására tartalmi okokból adódóan eltekintünk.

Sadurski 2018-ban⁷¹ és Markowski 2020-ban⁷² azt írja, hogy Lengyelországban stresszhelyzetekben komoly támogatásnak örvend az eltérés az általános jogrendtől, és ez az eltérés a jogállamiság egyfajta módosítását jelenti. Ennek megfelelően a populizmus és a liberalizmus elkezd keveredni, amit Közép-Kelet-Európára vetítve elemez Bustikova és Guasti

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ Dunlap, J. Charles: Lawfare. In Moore, John Norton et al. (eds.): National Security Law. Durham, Carolina Academic Press, 2015. 823-838. (https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3408/) Definíciója szerint a Lawfare a „the use of law as a weapon of war.” Lényege tehát, hogy a jogot mint fegyvert alkalmazzák egy háború megnyerésére. A háború jellege itt nem számít, az lehet akár egy politikai vita eldöntése is. A „fegyvert” olyan értelemben használja a szerző, mint pl. a jogrendszer kihasználása a jogelvek mellőzésével, pusztán az aktuális ellenség legyőzése érdekében. Példának hozza az ún. SLAPP suit-okat, tehát az olyan pereskedést, ami győzelmi esélyt nem tartalmaz, de a másik idejét remekül rabolja.

⁶⁸ Lengyel Köztársaság Alkotmánya

⁶⁹ A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 228. cikk

⁷⁰ Hoffman – Kádár: i. m. 16.

⁷¹ Sadurski, Wojciech: How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding, In Sydney Law School Research Paper, No. 18/01.

⁷² Śleszyński P, Kowalewski A, Markowski T, Legutko-Kobus P, Nowak M. The Contemporary Economic Costs of Spatial Chaos: Evidence from Poland. Land. 2020; 9(7):214.

2017-ben,⁷³ Cianetti, Dawson és Hanley 2018-ban⁷⁴ és Stanley 2019-ben.⁷⁵ A fenti szerzők azt állapítják meg, hogy a liberalizmus legnagyobb megjelenítője a dekoncentráltóság Lengyelország esetében, azaz stresszhelyzet alatt a központi kormányzat kihelyezi a feladatszervezés felelősséget a regionális kormány megbízottakra; vajdaságok szerinti felosztás mentén szerveződik „újra” az állam. A vajda – bármennyire is hasonlít a vajdaság a magyar jogban ismeretes önkormányzatokra – nem önkormányzati, hanem állami vezető, **kvázi az államigazgatást** terheli a felelősség, de ez egyben lehetőséget is ad számukra a közfeladatok ellátására.

A COVID-19 pandémia egy új és korábban sosem tapasztalt stresszhelyzetet teremtett, így sok kérdés merült fel a védekezés felépítéssel is Lengyelország kapcsán. A zavartság nem politikai értelemben veendő, hanem jogi dogmatikai szempontból.⁷⁶ Egy demokratikus reziliencia⁷⁷ alakul ki az állampolgároknál, akikben a belső érzelmek a hatalom elleni személyes mobilizációt erősíteni kezdik. Ennek megfelelően kimennek az utcára, üzennek egymásnak, tehát egy civil szervezkedés indul el. A különleges jogalkotási fázisba lépett Lengyelország egyfajta autokratikus irányítást alakított ki az országban. Ennek megfelelően az egyes már említett „zavarok” kapcsán a következőket tudjuk levonni:

1. Technokrácia: A pandémia megerősítette a szakértői pozíciót (elsősorban a virológus és epidemiológusok helyzetét), ennek megfelelően azt a veszélyt hordozza magában a jövőre tekintettel, hogy a jogalkotó válláról „leveszi a felelősséget”, így ő ennek megfelelően „bármit” megtehet, hiszen nem ő lesz felelősségre vonva.

2. Populizmus: A legnépszerűbb vezetők kihasználják a helyzetüket arra, hogy megerősítsék pusztán a retorika által a politikai bebástyázottságukat, és csökkentsék az instrumentális alkotmányos biztosítékokat (pl. kisebbségvédelem).

3. Plebiscitarizmus: A kormánynak esélye van kihasználni a helyzetet, azért hogy csökkenteni tudja a parlament szerepét, és ezáltal aláássa vagy teljesen megszüntesse az ellenzék szerepét, valamint, hogy a civil társadalmi hangokat kivonja a törvényhozásból.

