

Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán¹

1. A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz²

„[...] a honvédelmet az állampolgárok közös felelősségvállalásán alapuló nemzeti ügynek tekinti.

A honvédelem rendszere

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

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

Mindez alapján a 2019-ben megindult, szűk értelmű honvédelmi szabályozási reform⁵
önállósult tárgykörévé vált a védelmi és biztonsági reform kontextusa, amelynek főbb

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

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

³ *A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat* 13. pont 2. bekezdés (a szerzők tördelésével és kiemelésével).

⁴ BALOGH 2018: 168–169.

⁵ A tanulmány szerzői ebből a szempontból cezúrának a honvédelmi minisztérium Magyar Honvédség felső szintű vezető szervétől való leválasztását, a dezintegrációs szabályozási célt tekintik.

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

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

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

Ha e célokat összevetjük a korábbi Alkotmány alapján az elmúlt évezred végén elfogadott biztonság- és védelempolitikai alapelvekkel,⁶ megállapítható, hogy a honvédelem ténylegesen megvalósuló *nemzeti ügy*-minőségének elérése érdekében a védelmi és biztonsági reform egy döntően igazgatáscentrikus új modellnek tekinthető, amely ugyanakkor tartalmi oldalról egy korábbi alkotmányos keretben történt megfogalmazása óta viszonylag kevés aspektusában módosult.

A Vbö. fókuszára épített elemzési szempontból valószínűleg egyértelműnek tűnne a védelmi és biztonsági reform determináló szerepe a honvédelmi szabályrendszer felülvizsgálata szempontjából. A honvédelmi szabályrendszer irányából történő vizsgálat ugyanakkor némileg árnyalja a képet arra is figyelemmel, hogy a korábban honvédelmi és belügyi összevetésben elemzett⁷ szabályozás-módszertani eltérés a végrehajtási joganyag előkészítésének folyamányaként további ágazati sajátosságokkal egészült ki.

⁶ A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat.

⁷ TILL 2021b.

A honvédelmi és a rendvédelmi/nemzetbiztonsági jogalkotás módszertani eltérését elsődlegesen az eredményezte, hogy új törvényként fogadták el a rendszerváltoztatás óta a negyedik honvédelmi törvényt, valamint a harmadik adatkezelési törvényt, amely a két törvény szabályozási tárgya közötti határmegvonás felülvizsgálatával és a sarkalatos szabályok mellőzésével járt *a honvédelmi adatkezelésekről szóló 2022. évi XXI. törvény* (a továbbiakban: új Haktv.) szempontjából. A törvényi szintű joganyagból módosították *a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvényt* (Hjt.), illetve *a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvényt* (Hajtv.), jobban közelítve a rendvédelmi és nemzetbiztonsági joganyag fejlesztési módszeréhez.

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

A Küfetv. a példája annak, hogy – egy törvény szerkezetének és tartalmi szabályainak fenntarthatósága esetén – még a törvénycím nem orvosolható hibája (jelen esetben az ország elnevezése alaptörvény-konformitásának hiánya) sem teszi önmagában szükségessé új törvény elfogadását. Ha *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: régi Hvt.) szempontjából a Vbö. által átvett tárgykörök folytán a törvénycím kiürülő különleges jogrendi elemét vizsgáljuk, megállapítható, hogy a törvény egyik részének hatályon kívül helyezésén túl az új Hvt. elfogadását a honvédelmi és honvédségi tárgykörök 2019. január 1-jei minisztérium/haderő-parancsnokság közötti dezintegrációs módosításnál tudatosabb tárgykörelválasztási igénye is eredményezte amellet, hogy az adatkezelési szabályok egységesítése is további alapvető szabályozási igény volt.

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

2. Az egyes honvédelmi törvények szabályozási tartalom szerinti határmegvonása

A védelmi és biztonsági reform során, a honvédelmet érintő, törvényi szintű szabályozások előkészítése körében merült fel annak vizsgálata, hogy az AT9M hatálybalépéséhez rendelt szabályozási folyamatba milyen arányú ágazati innováció építhető be. Azzal a szabályozói döntéssel, hogy a Vbö. magába ötvözte a különleges jogrendi szabályok

rendszerét,⁸ a régi Hvt. szerkezete az egyik részt érintő módon ürült volna ki, így a cím és a tartalom nem orvosolható összeütközésbe került.

Más oldalról ugyanakkor a *honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szóló 2013. évi XCVII. törvény* (a továbbiakban: régi Haktv.) és a régi Hvt. közötti határmegvonás problémája két szempontból is felmerült. A két törvény eredeti megfogalmazása során a honvédelmi kötelezettségekkel összefüggő egyes sarkalatos szabályokat a régi Haktv. részeként határozták meg, másrészt viszont a régi Hvt. időközi módosításai folytán a honvédségi adatkezelést letűkröző rendelkezésekkel egészült ki, amelyek tárgya a honvédelmi célú, nem a Magyar Honvédség szervezetéhez és feladataihoz közvetlenül kötődő adatkezelés volt.⁹

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

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

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

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

⁸ Kádár Pál értékelése szerint az alaptörvényi terminológiaváltozásokon, a különleges jogrendi szabályok összevonásán túl az igazgatási szervezetrendszer összkormányzati szemléletű megújítása is az új Hvt.-re ható szabályozási elem. Lásd KÁDÁR 2021: 9.

⁹ BALOGH 2018:185.

A 2022. évi országgyűlési választásokat követő új kormányzati rendszer egyik meghatározó eleme a Covid-válságkezelés időszakában a Belügyminisztériumhoz integrált egészségügy-irányítás katonaegészségügyi szegmensére vonatkozó intézményi elkülönülés megszüntetésének rögzítése 2023. január 1-jei fordulónappal.¹⁰ Tekintettel arra, hogy a jogbiztonság szempontjából mellőzhetetlen korrekciós igény mutatkozott a Hjt. és a Hajtv. hivatkozásainak felülvizsgálatára, a jogállási és intézményi/szervezeti elemeket is tartalmazó átszervezési szabálytömeg ezzel párhuzamosan nem volt a 2022. tavaszi törvényhozási időszakban kialakítható.

E ponton tehát a védelmi és biztonsági reformtól független szempontokkal indokolt újabb – a kivitelezhetőség szempontjait erősítő – érv merült fel a jogállási törvények módosításával kísért újraszabályozási technika mellett. Nem kétséges, hogy a honvédegségügy (véltetően részleges) integrációja következtében az érintett katonák és honvédségi alkalmazottak meghatározó hányadát érintő jogállásvaltozás prognosztizálható, illetve ezzel egyidejűleg az új Hvt. veszélyhelyzeti eredetű intézményirányítási különös szabályainak, valamint az egészségügyi alkalmassági adatkezelésnek a felülvizsgálata gyakorlatilag az új törvények hatálybalépése pillanatát szorosan követve már normaszöveg szintű korrekciókat igényelnek.

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

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

Vitathatatlan ugyanakkor, hogy a védelmi és biztonsági reformnak a Magyar Honvédség feladatrendszerének megfogalmazása során olyan jelentős szerepe volt, amely – a fegyverhasználati különös szabályok egységesítésére irányuló szabályozási szándék mellett – végső soron az új Hvt. elfogadását a reform egyik mérföldkövévé tette, továbbhatva a *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* (a továbbiakban:

¹⁰ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 244/C. §-ában rögzített egészségügyi szolgáltató-átalakítási fordulónap két érintett miniszter együttes új intézmény-létrehozási felelősségével.

Btk.) kapcsolódó fejezeteinek felülvizsgálatához.¹¹ Elég csak a fogalommeghatározásokat tartalmazó Btk. 459. § többszintűvé válására utalnunk abból a szempontból, hogy az új Hvt. szerinti fogalomhasználat mennyiben közvetítő szerepű az alaptörvényi tényállásokban szereplő fogalmak önálló büntetőjogi értelmezési tartományának kialakítása során. A Vbő. Btk.-lenyomatához képest így jelentősebbnek minősíthető a honvédelmi szabályozásváltozás felülvizsgálatából eredő szabályozási szükséglet azzal együtt, hogy az esetleges alkalmazási gyakorlatban a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény szerepe valószínűleg jelentősebb lesz, mint a Btk.-é. A modellezett érvényesülés során a szabálysértési szankció a katonai szolgálati kötelezettség érvényesülésének akadályozására törekvés esetén annak érvényesítésével egyidejűleg is megvalósulhat, és csak a szolgálat lehetetlenülését eredményező magatartások vezetnek büntetőjogi szankcióhoz.

