

XII. fejezet

Petruska Ferenc: Honvédelmi jog és igazgatás¹

Magyarországot a 21. század a biztonság terén eddig ismeretlen és összetett kihívások elé állította, amelyek alatt már nem csupán a nemzetközi béke és biztonság szavatolása érdekében eddig megszokott missziós erőfeszítések értendők, hanem példátlan pandémia² és természeti³ csapások, illetve kibertámadások⁴ is. Az ilyen rendkívül összetett, példa és előzmények nélküli fenyegetések, valamint támadások egyértelműen új típusú, összehangolt állami fellépést és szabályozási hátteret igényelnek.⁵ Mindez politikai, társadalmi és védelmi szemléletváltást kívánt meg Magyarországon, mert a parlamentáris és demokratikus hagyományok miatt sokáig nem volt evidens⁶ a haderő hazai területen különleges jogrendi időszakon kívüli közreműködése. Ez a folyamat 2015-től feladatról feladatra⁷ haladva korszerűsítette a jogi környezetet és vele a haderő nem katonai feladatokban való közreműködésének kereteit, majd 2020 végén az *Alaptörvény kilencedik módosításával* (AT9M), továbbá a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (Vbő.) elfogadásával egy rendszerszintű reformba fordult át.⁸ Az *Alaptörvény tizedik módosításával* (AT10M) ez a reform felgyorsulni látszik, hiszen az eredetileg tervezett 2023. július 1-jei hatálybalépés helyett 2022. november 1-jével lépnek hatályba az AT9M különleges jogrendi szabályrendszert megújító és ezzel a normál jogrendi feladatellátásra nézve is jelentős hatást gyakorló szabályai, akár csak a Vbő. és a részint ezzel összefüggésben elfogadott számos más jogszabály. Ezt a változást az orosz–ukrán konfliktus nyílt fegyveres szembenállássá fokozódása és az ebből következő különféle – különösen humanitárius, gazdasági és szövetségi – hatások indokolták. E tekintetben külön figyelmet érdemel, hogy a döntéssel az AT9M 11. cikkének az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdését megállapító rendelkezése, illetve 2022. május 25-ével a hatályos Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése – vagyis a Kormány által kihirdethető és eddig a katasztrófa típusú eseményekre fókuszált tényállása – az „A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény” szöveggel⁹

¹ A tanulmány a 2022. november 1. előtt hatályos állapotot tükrözi.

² Covid–19-betegséget okozó SARS-CoV-2 koronavírus terjedésének súlyos társadalmi következményei.

³ Lásd például a 2000-es tiszai ciánmérgezés esetéről bővebben BENKE 2000, vagy a 2013-as dunai árvíz következményeit: Honvédelem 2013.

⁴ Magyarország Kormánya 2021.

⁵ Vö. FARKAS 2021; FARKAS 2019; FARKAS 2016.

⁶ A magyar társadalom fájdalmas „totalitarizmustapasztalatokkal” rendelkezik, és egy része fenntartásokkal kezeli a haderő belföldi felhasználását.

⁷ Egyik mérőföldkőnek tekintendő 2016. július 1-je, amikor az Alaptörvény a „Terrorveszélyhelyzet” különleges jogrendi tényállással és egy új 51/A. cikkel egészült ki.

⁸ Vö. e könyv *A védelmi igazgatás alapjai* című fejezetével.

⁹ Az AT9M eredeti szövegében „A Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény” szövegrész szerepelt.

lépett hatályba. A szintén 2022. május 25-én kihirdetett „háborús veszélyhelyzet”¹⁰ célja tehát nem elsődlegesen a katonai felkészülés fokozása, hanem az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve az abból következő humanitárius katasztrófa, valamint ezek magyarországi következményeinek csökkentése. Ezt támasztja alá a katasztrófavédelmi törvény párhuzamos módosítása,¹¹ amelynek értelmében veszélyhelyzetben a Kormány egy szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárítása érdekében az élet, egészség, személyi, vagyon- és jogbiztonság, a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében külön rendeletben bizonyos törvények alkalmazását felfüggesztheti, azok rendelkezéseitől eltérhet, sőt egyéb rendkívüli intézkedéseket is hozhat.¹²

A védelmi szabályozás fejlesztése és a védelmi erők megfelelő felkészítése rövid időn belül kellő bizalmat ébresztett a magyar állampolgárok többségében, és így már a jelenlegi világjárvány kezdetén nyilvánvalóvá és elismertté vált, hogy a katonák életüket menthetnek és segíthetik a stabilitás fenntartását, illetve a helyreállítás felgyorsítását.¹³ A Magyar Honvédség új feladatai leképeződtek az azokat végrehajtó *katonák szolgálati jogviszonyában* is, amelyek lényegében úgy foglalhatók össze, hogy a hatályos honvédelmi jogi szabályozás az összetett védelmi feladatok érdekében a tradicionális katonai elvárások mellé a 21. századi kihívásoknak megfelelő követelményeket is támasztott. A katonai szolgálati jogviszony során a katonák emberi jogainak és méltóságának a haza védelmének súlyából és a szolgálati jogviszony önkéntes vállalásából adódóan eddig is okszerű és szigorú korlátozása valósult meg. A közszolgálati ágakkal szembeni elvárások közötti különbséget az eskü¹⁴ szövege ugyancsak markánsan érzékelteti, hiszen ameddig a köztisztviselők és közjogi tisztségviselők¹⁵ esetében a szolgálatteljesítés a legjobb tudás szerint,¹⁶ rendőrök esetében az élet kockáztatásával,¹⁷ addig a katonák és a nemzetbiztonsági

¹⁰ 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet.

¹¹ 2022. évi III. törvény.

¹² 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 1. §.

¹³ Benkő Tibor: „A katonák számára idén is elsődleges feladat a járvány elleni védekezés”. www.magyar-hirlap.hu/belfold/20210225-a-katonak-szamara-iden-is-elsodleges-feladat-a-jarvany-elleni-vedekazes

¹⁴ Az eskütétel távolról sem formalitás – annak elmaradása érvénytelenségi ok, amelyet a Hvt. 4. § (3) bekezdése, valamint 40. § (3) bekezdése is előír. Eskütétel hiányában ugyanis egyetlen katona sem állhat szolgálatba, annak szellemisége pedig áthatja a teljes közszolgálatot.

¹⁵ „Én, (az eskütevő neve) fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek, jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; (a tisztség megnevezése) tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorolom. (Az eskütevő meggyőződése szerint) Isten engem úgy segítjen!”

¹⁶ „Én ... esküszöm, hogy hazámhoz, a Magyar Köztársasághoz és annak népéhez hű leszek. Országunk Alkotmányát, alkotmányos jogszabályait megtartom. Az állam- és szolgálati titkot megőrzöm. Hivatali kötelességeimet részrehajlás nélkül, lelkiismeretesen, becsületesen, a jogszabályoknak megfelelően, pontosan, etikusán, az emberi méltóságot feltétlenül tiszteletben tartva, a legjobb tudásom szerint, nemzetem (és ... önkormányzat) érdekeinek szolgálatával teljesítem. Hivatalomban és azon kívül példamutatóan viselkedem, s minden igyekezetemmel azon leszek, hogy a Magyar Köztársaság fejlődését, szellemi és anyagi javainak gyarapodását előmozdítsam.” (Az eskütevő meggyőződése szerint:) „Isten engem úgy segítjen!”

¹⁷ „Én, ... a Magyar Köztársaság (szerv megnevezése) tagja esküszöm, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányához, törvényeihez és más jogszabályaihoz híven, becsületesen teljesítem kötelességemet. Elöljáróim és feljebbvalóim parancsainak engedelmeskedem. Esküszöm, hogy hazám alkotmányos és törvényes rendjét, nemzetünk biztonságát, ha kell, életem kockáztatásával is hűségesen megvédem. Mindenkor az állampolgári jogok érvényesítését tartom szem előtt, és a nép érdekeinek megfelelően járok el. Esküszöm, hogy

szolgálatok hivatalos tagjai esetében önfeláldozásig¹⁸ történik.¹⁹ Az elmúlt fél évtizedben a katonák feladatköre elsősorban egy széles körű rendészeti közreműködési kötelezettséggel bővült, de az általános közreműködési kötelezettség kiterjed már a pandémia során kiegészítő orvosi kapacitás biztosítására, személy- és teherszállításra, valamint kórházparancsnoki²⁰ feladatokra is.²¹ Magyarország védelme új dimenziót nyitott a honvédelmi és rendvédelmi szervek, valamint a civil közigazgatás tagjai mindennapi együttműködésének jogi szabályozásában is.

A honvédelmi jog fogalma

A magyar honvédelmi jog fogalma történelmileg a területi államiség előtti időig nyúlik vissza, viszont a honalapítással a heterogén hadijogi és büntetőjogi szabályozás (a hon védelmének joga) elnyerte a fegyveres védelemre vonatkozó jog kezdetben ad hoc szabályozási igényét. A szabályozás szisztematikus jellegét I. Zsigmond német, cseh és magyar király (1387–1437) szervezési tevékenysége alapozta meg, aki a vesztes nikápolyi csatát (1396) követően felismerte nemcsak a végvárrendszer, hanem a honvédelem szabályozottságának a jelentőségét is. Ezt követően a király vezetési, az egyház közreműködési és a nemesség felkelési (*insurrectio*) kötelezettségei, valamint a bandériumok létszáma és fegyvernemei egyaránt pontos szabályozás tárgyát képezték. A 15. században a hon védelmének szabályozása még differenciáltabb jelleget öltött. Az I. Mátyás (1443–1490) király halálát követő évtizedekben a magas adóterhek, az állandó hadsereg, a szigorú központi irányítás és szabályozás felszámolása a magyar haderő elsorvasztását okozta, amely a mohácsi vereséghez (1526), majd a másfél évszázados török megszálláshoz és annak máig ható következményeihez vezetett. Az ország három részre szakadását követő

előljáráimat, munkatársaimat megvédem, fegyveremet, felszerelésemet megóvom. A szolgálati ismereteket elsajátítom. A rendet és fegyelmet minden törvényes eszközzel fenntartom. Alárendeltjeimről a legjobb tudásom szerint gondoskodom, őket öntudatos hazafiakká, a népek kölcsönös tiszteletére nevelem. Minden erőmmel, törekvésemmel, tudásommal a Magyar Köztársaság fejlődését szolgálom. Az állam- és szolgálati titkot híven megtartom. Szolgálatban és szolgálaton kívül példamutatóan viselkedem.”

¹⁸ „Én ... esküszöm, hogy Magyarországot híven szolgálom, hűséges honvédje leszek. Magyarország függetlenségét, az állampolgárok jogait és szabadságát bátran, az Alaptörvény és a törvények betartásával és betartatásával, a rám bízott honvédek és fegyverek erejével, életem árán is megvédem. Előljáráim parancsainak engedelmeskedem, alárendeltjeimet jogaik tiszteletben tartásával vezetem, róluk emberséggel és felelősséggel gondoskodom.” (Az esküt tevő meggyőződése szerint:) „Isten engem úgy segítjen!”

¹⁹ Természetesen a katonák nem kötelesek minden feladatot önfeláldozásig végrehajtani. Magyarország függetlenségének, területének, légterének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelmi feladatai, a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzése és védelme, valamint részvétel a szükségállapot idején az erőszakos cselekmények elhárításában a katonák önfeláldozásig terjedő bátorsággal kötelesek szolgálni. A szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségek teljesítése, a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme, egyes kijelölt létesítmények őrzése és védelme, a talált robbanótestek tűzszerkezeti mentesítése és egyéb tűzszerkezeti feladatok térítés ellenében való végrehajtása, valamint közreműködés a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatokat az életüket vagy a testi épségüket közvetlenül vagy súlyosan veszélyeztetve is kötelesek végrehajtani.

²⁰ 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 3. § és 7. § (4).

²¹ Lásd még Petruska 2020.

jogalkotás, különösen a végvári rendszert erősítő számos törvénycikk²² – amelyek egyedüli célja csupán a menthető mentése lehetett – ambíciója meg sem közelítette azt a szintet, amely minimálisan elegendő lett volna az ország önerőből való felszabadításához. A 16–17. századi honvédelmi jog rövid távú célja a stabilitás, a hosszú távú célja pedig a rendelkezésre álló fegyveres erők centralizálása volt az ország felszabadítása érdekében. A Rákóczi-szabadságharc, valamint az 1848–49-es polgári forradalom szabályozási vívmányai sajnos nem maradtak tartósak, de a politikai kiegyezéssel (1867) a honvédelem jogának már egy rendkívül dinamikus fejlődési szakasza kezdődött meg. Ez nem csupán alkotmányossági követelményeknek tett eleget, hanem új és korszerű megoldásokat adott a jogállami honvédelem szabályozási kereteinek megalkotásával.

Ezzel a kiegyezés és az ország német megszállása (1944) között a háborús, majd forradalmi megszakítások ellenére is a honvédelmi szabályozás dinamikus fejlődése, sőt erre építve a tágabb értelemben vett védelmi rendszer kiépítése zajlott. A fejlődésnek a második világháborút követő kommunista hatalomátvétel és a szovjet típusú közjogi szabályozás vetett véget, amely a honvédelmi jogra is kiterjedt. Végül a politikai rendszerváltást (1989) követő jogalkotás, különös tekintettel az 1989. évi alkotmánymódosításra, ismét forradalmi változásokat hozott a védelmi szabályozásban, amely jelenleg is kiindulópontja a jogállami normák szerinti közjogi szabályozásnak a védelmi alkotmányosság, a honvédelmi kötelezettségek, a katonák jogállása, a védelmi igazgatás, valamint a hatályos – 2022 novemberétől jelentősen átalakuló – különleges jogrendi szabályozás tekintetében egyaránt.²³ A honvédelmi jog jelenleg is az országvédelem (honvédelem) joga, amelynek szervezeti hatálya a teljes magyar állami és önkormányzati apparátusra kiterjed. Szabályozási területe tágabb az idegen hatalom támadása esetén alkalmazandó szabályoknál, így érinti a nem háborús válságkezelést is.²⁴ A politika rendszerváltozást megelőzően

„azoknak a jogi szabályoknak az összessége, amelyek a honvédelem rendszerére és annak működésére, az állami, társadalmi szövetkezeti szerveknek és az állampolgároknak a honvédelemmel kapcsolatos feladataira, kötelezettségeire, ill. jogaira vonatkoznak. A legfőbb honvédelmi tartalmú szabályok az Alkotmányban találhatók. Ezeken nyugszanak a honvédelmi törvény szabályai. A honvédelmi jog részei azok a rendelkezések is, amelyek egyéb ágazati v. funkcionális jogszabályban találhatók, de tartalmuknál fogva a honvédelemhez kapcsolódnak”.²⁵

Jelenleg már a honvédelem jogának szabályozási körébe tartoznak:

- a honvédelem alapelvei;
- a honvédelem közjogi irányításának és ellenőrzésének, a honvédelemben részt vevő szervek, intézmények rendszere;
- a honvédelmi igazgatás szabályai;

²² 1538. évi VII. törvénycikk a végvárok megvizsgálandók; 1543. évi VII. törvénycikk a határvárakban elégséges őrséget kell elhelyezni; 1547. évi III. törvénycikk a véghelyeket a fegyverszünet alatt őrséggel kell ellátni; 1547. évi XIII. törvénycikk csapatokat kell fogadni és ezek a végvidéki helyeken elhelyezendők; 1596. évi XXIX. törvénycikk a katonákat téli állomásokra, az ellenséggel szomszédos véghelyekre kell beosztani; 1597. évi XIII. törvénycikk a véghelyek megerősítéséről, meg arról, hogy a szegény népet igazságtalanul tul ne terheljék; 1613. évi VI. törvénycikk az ország véghelyeinek katonasággal, ágyúkkal és hadi vetőgépekkel ellátásáról; 1618. évi XXXIV. törvénycikk az ország véghelyeinek erősítéséről és megerősítéséről, továbbá a zsoldok kifizetéséről.

²³ FARKAS 2018c.

²⁴ LAKATOS 2011: 17.

²⁵ DAMÓ 1985: 280–281.

- a honvédelem garanciái és a honvédelmi kötelezettségek;
- a honvédelmi felkészítés intézményi keretei;
- a katonai szövetségi (NATO) rendszerekben való tagsághoz kapcsolódó szabályozás;
- a honvédelmi típusú különleges jogrendi és normál jogrendi válságkezelés honvédelmi szabályai;
- a Magyar Honvédség szabályozása;
- a polgári védelem szabályozása.²⁶

A Magyar Honvédség alaprendeltetése

A Magyar Honvédség az *Alaptörvény* 45. cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország fegyveres ereje, és mint ilyen, egyedülálló közjogi szervezet, amely polgári irányítás alatt, függelmi rendszerben látja el feladatait. Normál jogrendben, régies nevén békeidőszakban az önkéntesség, két különleges jogrendi tényállás kihirdetése esetén²⁷ pedig az önkéntesség és az általános hadkötelezettség alapján működik. A Magyar Honvédség bizonyos szervezetei törvényben meghatározott keretek között, a Magyar Honvédség parancsnokának (MH PK) alárendeltségében katonai igazgatási feladatokat is végeznek.²⁸ A Magyar Honvédséget a Magyar Honvédség Parancsnoksága (MHP), a szárazföldi csapatok, a légierő csapatai, a logisztikai és támogató erők és egyéb szaktevékenységet folytató honvédelmi szervezetek képezik. A szárazföldi csapatok és a légierő csapatai haderőnemet képeznek, amelyek különböző fegyvernemekből és szakcsapatokból állnak.²⁹ Ezek alaprendeltetését az *Alaptörvény*,³⁰ illetve a hatályos honvédelmi törvény³¹ határozza meg. A feladatokat a törvény fegyverhasználati joggal és fegyverhasználati jog nélkül ellátandó feladatokra osztja. A honvédelmi szervezetek részletes feladatait már alacsonyabb szintű jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, illetve belső rendelkezések határozzák meg.³² A Magyar Honvédség szervezetei úgy épülnek fel, hogy akár békében, akár háborúban alaprendeltetésük, szervezetük, személyi állományuk alkalmas legyen³³ ezek kezelésére, valamint megfeleljenek a szabályozott működés és vezetés követelményeinek.³⁴

A honvédelem rendszeréhez sajátosan kapcsolódik a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat³⁵ (KNBSZ), amelynek feladatait a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) 6. §-a határozza meg, és amelyet a Kormány nevében a honvédelemért felelős miniszter irányít. A KNBSZ alapvetően az *Alaptörvény* 46. cikke és az Nbtv. szerinti nemzetbiztonsági szolgálat, de sajátos feladatai folytán egyben a honvédelmi törvény szerinti honvédelmi

²⁶ FARKAS 2018a. 136–137.

²⁷ Rendkívüli állapotban és megelőző védelmi helyzetben.

²⁸ Hvt. 35. § (1).

²⁹ Hvt. 38. § (3).

³⁰ *Alaptörvény* 45. cikk.

³¹ 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.) 36. § (1) és (2).

³² Hvt. 38. § (1).

³³ Hvt. 19. § (1) b) pontja alapján a Hvt. 38. § (1) bekezdésére figyelemmel az Országgyűlés a Magyar Honvédség részletes bontású létszámát jelenleg a 35/2013. (V. 16.) OGY határozat úgy állapítja meg, hogy a Magyar Honvédség összlétszámához viszonyított arányának maximális értéke altiszteknél és legénységénél 32%-ot, polgáriaknál pedig a 24%-ot ne lépje túl.

³⁴ Hvt. 38. § (2).

³⁵ 1995. évi CXXV. törvény 1. § c) pont.

szervezetek fogalmába is beletartozik, és alapvető országvédelmi feladatok ellátásában is kulcsszerepet tölt be. 2019. január 1-jével a Honvédelmi Minisztérium (HM) és a Honvéd Vezérkar (HVK) elválasztásával egy időben a minisztériumban a *honvédelmi államtitkár* kezdte meg működését, akinek alapfeladata a HM és a Magyar Honvédség Parancsnoksága (MHP) közötti funkcionális kapcsolat fenntartása és a Magyarország katonai védelmével kapcsolatos feladatok bekötése lett a magyar államigazgatásba.³⁶ Ugyanekkor megalakult az említett MHP, amely jelenleg is ellátja a Magyar Honvédség felső szintű tervező-szervező feladatait és katonai tevékenységének vezetését. A parancsnok egy személyben a Honvéd Vezérkar főnöke is, aki vezeti az MHP-t, illetve irányítja a honvédségi szervezeteket, felelős a hadrafoghatóságért, a honvédség magas szintű fegyelméért, kiképzéséért, illetve felkészítéséért.

A *katonai igazgatás* a Magyar Honvédség hadrendi szervezetrendszerében többszintű tagoltságban jelenik meg a feladatrendszerben mint speciális közigazgatási feladatrendszer.³⁷ A Magyar Honvédség *alkalmazása* a fegyveres erő rendeltetésszerű, a fegyveres összeütközések nemzetközi közjogához tartozó harctevékenysége.³⁸ A Magyar Honvédség fegyverhasználati joggal látja el Magyarországot függetlenségének, területének, légterének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelmét (alaprendeltetés). Fegyverrel látja el a Szent Koronát és a hozzá tartozó, a magyar államiséget jelképező tárgyak őrzését és védelmét, valamint a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségeket, különösen a kollektív védelmi, békefenntartó és humanitárius feladatok teljesítését.

Ezek közül a legfontosabbak a nemzetközi szervezetekben (NATO, EU, EBESZ stb.) meglévő tagságunk és a nemzetközi béke megteremtése, fenntartása érdekében, humanitárius céllal végzett szolgálat. Fegyverrel látják el a magyar katonák a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények (hadi kikötők, nemzetközi repülőterek, laktanyák, katonai bázisok, fontosabb raktárak stb.) fegyveres őrzését és védelmét. E körbe tartozhat még az egyes társadalmi és állami szempontból kiemelt jelentőségű létesítmények vagy rendezvények őrzés-védelme, amelyek polgári és nem katonai szempontból jelentősek (nemzetközi sportrendezvény helyszíne, tömeges megemlékezés helyszíne stb.). Fegyveres feladatnak minősül a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában való közreműködés. Végül a honvédelmi veszélyhelyzet idején fegyveres tevékenység az államhatár ellenőrzésében való részvétel, valamint a Kormány döntése alapján közreműködés különleges jogrend szerinti veszélyhelyzettel és az egészségügyről szóló törvény szerinti egészségügyi válsághelyzettel kapcsolatos feladatokban.³⁹ A talált robbanótések tűzszerészeti mentesítését és egyéb tűzszerészeti feladatok (ismeretlen helyről származó robbanóanyagok, második világháborús robbanótések, vagy inkurrens robbanóanyagok megsemmisítése, esetenként biztonságos helyre szállítása, illetve szétszedése stb.) térítés ellenében való végrehajtását normál jogrendben, de a tűzszerész katonák saját biztonsága érdekében mégis fegyverhasználattal látják el.

A Magyar Honvédség alkalmazásától különbözik annak *felhasználása*.⁴⁰ A szükségállapot és a terrorveszélyhelyzet idején ugyanis a Magyar Honvédség felhasználására, azaz belbiztonsági feladatokra való igénybevételére lehet szükség és van törvényes lehetőség, amennyiben

³⁶ 2022. május 25-én nem neveztek ki új honvédelmi államtitkárt.

³⁷ Hvt. 38. § és 45. §.

³⁸ Hvt. 80. § 1. pontja.

³⁹ Hvt. 36. § (1).

⁴⁰ Hvt. 80. § 5. pontja.

a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok erői elégtelennek mutatkoznak. Az elégtelenséget jogszabály nem definiálja, így annak kimondása és felelőssége minden esetben politikai, pontosabban kormányzati döntés. A felhasználás jelentheti a közrend védelmét, a rendőrség tehermentesítését, a KNBSZ kibervédelmi műveleti támogatását, de akár a fegyveresen⁴¹ vagy felfegyverkezve⁴² elkövetett bűncselekmények fegyverrel való felszámolását is.⁴³ Nem elég a bűncselekmények elkövetésének befejezetté⁴⁴ válása, hanem a katonai fellépést meg kell előznie a szükségállapot kihirdetésének, vagy terrorveszélyhelyzet esetén, tekintettel a terrorcselekmények rapid jellegére, a kihirdetést a Kormánynak legalább kezdeményeznie szükséges. Fontos korlátozás, hogy a Magyar Honvédség szükségállapot idején nem teljes létszámmal, hanem csupán kijelölt személyi állománnyal, fegyverzettel, céllal, helyen és időben használható fel.

A harmadik bevetési típus a *közreműködés*. Fegyverhasználati joggal működik közre a Magyar Honvédség a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlen veszélyeztető konfliktushelyzet és tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje elleni erőszak felszámolásában; a nemzetközi normák betartásával magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában; a Kormány döntése alapján különleges jogrend szerinti veszélyhelyzettel (veszélyhelyzet) és az egészségügyről szóló törvény szerinti egészségügyi válsághelyzettel (egészségügyi válsághelyzet) kapcsolatos feladatokban; a különleges jogrend szerinti veszélyhelyzettel és az egészségügyről szóló törvény szerinti egészségügyi válsághelyzettel (egészségügyi válsághelyzet) kapcsolatos feladatokban; fegyverhasználati jog nélkül katasztrófavédelmi, valamint különleges eszközöket vagy katonai szakértelmet igénylő feladatokban, valamint hadisírok, katonai és hősi emlékművek gondozásában és közfoglalkoztatásban.⁴⁵ A fenti közreműködői feladatokat a katonák más szervezetek feladat- és hatáskörének elvonása nélkül, szigorú függelmi rendben látják el. 2015-től Európát és benne Magyarországot olyan intenzív illegális migrációs nyomás érte, amelyre az ország történelmében alig volt példa. A migrációs válsághelyzetet az addig működő személyi állománnyal és szabályozási háttérrel egész egyszerűen nem lehetett többé kezelni, ezért a törvényhozó megalkotta normál jogrendi válsághelyzetként a *tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet*⁴⁶ (közismertebb nevén: migrációs válsághelyzet) intézményét. Ez a Magyar Honvédségnek egy fegyverhasználati joggal ellátott, a rendőrség melletti közreműködői feladatot jelent. Az *ideiglenes biztonsági határzár* (IBH) teljes körű élőerős őrzésének biztosítása érdekében is szükség volt további törvénymódosításokra. A Magyar Honvédség feladatainak bővülésével migrációs válsághelyzetben a katonák már közreműködnek az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában.

⁴¹ Fegyveres elkövetésnek minősül, aki löfegyvert, robbanóanyagot, robbantószer, robbanóanyag vagy robbantószer felhasználására szolgáló készüléket tart magánál, vagy a bűncselekményt ezek utánzatával fenyegetve követi el.

⁴² Felfegyverkezve követi el a bűncselekményt, aki az ellenállás leküzdése vagy megakadályozása érdekében az élet kioltására alkalmas eszközt tart magánál.

⁴³ Hvt. 37. §.

⁴⁴ Befejezett egy bűncselekmény, ha minden tényállási eleme megvalósul.

⁴⁵ Hvt. 36. § (1) *h)–k)* pontja, (2) *a)–b)* és *d)–e)* pontja, valamint 37. § (1a)–(3b).

⁴⁶ 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §.

„A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén az elismerés iránti kérelmek regisztrálásában és ez ehhez kapcsolódó feladatok ellátásában a menekültügyi hatóság irányítása szerint a miniszter felkérése esetén a rendészetért felelős miniszter erre vonatkozó döntése alapján – az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, illetve a miniszter felkérése esetén a honvédelemért felelős miniszter erre vonatkozó döntése alapján – a Magyar Honvédség közreműködhet”.⁴⁷

A katonák kizárólag a migrációs *válságkezelés idején és a válsággal érintett területen*⁴⁸ jogosult gépjárművet a közúton megállítani, helyszínt biztosítani, területzárást végrehajtani és kényszerítő eszközt alkalmazni, valamint személyi szabadságot korlátozó és nem korlátozó intézkedéseket tenni. A jelenlegi szabályozás értelmében katonák bárkivel szemben, testi sérülés okozására alkalmasak, a honvédelmi törvényben foglaltaktól meghatározottól eltérő, más *kényszerítő eszközök* is használhatók. Azonban annak használata a másképpen el nem hárítható, személy elleni, életet vagy testi épséget súlyosan veszélyeztető támadás kivételével nem irányulhat eleve az emberi élet kioltására.⁴⁹

A *terrorveszélyhelyzet* különleges jogendi tényállást a honvédelmi tárca a 2015. november 13-i párizsi terrortámadást követően dolgozta ki.⁵⁰ A szabályozás 2016. július 1-jével lépett hatályba az Alaptörvény hatodik módosításával, amellyel a különleges jogendi tényállások száma hatra növekedett. Az „Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére”.⁵¹ Ezek az Országgyűlés döntéséig, de legtovább 15 napig maradhatnak hatályban. A terrorveszélyhelyzet kihirdetéséhez az Országgyűlés jelen lévő tagjai kétharmadának támogatása szükséges, akik döntésükkel felhatalmazhatják a Kormányt rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrortámadások és következményeik felszámolásához a vilámgyors és szakszerű állami fellépés nélkülözhetetlen, ezért az Alaptörvény megengedi, hogy a Magyar Honvédség felhasználására már haladéktalanul sor kerüljön, amikor a terrorveszélyhelyzet kihirdetését a Kormány kezdeményezte az Országgyűlésben. A terrorveszélyhelyzet megjelenésével az Alaptörvényben a Magyar Honvédség két feladatot is kapott. Egyrészt a saját belső szabályozását ennek megfelelően bővítenie szükséges, másrészt olyan irányban szükséges módosítani a kiképzést, hogy a magyar katonák alkalmasak legyenek a hatékony bevetésre terrorveszélyhelyzet idején.

A *Magyar Honvédség új feladatai* a rendőrségről szóló törvény 2016. évi módosításával, fegyverhasználati joggal – a fentieket részben ismételve – a katonák közreműködése kijelölt magyar külképviseletek és azok diplomáciai személyzete, valamint a kormányzati tevékenység szempontjából kiemelt, külföldön lévő magyar szervek, intézmények és létesítmények személy- és létesítményvédelmében.⁵² 2017-től közreműködik a Magyar Honvédség a saját állampolgárok életét, testi épségét külföldön közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a magyarok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában.⁵³ A Magyar Honvédség fegyverhasználati jog nélkül működik közre katasztrófavédelemben,

⁴⁷ 2007. évi LXXX. törvény 80/G. §.

⁴⁸ A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet területi hatálya kezdetben, 2015. szeptember 15-étől csak a délnyugat-magyarországi megyékre terjedt ki.

⁴⁹ Hvt. 54/B. § és 54/D. §.

⁵⁰ KÁDÁR 2020b.

⁵¹ Alaptörvény 51/A. cikk.

⁵² 1994. évi XXXIV. törvény 7/E. § (6).

⁵³ Hvt. 36. § (1) i) pont.

állami közfoglalkoztatásban⁵⁴ és hadisírok, katonai és hősi emlékművek fenntartásában, egyéb kegyeleti tevékenységben, végzi a katonai szakértelmet és eszközöket igénylő feladatokat, valamint a katonai protokollt. 2019-től ide tartoznak a Magyarország biztonságát, honvédelmi érdekeit sértő, veszélyeztető, katonai jellegű kibertérműveletek, kibertérre ható cselekmények vagy kibertámadások elleni fellépés,⁵⁵ illetve az ezekkel összefüggő szövetségi, illetve nemzetközi együttműködésben végrehajtandó feladatok is, valamint az élet, az anyagi javak és objektumok oltalmazása érdekében az elektromágneses spektrumot kihasználó támadó, információszerző, felderítőeszközök elleni aktív elektromágneses műveletek végzése.⁵⁶ Ezek a szabályozási területe a Magyar Honvédség és a KNBSZ e területeken ellátott kapcsolódó feladatai is, hiszen az utóbbi információkat gyűjt a honvédelmi érdeket veszélyeztető kibertevékenységekről, illetve ilyen szervezetekről, információbiztonsági feladatokat végez, biztosítja a honvédelmi tárca információvédelmi tervező munkájához szükséges adatokat, végzi a honvédelmi érdekek nemzetbiztonsági jellegű védelmét, valamint a Magyar Honvédség kibervédelmének és műveleteinek támogatását.⁵⁷

A katonák jogállása

Hazánk NATO-tagsága,⁵⁸ a szomszédos országokkal kötött alapszerződései,⁵⁹ a magyar állampolgárok honvédelmi áldozatvállalása, valamint a fegyveres erők⁶⁰ a legfontosabb összetevők és szereplők hazánk honvédelmében. Ez utóbbi letéteményese a Magyar Honvédség, amelynek alaprendeltetése Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak védelme, nemzetközi megállapodások alapján közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint

⁵⁴ A közfoglalkoztatás nem tévesztendő össze a szabálysértést elkövetők közérdekű munkájával. A közfoglalkoztatás ugyanis elsősorban azokat juttatja munkajövedelemhez, akik hosszabb ideje nem dolgoznak (nincs megfelelő végzettségük, munkatapasztalatuk stb.), és szociális ellátásban, azon belül foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülnek. A közfoglalkoztatásban végzett munka olyan tevékenységekre irányul, amely javítja többek között a települések szociális, egészségmegőrzési, köznevelési, kulturális, közrend, közlekedésének helyzetét, közterek használhatóságát, illetve a települések gazdasági, foglalkoztatási helyzetét, illetve hatékonyan támogatja a munkaerőpiacra történő átirányítást.

⁵⁵ Lásd még: Kelemen 2020.

⁵⁶ Hvt. 36. § (1)f)–g) pontjai és 62/A. §.

⁵⁷ Nbtv. 6. § g) pontja.

⁵⁸ Az Észak-atlanti Szerződés 5. cikkelye kimondja, hogy „a Felek megegyeznek abban, hogy egyikük vagy többjük ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek és ennél fogva megegyeznek abban, hogy ha ilyen támadás bekövetkezik, mindegyikük az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikke által elismert jogos egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva, támogatni fogja az ekként megtámadott Felet vagy Feleket azzal, hogy egyénileg és a többi Féllel egyetértésben azonnal megteszi azokat a intézkedéseket – ideértve a fegyveres erő alkalmazását is –, amelyeket a békének és biztonságnak az észak-atlanti térségben való helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tart”.

⁵⁹ 1991. március 31.: magyar–ukrán kisebbségi nyilatkozat; 1992. szeptember 25.: Magyar Köztársaság és a NSZK közös nyilatkozata a magyarországi németek támogatásáról; 1992. november 6.: magyar–szlovén kisebbségi egyezmény; 1992. november 11.: magyar–orosz kisebbségi nyilatkozat; 1995. március 19.: magyar–szlovák alapszerződés; 1995. április 5.: magyar–horvát kisebbségi egyezmény; 1996. szeptember 16.: magyar–román alapszerződés.

⁶⁰ Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség.

humanitárius tevékenységek végzése, illetve katasztrófavédelmi közreműködés.⁶¹ E feladatok végrehajtásához a szolgálati törvényben⁶² foglaltakkal összhangban a Magyar Honvédség tényleges szolgálatot teljesítő katonáitól tántoríthatatlan hűséget, hivatásukhoz méltó, példamutató magatartást, bátor helyállást, magas fokú készenlétet, fegyelmet, korszerű katonai ismereteket és azok folyamatos fejlesztését követeli meg.⁶³ Magyarországon 2004. november 1-jétől a békeidejű sorköteleesség megszűnt,⁶⁴ a hadkötelesek sorozására az időtől csak különleges jogrend idején, azon belül is csupán megelőző védelmi helyzetben, illetve rendkívüli állapotban van lehetőség. A Magyar Honvédség tényleges katonai állománya ennek megfelelően békeidőszakban önkéntesekből áll, akik hivatásos állományra (katonai szolgálatot határozatlan időre, azaz élethivatásként vállalják), szerződéses állományra (katonai szolgálatot határozott időre, határozott idejű szerződéssel vállalják), tartalékos állományra (önkéntes tartalékos, speciális önkéntes tartalékos, kiképzett tartalékos, valamint potenciális hadköteles),⁶⁵ valamint tiszt- és altisztjelöltekre oszthatók. Az önkéntes tartalékosok békeidőszaki működését munkáltatói ösztönző-kompenzációs rendszerben önként vállalják a rendelkezésre állást és a tényleges szolgálatteljesítést. Ők lehetnek ezen belül önkéntes műveleti tartalékos (ÖMT) és önkéntes védelmi tartalékos (ÖVT), valamint önkéntes területvédelmi tartalékos (ÖTT) katonák is. Kiképzett tartalékosként és potenciális hadköteleesként nyilvántartott személy csak a hadkötelezettség bevezetésével köteles tényleges katonai szolgálatra.⁶⁶ A Magyar Honvédség a katonai szakértelmet és hierarchiát, illetve fokozott korlátozásokat és önfeláldozásig terjedő áldozatvállalást nem igénylő feladatokra a tényleges katonai állomány mellett honvédelmi alkalmazottakat, közalkalmazottakat, munkavállalókat is foglalkoztat.⁶⁷ 2020 derekától vezették be a speciális önkéntes tartalékos (SÖT) jogviszonyt a pandémia foglalkoztatási hatásainak enyhítése érdekében, amelyen keresztül a Magyar Honvédség támogatni kívánja a munkanélkülivé vált magyar állampolgárokat. A kiképzés itt csupán féléves, de a jelentkezőknek lehetőségük van önkéntes tartalékos, szerződéses, vagy akár hivatásos katonaként tovább szolgálniuk. Ezt alapul véve a Honvédelmi Minisztérium 2021. július 22-én hirdette meg az úgynevezett önkéntes katonai szolgálat (ÖKSZ-) programot. E jogviszony célcsoportja elsősorban azok az érettségizett fiatalok, akik sikertelenül felvételiztek valamely egyetemre vagy főiskolára.⁶⁸

Meghatározó jelentősége van a katonák *fegyverhasználatának*. Fegyveren a Honvédségnél rendszeresített egyéni lőfegyver értendő.⁶⁹ A kötelékben szolgálatot teljesítő katona kizárólag a kötelék parancsnokának egyértelmű parancsára használhatja rendszeresített szolgálati fegyverét, azaz adhat le szándékosan személyre irányított célzott lövést.⁷⁰ Előbbiekből következik, hogy kötelékben tilos egyéni elhatározásból tüzet nyitni. Köteléken kívül az egyéni fegyverhasználat a legsúlyosabb kényszerítő eszköznek minősül, amely történhet egyéni döntés alapján. Szolgálati lőfegyverének használata a katonának nem joga, hanem kötelessége például katonai objektumok védelme során. Amennyiben késlekedés a katona életét, testi épségét, intézkedésének

⁶¹ AT 45. cikk (1) és (3).

⁶² 2012. évi CCV. törvény (Hjt.).

⁶³ Hjt. Preambuluma.

⁶⁴ 2004. évi CIV. törvény 6. §, 2004. évi CV. törvény, valamint a 16/2004. (VI. 29.) HM rendelet.

⁶⁵ Hvt. 41. § (2).

⁶⁶ Hvt. 41. §.

⁶⁷ Hvt. 40. § (1).

⁶⁸ 3/2022. (I. 27.) HM utasítás 2. § 14. és 19. pontja.

⁶⁹ Hvt. 56. § (2).

⁷⁰ Hvt. 56. §.

eredményességét nem akadályozza, a fegyverhasználatot meg kell előznie felszólításnak cselekvésre vagy a jogellenes magatartás abbahagyására, más segítségül hívásának, más kényszerítő eszköz alkalmazásának, a várható fegyverhasználatra figyelmeztetésnek és a levegőbe vagy földbe leadott figyelmeztető lövésnek.⁷¹ Tilos a fegyverhasználat, amikor annak indoka már megszűnt, megtorlásként, ha a támadás elhárítása tárgyra vagy állatra leadott lövéssel is elérhető, ha olyan személy életét vagy testi épségét veszélyezteti, akivel szemben a fegyverhasználat tilos (például gyermek, terhes nő), ha erről a katonának tud, vagy nyilvánvalóan felismerhető. Ugyancsak tilos a jogellenesen összegyűlt vagy fegyvertelenül jogellenes magatartást tanúsító tömeg, katonai csoportosulás szétesztatására, valamint a Magyar Honvédség feladatairól szóló rendelkezések közül olyan esetben, amikor a feladatait fegyverhasználati jog nélkül hajtja végre.⁷² Testi erejüket közvetlenül is használhatják a katonák védekezésre vagy cselekvés kikényszerítésére, annak abbahagyására, valamint jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülés megtörésére. Amennyiben a testi kényszer nem vezetett eredményre vagy nem alkalmazható, könnygázszórót, elektromos sokkolót vagy gumibotot használhat. Bilincset alkalmazhat támadás-ellenszegülés letörésére, önkárosítás, szökés, engedély nélküli eltávozás és mindezek kísérletének megállítására. Szájkosaras szolgálati kutyát alkalmazhat a testi kényszer alkalmazásainak eseteiben, és szájkosár nélkül is alkalmazhatja súlyos sérüléssel fenyegető támadás kivédésére, személye elleni vagy életet, testi épséget közvetlen fenyegető támadás visszaverésére, valamint őrzött objektumok megvédésére, azokba való illetéktelen behatolások kizárására.⁷³

Az állam és katonák közötti *katonai szolgálati jogviszony*⁷⁴ egy sajátos közzolgálati jogviszony, amely alapján a katonákat többletjogosultságok (kiemelt szociális és magasabb színvonalú egészségügyi ellátás, bizonyos feltételek teljesülése esetén szolgálati lakás, albérleti hozzájárulás, külszolgálati lehetőség stb.) illetik meg, ugyanakkor szigorú többletkötelezettségek (fokozott büntetőjogi és fegyelmi felelősség, számos alapjog masszív korlátozása stb.) terhelik. A szolgálati jogviszony 18. életévét betöltött, teljesen cselekvőképes, állandó belföldi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező és a katonai szolgálatra egészségi, pszichikai és fizikai szempontból alkalmas magyar állampolgárral létesíthető,⁷⁵ akivel szemben semmilyen kizáró ok⁷⁶ nem állhat fenn. A szolgálatteljesítés pedig rendkívül feszes függelmi rendben, a szolgálati érdek elsődlegessége mellett, gyakran az előbb részletezett fegyverhasználati jog, sőt kötelezettség mellett, élet és a testi épség kockáztatásával zajlik. A honvédelmi szervezetek iránti közbizalom fenntartása érdekében a katonák nem folytathat olyan tevékenységet vagy tanúsíthat olyan magatartást, amely a szolgálati viszonyhoz méltatlan⁷⁷ vagy a pártatlan szolgálatteljesítést veszélyezteti. A katonák szolgálati viszonyuk fennállása alatt havi rendszerességgel *illetményre* jogosultak. A szolgálati illetmény alapilletményből (általános előmenetel alapján beosztás betöltése esetén alapvetően a szolgálati beosztás vezetői vagy beosztott jellege, beosztás helye a szervezeti hierarchiában, a beosztáshoz rendszeresített rendfokozat besorolási kategóriája határozza meg), honvédelmi szolgálati díjból (a tényleges szolgálatban töltött idő határozza meg), illetménypótlékokból (STANAG 6001 pótlék, munkaerőpiaci-pótlék, fokozott igénybevételei illetménypótlék, veszélyességi illetménypótlék), esetleg még kiegészítő illetményből (egyéni körülményre tekintettel,

⁷¹ Hvt. 58. § (1)–(2).

⁷² Hvt. 58. § (4).

⁷³ Hvt. 60. §.

⁷⁴ Bővebben lásd Hjt. és az MH Szolgálati Szabályzata.

⁷⁵ Hjt. 31. § (1).

⁷⁶ Hjt. 31. § (2).

⁷⁷ Hjt. 162–163. §.

például illetménykiesés miatt) áll.⁷⁸ Ezeket külön illetményelemeknek nevezzük. Az egyes illetményelemeket egész összegre kerekítve, a hivatalos magyar pénznemben kell megállapítani.⁷⁹ Az önkéntes tartalékosokat békeidőszakban külön munkáltatói ösztönző-kompenzációs rendszer is támogatja.⁸⁰

Honvédelmi igazgatás

A honvédelmi igazgatás a védelmi igazgatás egyik pillére. A hatályos szabályozás szerint a védelmi igazgatás, a honvédelmi igazgatás és a honvédelmi igazgatás részét képező katonai igazgatás szabályait egyaránt a honvédelmi jogszabályok határozzák meg. Ez óhatatlanul összemosta az elmúlt évtizedekben a védelmi igazgatás összkormányzati felelősségű feladatait a honvédelmi igazgatás ágazati felelősségű, de ágazaton kívüli szereplőkre is kötelezettségeket szabó feladataival.⁸¹ Ez a bizonytalan helyzet azonban a Vbő. hatálybalépésével megváltozik, mivel a védelmi igazgatás helyét a védelmi és biztonsági igazgatás veszi át a honvédelmi szabályozástól függetlenül, a komplex biztonság egészére irányuló feladatrendszerrel.⁸² Ez a változás azonban arra is komoly lehetőség, hogy a honvédelmi igazgatás rendszerét is megújítsa a jogalkotó az elkövetkező években, hiszen az AT9M, a Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program, valamint a Vbő. megalkotása miatt is jelentős változtatások lesznek szükségesek a honvédelmi törvényben és az alapján a honvédelmi jogszabályok szinte mindegyikében.

A *védelmi igazgatás* az államigazgatás része, vagyis a végrehajtó hatalomnak, konkrétan a mindenkori Kormánynak alárendelt szervezett és célzott tevékenységek összessége.⁸³ A

„közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely a Kormány – a honvédelemért felelős miniszter útján gyakorolt – irányítása mellett a Magyarországot veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szemben az állam feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint egyes védelmi feladatok ellátására kijelölt közigazgatási szervek által végzett tervező, végrehajtó, rendelkező tevékenység”.⁸⁴

Védelmi igazgatásba tartozik számtalan veszély és kihívás megelőzésének, illetve felszámolásának igazgatási támogatása és összehangolása, úgymint:

- gazdasági összeomlás;
- terrorizmus különböző megnyilvánulásai;
- kiber-, pénzügyi és energiabiztonsági fenyegetések;
- éghajlatváltozással megjelenő összetett problémák;
- vallási extrémizmus⁸⁵ terjedése;
- energia- és nyersanyaghiány;
- kábítószer-kereskedelem;

⁷⁸ Bővebben lásd Hjt. X. fejezete, 5–7. mellékletei, valamint a 7/2015. HM rendelet.

⁷⁹ Hjt. 122. § (5).

⁸⁰ Hvt. 41. § (6).

⁸¹ Vö. e kötet *A védelmi igazgatás alapjai* című fejezetével.

⁸² TILL 2021.

⁸³ Vö. e kötet *A védelmi igazgatás alapjai* című fejezetével.

⁸⁴ Hvt. 80. § 32. pontja.

⁸⁵ Lásd még Ujházi–Káló–Petruska 2019.

- szervezett bűnözés;
- természeti és ipari katasztrófák;
- a tradicionális államközi háborúk;
- egyéb katonai támadások.⁸⁶

Szigorúan jogi megközelítésben a védelmi igazgatás nevesített tárgyai közé tartozik az Alaptörvényben leírt egyes különleges jogrendi tényállásokban szereplő fenyegetések elleni védekezés is, mivel ezek is a védelem komplex feladatrendszerének részét képezik és nem egy elkülönült feladatrendszert. A védelmi igazgatás tehát általánosságban az állam védelmi feladatait célzó végrehajtó tevékenység, pontosabban a védelmi felkészítésre és országmozgósítást szervező, a különleges jogrendben a központi, a területi és helyi irányítást végző centralizált, hierarchikus felépítésű közigazgatási szervezet- és feladatrendszer, illetve a közigazgatási szervek és a védelemben részt vevő fegyveres szervezetek összehangolt tevékenysége.⁸⁷ Ennek célja a katonai, a rendészeti, a nemzetbiztonsági és a polgári szervezetek, valamint a magyar állampolgárok védelmi és biztonsági, valamint különleges jogrendi kötelezettségei tervezésének, szervezésének és végrehajtásának koordinálása.⁸⁸

A fejezet szorosabb tárgyát képező *honvédelmi igazgatás*⁸⁹ a védelmi igazgatás részét képező szervezet- és feladatrendszer, amely keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelmi törvényben meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel, és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat.⁹⁰ Tehát a honvédelmi igazgatásnak a tárgya a védelmi igazgatáson belül kizárólag a honvédelem. A honvédelemre való felkészülésben és a honvédelmi feladatok végrehajtásában, de kizárólag a törvényben megadott mértékig természetes és jogi személyek, minden Magyarországon tartózkodó szolgáltatásokkal, a magyar állampolgárok viszont személyesen is, azaz a személyes szolgálat teljesítésével vesznek részt.⁹¹ A honvédelmi igazgatást meghatározó jelenleg hatályos jogi szabályozás⁹² központosított működési rendet és pontosabb fogalmat ad. A honvédelmi igazgatás ismérvei úgy foglalhatók össze, hogy azok egyszerre jelentenek feladat- és szervezetrendszert a közigazgatáson belül, amelyet alaprendeltetésű, kijelölt, illetve közreműködő szervezetek összessége végez széles körű személyes és vagyoni kötelezettségek érvényre juttatása céljából.⁹³

A honvédelmi igazgatási szervek élén Magyarország Kormánya áll, a honvédelmi ágazat legfelsőbb központi szakigazgatási szerve pedig a Honvédelmi Minisztérium, amely szakigazgatási tevékenysége külső és belső igazgatásra irányul.⁹⁴ A külső igazgatás körében egyrészt közreműködik a Kormány honvédelmi irányítási feladatainak előkészítésében, másrészt együttműködik a társmisztériumokkal az őket érintő honvédelmi igazgatási ügyekben, harmadrészt szakmailag irányítja, felügyeli a helyi államigazgatási szervek honvédelmi jellegű tevékenységét. Belső

⁸⁶ E fenyegetések hazai kihívásként való azonosításáról lásd a Nemzeti Biztonsági Stratégiát. 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat.

⁸⁷ Lásd még KESZELY 2017.

⁸⁸ TILL (2017) 55-75.

⁸⁹ Hvt. 80. § 12. pont.

⁹⁰ Hvt. vhr. 1. § b) pont.

⁹¹ Hvt. 1. § (3).

⁹² Hvt. 65. §, 66. § (3), 80. § 12. pont.

⁹³ PETRUSKA 2019: 57.

⁹⁴ Lásd PETRUSKA 2019: 55–80.

igazgatási körében ellátja a Magyar Honvédség működésével kapcsolatos tárcaszintű igazgatási feladatokat. A helyi honvédelmi igazgatási szerveket a megyei önkormányzatok, a települési polgármesteri hivatalok, valamint a megyei (fővárosi) hadkiegészítő parancsnokságok képezik. A megyei közgyűlés elnöke meghatározott honvédelmi ügyekben másodfokú hatósággként jár el. A helyi honvédelmi igazgatási feladatok a települések polgármesteri hivatalainak hatáskörébe tartoznak, amelyek elsőfokú hatósággként járnak el. A polgármesteri hivatalok belső szakigazgatási szervei látják el a szakirányú (birtokvédelmi, egészségügyi, szociális stb.), de honvédelmi érdekű igazgatási feladatokat. A megyei hadkiegészítő parancsnokságok a polgári igazgatási rendszertől elkülönülnek, de annak szerveivel szoros együttműködésben, hatósági jogkörben végzik honvédelmi igazgatási feladataikat. Ide tartozik a fegyveres erők hadkiegészítésének és mozgósításának tervezése, szervezése és végrehajtása, amelynek érdekében hatósági határozattal igénybe vehetnek hadköteleseket, illetve használatba vehetnek bizonyos ingatlanokat és ingóságokat is.⁹⁵

A *katonai igazgatás* célja Magyarország fegyveres védelme feltételeinek megalapozása, valamint a védelem előkészítése érdekében a jogalanyok honvédelmi kötelezettségeinek és önként vállalt honvédelmi feladatainak megtervezése, valamint a kötelezettségek és az önkéntesen vállalt feladatok végrehajtása.⁹⁶ A katonai igazgatás így nemcsak a Magyar Honvédségre korlátozódó igazgatást jelent, hanem egy ennél szélesebb körű, a fegyveres erőn kívüli, annak hadrafoghatóságához és operativitásához szükséges személyekre és szervezetekre irányuló igazgatási támogatást is. Éppen ezért szűkebb profilú, mint a honvédelmi igazgatás, hiszen a Magyar Honvédség alaprendeltetésű, azaz honvédelmi célú tevékenységének igazgatási támogatására irányul. Az ide tartozó kötelezettségek a különleges jogrendben bevezethető hadkötelezettség.⁹⁷ A Magyar Honvédség katonai igazgatási szerve⁹⁸ hajtja végre még normál jogrendben a lehetséges hadkötelesek és a kiképzett tartalékosok nyilvántartásának tervezését és vezetését. A Honvédelmi Minisztérium, valamint a katonai szervezetek köztisztviselőit, illetve közalkalmazotti jogviszonyban álló tartalékos hadköteleseket a munkakörük, beosztásuk betöltéséhez fűződő kiemelkedően fontos közérdekből eredeti beosztásukban kell meghagyni.⁹⁹ A feladatai közé tartozik még, hogy nyilvántartást vezet a *meghagyásba* bevont szervekről és a meghagyásra kijelölt munkakörökről, valamint végzi a meghagyás előkészítésével kapcsolatos tevékenység ellenőrzését, végrehajtja a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a honvédelemben közreműködő szervek részére szükséges gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítésének tervezését, megvalósításának irányítását, felügyeletét és ellenőrzését. Előkészíti az önkéntes tartalékos állomány behívásához elengedhetetlen nyilvántartás kezelését, a munkáltatókkal való kapcsolattartást, a személyi állomány katonai szolgálatának tervezését és a különböző tartalékos állományok behívását. Vezeti a Magyar Honvédség központi személyügyi és hadköteles, valamint a központi

⁹⁵ KRAJNC 2019: 456.

⁹⁶ 2013. évi XCVII. törvény 1. § f) pont.

⁹⁷ Magyarország Alaptörvényének XXXI. cikke szerint a hadkötelezettség alapján katonai szolgálat Magyarországon csak rendkívüli állapot idején, valamint az Országgyűlés erre irányuló külön döntése esetén megelőző védelmi helyzetben vezethető be.

⁹⁸ Jelenleg a Magyar Honvédség Katonai Igazgatási és Központi Nyilvántartó Parancsnokság a Magyar Honvédség országos illetékességgű, katonai igazgatási és központi adatfeldolgozó szerve. A parancsnokság igazgatási tevékenysége keretében nyilvántartja a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses katonáinak, valamint polgári alkalmazottainak központi személyügyi adatait, illetve végzi a nyilvántartással kapcsolatos feladatokat.

⁹⁹ 8/1994. (V. 20.) HM rendelet 2. § (1).

toborzó és érdekvédelmi nyilvántartását, illetve végzi a toborzó és érdekvédelmi szaktevékenység tervezését és végrehajtásának irányítását. Ezeken túl a Magyar Honvédség katonai igazgatási szerve a Magyar Honvédség személyi állománya részére a szolgálati, ideiglenes szolgálati, kormánytisztviselői, közalkalmazotti, katonai nyugdíjas, hatósági és ellenőri igazolványokat ad ki, illetve ellátja a katonákat a személyi igazoló jeggyel és a Genfben elfogadott, nemzetközi humanitárius jogi (közismertebb nevén: hadijogi) tárgyú egyezmények hatálya alá tartozó egyéb igazoló iratokkal. Rendkívüli állapotban és megelőző védelmi helyzetben elrendelt hadkötelezettség alatt a fenti feladatrendszer módosul, sőt kiegészül a hadkötelesek, valamint az önkéntes tartalékosok nyilvántartásával, katonai szolgálatával kapcsolatos feladatok megtervezésével, vezetésével és végrehajtásával, a meghagyásban részesült hadkötelesekre vonatkozó nyilvántartás vezetésével, valamint a meghagyás végrehajtásával kapcsolatos tevékenységének ellenőrzésével. A Magyar Honvédség katonai igazgatási szerve irányítja továbbá az érdekvédelmi szaktevékenységet, veszteség-nyilvántartást vezet és a nemzetközi egyezmények szerinti tájékoztatást ad.¹⁰⁰

Összefoglalás

Korszakváltásnak tekintendő tehát, hogy 2015. szeptember 15-én a Magyar Honvédség normál jogrendben hazai területen ellátandó és fegyverhasználati jogú feladatot kapott tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben, annak rendészeti támogatására. A rá következő évtől a Magyar Honvédség jogszerűen közreműködhet a külképviseletek és kormányzati szempontból jelentős külföldi szervezetek, intézmények, létesítmények és személyzetük védelmében. Majd az ezt követő évben szintén közreműködői feladatot kapott a külföldön, fegyveres konfliktussal összefüggésben kimenekítésre szoruló magyar állampolgárok megsegítésében. A honvédelmi veszélyhelyzet 2019. évi megjelenésével a honvédelmi törvényben megelőző védelmi helyzet különleges jogrendi tényállása sajátos „előszoba tényállást” kapott a normál jogrendi szabályozásban.¹⁰¹ 2020. december 15-én az Országgyűlés elfogadta az AT9M-et, amellyel tervezetten 2023-tól a különleges jogrendi tényállások és szabályozás teljesen új alapokra kerülnek. 2022. február 24-től az Ukrajna területén folyó fegyveres konfliktus a belső szabályozási folyamatokat katalizálta: a veszélyhelyzet kibővített tényállásának (háborús veszélyhelyzet) hatálybalépését több mint fél évvel felgyorsították, és ezzel az AT10M-mel „a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény” szövegrész már 2022. november 1-jétől az Alaptörvény részét képezi. Ezzel párhuzamosan a katasztrófavédelmi törvény módosításával a Kormány jogosultságot kap rendkívüli intézkedések megtételére, de szigorúan az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében szükséges nem katonai feladatokra.

Jelenleg tehát a honvédelmi jog és igazgatás gyökeres védelmi-biztonsági fókuszú megújulás előtt áll, és ezek a változások a jogállami és a katonai szakmai követelményeket egyaránt megemelik, illetve gyökeresen átforgalmazzák a fegyveres védelem katonai ágazatának az egész jogrendszert érintő szervezeti, feladatköri, személyi sajátosságait szabályozó normarendszert.¹⁰² A honvédelmi jog és igazgatás – jelenleg is intenzíven zajló – gyökeres átalakításának végcélja, hogy az állam-

¹⁰⁰ PETRUSKA 2019: 57–58.

¹⁰¹ Lásd még FARKAS 2018b.

¹⁰² TILL 2021.

szervezet a jogállami követelményeknek és a működési hatékonyságnak különleges jogrendben és normál jogrendben egyaránt eleget tegyen,¹⁰³ illetve a komplex biztonság ágazatokon átvívelő és ezáltal egyetlen ágazat központi felelősségével kezelhetetlen feladatrendszerét összkormányzati szabályozás alá helyezze. Ez azonban nem temperálja a honvédelmi, a rendészeti, a nemzetbiztonsági és a civil közigazgatási szervezetek kapcsolódó feladatait, hanem az összhang erősítése mellett éppen az egyes ágazatok korszerűsítését, saját alaprendeltetésükben a hatékonyságuk fokozását teszi szükségessé egy korszerű védelmi és biztonsági rendszer megerősítése érdekében.

Irodalomjegyzék

- BENKE György (2000): Cianid-szennyezés a Tiszán. *Vízpart*, 9(2), 1. Online: www.ativizig.hu/sajtoszoba/vizpart/vizpart_200003.pdf
- BENKŐ Tibor: *A katonák számára idén is elsődleges feladat a járvány elleni védekezés* www.magyarhirlap.hu/belfold/20210225-a-katonak-szamara-iden-is-elsodleges-feladat-a-jarvany-elleni-vedekezes 36.
- DAMÓ László szerk. (1985): *Katonai lexikon*. Budapest: Zrínyi.
- FARKAS Ádám (2016): *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FARKAS Ádám (2018a): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és Kiegészítést követő polgári evolúciója*. PhD-disszertáció. Budapest: Széchenyi István Egyetem.
- FARKAS Ádám (2018b): *Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához*. Vélemények a Katonai Jog Világából, 3. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FARKAS Ádám (2018c): A honvédelmi jog polgári szabályozási előzményei Magyarországon. In FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest: Dialóg Campus, 31–57.
- FARKAS Ádám (2019): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest: Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.
- FARKAS Ádám (2020): Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok. *Honvédségi Szemle*, 148(4), 11–23.
- FARKAS Ádám (2021): A kortárs technológia-fejlődés és innováció viszonya a honvédelmi szabályozással. *MTA Law Working Papers*, 2021/4. 1–16.
- Honvédelem (2013): *Több mint ezer katona dolgozik a gátaikon*. 2013. június 4. Online: <https://honvedelem.hu/media/aktualis-videok/tobb-mint-ezer-katona-dolgozik-a-gatakon.html>
- KÁDÁR Pál (2020a): A hibrid kihívások és a működő államszervezet. *Honvédségi Szemle*, 148(4), 3–10.
- KÁDÁR Pál (2020b): A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8(4), 7–33.
- KELEMEN Roland (2020): A kibertérből érkező fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és azok várható fejlődése. *Honvédségi Szemle*, 148(4), 65–81.
- KESZELY László (2017): *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. PhD-disszertáció. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- KRAJNC Zoltán főszerk. (2019): *Hadtudományi lexikon*. Budapest: Dialóg Campus.
- LAKATOS László (2011): *Honvédelmi igazgatás*. Egyetemi jegyzet. Budapest: ZMNE.

¹⁰³ KÁDÁR 2020a és FARKAS 2020.

- Magyarország Kormánya (2021): *Kibertámadás ért több kormányzati portált*. 2021. január 26. Online: <https://kormany.hu/hirek/kibertamadas-ert-tobb-kormanyzati-portalt>
- PETRUSKA Ferenc (2019): A honvédelmi igazgatás jogszabályi háttere. In HORNYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest: Dialóg Campus, 55–80.
- PETRUSKA Ferenc (2020): A katonák szerepe a pandémia visszaszorításában. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8(1), 215–233.
- TILL Szabolcs (2017): A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare*, 13(4), 55–75.
- TILL Szabolcs (2021): A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I. *Katonai és Hadijogi Szemle*, 9(1), 7–42.
- UJHÁZI Lóránd – KALÓ József – PETRUSKA Ferenc szerk. (2019): *Budapest-jelentés a keresztényüldözésről*. Budapest: Háttér.

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
2004. évi CIV. törvény Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról
2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
2013. évi XCVII. törvény a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról
2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról
2022. évi III. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény módosításáról
- 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet az egészségügyi készlet állagának megóvása érdekében szükséges intézkedésekről
- 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 8/1994. (V. 20.) HM rendelet a meghagyással kapcsolatos követelményekről
- 16/2004. (VI. 29.) HM rendelet a 2004. évi sorállományváltás végrehajtásának rendjéről
- 7/2015. (VII. 22.) HM rendelet a honvédek illetményéről és illetményjellegű juttatásairól
- 3/2022. (I. 27.) HM utasítása a honvédelmi szervezet 2022. évi kiemelt feladatainak, valamint a 2023–2024. évi fő célkitűzéseinek meghatározásáról