2020 májusától megfigyelhető a lengyel jogalkotásban az ún. „illiberal swerving”,⁷⁸ ezt azzal bizonyítjuk, hogy mikor és hogyan vezettek be a koronavírus elleni védekezést szolgáló intézkedéseket.

⁷³ Bustikova, L. – Guasti, P.: The illiberal turn or swerve in central Europe? In *Politics and Governance*, 2017/4. 166-176.

⁷⁴ Hanley, S. – Dawson, J. – Cianetti, L.: Rethinking "democratic backsliding" in Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland. In *East European Politics*, 2018/3. 243-256.

⁷⁵ Stanley, B.: 'Backsliding Away? The Quality of Democracy in Central and Eastern Europe' In *Journal of Contemporary European Research*, 2019/4. 343-353.

⁷⁶ Mackie, G.: *Democracy Defended*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003. 409-431.

⁷⁷ <https://eionet.kormany.hu/valsag-es-paradigmavaltas-avagy-az-allokepessseg-reziliencia-kerdesei-egy-kozelgo-valsag-elott-es-utan>

⁷⁸ „Swerving recognizes volatility and uncertainty as an integral part of democracy, without necessarily drawing a causal link to a regime change. The trajectory of illiberal swerving depends on previous episodes, and indeed is often a reaction to the previous episode(s) of a liberal expansion.” E fogalom definíciós eleme a végrehajtó hatalmi ág politikai és jogi túlsúlyba kerülése, így a hatalmi ágak önállósága kérdésbe kerülhet. Gyakorlatilag a politikai hatalom koncentrációja. Ld. Bustikova – Guasti: i. m.

Table 7-1: COVID-19 timeline in V4, Austria and Germany

Country	First case	First measures	State of emergency	Time from 1st case	Schools closed to emergency	Full lock-down	Mandatory Masks
Slovakia	6.3.2020	28.2.2020	12.3.2020	6 days	8.3.2020 regional	8.4.2020–14.4.2020	25.3.2020
Czech Republic	1.3.2020	6.3.2020	12.3.2020	11 days	10.3.2020	15.3.2020	18.3.2020
Poland	4.3.2020	10.3.2020	2.3.2020	- 2 days	12.3.2020	24.3.2020	16.4.2020
Hungary	4.3.2020	7.3.2020	11.3.2020	7 days	16.3.2020	16.3.2020	no
Austria	25.2.2020	10.3.2020	16.3.2020	22 days	17.3.2020	16.3.2020	13.3.2020
Germany	27.1.2020	28.1.2020	n/a	n/a	13.3.2020	22.3.2020	27.4.2020

Forrás: Guasti 2018

2020. március 2-án a teljes közigazgatás, a költségvetés a minisztertanácsi irányításnak – amely szinte kizárólag a szakértői bizottságokra hagyatkozott – volt alárendelve.⁷⁹ A végrehajtó hatalom ezáltal Lengyelországban is túlsúlyba került, így a „checks and balances” rendszer különlegessé vált, hiszen a parlamenti működés szünetelésre kényszerült, és a bíróságoknak is új eljárásrendet kellett kialakítaniuk.

Lengyelország egyből 180 napos különleges jogrendet vezetett be a törvényileg előírt, mint lehetőségként adott 90 nap helyett. Fontos látni, hogy 2020 tavaszán a szexuális oktatásról szóló törvény (és ennek kapcsán a büntető-törvénykönyv) módosítása és az ebben az időszakban tárgyalt az abortusz korlátozásáról szóló törvény tüntetési hullámot bocsátott ki. Amikor a két jogalkotási indítvány benyújtásra került, akkor hatalmas tüntetési hullám indult el, melyre azonban a katonaságot nem vezényelték ki. Nem vezényelték ki őket a reziliencia megmozdulásokra sem, mert fontosabbnak tartották a járványkezelésben való segédkezésüket.

Kutatásunk központi eleme a rendkívüli jogrend alkalmazásai és formái mellett a katonaság részvétele az ország járványkezelő és egyéb rendkívüli intézkedéseiben. A korábbiakban kifejtésre került, hogy milyen módokon valósult ez meg hazánkban Magyarországon, jelen fejezet arra tér ki, hogy Lengyelországban milyen megoldásokat alkalmaztak.