Összességében ugyanakkor éppen a sarkalatos tárgykörök eltérő aránya és mélysége miatt elengedhetetlennek ítéljük a *lex specialis*-szituációk érdemi mérlegelését. Hadiállapoti szabályok esetében ugyanis éppen az alaptörvényi determinációk honvédelmi-specifikus megfogalmazása teszi elsődlegessé tartalmi szempontból a szabályozás honvédelmi olvasatát a különleges jogrendi beavatkozási eszközrendszer Vbő.-be átkerült mérlegelési feltételei mellett is. Nem azért zárható ki a női vagy kiskorúakra vonatkozó hadkötelezettség hadiállapotban is, mert az a Vbő. szerint adott esetben szükségtelen vagy aránytalan korlátozásnak tűnne, hanem mert az a gyermekkatonaság nemzetközi jogi tilalmával, illetve a megengedett pozitív diszkrimináció honvédelmi alkotmányossági dogmatikai vívmányával, ezáltal az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdés tételes szabályával összeegyeztethetetlen. Hasonló módon a Vbő. alapján nem lehetséges gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget szükségállapoti feladatok érdekében előírni, ha az végső soron az Alaptörvény XXXI. cikk (6) bekezdése alapján honvédelmi vagy katasztrófavédelmi célokra, nem pedig védelmi és biztonsági érdekek gyűjtőfogalmára korlátozott.

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

Az új törvényekkel a honvédelmi és honvédségi szervezetek fogalmi elhatárolása következtében lényegesen strukturáltabbá válhatott a katonai tevékenységek szabályozása. A *honvédelmi* megjelöléssel a Magyar Honvédség szervezetrendszerén kívül is értelmezhető folyamatok kiemelésére és egységesítésére törekedtek. Ennek során az országon belüli és azon kívüli tevékenység elkülönítése kisebb jelentőséget nyert, mint az egyes tevékenységi formák időbeli körülményeinek értékelése. Mindez azzal együtt igaz, hogy a Vbő. csak a különleges jogrendi szabályozás kereteit rögzítette, az új Hvt. pedig csak az esetleges különleges jogrendi többletfeladatokra való felkészítés békeidőszaki kötelezettségét jeleníthette meg. A különleges jogrendi feladatok tényleges

¹¹ Lásd az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvényt.

szabályozása az AT9M hatálybalépését követően egyértelműen különleges jogrendi kormányrendeletek tárgya lehet csak.¹²

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

2.1. A régi és az új Hvt. szerkezetének összehasonlítása

Az új Hvt.-vel és új Haktv.-vel megvalósult szabályozási koncepció fejezeti szerkezetekre kiható következményeit a szerzők a tanulmány bővebb változatában korábban bemutatták.¹³ A törvényi szerkezetek összevetése alapján megállapítható, hogy

- az adatkezelési törvények részszintű tagoltságának a hiánya konstans;
- a Vbö. részekre tagolása során csak részlegesen tért el a régi Hvt. mintájától, a szervezeti részt az irányításra fókuszálva és a válságkezelési rész küszöb alatti és különleges jogrendi szintjének elkülönítésével, az új Hvt.-ben pedig a különleges jogrendi keretek helyét a békeidőszaki válságkezelési formák vették át;
- az új Haktv. fejezetrendjében áttekinthetőbb és egyszerűsített rendszert érvényesíthetett az adatkezelési jogcímek csoportosításával, mivel az igazgatási és járulékos kötelezettségi rész átkerült az új Hvt.-be, a régi Hvt.-ből átkerült honvédelmi adatkezelési szabályok pedig tömbösíthetők voltak;
- az új Hvt. esetében az AT9M- és Vbö.-determinációk (Honvédelmi Tanács szabályainak elhagyása, különleges jogrendi tárgykör átkerülése) mellett az érdemi szerkezeti döntés a honvédelem / Magyar Honvédség, tehát a szervezeti szempont szerinti tagolás, illetve a katonai válságkezelés eltérő szabályainak kiemelése lett, utóbbi esetben a Vbö. szerkezeti innovációjának visszahatásaként.

¹² A régi Hvt. végrehajtási kormányrendeletébe, a 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendeletbe a Covid-veszélyhelyzeti kivezető szabályozással párhuzamosan beépítették az egészségügyi válsághelyzeti különleges jogrendi szabályok általános feladat-kiterjesztési felsorolását a XIII/A. fejezetként. A létesítményvédelem, közterületi járőrszolgálat és védelmi intézkedés-ellenőrzés esetében azzal, hogy a veszélyhelyzetnek az Alaptörvény tizedik módosítása (a továbbiakban: AT10M) szerinti kiterjesztései vonatkozásában a rendszeti közreműködési feladatokon túl katonai érdek szempontjából is értelmezhető feladatok (humanitárius tevékenység, valamint egyes államhatárral kapcsolatos feladatok a határ védelme és ellenőrzése körében egyaránt) is aktiválható lehetőségként bekerültek a rendeletbe.

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

¹³ BALOGH–TILL 2022.

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

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

- a Vbő. szerinti feladatok hangsúlyozására, illetve a kapcsolódások preferenciális besorolására irányul hat előfordulás;¹⁴
- a fogalomrendszer egységesített kiterjesztését szolgálja három meghatározás;¹⁵
- a honvédelemmel összefüggő feladatok sajátos követelményeit alapozza meg két előfordulás;¹⁶
- a közérdekű használat, illetve a kártalanítási eljárásrend kiterjesztésére irányul három rendelkezés;¹⁷ valamint
- a honvédelmi veszélyhelyzet minőségileg eltérő altípusként az összehangolt védelmi tevékenység (békeidőszaki válságkezelés) alá sorolását tartalmazza a 107. § (4) bekezdés.

Mindez – összevetésben az új Hvt. terjedelmének egészével és innovatív elemeinek arányával – szükségessé teszi ahhoz a szakirodalmi vitához való kapcsolódást, amely az „abroncs vagy habarcs/malter”-metaforában a Vbő. jogrendszerben betöltött szerepét érintette.¹⁸ Nem vitatható a Vbő. szemléletegységesítő szerepe az alaptörvényi peremfeltételek egyes sajátosságai által le nem fedett szabályozási térben: mindez ugyanakkor a „minialkotmány” allegóriája helyett inkább nagyobb szabadságfokot engedő hasonlattal jellemezhető: a szabályozások hagyományos szilárdságú elemei közötti összetartás legalább annyira fontos a fal szerkezete szempontjából, mint egy hordó abroncsai a dongák összetartása során. Hatásmechanizmusa szempontjából ugyanakkor nem külső irányú kényszerítő erőről vagy ernyőről,¹⁹ hanem együttesen megszilárduló kötések rendszeréről van inkább szó. Végso soron ugyanis nem feledhető, hogy a Vbő. eredeti változata a régi

¹⁴ Új Hvt. 1. § (7) bekezdés, 2. § d) pont, 9. § (4) bekezdés, 58. § (2) bekezdés, valamint 59. § (1) bekezdés l) és (2) bekezdés h) pontok.

¹⁵ Új Hvt. 3. § 12., 17. és 26. pont.

¹⁶ Új Hvt. 11. § (2) bekezdés és 45. § (1) bekezdés.

¹⁷ Új Hvt. 55. § és 57. § (2)–(3) bekezdés.

¹⁸ KÁDÁR–TILL 2022: 10–16.

¹⁹ KÁDÁR 2022: 13.

Hvt. módosítására és részleges hatályon kívül helyezésére irányult, amelyhez képest markáns és független változóként ható dogmatikai innovációk jelentek meg az új Hvt. szövegezése során.

2.2. Az új Hvt. témaköreinek jegyzéke

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

Mint arra külön tanulmány már utalt, a védelmi és biztonsági funkciók honvédelmi tevékenységhez és a Magyar Honvédséghez mint szervezethez kapcsolódása különböző tartalmi és szervezeti variánsokhoz vezethet a gyűjtőfogalom-használat és a sarkalatosági elvárás terjedelmének mátrixában.²⁰ Hasonló, önálló alkotmánybíróági előtörténettel is bíró komplex kérdéskör a Magyar Honvédség mint fegyveres erő *irányításának és vezetésének* elhatárolása, amelynek részletes vizsgálatát, illetve ezen szabályozási rendszer ágazati szegmensének jövőjére kiható problémáit a 3. fejezet tartalmazza. Mivel az irányítási szegmens szereplőinek feladatkörében az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdése szerinti megvalósult változásokat már külön tanulmányban részletesen elemeztük, e tárgykört jelen tanulmányban mellőzzük.²¹

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

²⁰ KÁDÁR–TILL 2022: 11–13.

²¹ TILL 2021b: 18–30.

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

Szintén a különleges jogrendi kategóriarendszer szűkítéséből eredő időbeliségi kérdés a *honvédelmi válságkezelés* két esetének nevesítése az új Hvt.-ben: míg azonban a honvédelmi válsághelyzet – a honvédelmi veszélyhelyzet összehangolt védelmi tevékenységbe integrált jogutódjaként – eredendően békeidőszaki válságkezelési minőségű, a váratlan támadás elhárítása viszont különleges jogrendi kategóriából minősült át békeidőszaki válságkezeléssé.

Nemcsak ezekben az atipikus feladatellátási körülményekben merült fel az időbeliségi szempontok értékelése, hanem a Magyar Honvédség fegyverhasználatához kötött tevékenységei, különösen az *őr, ügyeleti és készenléti szolgálatok* rendszere szempontjából is.

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

3. A védelmi képességek összehangolása a honvédelmi ágazaton belül

„Mindig alakulni s változtatni, odasimulni és áldozni valamit [...] Csak nem biztonságban élni. Mindig várni a vihart és a tűzvészt. S ha beköszönt a vihar és a tűzvész, nem csodálkozni és nem sopánkodni. Nyugodtan mondani: Itt van. S oltani és védekezni.”
Márai Sándor: Füves könyv – az élet ritmusáról

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

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

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

Amikor 2019. január 1-jével megalakult az MH Parancsnoksága (a továbbiakban: MHP), az az úgynevezett dezintegrációs folyamat²² nyitó, s azóta is az egyik fő, de nem egyetlen, hanem egy máig még le nem zárt folyamatot megkezdő állomása volt. Amikor a Honvéd Vezérkart (HVK-t) az MHP – nemcsak nevében, hanem struktúrájában – váltotta, akkor magát a HVK-t a honvédelmi törvény megtartotta, igaz, nem

²² A szakirodalom elsődlegesen a vezetés és irányítás elméleti kérdéseinek elkülönítésére fókuszált, ugyanakkor részletesen dokumentált a NATO-elvárásként tételezett integrációs folyamat előkészítése is. A jelen fejezet – visszautalva a korábbi alkotmánybíróági elvárásrendszerre – az új szabályozási környezet kialakítását veti össze a feléledő alkotmányossági kritériumokkal arra is tekintettel, hogy a korábban a honvédelmi miniszter személyében integrált irányító és vezető személy az alkotmánybíróági elvárásoknak nem mindenben felelt meg azzal együtt, hogy a határozatban alkalmazott megközelítés elvetette a vezetés és irányítás funkcionális (tartalmi) elkülönítésének lehetőségét. A vezetés és irányítás általános előzményei vonatkozásában lásd különösen FICZERE 2000; SZAMEL 1963; 1973; és ZSUFFA 2004.

Az integrációs folyamat leírását és értékelését lásd különösen FEHÉR 1997; HORVÁTH–KISS 1998: 140; HORVÁTH–KISS 2001: 112; KÁDÁR 2009a; 2009b; 2016; SZÉKELY 1998; TILL 2017: 129–141 és TORMA 2008.

definiált, azaz „szabadon kitölthető” tartalommal.²³ Innentől kezdve egyik olvasatban az nem lehetett koncepcionális vita kérdése, hogy van-e, lehet-e újra Honvéd Vezérkar, az viszont igen, hogy az a Magyar Honvédség Parancsnoksága *mellett* vagy *helyett* legyen-e.²⁴ Az elemzés teljességéhez hozzátartozik egy másik szemlélet ismertetése is, miszerint az Alaptörvény kilencedik módosításával 2022. november 1-jével „a Magyar Honvédség legmagasabb katonai beosztásának megnevezése, a Honvéd Vezérkar elnevezéssel együtt elvesztette alkotmányos determináció-jellegét”.²⁵

Egy 2022. nyári döntés²⁶ értelmében tisztázódott, hogy az MHP-t 2023-tól ismételtén a HVK elnevezés váltja majd fel – de csak elnevezésében, mivel a Honvédelmi Minisztériummal (HM) való ismételt integráció már nem merül fel. Az imént használt „ismételt” kifejezés tehát nem is pontos, hiszen 2018. december 31-ig „HM” HVK volt, míg a szükséges módosítás következtében „MH” HVK lesz – természetesen az említett törvényi szintű tartalmi feltöltést követően.

Az alapvető cél természetesen nem a Honvédséget vezető²⁷ felsővezetői, stratégiai szerv egyszerű átkeresztelése, hanem a HM és az MH valós szétválasztása volt. Ez a dezintegrációs, „szeparációs” folyamat azonban még a mai napig nem zárult le, pedig az nemcsak politikai célt szolgál (a Kormány alaptörvényi irányítási jogkörének természetes megtartása mellett), hanem bürokratikus elemeket is lebonthatna, ami az operativitást ellenhatásként növeli. A kettő ugyanis részlegesen összefügg, a dezintegráció több területen bürokráciacsökkentő hatással is jár – vagy járna, ha valóban végbemenne.

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

A HM és a MH dezintegrációja 2018-ban kezdődött meg, 2019. január 1-jével lépett hatályba, de valójában a mai napig nem fejeződött be. A tanulmány e fejezetében a dezintegráció leglényegesebb kérdését, az irányítás/vezetés elhatárolását vizsgáljuk abbéli meggyőződésben, hogy megnyugtató módon lehet sikerrel befejezni a haderő leválását a közigazgatásról. Jelen tanulmány 5. fejezetében a bürokráciacsökkentésre teszünk javaslatot, a logikai síkot megtartva a dezintegráció, azaz az önálló(bb) MH előnyeinek ezen oldalát is bemutatva.

²³ A régi Hvt. szerint: „A Magyar Honvédség parancsnoka betölti a Honvéd Vezérkar főnöki beosztást is.” Ennek többek között oka maga az Alaptörvény, amely 9. módosításáig maga is nevesítette 49. cikkének (1) bekezdésében a Védelmi Tanács kapcsán a Honvéd Vezérkar főnökét.

²⁴ A 63/1992. (XII. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az értelmezett rendelkezésből nem következik olyan alkotmányos kötelezettség, amely szerint a Magyar Honvédség parancsnoki és vezérkari beosztásához rendelt hatásköröket egy és ugyanazon személy nem gyakorolhatja.

²⁵ TILL 2021a: 28.

²⁶ Orbán: ismét felállítjuk a Honvéd Vezérkart 2022. Megvalósítását lásd a *Magyar Honvédség működésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról* szóló T/1788. számú törvényjavaslat szerint. A jelen tanulmány a továbbiakban az MHP/MHPK terminológiát használja a törvényjavaslat tervezett hatálybalépésétől függetlenül is a rendszer leírására.

²⁷ Az új Hvt. 74. § (2) bekezdés alapján a Magyar Honvédség parancsnoka vezeti a Magyar Honvédség Parancsnokságát és irányítja a honvédségi szervezeteket. Ugyanakkor ha a Honvédséget mint egyetlen entitást nézzük, azt az MHPK *vezeti*. Mindezek alapján a Honvédségre vonatkoztatva (Hvt. alapján) a HVK felsőszintű vezető szerv, amely költségvetési szempontból (Áht. alapján) viszont középírányító.

3.1. A vezetés-irányítás elmélete és szabályozása

A vezetés és irányítás kérdéskörének vizsgálata alapvető feladat, hiszen ez határozza meg az előjáró-alárendelt egymáshoz való viszonyát. Nem kérdés, hogy az Alaptörvény értelmében az MH-t a Kormány irányítja,²⁸ s a Hvt. értelmében a Kormány ezen jogkörét a Kormány tagjaként tipikusan a honvédelmi miniszter gyakorolja. Megjelenik ugyanakkor új szereplőként a Kormány egy másik tagja, a kormányfő, aki „megörökölte” a köztársasági elnök OFVT kapcsán meghatározott szerepét. Ugyanakkor tisztázandó az „irányítói” és a „vezetői” jogkör tartalma. Vizsgálatunk törvényi szintű fókusza tehát, hogy mi a Kormány, a Kormány tagjaként a miniszter, s mi az MHPK jogköre, felelőssége.

A honvédelmi ágazat ma, a leginkább koordinációs és nem szakmai-ágazati szerepet betöltő Vbő. kihirdetése és 2022. novemberi hatálybalépése ellenére ugyanúgy egységes, homogén felelősség, mint korábban. A Vbő. ugyanis kimondja, hogy „Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni, s ennek egységes irányítása, valamint az ebben érintett szervezetek, képességek és erőforrások működtetésének, illetve kiaknázásának összehangolása állami feladat”.²⁹

A védelmi és biztonsági igazgatás definíciója szerint is az a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a *Kormány* irányítása mellett történik.³⁰ Hangsúlyozandó, hogy az új Hvt. a védelmi szabályozás teljes összhangját teremti meg saját fogalommeghatározásakor, amikor is a honvédelmi igazgatás³¹ és a katonai igazgatás esetén³² is önmagát a Vbő. fogalmi kontextusán belül értelmezi. A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve is 2022. október 1-jei hatállyal a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő költségvetési szerv, a Védelmi Igazgatási Hivatal.³³

²⁸ A 2022. november 1-jétől hatályos Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdése szerint a Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja. Ugyanakkor a (2) bekezdés célja a működés-irányításon túli jogköröket, amikor arról rendelkezik, hogy a Magyar Honvédség irányítására – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben meghatározott keretek között az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter jogosult.

²⁹ Vbő. 1–2. §.

³⁰ Vbő. 5. §.

³¹ Új Hvt. 3. § 12. pont: „honvédelmi igazgatás: a védelmi és biztonsági igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint az e feladatra kijelölt, Vbő. szerinti közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelemre való felkészítéssel, az országvédelemmel, a honvédelmi válsághelyzettel és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos, továbbá egyes szövetségesi kötelezettségből eredő feladatokat”.

³² Új Hvt. 3. § 17. pont: „katonai igazgatás: a Vbő. szerinti közigazgatási szervek és a Honvédség törvényben kijelölt szervei jogilag szabályozott és a honvédelmi igazgatás részét képező olyan tevékenysége, amely Magyarország fegyveres védelme feltételeinek megteremtése és megvalósítása érdekében a jogalanyok honvédelmi kötelezettségeinek és önként vállalt honvédelmi feladatainak tervezésére, valamint a kötelezettségek és a vállalt feladatok végrehajtására irányul”.

³³ A *Védelmi Igazgatási Hivatal létrehozásával összefüggő egyes költségvetési intézkedésekről* szóló 1434/2022. (IX. 7.) Korm. határozat.

A Kormány irányítói jogkörén belül a központi összehangolásért felelős Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter feladatköre³⁴ azonban nem írja felül a honvédelemért felelős (valamint a rendvédelemért felelős) miniszter feladat- és hatáskörét. A Vbő. ugyanis nevéhez hűen a különböző védelmi tevékenységek összehangolásáért felel, és jogi értelemben – alkotmányos, dogmatikai megközelítésben – nem előzi meg az ágazati (honvédelmi, rendvédelmi, katasztrófavédelmi) törvényeket. Ismételten hasonlattal élve a Vbő. nem „szupertörvény” (az csak az Alaptörvény lehet, ilyen jogkört egy törvény sem vindikálhat magának), hanem sokkal inkább kötőanyag: ha az ágazati (honvédelmi, rendvédelmi, katasztrófavédelmi) törvényeket tégláknak tekintjük, amelyek lehetnek bár betonkemények, de egyszerűen egymás mellé téve szét is csúszhatnak, akkor a Vbő. garantálja az összeillesztésüket. Mindez intézményesen kihat ugyan az irányítói feladatokra, de jogkörkollíziót nem eredményez.

Vizsgálatunk tárgya tehát sokkal inkább az ágazatként értelmezett honvédelmi területre, a HM-re és az MH-ra fókuszál. Nyomatékosítva, vizsgálatunk célkeresztjében tehát az áll, hogy mi a Kormány tagjaként a miniszter, s mi az MHPK (2023. január 1-jétől a HVKF) jogköre, felelőssége. Amennyiben ugyanis valóban önállósodott/önállósodik az MH, akkor a HM-nek nincs egyéb feladata, mint a letisztult irányítási klasszikus hármas feladatkör:

1. feladatot (irányt) meghatározni;
2. biztosítani a végrehajtáshoz szükséges (jogi, pénzügyi) eszközöket;
3. ellenőrizni a végrehajtást.

Mint lentebb látni fogjuk, maga az Alkotmánybíróság fejtette ki indokolásában az MH irányításának értelmezése kapcsán, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül (főltötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el.³⁵ Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. A vezetés tehát a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat. (Mivel e fejezetben a HM és az MH viszonyát helyeztük a fókuszba, így a HM Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot [a továbbiakban: KNBSZ] vagy általában a Vbő.-t érintő tágabb honvédelmi ágazati irányítói jogkörének, továbbá a törvény vagy kormányrendelet által odatelepített további sui generis feladatok elemzésétől most eltekintünk.) Mindazonáltal az irányítói szerepkörben kiemelendő, hogy politikai döntést csak politikai felelősség terhe mellett lehet hozni³⁶ – s ebben a „mit” versus „hogyan” kérdéskörben

³⁴ Vö. a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútumrendelet) 29. § e) pont: „A Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter a miniszterelnök útmutatása szerint a nemzetbiztonsági főtanácsadóként működő nemzeti információs államtitkár útján koordinálja a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásával kapcsolatos kormányzati feladatok ellátását, illetve kezdeményezi a Kormány feladatkörében érintett tagjai összehangolt védelmi tevékenységét.”

³⁵ 48/1991. AB határozat indokolás II./2. pontja.

³⁶ Vö. TILL 2015: 69.

is megmutatkozik a különbség a „szakmai végrehajtói” vezető és az inkább „politikai” irányító között.³⁷

Mindezt rögzíti helyesen az új Hvt., amely szerint a honvédelmi miniszter ellátja a Kormány által meghatározott honvédelmi irányítási és a Honvédség irányításával kapcsolatos feladatokat, és irányítja az MHPK tevékenységét,³⁸ míg az MHPK vezetői az MHP-t és irányítja a honvédségi szervezeteket.³⁹

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

Meglátásom szerint így például az MHP belső szervezeti kialakításába való esetleges beavatkozás a HM részéről az irányítói szférából a vezetői szférába átnyúlva túlterjeszkedő, mert a *HM irányító és nem vezető*, így ez túlmutat az irányítási funkciókon, és átelveszi a helyi vezető (MHPK) belső szervezési szabadságát – miközben az SZMSZ-t úgyis a miniszter hagyja jóvá. Másik fontos eleme e kérdéskörnek a miniszter személye: az idézett, irányításról szóló Hvt.-rendelkezés a honvédelmi miniszterről, és nem a Honvédelmi Minisztériumról szól.⁴⁰ A miniszter mint irányító igénye szerint természetesen az ő irányában jelenteni kell, de sem a HM szakmai főosztályai, sem a szakmai felsővezetők ilyen jelentést nem kérhet(né)nek be miniszteri mandátum hiányában, mert ez teljesen a dezintegráció ellen hat, és nem értelmezhető a civil kontroll eszközeként. Indokaim részletesebben az alábbiak.

3.2. A vezetés-irányítás alkotmánybíróági értelmezése

Elemzésünket a már hivatkozott, még az Alaptörvényt megelőző, azaz az Alkotmány idejéből származó, ám koncepcionálisan érvényét nem veszítő AB határozat vizsgálatával kezdjük, amelyet az általános közigazgatási szabályozás követ, hogy azon keresztül

³⁷ A 63/1992. (XII. 11.) AB határozatra való hivatkozás ugyancsak releváns: a határozat 1. pontja kimondja, hogy „mivel az Alkotmány a fegyveres erők vezetési struktúráját nem szabályozza, az nem alkotmányossági kérdés”, illetve kiemelte, hogy a Magyar Honvédség az Alkotmány szerint semmiképpen nem minősül önálló hatalmi ágának. Ebből következően a Magyar Honvédség legmagasabb szintű vezetői beosztásaihoz rendelt hatáskörök gyakorlásának módja – miután része a végrehajtó hatalmat egyébként megillető hatásköröknek – nem érinti az irányításra jogosult szervek alkotmányban meghatározott hatáskörét.

³⁸ Új Hvt. 8. § és 13. § (1) bekezdés.

³⁹ Új Hvt. 74. § (2) bekezdés.

⁴⁰ Mindez igaz akkor is, ha az új Hvt. 13. § (2) bekezdése kimondja, hogy a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium az ország katonai védelemre való felkészítésének tervezéséért, szervezéséért, valamint a honvédelmi feladatellátás és – a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium és a KNBSZ kivételével – a honvédelmi szervezet irányításáért felelős központi államigazgatási szerv. Jelen esetben az irányításért felelős szervnek valójában az Alaptörvény 45. cikkéből levezetve kizárólag az irányító miniszter előkészítő szervezeteként való felelőssége értelmezhető.

eljuthassunk a honvédelmi ágazatspecifikus normaelemzésig. A Magyar Honvédséget érintő 48/1991. (IX. 26.) AB határozat indokolásának II./2. pontja szerint: „[...] az *irányítás és vezetés* is a szervezet eredményes működtetésére irányul. Az alapvető különbség az, hogy az *irányító* az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a *vezető* viszont a szervezet csúcán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervre alapvető befolyást gyakorol. [...] Az irányítást az *irányító* szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. [...] Az irányítónak természetesen lehetnek hatósági igazgatási jogosítványai is. A *vezetés* a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat.”

Példa erre a honvédelmi miniszter 2022 nyarán kiadott utasítása,⁴¹ amely helyesen irányítóként arról rendelkezik, hogy az MHPK „gondoskodjon az MH stratégiai és hadművelleti szintű képességei előtérbe helyezéséről”, továbbá „erősítse meg az azonnali reagálásra alkalmas haderő képességet”. Ezenfelül az MHPK „a harcképesség növelése érdekében a szervezeti struktúra felülvizsgálatával, a redundanciák megszüntetésével olyan felkészült köteléket alakítson ki, amely rövidebb készenléti idő mellett is képes a harcfelelőtel teljes spektrumát ellátni”. Végül a miniszter arról is rendelkezett, hogy a hatékonyabb felkészülés érdekében az MHPK ideiglenes kötelékeket is kialakíthat. Itt tehát az irány és a keret adott, de a végrehajtás – helyesen – a parancsnok jogköre, egyben felelőssége.

3.3. A Ksztv⁴² szerinti irányításfogalom tartalma

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

Az államigazgatási szerv irányítása alatt (fontos azért, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában) taxatíván felsorolt jog- és hatásköröket kell érteni.⁴³ Ezek közül az államigazgatási szerv alapítása, SZMSZ-ének jóváhagyása, átalakítása, valamint megszüntetése mint miniszteri jogkör a Hvt.-ben is megtalálható. A vezető (MHPK) kinevezése kapcsán a köztársasági elnök irányítók közötti alaptörvényi megjelenítése értelmet

⁴¹ A Magyar Honvédség harcképessége, reagálóképessége, vezetési rendje készenléti helyzetbe helyezésével kapcsolatos egyes előkészítő feladatokról szóló 27/2022. (VII. 13.) HM utasítás 2. § (2)–(3) bekezdések.

⁴² A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

⁴³ Ksztv. 2. §.

nyer.⁴⁴ A törvényesség, pénzügyi téren az irányítói ellenőrzés jelenleg is szabályozott a honvédelmi ágazatban, bár az államigazgatásban elvi szinten mérhető „hatékonysági” ellenőrzés már nehezebben értelmezhető a minisztérium (közigazgatás) és a MHP (haderő) viszonylatában.⁴⁵

Fontos rendelkezés azonban, hogy ha törvény külön nevesítve kivételt nem tesz, az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv (bár ez az MH-ra mint fegyveres szervre pont nem értelmezhető, hacsak nem általános elvi éllel) *hatáskörét nem vonhatja* el, és döntését nem változtathatja meg. Néhány helyen azonosítható be hatáskörelvonásnak tűnő (de valójában nem hatáskörelvonási) jog, azonban az sem intézményi, hanem személyi jellegű. Ilyen például, amikor a Hjt.⁴⁶ kimondja, hogy a miniszter magához vonhatja a Magyar Honvédség parancsnoka, a KNBSZ főigazgatója, az állományilletékes parancsnok, az előjáró parancsnok, a központi személyügyi szerv vezetője munkáltatói jogköreit.

Az irányítástól eltérő fogalom a felügyelet,⁴⁷ amelyre most nem térünk ki.

3.4. A Hvt./Hvt. vhr. szerinti irányításfogalom (katonai szervezet esetében)

A honvédelemért felelős miniszternek⁴⁸ a honvédelem és az egyes honvédelmi szervezetek irányításával összefüggő feladatait

- a) törvény,
- b) a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet,⁴⁹ valamint
- c) a honvédelmi törvény végrehajtási rendelete (a továbbiakban: Hvt. vhr.)
határozza meg.

A honvédelemért felelős miniszter nevében ugyanakkor e hatáskörök gyakorlása során más személy eljárhat.⁵⁰

Ad a) A Hvt. kapcsán már a 2012-ben hatályba lépett régi Hvt.-ben megjelent az úgynevezett speciális, kettős irányítás, amely az MH Katonai Képviselői Hivatal (KKH),

⁴⁴ A köztársaság elnöknek az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdés szerinti irányítók között szerepeltetését az új Hvt. 5. §-a részletezi.

⁴⁵ A „hatékonyságra” szemléltető példa lehet a toborzás, még pontosabban a kiáramlást is mérő teljes fluktuáció, amelynek mutatói objektíve mérhetőek a haderőn belül – míg a katonai humánpolitikát az irányító közigazgatásban írják, így kérdéses, hogy a hatékonyság valóban számonkérhető-e.

⁴⁶ Hjt. 4. § (2) bekezdés.

⁴⁷ A Ksztv. 4. § szerint, ha jogszabály államigazgatási szerv felügyeletét említi, azon a fenti táblázatban
a) – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a 2. § (1) bekezdés b) pontjában,
b) a 2. § (1) bekezdés c) és d) pontjában és
c) – kizárólag az a) és b) ponttal összefüggésben – a 2. § (1) bekezdés h) és i) pontjában meghatározott hatáskörök együttesét kell érteni.

⁴⁸ Új Hvt. 14. § (1) bekezdés szerint.

⁴⁹ A statútumrendelet.

⁵⁰ A Hvt., a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) szerint – ezeket általában a HM SZMSZ-ben kell delegálni.

az MH Egészségügyi Központ és az MH Budapest Helyőrség Dandár tekintetében jog- és hatáskört osztott meg az MHPK és a HM valamelyik államtitkára között.

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

- honvédelemért,
- a védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolódó központi beszerzésekért, a védelmi fejlesztésekért,
- sportpolitikáért, sportlétesítmény-fejlesztésért és gazdálkodásért, kiemelt nemzetközi sport- és sportdiplomáciai események rendezéséért felelős tagja.

Ugyanakkor itt elsősorban csak a honvédelmi törvény végrehajtási rendeletére⁵¹ történik visszautalás, így e rendelet további elemzése nem szükséges. (Bár érdekesség a védelmi terület egy átfedése az NBS esetében, amely korábban a Hvt. vhr.-ben honvédelmi feladatként szerepelt, jelenleg azonban a jelenleg hatályos Statútumrendelet – talán mint *lex posteriori* – értelmében a külgazdasági és külügyminiszter a külpolitikáért való felelőssége keretében felel a kül-, biztonság- és védelempolitikáért, e tekintetben javaslatot készít a Kormány kül-, biztonság- és védelempolitikai tevékenységére, és irányítja az ebből eredő kormányzati feladatok előkészítését, koordinálja és ellenőrzi annak végrehajtását.)

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

- 2010-ben⁵² a honvédelmi miniszter feladat- és hatáskörének megemlítésére sem volt igény, a honvédelmi miniszter egyedül a külügyminiszter helyettesítőjeként jelenik meg;
- 2014-ben⁵³ szinte tömonddattal, de legalább már megjelenik: e mondat valójában csak átutalás a Hvt. vhr.-re (és a ciklus félidejéig szerepelt benne a nemzeti rendezvények koncepciójára való rendelkezés is);
- 2018-ban⁵⁴ ugyancsak hivatkozással technikával átutalt a Hvt. vhr.-re, valamint a hivatkozás kiegészült a hadigondozás és a Nemzeti Közszoigálat Egyetem törvényi feladataival is.

⁵¹ A tanulmány készítésekor a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet; a tanulmánykötet kiadásakor már a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet.

⁵² Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet.

⁵³ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet.

⁵⁴ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet.

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

A HM közigazgatási államtitkárának is vannak irányítói jogkörei, azonban azok nem terjednek ki magának a Honvédségnek az irányítására, inkább hatósági, jogi és gazdálkodási jellegűek.

Az MHPK rendelkezik mind irányítási (alárendelt szervezetek), mind vezetési (MHP, majd 2023-tól HVK) jogkörökkel. Míg a Hvt., azaz honvédségi értelmezésben maga az MHP/HVK stratégiai felsővezető, addig az Áht. (a HM-et is mint felső szintet figyelembe vevő) értelmezési tartományában középírányító szerve az alárendeltségébe tartozó katonai szervezeteknek.⁵⁵ Érdekesség tehát, hogy míg az Áht. szemszögéből (a *honvédelmi* értelemben) nézve a HM felsőirányítói mivoltából adódóan az MHP középírányítónak minősül, addig a Hvt. szerinti *honvédségi* értelmezési tartományban az MHP a katonai felsővezető, az úgynevezett „más magasabb – pl. haderőnemi – parancsnokságok” meg a középírányítók.

E fogalom tisztázása az irányítás szempontjából kardinális – és nem marginális. HM utastás⁵⁶ ugyanis elrendelte 4 haderőnemi – szárazföldi, légierő, kiber- és különleges műveleti – parancsnokság felállítását „más magasabb szintű parancsnokság” jogállással, ugyanakkor ezen rendelkezés alcímében az MH „középszintű vezető szervek” racionalizálása szerepel. Látható: az új Hvt.-nek az is előnye, hogy nem tiltja, de nem is nevesíti, ezáltal nem vési kétharmados gránitba a haderőnemi parancsnokságokat, ezzel téve lehetővé a szervezési rugalmasságot, így a körülményekhez való könnyebb igazodást is (ami a nemzeti katonai stratégia elvárásainak is megfelelő irány).

3.5. A „tanácsadó” a vezetés/irányítás kérdéskörében

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

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

⁵⁵ A Hvt. vhr. 12. § és az Áht. szerint.

⁵⁶ A Magyar Honvédség Parancsnoksága és a Magyar Honvédség harcképessége, reagálóképessége, vezetési rendjének egyszerűsítése, valamint a bürokrácia csökkentésével összefüggő egyes feladatokról szóló 32/2022. (VIII. 11.) HM utasítás.

Az Alaptörvény 2022. november 1-je előtt hatályos 49. cikke még ismerte a rendkívüli állapotban létrehozandó Honvédelmi Tanács intézményét. Ennek rendelkezése szerint a Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke. Mindebből következik, hogy a HVKF bár „csak” tanácskozási joggal, de aktiválás esetén önálló alanyi jogon vett volna részt a legfőbb döntéshozói szinten. Ebben az értelemben a HVKF – igaz, csak rendkívüli állapot esetén – nem kizárólag a miniszter katonai tanácsadója, hanem magáé a legfőbb végrehajtói hatalomé.

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

A bevezetőben már rögzítettek megismételve: amikor 2019. január 1-jével megalakult az MHP, az az úgynevezett dezintegrációs folyamat nyitó, s azóta is egyik fő, de nem egyetlen, hanem egy máig még le nem zárt folyamatot megkezdő állomása volt. Jelen tanulmány 5. fejezetében az MHP-nak a HM-ből való kiválási folyamatának lezárására, befejezésére teszünk javaslatot, amely ugyanakkor – két legyet egy csapásra – a bürokrácia csökkentésére is irányul.

4. Az új Hvt. szerkezetét meghatározó további kérdések

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

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

4.1. Az alapelvek szerepe az új Hvt.-ben

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

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

Az eltérések a két szövegezés között az alábbiak:

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

A két új bekezdés fogalmazza meg azon eszközrendszert, amelyek útján az állam a felkészítést elősegíteni köteles, alapvetően a felkészítés elméleti szegmenseire fókuszáltnak.⁵⁷ A katonai feladatok vonatkozásában a (7) bekezdés két vonatkoztatási pontot rögzít: a szövetségesi feladatokat és a Vbő.-t, utóbbi esetben ugyanakkor a katonai kihívásokra és fenyegetésekre való reagálás primátusát egyértelműen megszabva. Míg katasztrófavédelmi vonatkozásokban nagyságrendi és politikai mérlegelés tárgya a Vbő. intézményrendszerének hatálya alá kerülés, az új Hvt. és a Vbő. összevetésében viszont a kezelni kívánt kihívás vagy fenyegetés minősége az eljárásrend primátusát eredményező mérlegelendő szempont.

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

⁵⁷ A (6) bekezdés az úgynevezett honvéd kadét programot (HKP) a honvédelmi felkészülés egyik lehetséges kereteként – új jogalkotási vívmányként – törvényi szinten rögzíti. A HKP-nak három, piramisszerűen elhelyezkedő szintje a honvéd kadét közismereti képzés (HKP-I), amely immáron évek óta érettségi tárgyként választható; a honvéd kadét technikumi szakképzés (HKP-II), amely a szakképzési törvény hatálya alá tartozik, valamint a honvéd középiskola és kollégium, honvéd kollégium (HKP-III).

Érdemes ugyanakkor a Vbő. 1. §-át is a vizsgálat körébe vonni.⁵⁸ A „nemzeti ügy” minősítés alá a védelmi és biztonsági kontextus bevonása egyrészt kissé ideologikus jellegű, azonban a Kat. hasonló megoldására tekintettel visszaigazolható, másrészt viszont a rendelkezés fejlesztésekre és szabályozásokra kiható része csak orientációs támpontot eredményez, a jogrendszeren belüli kivételezettséget ugyanakkor nem. Végso soron egy mérlegelést követő tudatosan eltérő döntés is ennek megvalósulásaként értelmezhető, például az új Hvt. és a Vbő. kapcsolódásai szempontjából az elsődleges szabályozás kiválasztása során. A Vbő. és az új Hvt. alapelvi alcímeinek összevetése alapján megállapítható, hogy az új Hvt. 2. §-a a Vbő. 4. §-ának ikertestvére: szerkezete és felépítése beazonosítható, így viszont éppen a két felsorolás szemléleti eltérései igényelnek érdemi összehasonlítást.

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

- az a) pontok a szükségesség és arányosság mérlegelési szempontjait emelik be, amelyek érvényesülési köre a Vbő. esetében a jogkorlátozás, az új Hvt. esetében viszont az intézkedéseken túl az erőkre és eszközökre is kiterjed, a viszonyítás másik serpenyője viszont szűkítettebb, mivel a társadalmi hatások itt nem képez(het)ik a katonai típusú hátrány vagy sérelem részét;
- a b) pontok esetében a honvédelmi cél az elérni kívánt védelmi és biztonsági cél tárgykör szerint konkretizált típusaként is értékelhető, ugyanakkor az új Hvt. esetében a civil irányítás folyamatosságának igénye honvédelmi alkotmányossági sajátos követelmény beépüléseként is értékelhető;
- a c) pontokban az elérendő célokhoz képest választható legenyhébb korlátozás elve közösnek tekinthető, az új Hvt. inkább a megfogalmazás átláthatósága szempontjából átfogalmazott változatnak minősíthető;
- a d) pontokban az átfogó megközelítés és összkormányzati szemléletmód Vbő. szerinti elvével szemben a honvédelmi érdek összemérésében a katonai minőségű eljárásrendek preferálása jelenik meg;
- az e) pontok szerinti érdekösszemérési rendszerekben a nagyobb közösségek érdekének előnyben részesítése kiegészül a honvédelmi érdeksérelemmel szembeni fokozott védelemmel, ismét csak a Vbő. szempontrendszerének másodlagos szemponttá tételével, valamint
- egyetlen többletelemként az f) pontban az ellenőrizhetőség és az egyéni felelősség megállapításának igénye jelenik meg mint a Vbő.-ben nem mérlegelt, de elvben annak alkalmazása során is elvárható szempont.

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

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

4.2. A kötelezettségi rendszer megváltozó időbelisége

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

Az adatbázisok létrehozását szolgálják a járulékos kötelezettségek,⁵⁹ az adatszolgáltatás, a bejelentés és a megjelenés új Hvt. III. fejezete szerinti szabályai. A különböző időbeliségi korlátok áthidalását szolgálja az új Hvt. 19. § (4) bekezdése, amely szerint „[a] járulékos kötelezettségek teljesítése a hadkötelezettség bevezetése nélkül is elrendelhető, de tényleges katonai szolgálatra való behívásra kizárólag a hadiállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően, a kihirdetést követő bevonulási időpontra kerülhet sor”.

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

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

⁵⁹ Az új Hvt. 19. § (1) bekezdés szerint az adatszolgáltatási, bejelentési és megjelenési kötelezettség összefoglaló elnevezése. Azonos tartalommal a régi Haktv. eleme volt.

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

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

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

4.3. A katonai válságkezelés

A honvédelmi válsághelyzet ezen túlmenően mintegy tíz előfordulásban értékelt lehetőség az új Hvt.-ben, ahol a hadkötelezettség érvényesítése mellett az ingatlanokra közérdekű használati jog alapítása, illetve szigorúbb intézkedések bevezetése merülhet fel. Az új Hvt. 107. §-a szerinti célrendszer szomszédos államok válságait kezelni hivatott megfogalmazása⁶⁰ ugyanakkor jelentős átfedést mutat az AT10M veszélyhelyzet-fogalmára vonatkozó kiegészítésével.

⁶⁰ Az új Hvt. 107. § (2) bekezdés b) és c) pontja a hadiállapot alaptörvényi feltételrendszeréhez kapcsolható, távolabbi veszélyeztetésként értékelhető.

1. táblázat: A határon átnyúló veszélyek megjelenése (a szerzők kiemelései)

Új Hvt. 107. § (2) bekezdés a) pont

a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság magyarországi hatásaira tekintettel,

AT10M veszélyhelyzet-kiegészítő szövegrész 51. cikk (1)

A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.

Forrás: a szerzők szerkesztése

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

Az összehangolt védelmi tevékenység és ennek részeként a honvédelmi válsághelyzet szerinti intézkedési katalógusa összehasonlítható az átfedő indokú veszélyhelyzet válságkezelő intézkedéseivel. Alapvető eltérésük, hogy a küszöb alatti válságkezelés intézményeire vonatkozó törvényi szabályok nem korrigálhatók, csak a különleges jogrendi rendeletek⁶¹ alapján érinthetők mélyebben az alapvető jogok, illetve vezethetők be a fenti táblázatban nem felsorolt intézkedések.

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

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

A régi Hvt. a katonai jelképekkel és jelzésekkel közös fejezetben szabályozta a honvédség készenléti és szolgálati rendszerét, az őrzés-védelmet, valamint a fegyver és más

⁶¹ „A Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.” Az Alaptörvény új 53. cikk (1) bekezdése, amely a hadiállapot, szükségállapot és veszélyhelyzet közös szabályait rögzíti.

kényszerítő eszközök használatát, amelyeket az új Hvt. differenciáltabban, több fejezet között megosztva tartalmaz.

A régi Hvt. 80. §-a szerinti fogalommeghatározás ennek megalapozása érdekében három alaptörvényi fogalom, az *alkalmazás*, a *felhasználás* és a *közreműködés* elkülönítésére törekedett azzal, hogy az utóbbi definíciót ténylegesen nem tartalmazta. Az új Hvt. 3. §-a – az AT9M módosításai következtében – a fogalomrendszerből a *felhasználást*⁶² *mellőzi, és az alkalmazás lényegében változatlan, a fegyveres erők rendeltetésszerű, a fegyveres konfliktusok jogának hatálya alá tartozó harctevékenységeire épített fogalmát a közreműködés fogalmával egészíti ki* az 59. § szerinti feladatrendszer megalapozása érdekében. Az új Hvt. ehhez fűzött részletes indokolása értelmében a feladatrendszer elsődleges vonatkoztatási pontja az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerinti alapfeladat-felsorolás primátusa, amelyekhez képest a közreműködői feladatok – ütközés esetén – másodlagos jelentőségűek. Ezeken túlmenően ugyanakkor – a rendelkezésre álló további kapacitások terhére – a feladatrendszer megállapodások alapján közérdekű célból kiegészíthető.

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

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

E fejezetek egymásra vetítése összességében egy mit/mikor/hol/hogyan kérdések mentén differenciált szabályozási mátrixot követve törekszik az NBS 135. pontjában rögzített haderővízióknak való megfelelésre a felszereltég és kiképzettség, rugalmasság és alkalmazhatóság, telepíthetőség és fenntarthatóság mellett a három műveleti térben az együttműködési képesség mennyiségi és minőségi értelmében egyaránt: „135. A Magyar Honvédségnek jól felszerelt és jól kiképzett erőkkel, valamint rugalmas, hatékonyan alkalmazható, telepíthető és fenntartható, a szükséges mértékben interoperábilis képességekkel kell rendelkeznie, a mennyiségi mellett a minőségi mutatók javítására törekedve. Hagyományos országvédelmi és nemzetközi válságkezelési feladatai mellett

⁶² A korábbi fogalom a terrorveszélyhelyzet kezdeményezési időszaka mellett két különleges jogrendi esethez, a szükségállapothoz és a terrorveszélyhelyzethez kötött volt a régi Hvt. 80. § 5. pontja alapján, bár a felsorolásban szereplő kiber- és elektronikai támadások időbelisége szempontjából ez vitatható volt.

egyaránt alkalmasnak kell lennie a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, vagy a terrorveszély-helyzet kezeléséhez történő hozzájárulásra, a hibrid támadások elhárításában való szerepvállalásra, valamint a természeti vagy ipari katasztrófák következményeinek felszámolásában való közreműködésre. A haderőt úgy kell fejleszteni, hogy képes legyen hatásokat kiváltani a hazánk szempontjából releváns összes műveleti térben: a szárazföldön, a levegőben és a kibertérben egyaránt.”

Mindez egy lényegesen agilisabb haderőképre áttérést tesz szükségessé a megelőző három honvédelmi törvény haderőfelfogásához képest, amely a társadalommal lényegesen több eltérő helyszínen és differenciáltabb módon érintkezik. A kihívásoknak való megfelelés igénye ugyanakkor – végső soron – nem is oly távoli az 1998-ban lefektetett biztonság- és védelempolitikai alapelvektől, tulajdonképpen az önkéntes haderőre áttérés képességvesztési időszakának korrigálásán alapuló modernizációs időszakként is értékelhető. Felelősségvállalás, alkalmasság, felkészültség, társadalmi és gazdasági megalapozottság. Ezen elvárásokkal foglалható össze a védelmi és biztonsági reformmal egyidejű védelmi alkotmányossági koncepcióváltás hozzáadott értéke.

5. Dezintegráció és bürokráciacsökkentés összefüggése (az MH önállósága mint a bürokrácia csökkentésének eszköze)

A HM által „kívülről, felülről” irányított MHP – bürokráciacsökkentést is határozottan generáló – HM-től való leválási folyamatának befejezéséhez még szerteágazó kodifikációs munka vezet. Láthattuk, hogy amennyiben valóban önállósodik az MH, akkor a HM-nek nincs egyéb feladata, mint a klasszikus hármast irányító, Hvt.-n és Áht.-n túl nem nyúló jogkör gyakorlása:

1. feladatot (irányt) meghatározni;
2. biztosítani a végrehajtáshoz szükséges eszközöket;
3. ellenőrizni a végrehajtást.

Ehhez képest számos olyan feladat jelenik meg, elsősorban közigazgatási vonalon, amely ezen indokolatlanul túlmutat. Csak egy-egy példa erre a tisztán *katonai* fegyelmi joggyakorlat HM mint *minisztérium* általi szakmai ellenőrzése, vagy a többek között az MH-ra is vonatkozó adatvédelmi tevékenység irányítása. (A Haktv. 60. § adatkezelési rendelkezése például a *need-to-know* elven alapszik, ez tehát kazuisztikus kell hogy legyen: a konkrét peres vagy ellenőrzött ügy kapcsán merülhet csak fel, és nem generálisan.)

Mindennek év(tized)ekkel ezelőtti kialakulásakor még megvolt a jogalap: a 2018-ig a HM-be integrált HM HVK-nak nem volt – pont az integráció révén működő közös szervezeti elemek miatt – külön saját jogi, pénzügyi stb. apparátusa, s ekkor még a HM ezen szervezetei voltak a „csúcsszervezetek”. Az MHP (majd 2023 januárjától az MH – és mint fentebb láttuk, nem HM! – HVK) kiválásával azonban a *katonai* struktúra élén már nem a minisztérium mint közigazgatási elem áll. Utóbbi irányítói jogkörében törvényességi felügyeletet gyakorol ugyan, de mint közigazgatási, kormányzati elem már

nem értelmezhető a struktúra csúcsaként. Javasolt tehát a HM és az MH tekintetében a tényleges, letisztult portfóliók megjelenítése.

Több tisztán katonai szabályt tartalmazó norma ismert (így például az Alaki, Öltözködési, Szolgálati Szabályzat), amely bár lehetne tisztán katonai szabály (például MHPK-intézkedés), mégis HM-szintű normával: rendelettel vagy utasítással lett kiadva.

A Szolgálati Szabályzat megalkotására felhatalmazást adó törvény 2012. január 1-je óta nincs is hatályban, amikor is hatályba lépett az akkori (régi) Hvt., amelynek 2020. január 1-jei módosítása hatályon kívül helyezte a Szolgálati Szabályzat kiadására vonatkozó miniszteri felhatalmazást,⁶³ a katonai rendészeti és az intézkedési tárgykörök önálló nevesítésének kivételével – ez utóbbiak ugyanakkor önállóan is kiadhatók.

A jogalkotásban a miniszteri (jelen esetben: HM) utasítást úgynevezett „közjogi szervezetszabályozó eszköznek” nevezik.⁶⁴ Mindezek alapján HM utasításban valójában a szervezetszabályozási kérdéseket kell miniszteriális szinten kiadni. Ilyen szemüvegen át vizsgálva javasolt megfontolni azon több tucat utasítás deregulációját és MHPK (HVKF) -intézkedésben való kiadását, ahol tisztán MH-szintű feladat mutatkozik (például katonazenekarok igénybevételei rendje).

Jogosan merülhet fel a kérdés, hogy amennyiben a kizárólag honvédekre vonatkozó (így például az alaki, öltözködési vagy szolgálati) szabályozókat az MHPK (HVKF) saját hatáskörben adná ki, úgy azok hogyan vonatkozhatnának a honvédségi (MH) szervezeteken kívüli egyéb honvédelmi szervezeteknél (HM vagy egyéb úgynevezett „más szervek”) szolgálókra.

Jelenleg az MHPK csak szervezeti hatály szerint, azaz csak az MH-ra adhat ki intézkedést, és nem személyi hatály szerint a Hjt. hatálya alatt állókra. Ugyanakkor törvényi értelmezés szerint intézkedésben a személyi állomány mindennapi tevékenységének általános rendezést igénylő kérdéseit is megállapíthatja az MHPK.

Ennek oka, hogy „intézkedés kiadására – irányítási vagy vezetési jogkörének és hatáskörének megfelelően – a szolgálati előjáró és a hivatali felettes jogosult”. Ugyanakkor paradox módon az MHPK (HVKF) mint az egyes számú és legfőbb katona a Hvt. szerint csak az MH-n belül szolgálatot teljesítő személyi állománynak szolgálati előjárója. Erre nyújthat megoldást a dezintegrációs folyamat újabb lépéseként az új Hvt. azon további módosítása,⁶⁵ amely rögzítené, hogy az MHPK *a katonaélet és az ezzel kapcsolatos magatartások meghatározása szempontjából (azaz a jogállási kérdésekből és nem a vezénylés/kirendelés szerinti szakmai szempontokból) szolgálati előjárója minden honvédnek, továbbá szolgálati előjárója, hivatali felettese a Honvédségnél szolgálatot teljesítő, illetve foglalkoztatott személyi állománynak*. E módosítás csak a jelenlegi jogrend megerősítése lenne, amely a más szervhez vezényelték esetén kimondja, hogy a más szervnél történő szolgálatteljesítés időtartama alatt a munkáltatói jogokat – ide nem értve a vezényelt szolgálati viszonyának fennállását, rendfokozatát, összeférhetetlenségét, fegyelmi

⁶³ Vö. ZSÉLI 2022.

⁶⁴ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 1. § (1) bekezdés b) pontja szerint a normatív határozat és a normatív utasítás a közjogi szervezetszabályozó eszköz.

⁶⁵ Új Hvt. 64. § (1) bekezdés.

felelősségét és méltatlanságát érintő munkáltatói döntéseket – a más szerv munkáltatói jogkört gyakorló vezetője gyakorolja.⁶⁶ Azaz az MHPK (HVKF) ilyen értelemben most is a katonaelet és az ezzel kapcsolatos magatartások meghatározása szempontjából (azaz nem a vezénylés helye szerinti szakmai szempontokból!) szolgálati előjárója minden honvédnek – csak a Hvt. szerint nem rendelkezhet ügyükben katonai kérdésekben sem.

Mindez végső soron azt eredményezi, hogy jelenleg még minden bürokráciacsökkentő elvvel ellentétben az életszerűen indokoltnál sokkal magasabb (minisztériumi, azaz közigazgatási, kormányzati szervi) szinten kell szabályozni a tisztán katonai kérdéseket, élethelyzeteket is.

Más irányú megoldás lehet egy új fogalom, *terminus technicus* (például „PK/HVKF utasítás”) bevezetése, amely kifejezetten személyi hatállyal minden honvédre vonatkozna, ám tartalmilag a parancsnoki mozgástér kizárólag katonai (jogállási) tartományra korlátozódna.

6. Záró gondolatok

A szabályozási rendszer jelenleg egy hol gyorsabban sikló, hol a megtorpanás jeleit mutató folyamat közepén van, és még az ismertnek vélt törvényi szabályozások esetében is kimutathatóak le nem zárult szabályozási törekvések, amelyek az új Hvt. érvényesülési gyakorlatát alapvető mértékben érintik a hatályosulás kezdeti időszakában.

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

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

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

A tanulmány címe nem véletlen: „Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán (A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz)”. Az valóban fedi a tartalmat: új a szabályozás, a cél is közös, azonos (például a hatékony és gyorsan reagálni képes haderő igénye, vagy a Honvédség Kormány általi irányítása), ám a normatív megvalósítás már régebbi, koncepcionálisan is eltérő nézetek érvelését nyitja meg; s teszi mindezt a honvédelem közjogi kereteinek a védelmi és biztonsági reformhoz kapcsolódása tükrében.

⁶⁶ Hjt. 51. § (6) bekezdés.

Felhasznált irodalom és forrásjegyzék

- BALOGH András József (2018): Quo vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán. In FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 167–186. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/qf5t5>
- BALOGH András József – TILL Szabolcs Péter (2022): Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán (A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz). *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/29. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/5kwry>
- FEHÉR József (1997): A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrálása. *Új Honvédségi Szemle*, 51(11), 21–32.
- FICZERE Lajos (2000): Az irányítás és a felügyelet helyzete, korszerűsítésének lehetséges irányai. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékülés*. Pécs: A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 213–226.
- HORVÁTH István – KISS Jenő szerk. (1998): *A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációja. Összeállítás a témában folytatott kutatások, viták, tanulmányok anyagaiból*. Budapest: HM Oktatási és Tudományszervező Főosztály.
- HORVÁTH István – KISS Jenő szerk. (2001): *A Honvéd Vezérkar integrálása a Honvédelmi Minisztériumba 1998–2001. Tanulmányok, dokumentumok*. Budapest: HM Oktatási és Tudományszervező Főosztály.
- KÁDÁR Pál (2016): A Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének kortárs rendszere és aktuális kihívásai. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 212–244.
- KÁDÁR Pál (2009a): *A Magyar Honvédség irányításának és vezetésének időszerű jogi és igazgatási problémái*. PhD-disszertáció. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Kar Hadtudományi Doktori Iskola. Online: <https://nkerrepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12151/ertekezes.pdf?sequence=1>
- KÁDÁR Pál (2009b): A Magyar Honvédség irányításának és vezetésének időszerű jogi és igazgatási problémái – Gondolatok egy doktori értekezés kapcsán. *Hadtudomány*, 29(elektronikus szám). Online: www.mhtt.eu/hadtudomany/2009/2009_elektronikus/2009_e_11.pdf
- KÁDÁR Pál (2021): A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/11. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/EfGBc>
- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapfogolásátának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/8. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/66re9>
- KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter (2022): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/21. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/gW5Oz>
- Orbán: ismét felállítjuk a Honvéd Vezérkart. *Mandiner*, 2022. július 1. Online: https://makronom.mandiner.hu/cikk/20220701_orban_ismet_felallitjuk_a_honved_vezerkart
- SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SZAMEL Lajos (1973): *Magyar államigazgatási jog*. Budapest: Tankönyvkiadó.

- SZÉKELY Sándor (1999): A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjának néhány időszerű kérdése. *Új Honvédségi Szemle*, (8), 105–111.
- TILL Szabolcs (2015): *A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszer-váltástól az Alaptörvényig*. PhD-disszertáció. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Doktori Iskola és Alkotmányjogi Tanszék. Online: https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/30386/Disszert%E1ci%F3_Till+Szabolcs_EDIT.pdf;jsessionid=8B7EA3711832B5F8131C4EFA51A02007?sequence=1
- TILL Szabolcs (2017): *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988–2017*. Budapest: Zrínyi Kiadó.
- TILL Szabolcs (2021a): A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 9(1), 7–42. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00016/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2021_1_007-042.pdf
- TILL Szabolcs (2021b): Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/19. Online: <http://ludovika.lnkiv.in/Gxu8c>
- TORMA András (2008): A honvédelmi igazgatás. In NYITRAY Péter (szerk.): *Közigazgatási jog 3. Különös rész*. Miskolc: X-Press Kiadó, 163–193.
- ZSÉLI János (2022): A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzata a közjogi rendelkezésekre figyelemmel. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 10(2), 55–76. Online: http://epa.oszk.hu/02500/02511/00021/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2022_2_055-076.pdf
- ZSUFFA István (2004): A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete. *Magyar Közigazgatás*, 54(7), 408–417.

Felhasznált jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye
- Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (AT9M)
- Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (AT10M)
- Magyarország Alaptörvényének tizenegyedik módosítása (AT11M)
2022. évi XXI. törvény a honvédelmi adatkezelésekről (új Haktv.)
2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (új Hvt.)
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (Vbő.)
2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
2018. évi CXIV. törvény a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról (Hajtv.)
2013. évi XCVII. törvény a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról (régí Haktv.)
2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról (Hjt.)
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.)

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.)
2011. évi XCIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (rég. Hvt.)
2011. évi XXXIV. törvény a Magyar Köztársaság területén szolgálati céllal tartózkodó külföldi fegyveres erők, valamint a Magyar Köztársaság területén felállított nemzetközi katonai parancsnokságok és állományuk nyilvántartásáról, valamint jogállásukhoz kapcsolódó egyes rendelkezésekről (Küf. tv.)
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (Jat.)
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (Etv.)
- A Magyar Honvédség működésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló T/1788. számú törvényjavaslat. Online: www.parlament.hu/irom42/01788/01788.pdf
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről (Statútumrendelet)
- 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (Hvt. vhr.)
- 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről
- 63/1992. (XII. 11.) AB határozat
- 48/1991. (IX. 26.) AB határozat
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről
- 1434/2022. (IX. 7.) Korm. határozat a Védelmi Igazgatási Hivatal létrehozásával összefüggő egyes költségvetési intézkedésekről
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (NBS)
- 27/2022. (VII. 13.) HM utasítás a Magyar Honvédség harcképessége, reagálóképessége, vezetési rendje készenlétbe helyezésével kapcsolatos egyes előkészítő feladatokról