Elsőként le kell szögeznünk, hogy Lengyelországban az alkotmányban biztosított különleges jogrendi állapotok egyike sem került bevezetésre. Ehelyett a jogalkotó a járványügyi törvényben meghatározott, tehát nem alkotmányos szintű eszközöz nyúlt: az egészségügyi miniszter 2020. március 13-án először járványügyi veszélyhelyzetet, majd március 20-án járványhelyzetet vezetett be. Sőt, mint azt említettük, a lengyel törvényhozás már március 2-án elfogadta az ún. koronavírus-törvényt, amellyel szintén számos speciális intézkedés megtételére hatalmazta fel a végrehajtó hatalmat. A részletszabályokat e törvényi keretek között miniszteri és kormányrendeleti szinten határozták meg.⁸⁰

⁷⁹ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000374/T/D20200374L.pdf>

⁸⁰ Jaraczewski, Jakub: The New Normal? – Emergency Measures in Response to the Second COVID-19 Wave in Poland. In VerfBlog, 2021/3/24.; Jaraczewski, Jakub: An Emergency By Any Other Name? Measures Against the COVID-19 Pandemic in Poland. VerfBlog, 2020/4/24.

A katonaság bevetésének első esete, mondhatni „megoldása” a közbiztonság biztosításában való részvételük volt Lengyelországban. A hadsereg elsődleges bevetési formája a világjárvány kitörésekor a veszélytett területeken lévő lengyel állampolgárok kimentése volt, ennek keretében számos katonai mentőakció indult Vuhan és egyéb, a járvány korai fázisában különösen veszélyeztetett terület (Franciaország, Nagy-Britannia, Libanon, Kuvait) irányába.⁸¹ Ez a közfeladat a járványügyi gócpontokban rekedt lengyel állampolgárok életének és egészségének megóvására irányult, a hadsereg bevonását pedig alapvetően e probléma akut jellege, sürgőssége indokolta.

Emellett a különleges jogrend ideje alatt a katonaság két fő közbiztonsági feladatban vett részt. Az egyik a határőrség támogatása volt, amelynek keretében mintegy 2000 lengyel katonát vezényeltek a határokra a karantén szabályok és egyéb határvédelmi feladatok biztosítása érdekében. A másik közbiztonsági feladat az utcákon történő járőrözésben való részvétel, a karantén szabályok, valamint a különleges jogrend során bevezetett szabályok betartásának biztosításában volt. Ennek keretén belül a hadsereg lényegében a rendőrségnek nyújtott segítséget rendészeti jellegű közfeladatainak minél hatékonyabb ellátása érdekében. Az e közfeladatok ellátásában való katonai közreműködést alapvetően az indokolta, hogy a határőrség és a honvédség sem létszámát, sem pedig felszereltségét tekintve nem állt készen egy ilyen krízis hatékony menedzselésére.⁸²

Így nem került sor tömegoszlatásra, csak annak felügyeletére, hogy minden karantén szabályt betartson akár a tömeg is. Ezen felül még a regionális szintű (województwo – vajdaság) igazgatás által végzett közbiztonsági intézkedések kivitelezésében is részt vettek.⁸³

A másik bevetési terület az az egészségügyben való részvétel. Itt a katonaságon belül két részre kell bontanunk a „medical⁸⁴” és a hagyományos katonai alakulatok felhasználását. Természetesen a katonai orvosok bevetésre és alkalmazásra kerültek a lengyelországi kórházakban a járványkezelés részeként, valamint a hazai alkalmazáson felül három külföldi misszióban is részt vettek, a koronavírus által súlyosabban érintett területeken. Viszont a hagyományos értelemben vett katonai egységek kifejezetten az egészségügyi igazgatás területén nem kerültek bevetésre, csupán a szociális intézményekbe (pl. hajléktalanszállók stb.) történő élelmiszer- és egyéb szükséges készletek szállításában működtek közre – amennyiben a hagyományos értelemben vett szállítások akadottak volna a járvány következtében⁸⁵

VI. Következtetések

Összességében megállapítható, hogy bár a járvány során hazánkban és Lengyelországban is igénybe vették a honvédelmi szerveket a civil közigazgatás hatáskörébe tartozó közfeladatok ellátására, a közreműködés mértéke és jellege több szempontból is eltérő volt.

⁸¹ <https://www.gov.pl/web/national-defence/polish-armed-forces-support-the-nation-in-fight-against-covid-19>

⁸² Szymański, Piotr: Poland. In Rostoks, Tom – Gavrilko, Guna (eds.): Defence Policy and the Armed Forces in Times of Pandemic. Konrad-Adenauer-Stiftung, 2020. 103-104.

⁸³ Uo.

⁸⁴ Fordítható mint katonai orvos vagy egészségügyi katona. Hazánkban katonai orvosok szolgálnak, amelyen belül azonban nem különül el élesen a civil(ebb) és a harctéri honvédség, míg Lengyelországban igen, ezért nehéz a szót magyar megfelelővel illetni.

⁸⁵ Szymański: i. m. 104-105.; Polish Armed Forces Response to COVID-19 – Observations, Insights, Lessons. Bydgoszcz, Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych, 2020.

Már a honvédelmi közreműködés jogalapját tekintve is különbségeket láthatunk: míg a magyar szabályozásban alapvetően az alkotmányos szinten statuált különleges jogrendi állapotnak minősülő veszélyhelyzet alapján nyílt meg a lehetőség a honvédelmi szervek belső alkalmazására – még ha az erre vonatkozó szabályozás igencsak tisztázatlan és elnagyolt is –, addig Lengyelországban a törvényi szinten intézményesített járványügyi veszélyhelyzet és járványhelyzet tette ezt lehetővé. Az alkotmányos szintű különleges jogrendi állapotok törvényi szintű szabályozással való „helyettesítése” azonban konvergenciafolyamatként értékelhető, hiszen időközben a magyar szabályozásban megjelent a törvényi szinten nevesített egészségügyi válsághelyzet.⁸⁶ Végül szintén közös pontként említhető a kormány- és miniszteri rendeletek túlsúlya honvédelmi szervek által ellátott konkrét feladatok meghatározásának körében.

Ami a honvédelmi szervek által a járvány ideje alatt ellátott közfeladatokat illeti, egyértelműen leszögezhető, hogy Lengyelországban kisebb mértékben került sor e szervek igénybevételére hazánkhoz képest. Az egészségügyben való honvédségi közreműködés például alapvetően eltérő jellegű volt. A magyar és lengyel fegyveres erők kötelékében szolgálatot teljesítő orvosok ugyan mindkét országban bevonásra kerültek az orvosszakmai feladatok ellátásába, de az egészségügyi kisegítő és menedzselési feladatok tekintetében már komoly eltéréseket figyelhetünk meg. A kisegítő feladatok keretén belül a lengyel hadsereg csak kisebb mértékben működött közre, ilyen volt például a kórházak fertőtlenítése vagy őrzése. Mindkét országban hangsúlyosan jelent meg továbbá az állami ellátórendszer működéséhez szükséges tárgyi erőforrások (pl. élelmiszer, vakcinák) szállításában, mozgatásában való katonai közreműködés, amely a megnövekedett keresletre és a honvédelmi szervek kihasználatlan szállítóképességére tekintettel evidenciának tekinthető. A honvédelmi szerveknek az egészségügyi intézmények operatív-adminisztratív feladataiba történő bevonására (pl. beléptetésben való közreműködés, lázmérés, betegadminisztráció stb.) azonban Lengyelországban szinte egyáltalán nem került sor. Ebből fakadóan természetesen a lengyel hadseregnek a kórházmenedzselés tekintetében sem voltak az védelmi-őrzési feladatokon kívül a magyar kórházparancsnoki rendszerhez hasonlítható feladatai.

A honvédelem rendészeti jellegű, közbiztonsággal összefüggő közfeladatokba történő bevonása kapcsán ehhez képest több hasonlóság figyelhető meg a lengyel és a magyar megoldás között. A pandémia alatt mindkét állam rendőrsége erőteljesen támaszkodott a honvédelmi szervek közreműködésére, különösen a karantén szabályok és egyéb védekezési szabályok betartásának ellenőrzése, valamint a közös járőrtevékenység folytatása tekintetében. Lengyelországban különösen hangsúlyos volt a határvédelmi feladatokban való katonai közreműködés a járvány ideje alatt – ez hazánkban azért nem érdemel külön kiemélést, mivel a határvédelmi feladatokban, különösen a déli határon, a Honvédség eddig is közreműködött.

⁸⁶ Jó példa még erre tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, amely szintén különleges jogrendi állapothoz hasonló helyzetet teremtő, de törvényi szintű szabályozáson alapul.

Irodalomjegyzék

Tanulmányok

- B. MÜLLER Tamás: A hadsereg alkalmazása a koronavírus-járványban. Infojegyzet, 2020/23. (https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_23_hadsereg_koronavirus-jarvanyban.pdf/)
- BALLA Zoltán: A rendészet fogalmának, tartalmának evolúciója. In Belügyi Szemle, 2017/5.
- BALÁZS István – HOFFMAN István: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? In Közjogi Szemle, 2020/3.
- BUSTIKOVA, L. – GUAISTI, P.: The illiberal turn or swerve in central Europe? In Politics and Governance, 2017/4.
- BUZÁS Gábor: Rendészet – katonai rendészet. In Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2018/2.
- MOORE, John Norton et al. (eds.): National Security Law. Durham, Carolina Academic Press, 2015.
- FARKAS Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. In Honvédségi Szemle, 2017/1.
- GAD, Mohamed et al.: Civil–military cooperation in the early response to the COVID-19 pandemic in six European countries. In BMJ Military Health, 2021/4.
- HANLEY, S. – DAWSON, J. – CIANETTI, L.: Rethinking "democratic backsliding" in Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland. In East European Politics, 2018/3.
- HOFFMAN István – KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. In Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/2.
- JARACZEWSKI, Jakub: An Emergency By Any Other Name? Measures Against the COVID-19 Pandemic in Poland. VerfBlog, 2020/4/24.
- JARACZEWSKI, Jakub: The New Normal? – Emergency Measures in Response to the Second COVID-19 Wave in Poland. In VerfBlog, 2021/3/24.
- KÁDÁR Pál: Katonáság. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter – Jakab András), <http://ijoten.hu/szocikk/katonasag> (2020).
- LUNDGREN, Magnus et al.: Emergency Powers in Response to COVID-19: Policy Diffusion, Democracy, and Preparedness. In Nordic Journal of Human Rights, 2020/4.
- MACKIE, G.: Democracy Defended. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Polish Armed Forces Response to COVID-19 – Observations, Insights, Lessons. Bydgoszcz, Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych, 2020.
- ROSTOKS, Tom – Gavrilko, Guna (eds.): Defence Policy and the Armed Forces in Times of Pandemic. Konrad-Adenauer-Stiftung, 2020.
- SADURSKI, Wojciech: How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding, In Sydney Law School Research Paper, No. 18/01.
- STANLEY, B.: 'Backsliding Away? The Quality of Democracy in Central and Eastern Europe' In Journal of Contemporary European Research, 2019/4.
- SZAMEL Lajos: A modern rendészet-fogalom és következményei. In Rendészeti Tanulmányok, 1992/1.
- TILL Szabolcs: A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig. PhD-értekezés, 2015.
- TILL Szabolcs: Különleges jogrend. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András), <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2018).
- VÖRÖS Imre: Különleges jogrend katonákkal – mindörökké? (http://ekint.org/lib/documents/1610007006-Publ_Voros_Imre_Kulonleges_jogrend_katonakkal.pdf)

Internetes források:

- <https://edition.cnn.com/2020/04/22/europe/poland-protest-abortion-lockdown-intl/index.html>

- <https://www.gov.pl/web/national-defence/polish-armed-forces-support-the-nation-in-fight-against-covid-19>
- www.osce.org/odihr/elections/poland/450856?download=true

Jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.)

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)

A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hjt.)

A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)

A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény hatálya alá tartozókra vonatkozó rendkívüli intézkedésekről szóló 548/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet

A veszélyhelyzet ideje alatt biztosított utazási kedvezményekről szóló 582/2020. (XII. 15.) Korm. rendelet

A SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány következményeinek elhárításában részt vevő foglalkoztatottakat megillető pótszabadságról szóló 327/2021. (VI. 10.) Korm. rendelet

A méltányossági táppénz ellátásra vonatkozó veszélyhelyzeti különös szabályokról szóló 326/2021. (VI. 10.) Korm. rendelet

a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet

A honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény hatálya alá tartozókra vonatkozó rendkívüli intézkedésekről szóló 152/2021. (III. 27.) Korm. rendelet

Egyes autóversenyek megrendezésére vonatkozó eltérő szabályokról szóló 329/2021. (VI. 10.) Korm. rendelet

A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet

A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet

A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet

A rezidenseknek a veszélyhelyzeti betegellátásban történő részvételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 107/2021. (III. 5.) Korm. rendelet

A veszélyhelyzet során a Magyar Honvédség által a kórházakban ellátott feladatokról szóló 499/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet

Az egészségügyi készlet állagának megóvása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet