

Katonai Jogi és Hadijogi Szemle

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Tudományos Folyóirata



Szerkesztői előszó

Kádár Pál

A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig

Till Szabolcs

A funkcionális szükségesség, mint érvelési keret elfogadása a honvédelemre vonatkozó szabályozásokban az alapjogi tárgyú alkotmánybíróvási és ombudsmann-gyakorlat fényében

Schwieckhardt Gotthilf

A katasztrófavédelmi igazgatás rendszer változásai 1976-tól napjainkig, különös tekintettel a védelemben résztvevő szervezetekre

Varga Attila Ferenc

A védelmi bizottsági rendszer kialakulása, fejlődése

Keszely László

A NATO válságreagálási rendszerével összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer és a különleges jogrend összefüggései

Kovács István

A honvédelmi kötelezettségek törvényi szabályozásának változásai

2. évfolyam (2014.) 1. szám

Főszerkesztő

Dr. Hautzinger Zoltán Ph.D.

Társszerkesztők

dr. Csiha Gábor alezredes
dr. Farkas Ádám

A Szakmai Bizottság tagjai:

Dr. Barna Attila Ph.D.
Prof. Dr. Blaskó Béla CSc. r. vezérőrnagy
dr. Bánhegyi Gábor vezérőrnagy
Dr. Kádár Pál Ph.D. ezredes
Dr. Lattmann Tamás Ph.D.
Prof. Dr. Vókó György DSc.

Felelős kiadó

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság
1055 Budapest, Markó u. 27.

A kiadó képviselője

dr. Székely György nyá. dandártábornok

Megjelenik

Elektronikusan 6 havonta
és évközi különszámokkal

Közzététel helye

www.hadijog.hu

ISSN

2064-4558

A borítót tervezte:

Czebe András (czprod.co@gmail.com)

A tanulmányokban foglaltak kizárólag a szerzők szakmai álláspontját tükrözik és azok nem azonosíthatók sem a szerkesztők, sem a kiadók állásfoglalásaként.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

Tartalom

Tartalom	1
Szerkesztői előszó	3
Kádár Pál <i>A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig</i>	5
Till Szabolcs <i>A funkcionális szükségesség, mint érvelési keret elfogadása a honvédelemre vonatkozó szabályozásokban az alapjogi tárgyú alkotmánybíróvási és ombudsman-gyakorlat fényében</i>	47
Schweickhardt Gotthilf <i>A katasztrófavédelmi igazgatás rendszer változásai 1976-tól napjainkig, különös tekintettel a védelemben résztvevő szervezetekre</i>	123
Varga Attila Ferenc <i>A védelmi bizottsági rendszer kialakulása, fejlődése</i>	171
Keszely László <i>A NATO válságreakálási rendszerével összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer és a különleges jogrend összefüggései</i>	191
Kovács István <i>A honvédelmi kötelezettségek törvényi szabályozásának változásai</i>	223
Szerzőink	269
A publikálás feltételei	271

Szerkesztői előszó

Tisztelt Olvasó!

Immár második alkalommal jelentkezik a Katonai Jogi és Hadijogi Szemle. Az e számban megjelenő tanulmányokat a védelem igazgatása, mint az általános igazgatási és jogi szabályoktól eltérő normarendszer köti össze. Ez volt a központi témája a Magyar Katonai Jogi és Hadi Jogi Társaság által a Honvédelmi Minisztériumban 2014. március 4-én megtartott tudományos konferenciának is.

A most publikált írások az ott elhangzott referátumok tanulmányszerű anyagát rögzítik, egyben bepillantást engednek azokba a kivételes vagy különleges védelmi helyzetekbe, amelyek során az általánostól eltérő intézkedéseket vagy jogi eszközöket kell alkalmazni.

A közölt munkák tehát nemcsak a katonai jog iránt érdeklődők figyelmére számíthatnak, hanem mindazok számára is hasznos olvasmányként szolgálhatnak, akik mélyebben érdeklődnek a közigazgatás védelmi- vagy válsághelyzetben érvényesülő sajátos működése iránt.

Ehhez kívánnak jó olvasást

a szerkesztők

Budapest, 2014. június 30.

Kádár Pál

A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig

A polgári alkotmányosság kialakulásával, azzal mintegy párhuzamosan jelentek meg a különböző országok jogi rendszerében azok az intézkedéscsoportok, amelyek meghozatalára kizárólag az államot fenyegető válságos helyzetekben nyílt lehetőség. A cél minden esetben az egyes szabadságjogok válság megoldásához szükséges mértékű felfüggesztése, korlátozása¹, pontosabban ilyen jellegű intézkedés meghozatali lehetőségének biztosítása volt. A jogok korlátozása azonban csak olyan mértékben megengedhető, amely az állam biztonságának fenntartásához fűződő érdek érvényesítéséhez feltétlenül szükséges. Minden ezen túlmutató korlátozás sértené a ma már alapelvárnak tekintendő jogállami működés követelményeit, amelyre nem kizárólag a jogásztársadalom tagjai hívták fel a figyelmet².

A hazai jogrendszerben ezek a kivételes hatalomra vonatkozó szabályok viszonylag későn jelentek meg egységes rendszerként³,

¹ A fogalomról bővebben lásd: Tóth Árpád: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*. Szeged: József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, 1996. 7-11. o., valamint Mógor Judit, Horváth László: *Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban*. In *Bólyai Szemle*, 2009. évi 3. szám 35-45. o.

² Különösen emlékezetes a később emigrációba kényszerült Barankovics István 1947. október 30-i parlamenti hozzászólása. Országgyűlési Napló – 1947-1951. I. kötet p. 703-721. Elérhető: <http://barankovics.hu/az-alapitvanyrol/nevadonk/beszedekek-irasok/barankovics-istvan-a-rendeleti-kormanyzas-veszelyeirol> (2014.01.10.)

³ A magyar jogrendszerben korábban is volt példa ilyen intézkedések meghozatalára – ilyen volt például az 1848/49 idején megalkotott

egészen a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk⁴ hatálya lépéséig kellett várni az átfogó szabályozás megszületésére. A jogszabály a háborús működés szabályait rögzítette ugyan, de a történelmi helyzet a XX. század elején úgy alakult, hogy az első világháborút követően is hatályban maradtak egyes rendkívüli intézkedések, mi több, alkalmazási körük is kibővült, figyelemmel a 20-as évek elejéig válságos belpolitikai körülményekre⁵.

A kivételes hatalom lényege, hogy a normál békeidőszaki működéshez képest egyes állami szervek, vagy személyek kiegészítő jogosítványokat kapnak, míg más személyek vagy szervek jogai korlátozásra kerülnek a válsághelyzet megoldása érdekében. Ezek a kiegészítő jogosítványok tipikusan olyan jellegűek, amelyek békében vagy eleve más szerv hatáskörébe tartoznak, vagy az alkalmazásuk eltérő körülményei miatt a feljogosított szerv eltérő eljárásban szerezhet érvényt célkitűzéseinek.

Az alapjogok korlátozása minden esetben „érzékeny” kérdés, hiszen jogilag a lehetséges korlátozás mélysége és tartalma az a patikamérlegesen beállítandó jellemző, amely „elméretezés” esetén a jogállam megszűnését fogja jelenteni.

Jelen tanulmányban a teljesség igénye nélkül kívánok rövid áttekintést nyújtani a második világháború előestéjétől napjainkig terjedő időszak kivételes hatalomra vonatkozó szabályozásáról, bemutatva a rendkívüli intézkedések főbb csoportjait, ráirányítva a figyelmet néhány olyan rendelkezésre, amelynek alkalmazása mind a mai napig elfogadott vagy éppen megkérdőjelezhető.

„Vésztörvény” –, azonban ezek nem alkottak egységes rendszert, csupán az adott helyzet eseti megoldásaként szolgáltak.

⁴ Elérhető: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7188> (2014.01.02.)

⁵ Katolikus Lexikon: Új Idők lex. VIII:3876.; PPKE; <http://lexikon.katolikus.hu/K/kiv%C3%A9teles%20hatalom.html> (2013.12.23.)

1. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk (Tc.) a második világháború kezdetének évében lépett hatályba, ennek megfelelően a kivételes hatalomra vonatkozó rendelkezései minden várakozásnál rövidebb időn belül alkalmazásba kerülhettek.

A jogszabály a kivételes hatalom gyakorlásának jogát a törvényhozás további rendelkezéséig elsődlegesen a „minisztérium” számára tartotta fenn, amely ez esetben a mai kormánynak megfelelő állami szervet jelentette. A minisztériumi döntést minden esetben valamely miniszter felelőssége mellett kellett meghozni, azaz az egyéni döntés felelőssége nem volt megkerülhető. Ez a jogi megoldás eltér a ma alkalmazottól, amikor a döntést a Kormány testületként hozza, az abban foglaltakért a kormányfő felel – igaz, a konstruktív bizalmatlanság intézményére figyelemmel, ez az előterjesztő miniszter személyére is visszahat.

A törvény alkalmazta a „periculum in mora” elvet is, amelyre figyelemmel a minisztérium a kivételes hatalom ideje alatt a tételes jogszabályi felsorolásban nem szereplő rendkívüli intézkedéseket is meghozhatott a kivételes hatalom időszakában, amennyiben annak késedelme veszéllyel járt volna. Ez a rendelkezés álláspontom szerint nehezen tekinthető kellően konkrétnek, így az alkalmazhatóság könnyen parttalanná válhat. Külön érdekesség, hogy a 141. § (2) szövege először szűkíteni látszik a rendkívüli intézkedések határait, mikor is a rendeleti jogalkotást közigazgatási, magánjogi, eljárási területre korlátozza, azonban a mondat második felében már „a törvényhozás hatáskörébe tartozó egyéb intézkedés” meghozatalát szerepelteti, amely kétségkívül ennél jóval szélesebb, gyakorlatilag határtalan intézkedési jogot biztosítana.

A szükséges „ellensúly” szerepét a rendszerben az a kitétel tölti be, amely a rendkívüli intézkedés ilyen módon történő kibocsátását „a honvédelem érdekében elkerülhetetlenül szükséges” feltétel teljesüléséhez köti, illetve az a rendelkezés, hogy nem lehetett kibocsátani ebben a körben az állam szervezetét és működését érintő, a törvényhatósági és községi önkormányzat

rendszerét érintő döntéseket, továbbá nem lehetett az egyébként fennálló törvényi felhatalmazásokon túlmenően anyagi büntetőjogi szabályokat megállapítani.

Szintén a rendkívüli intézkedések mederben tartását szolgálta az a követelmény, amely értelmében az ilyen rendeleteket haladéktalanul be kellett mutatni az országgyűlés mindkét házából alakítandó, 36 tagú „országos bizottságnak”. Az országos bizottság gyakorlatilag egyfajta törvényhozási ellenőrző szervként működött, az alsó- és felsőház kijelölt tagjai útján és szakértők közreműködésével járt el a házszabály alapján. Ez a szerv volt hivatott megvizsgálni, hogy a minisztérium kivételes hatalom időszaki rendeletei helyesek és célszerűek voltak-e. Az országos bizottság e körben javaslatokat, ajánlásokat fogalmazhatott meg a Minisztérium részére, de adott esetben véleménye alapján kötelező volt az Országgyűlés összehívása is, amennyiben a döntések felülvizsgálatát látta volna indokoltnak, miközben önmagában a minisztériumi döntések végrehajtásának felfüggesztésére nem volt felhatalmazása. A hatályos szabályozással összevetve a közel 75 évvel ezelőttit, az Országgyűlés ellenőrző szerepe hangsúlyosabbnak mondható, figyelemmel arra, hogy a ma hatályos alkotmányos szabályozás nem ad mozgásteret az Országgyűlésnek a rendkívüli jogrend időszakában meghozott kormánydöntések vonatkozásában.

A kivételes hatalom vizsgálatának körében kiemelt figyelmet érdemel a rendkívüli intézkedések hatálya, illetve az ilyen intézkedések meghozatalának időbeni lehetősége. Az 1939. évi II. tc. alapján a minisztérium rendeletben volt köteles meghatározni azt a napot, amelytől kezdve a kivételes hatalom igénybevételének lehetősége beállott. A dátum megjelölése azért volt fontos, mert a kivételes hatalom – az országgyűlés további hozzájárulásának hiányában – a Tc. erejénél fogva a közzétett napjától számított négy hónap múlva megszűnt, ha a háború nem tört ki. Az országgyűlés a rendkívüli intézkedés kibocsátásának lehetőségét a közvetlenül fenyegető háborús veszély változatlan fennállása esetében újabb négy hónapra biztosíthatta.

A kivételes hatalom alapján kibocsátott rendeletek – eltérő rendelkezés hiányában – mindentől függetlenül hatályban maradtak, a háború, illetőleg a közvetlenül fenyegető háborús veszély megszűnésével formálisan is hatályon kívül kellett helyezni ezeket.

Rátérvén az 1939. évi II. tc. rendkívüli intézkedéseire, a jogszabály öt nagy csoportba foglalta a meghozható intézkedéseket.

Az első csoportban a közigazgatási szervezetre, a másodikban a rendészetre, a harmadikban a pénzügyekre, a negyedikben az igazságszolgáltatásra, míg az ötödikben, az ún. „vegyes” csoportban minden, az előző csoportokba nem tartozó területekre vonatkozó szabályok kaptak helyt.

A közigazgatási szervezet vonatkozásában a legfontosabb és vélhetőleg az egyik leghatékonyabb rendkívüli intézkedési eszköz a közigazgatás szervezetének és működésének módosítási joga. Ezzel a jogalkotási lehetőséggel a minisztérium a kivételes hatalom időszakára lehetőséget kapott az államszervezet és az önkormányzati működés egyszerűsítésére⁶, de ez biztosította a hadműveleti területekre vonatkozó különleges közigazgatási szabályok megállapítását is. Nem volt kizárt az sem, hogy a minisztérium az egyes közigazgatási hatóságok eljárását a törvényektől eltérően szabályozza, vagy bármely közigazgatási feladat ellátását kormánybiztosra bízta. A kormánybiztos hatáskörét rendeletben kellett megállapítani, az alárendeltségébe utalható szervek vonatkozásában fennálló alapvető jogosítványait és ennek korlátait azonban maga a Tc. határozta meg.

Külön kiemelésre méltó az az intézkedési lehetőség is, amelyet a belügyminiszter és a kormánybiztos kapott a határozatok megsemmisítésére és intézkedésre. A Tc. értelmében ezek a

⁶ A minisztérium az önkormányzati hatóság testületi szerve működésének szünetelését, hatáskörének más önkormányzati hatóságokra történő átruházását rendelhette el, illetve az önkormányzati testületek szabályrendeleteinek bármely rendőri természetű rendelkezését ideiglenesen hatályon kívül helyezhette s helyébe más rendelkezéseket léptethet, vagy erre a belügyminisztert felhatalmazhatta. (Tc.142. §)

személyek a hatóságok minden olyan határozatát, amelyet „a hadviselés érdekére sérelmesnek” vélt, vagy amely „a közrend és közbiztonság fenntartását” veszélyeztetni látszott, hivatalból is megsemmisíthette. Amennyiben az így kialakult helyzet azt indokolta, lehetőségük volt a megsemmisített döntés tárgyában saját hatáskörben is intézkedni, ezzel mintegy rövidre zárva a kérdést.

A rendkívüli intézkedések második nagyobb csoportjában a rendészetre vonatkozó szabályok kaptak helyt. Ebben a körben számos olyan rendkívüli intézkedés jelenik meg, amelyek a későbbi szabályozásokba minimális változtatással kerültek át. Ide sorolhatók az útlevelekre vonatkozó rendelkezések, a fegyverekre, lőszerre és robbanóanyagokra vonatkozó szabályozás, a kiürítés, a sajtóellenőrzés szabályai, az egyesülési- és a gyülekezési jog korlátozása, illetve a posta-, táviró-, távbeszélő-forgalom és a rádió ellenőrzése. Ezek közül néhány esetben a rendelkezés joga nem a minisztériumot illette meg, hanem magát az ágazati minisztert.

Nem a háborúra tipikus, de a háború időszakára is alkalmazható jogintézmény volt a kitiltás (Tc. 150. §), amely alapján lehetőség nyílt személyek távoltageására az ország egyes részeitől. Sajátos körülmény, hogy a távoltage indoka nem feltétlenül a közrend és a közbiztonság megőrzése kellett, hogy legyen, hanem „más fontos államérdek” is lehetett, amely tovább szélesítette a minisztériumi mozgásteret. A jogalkotó azonban nem elégedett meg ennyivel, a kitiltás alkalmazható volt „gazdasági okból” is.

A rendkívüli intézkedések között helyt kaptak olyan rendelkezések is, amelyek az idők során tovább nemesedtek. Ebbe a körbe tartozik a „szeszes italok kiszolgáltatásának korlátozása” (Tc. 154. §), amely kifejezetten erre az árutípusra fogalmazott meg forgalmazási korlátot, illetve tilalmat. Ez a rendelkezés a későbbi szabályozásban már nem csupán a szeszes italok vonatkozásában jelent meg, hanem az áruk, termékek jóval szélesebb csoportjára vonatkoztatva.

A rendkívüli intézkedések harmadik nagycsoportjába a pénzügyi területre vonatkozó kivételes hatalmi rendelkezések kerültek. Az itt megjelenített szabályok viszonylag egyszerűek és

valamennyi rendelkezés a pénzügyi rendszer által szabályozott területek honvédelmi szolgálatba állíthatóságát biztosítja.

A Tc. 158. § alapján a minisztérium a Magyar Nemzeti Bank, a Pénzügyi Központ és a m. kir. postatakarékpénztár ügyvitelére és üzletvitelére tekintetében rendkívüli intézkedéseket tehetett. Ezzel a megoldással gyakorlatilag a teljes pénzügyi szektor felett meghatározó befolyás volt biztosítható.

A jogszabály megadta a felhatalmazást a mindenkori minisztériumnak, hogy a védelmi feladatok ellátását akár hitelfelvétel útján is biztosítsa, minden további törvényhozási felhatalmazás hiányában is azonnal intézkedhetett. A kormányzati funkciót betöltő minisztérium arra is felhatalmazást kapott, hogy a pénzforgalmat korlátozza, illetve adott esetben új közterheket állapítson meg, mi több, ez utóbbit az önkormányzatok vonatkozásában is elrendelhetette.

A rendkívüli intézkedések negyedik csoportjában az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezések kaptak helyet. A szűkszavú szabályozás a bírák áthelyezhetősége mellett mind a polgári, mind a büntető eljárások kapcsán tartalmazott rendelkezéseket. Ezek értelmében a magánjogi követelések érvényesítése akár teljes egészében felfüggeszthetővé vált, vagy akár azonnali rendezésre nyílt lehetőség a minisztérium döntése függvényében, valamint lehetőség nyílt egyes bűncselekmények esetében az eljárást más büntetőbíróóságok illetékességébe utalni, az eljárásokat felgyorsítani. Ezek a rendelkezések azonban nem sérthették a megfelelő jogorvoslathoz való jog és a védelem elvének érvényesülését.

A kivételes hatalom keretében meghozható intézkedések ötödik alcsoportja az ún. „különbéle kivételes intézkedések” csoportja. Nyugodtan nevezhetnénk ezt a csoportot „egyebek”-nek, mert itt valóban széles skáláját találhatjuk a rendkívüli intézkedéseknek, az eljárási jellegű intézkedésektől⁷ kezdve, a társadalombiztosítási szabályozáson keresztül, az

⁷ pl.: Tc. 162. § A határidők elmulasztása

érdekképviselőteken át, a temetkezésre vagy a közegészségügyre vonatkozó intézkedésekig.

Itt is megfigyelhető az a megoldás, amely a rendkívüli intézkedés jogát nem köti kifejezetten a minisztériumhoz (értsd: kormányhoz), hanem adott esetben a kijelölt miniszter kezébe adja azt. Ilyen például a kisajátítási jog, amely meghatározott körülmények között⁸ a belügyminiszter címzett jogosítványa is lehet.

A rendkívüli intézkedések egy része nem többletterhet jelentett a döntés címzettjeinek, hanem éppen ellenkezőleg, valamiféle egyszerűsítést vagy engedményt vezetett be. Ebben a körben jó példa a tanintézetek tanulmányi és vizsgarendje illetve a képesítő vizsgák vonatkozásában engedélyezhető könnyítés, vagy a foglalkozások gyakorlásához megkívánt előfeltételek kapcsán megállapítható kedvezőbb szabályok. Ezek a könnyítések jóval rövidebb időn belül lehetővé tették az egyes szakmák képviselőinek alkalmazásba állását, ha a haza érdeke azt kívánta, illetve amennyiben a fegyveres cselekmények miatt nem volt lehetősége a katonai szolgálatot ellátó személynek valamely ipar üzéséhez szükséges feltétel teljesítésére, a minisztérium rendeletben eltekinthetett ezektől.

Ugyancsak tipikusan a kivételes hatalom időszakára jellemző intézkedés a vagyontárgyak biztonságba helyezése. Ez a jogosítvány szintén nem a Kormány egészét illette meg, hanem kizárólag a honvédelmi minisztert, aki az érdekelt miniszterekkel egyetértve elrendelhetette, hogy „a hadviselés érdekei szempontjából szükséges” esetben meghatározott területekről az állatállományt, továbbá a termelés szempontjából fontos üzemi berendezéseket, felszereléseket, a gazdasági szempontból jelentőséggel bíró vagyontárgyakat elszállítsanak. A miniszter akadályoztatása esetén sürgős esetben az illetékes katonai parancsnokkal egyetértve a kormánybiztos is intézkedhetett, a tényleges katonai műveletek körzetében pedig a katonai parancsnokság is intézkedést hozhatott.

⁸ Lásd a Tc. 164. § (2) rendelkezését a temetkezéshez szükséges földterület vonatkozásában

Érdeemes szót ejtenünk a rögtönbíráskodás⁹ lehetőségéről is. Ezt a jogintézményt a korábbi és a későbbi honvédelmi szabályozás is ismeri, azonban a Tc. a rögtönbíráskodást nem kizárólag a kivételes hatalom intézkedései körében ismeri, hanem „elrettentő példaadás” céljából¹⁰ is. A rögtönbíráskodás eljárási szabályait itt már a minisztérium állapítja meg, szemben a korábbi szabályozás¹¹ szerinti miniszteri szinttel. A rögtönbíráskodás rendkívüli hatását az a szabályozási megoldás is hangsúlyossá teszi, hogy keretében akár halálbüntetés kiszabására is lehetőség volt, illetve hogy az ilyen eljárást kizárólag abban az esetben lehetett alkalmazni, ha ezt előzetesen kihirdették. Garanciális szabályként értékelendő, hogy a rögtönbíráskodás elrendelésének oka megszűntével, a rögtönbíráskodást azonnal meg kellett szüntetni.

Összefoglalva: az 1939. évi II. tc. komplex szabályozási rendszert tartalmazott a kivételes hatalommal összefüggésben, rendelkezései a minisztériumot, a minisztert, a kormánybiztost és a katonai vezetőket jogosították fel rendkívüli intézkedés meghozatalára. A jogszabály időbeni és tárgybeli korlátozásokat állapított meg az egyes intézkedésekkel kapcsolatban, de nem zárta ki a törvényhozó hatalom beavatkozásának lehetőségét a kivételes hatalom időszakában sem.

2. A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény

A második világháborút követően, a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény elfogadása után, 11 esztendő t kellett várni a honvédelemről szóló jogszabály

⁹ Bővebben lásd: Kocsis Árpád: *A honvédelemről szóló 1939. II.tc. büntető rendelkezései*. Debrecen: Szigorlati értekezés, 1940. 47-48. o. (Elérhető: Debreceni Elektronikus Archívum <http://ganyemedes.lib.unideb.hu:8080/dea/handle/2437/117761> (2014.01.05.)), valamint József Domokos: *Kivételes hatalom és rögtönbíráskodás a Horthy uralom alatt*. Budapest: Athenaeum 1946. 63. o.

¹⁰ Tc. 221. § (1)

¹¹ Lásd 1912. évi LXIII. törvény 31.§.

megszületésére¹². Ez a jogszabály alapozta meg a rendkívüli jogrend időszakában alkalmazható különös intézkedések új katalógusát.

Akkoriban az Alkotmány ugyan tételesen nem szabályozta a minősített időszakok rendszerét, azonban a honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény (Hvt.) szabályai alapján beazonosítható valamennyi olyan intézkedés, amelyre a különleges jogrend időszakában a jogkör címzettjének lehetősége van.

1960-ban a rendkívüli intézkedéseket alapesetben a Hvt. rendszere kizárólag háború idejére értelmezte. Sajátos jogalkotói megoldás, hogy a törvény a RENDKÍVÜLI INTÉZKEDÉSEK címet viselő VI. fejezetet megelőzően – ahol értelemszerűen szerepelni kellene az erre vonatkozó valamennyi szabálynak – már a Hvt. 8. §-ában meghatározza, hogy a törvénynek háború idejére szóló rendelkezéseit „az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély” idején is alkalmazni rendeli¹³. Ez a fordulat mintegy ernyőként terjeszti ki a rendkívüli intézkedések körét, kaput nyit a háborútól eltérő jogrend egyes eseteire, átfogva jó néhány olyan esetet, amelyek a mai értelemben nem feltétlenül képeznek a honvédelmi feladatok részét.

A jogszabály szerint az „állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély” a Magyar Népköztársaság biztonságát, területi épségét, függetlenségét, a népi demokratikus államrendet vagy a társadalmi rendet, illetőleg a közrendet és a közbiztonságot fokozott mértékben veszélyeztető „események” bekövetkeztével áll be. Az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély idejének beálltát és

¹² A háborút követő időszak honvédelmi szabályozásáról lásd: Horváth László László: *Változások a védelmi igazgatás területén*. In *Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények* 2005/2. szám 137-142. o.

¹³ Érdekes megjegyezni, hogy az Alkotmány ugyanakkor kizárólag az ügyészre vonatkozó 42. § (3) bekezdésében tett említést az ilyen jellegű cselekményekkel kapcsolatos tennivalókról, ti. legfőbb ügyész gondoskodik arról, hogy a Magyar Népköztársaság rendjét, biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető mindennemű cselekmény következetesen üldöztessék.

megszűnését a Népköztársaság Elnöki Tanácsa állapíthatta meg és hirdethette ki.

A megfogalmazás önmagában is érdekes, azonban az első ránézésre is feltűnik, hogy az „események” nem feltétlenül katonai jellegű kihívásokat jelentenek, mint ahogy az is sejthető, hogy ez a fenyegetés nem is feltétlenül az ország határain kívülről érkezik.

Ezt erősíti meg a Hvt. fegyveres erők feladataira vonatkozó szabályai is. A 3. § (1) bek. értelmében a fegyveres erők fő feladata a Magyar Népköztársaság védelme az ellenség fegyveres támadásával szemben, a Magyar Népköztársaság határainak őrzete, a nemzetközi szerződésekből folyó katonai kötelezettségek teljesítése továbbá a honvédelem szempontjából fontos létesítmények őrzése, közreműködés az állam belső rendjének fenntartásában és a légoltalom ellátásában, valamint segítségnyújtás elemi csapás és egyéb közveszély esetén voltak. Az állam belső rendjének fenntartása és a légoltalom mára egyértelműen belügyi feladattá vált, ám 1960-ban és a hidegháború időszakában az ilyen típusú feladatok ellátásával a jogalkotó a különleges jogrend elrendelésétől függetlenül is számolhatott – legalábbis ezt kizáró szabályt nem alkotott.

Az alapvetően háború időszakára elrendelhető rendkívüli intézkedéseket az 1960. évi IV. törvény célhoz kötötte, négy jelentősebb területet felölelve. Ezek az alábbiak:

- a közrend fenntartása;
- a fertőző betegségek terjedésének megakadályozása;
- a közlekedési eszközök és a posta forgalmának biztosítása;
- az államigazgatás zavartalan működésének biztosítása.

Ki kell emelnünk, hogy a háború időszakában a rendkívüli intézkedéseket fő szabályként a Minisztertanács rendelhette el. A közrend fenntartása érdekében a kijárási tilalom¹⁴, a települések kiürítése¹⁵, a lakosság utazásának korlátozása, meghatározott helyen való tartózkodásának elrendelése, vagy tiltása, valamint a

¹⁴ A lakosság nyilvános helyen tartózkodásának korlátozása.

¹⁵ A veszélyeztetett településekről a lakosság, illetőleg egy részének eltávolítása.

gyülekezési jog gyakorlásának előzetes engedélyhez kötése azonban nem kizárólag a Minisztertanács jogköre volt, hanem egyes államigazgatási területek vonatkozásában a Minisztertanács által felhatalmazott állami szerv vezetője vagy a katonai egység parancsnoka is jogosult volt rendkívüli intézkedést kibocsátani.

Hasonló elbírálás alá esett az egyes településekről vagy az ország meghatározott részéből a honvédelem vagy a népgazdaság szempontjából fontos vagyontárgyak elszállítása abból a célból, hogy azok a várható vagy folyamatban lévő konfliktus ideje alatt ne károsodjanak, illetve ne kerüljenek ellenséges kézre.

Kizárólag a Minisztertanács rendelkezte el a közrend fenntartása érdekében a Magyar Népköztársaság és szövetségeseinek fegyveres erőivel, valamint a honvédelmi előkészületekkel összefüggő közlemények közzétételének engedélyhez kötését és a sajtótermékek előzetes ellenőrzését is (cenzúra). Ez a megoldás azonban a pártállam időszakában nem feltétlenül garanciális szempontból került kizárólagosan a Minisztertanács feladatkörébe, hanem abból a logikus megfontolásból, hogy amennyiben egy adott információ valamely területen szabadon hozzáférhetővé válik, annak további korlátozott hozzáférése nem biztosítható az ország más területein sem.

A rendkívüli intézkedések következő csoportjában a háború időszakában kiemelt jelentőséggel bíró fertőző betegségek terjedésének megakadályozása érdekében hozott intézkedések jelentek meg. Ennek értelmében a fertőző betegségek terjedésének megakadályozására kötelező egészségügyi vizsgálatokat, védőoltásokat, illetve további közegészségügyi rendszabályokat lehetett elrendelni az ország egész lakosságára vagy annak meghatározott részére. Ebben a rendelkezésben már felfedezhetőek a ma a veszélyhelyzet időszakában alkalmazható rendszabályok történeti gyökerei, ám ez időtájt a honvédelmi törvény kifejezetten a háborús idősakra tartalmazott rendelkezést, a nem kifejezetten honvédelmi célú közegészségügyi korlátozásokat szükség esetén alacsonyabb szintű szabályozók alapján vezették be.

A haza védelme érdekében, háború és az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély ideje esetén sor kerülhetett a közlekedési eszközök és a posta forgalmára vonatkozó rendkívüli intézkedésekre is. Ennek keretében a Minisztertanács rendeletében korlátozhatta a személyi tulajdonban levő gépjárművek használatát, adott esetben meghatározott időszakra meg is tilthatta azt.

A jogszabály arra is lehetőséget biztosított, hogy a vasút, a hajóforgalom, a légi forgalom, a közúti közlekedés vagy a posta működése rendeletileg korlátozható legyen, illetőleg ideiglenesen fel is lehetett függeszteni az ilyen szolgáltatásokat.

Valamennyi rendkívüli intézkedésnél rendezőelvként szerepelt a Hvt-ben, hogy az ilyen intézkedések elrendeléséből eredő vagyoni jellegű hátrányért kártalanítás nem jár. Ennek a magyarázata nem csupán a régebbi jogban, de az akkor még friss világháborús tapasztalatokban is keresendő, amikor is a háborús működés valamennyi következményének esetleges kárpótlási ügyei máig nyúló és finanszírozhatatlan kártérítési igényt alapoztak volna meg – nem is beszélve az ekkorra már szövetséges Szovjetunió okozta károk megtérítésének, megtéríthetőségének megoldhatatlan kérdéséről.

Szintén az ország háborús működését volt hivatott szolgálni az az intézkedéscsoport, amelyet a Minisztertanács az államigazgatás zavartalan működésének biztosítására hozhatott meg. Ezek keretében a helyi és a területi közigazgatás szervei, azaz a tanácsok, illetőleg a tanácsok végrehajtó bizottságainak hatáskörébe tartozó, valamint egyéb államigazgatási feladatok ellátása is kormánybiztosra volt bízható. Ezzel a megoldással az alapvetően testületi jellegű döntéshozatal egy kézben összpontosulhatott, hatékonyan támogatva a fegyveres harc megvívásához szükséges feladatok végrehajtását.

A jogszabály arra is lehetőséget biztosított, hogy a hadműveleti területekre különleges államigazgatási szabályok kerüljenek megállapításra. Nem tett azonban említést az Alkotmány sem a Hvt. arról, hogy milyen feltételek együttállása esetén és mely szerv vagy személy által minősíthetők az ország egyes területei hadműveleti területté. Figyelemmel arra, hogy az 1960. évi IV.

törvény ezen rendelkezésének alkalmazására nem került sor, csak vélelmezhetjük, hogy ezt adott esetben maga a Minisztertanács tette volna meg.

3. A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény

1976-ban a honvédelem rendszerét újraszabályozta a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény. A jogszabály kiemelt jelentőséggel bír a jelenkori jogalkotás szempontjából is, hiszen ebben a szabályrendszerben jelennek meg a ma is ismert, alaptörvényi szinten deklarált speciális irányítási és szabályozási jogosítványokkal felruházott szervek.

Figyelemre méltó, hogy ekkortájt a Honvédelmi Tanács alapvető jogosítványai nem az Alkotmányban szerepeltek, hanem ebben a törvényben. Az Alkotmány 31. § csupán annyit tartalmazott, hogy háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre. A rendkívüli hatáskör tartalmát azonban nem részletezte.

Az 1976. július 1-jén hatályba lépett honvédelmi törvény expressis verbis kiterjeszti hatályát mind béke, mint háború idejére, ezzel mintegy garantálva önnön „megváltoztathatatlanságát” a rendkívüli időszak idején.

A kivételes hatalom és a rendkívüli jogrend-szemponútú vizsgálat során rá kell mutatnunk arra, hogy a Hvt. ekkor hatályos szövege értelmében az Elnöki Tanács Alkotmányban biztosított jogköre az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély és annak megszűnésének kinyilvánítása. Ugyancsak ez a testület jogosult háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély idején rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot létrehozni.

A mai szemmel, a jogbiztonság szemüvegén keresztül vizsgálva, kissé elnagyoltnak tekintetjük azt a szabályt, amely a fenti két időszakot azonos platformra helyezte, mindkettőre a háborúra vonatkozó szabályok alkalmazását tette kötelezővé. Ez azt is jelentette, hogy a rendkívüli intézkedési joggal felruházott

Honvédelmi Tanács nem csupán a háború idején, hanem ennek veszélye esetén is, mi több, a belső biztonsággal összefüggő krízis esetén is megalakítható volt, a lehető legszélesebb módon kiterjesztve ezzel a rendkívüli intézkedések lehetőségét.

Érdekesség, hogy a Honvédelmi Tanács elnöke gyakorolhatta a fegyveres erők és fegyveres testületek főparancsnoki feladatait is. Ez ugyan nem rendkívüli intézkedési jog a szűken vett értelemben, azonban a testület működésének rendkívüli időszakhoz kötöttsége miatt mégis ekként kezelhetjük¹⁶. A főparancsnoki jogosítványok ebben a vonatkozásban vélhetően szolgálati előjárói jogosítványokat is jelentettek volna, figyelembe véve a Néphadsereg korabeli hierarchiáját és folyamatos harckészültségét. Ne feledjük, ez az időszak a hidegháború derekára esik, amikor a katonai szervezetek jelentős erőkkel álltak készen a haladéktalan alkalmazásra, és amikor az ország igazgatásának napi rutinja volt egy magasabb szintű harckészültségi feladat esetleges ellátása. Az ez idő tájt megkövetelt készenlét nem csupán a fegyveres erők, hanem az állami szervek kapcsolódó tevékenysége kapcsán is elvárt volt.

Az 1976. évi Hvt. a rendkívüli jogrendek listáját tovább bővítette. Ekkorra már nyilvánvalóvá vált, hogy a normál békeműködéshez képest nem csupán a háborús körülmények vagy annak közvetlen veszélye jelent eltérő kihívást a jogrend szabályrendszere vonatkozásában, hanem a korábban az állam biztonságát fenyegető veszély idejére is kiterjesztett rendkívüli intézkedési lehetőség kiterjesztésre került arra az esetre is, ha ezt a közrend és közbiztonság védelme vagy elemi csapás elhárítása, illetőleg következményeinek csökkentése érdekében szükségesnek látszott.

A jogszabály itt is „kellően rugalmas” meghatározást használ, hiszen így fogalmaz:

¹⁶ A főparancsnoki jogosítványok pontos értelmezése a rendszerváltás után is téma maradt, ahogy azt a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat is részletezni volt kénytelen.

„Hvt. 54. § (1) Háború idején a szükséghez képest el lehet rendelni a (...) meghatározott, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket.”

Ezt követően pedig külön rendelkezésben időlegesen engedélyezi ugyanezen rendkívüli intézkedések bevezetését a háborún kívüli rendkívüli időszakokra.

A rendkívüli intézkedések elrendelésének joga megosztott volt, törvényben kellett meghatározni, hogy az egyes rendkívüli intézkedéseket milyen körülmények között és mely szerv rendelhette el. Az elrendelés jogosította az Elnöki Tanács vagy a Minisztertanács lehetett. Érdekes megfigyelni, hogy a döntés ezekben az esetekben tipikusan testületi szervhez kötött, nincs formális egyszemélyi döntés.

Az egyszemélyi felelősséggel meghozott döntés a Hvt. alapján kizárólag a Minisztertanácstól eredő felhatalmazás alapján születhetett. Az így kapott felhatalmazás alapján egyes rendkívüli intézkedéseket az illetékes miniszter és a fővárosi/megyei honvédelmi bizottság is elrendelhetett az irányítása alá tartozó körben.

A jogszabály átvette az 1960. évi IV. törvény azon szabályát, amely egyes rendkívüli intézkedések elrendelésének jogát a hadműveleti területen az illetékes katonai parancsnok számára is lehetővé tette.

Az 1976-os szabályozás a korábitól eltérő csoportosításban szerepelteti a rendkívüli intézkedéseket, bár lényeges újítást nem vezet be, két nagyobb csoportba sorolva a lehetséges döntéseket.

Az első csoportba az állam- és közbiztonság fenntartására vonatkozó intézkedések kerültek, a másodikban pedig a gazdálkodást érintő és egyéb rendkívüli intézkedések jelennek meg.

Lényegében változatlan az egyes területek kiürítésére, vagy a kijárási tilalomra vonatkozó szabály, amely értelmében lehetőség volt a lakosság nyilvános helyen való tartózkodásának korlátozására, de nem módosult az ország meghatározott területén való tartózkodását, az ország meghatározott területére utazást, a határ- és

idegenforgalmat, valamint az útlevelek kiadását szabályozó intézkedés sem. Ugyancsak változatlan tartalommal jelent meg a gyülekezési jog gyakorlásának korlátozása.

Kiegészült azonban a polgári védelem keretében elrendelhető intézkedések sora, a lakosságnak a veszélyeztetett helységekből való kitelepítése és a kijelölt helyeken való befogadása, a légi veszély idején az elsötétítés, az óvóhelyen való tartózkodás és a magatartással kapcsolatos egyéb különleges szabály bevezethetőségére vonatkozó szabályozás.

A cenzúra bevezethetősége ugyan változatlanul fennmaradt, azonban a médiával összefüggő szabályozás lehetővé tette a hírközlő berendezések használatának korlátozását és a műsorvevő készülékek beszolgáltatását is.

Az állam- és közbiztonság fenntartásával összefüggő társadalmi érdekhez fűződő szabályként jelent meg a fegyverek, lőszer, a robbanó, valamint egyes radioaktív, nukleáris, sugárzó és mérgező anyagok forgalmának és felhasználásának tiltása. Lehetőség volt továbbá elrendelni az ilyen anyagok és eszközök beszolgáltatását is.

Szintén az első csoportban jelenik meg az a kézenfekvő szabály, amely gördülékenyebbé és hatékonyabbá teszi az államszervezet és az igazságszolgáltatás rendszerét. Ennek keretében az államszervezet egyes elemei és az államigazgatás eljárási szabályai is rendeletileg felülírhatóak, az igazságszolgáltatás területén pedig bevezethető a rögtönbíráskodás és a közbiztonsági őrizetbe helyezés.

A második nagy intézkedés csoport, amely az 1976. évi Hvt. XIX. fejezetében jelenik meg, a gazdálkodást érintő és egyéb rendkívüli intézkedéseket öleli fel.

Itt biztosít lehetőséget a jogalkotó a hadigazdálkodás bevezetésére. A hadigazdálkodás jogi értelemben nem más, mint szigorú utasításos rendszerű, kötött tervgazdálkodás és kötött munkaerő-gazdálkodás, amelynek egyetlen célja a fegyveres küzdelemre való felkészülés, a honvédelem különleges igényeinek kielégítése. Ne feledjük, ekkortájt a hadigazdálkodás apropója nem

kizárólag a védelmi jellegű katonai tevékenység megalapozása lehetett, hiszen a Varsói Szerződés doktrínái szerint nem a védelem volt az alapvetően tervezett harcérintkezési forma.

A rendkívüli intézkedések körében lehetőség nyílt arra is, hogy a korábban az állami szervektől függetlenül működő szövetkezetek az állami szervek közvetlen felügyelete alá kerüljenek és a rájuk vonatkozó jogszabályok alkalmazása felfüggeszthető volt.

Nyilvánvalóan a gazdaság egyéb szegmensei sem maradhattak ki a speciális működési szabályozás lehetősége alól. A szocialista típusú tervgazdaságban különösen jelentős mértékű volt az állam szerepvállalása egyes pénzügyi jellegű szolgáltatások biztosításában és kötelezettségek teljesítésében. A rendkívüli intézkedések körében átmenetileg korlátozható, illetőleg szüneteltethető volt az állam belföldi pénzügyi kötelezettségeinek teljesítése, míg a honvédelmi hozzájárulási kötelezettség kiterjeszthető volt. Sor kerülhetett továbbá a gazdasági kötelezettségek és anyagi szolgáltatások teljesítésével kapcsolatban különleges kártalanítási szabályok megállapítására is.

A gazdaság működésének speciális szabályai körében az 1960-as szabályhoz képest változatlan a közlekedési eszközök és a posta forgalma, valamint a hírközlés korlátozhatósága, szüneteltethetősége. Ugyancsak megerősítésre került a fertőző betegségek terjedésének megakadályozását szolgáló közegészségügyi rendszabályok elrendelésének lehetősége.

Sajátos szabály, amelyet 1960-ban még nem tartott fontosnak a jogalkotó, hogy lehetővé tette a művelődési (oktatási, kulturális) intézmények működésének korlátozhatóságát is.

Az 1976-os honvédelmi törvény szabályrendszere azért is érdekes, mert ez volt az a jogszabály, amely számos módosítással átvezette a honvédelem rendszerét a rendszerváltás időszakán. Ezek a módosulások elsődlegesen nem a rendkívüli intézkedések rendszerére vonatkoztak, de a rendszerváltást követően erősödő jogállamisághoz fűződő garanciális szabályok megkövetelték, hogy egyes intézkedések a Hvt-ből az alkotmány szintjére emelkedjenek. Ilyenek voltak például a már hivatkozott Honvédelmi Tanácsra

vonatkozó jogosítványok rendszere, valamint azon szabályok, amelyek a közjogi berendezkedés átalakulásából következően 1990 után alkalmazhatatlanok voltak (pl. a Minisztertanács vagy az Elnöki Tanács megszüntetése).

4. A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény

A demokratikus fordulatot követően a rendszerváltó törvények sorában csaknem utolsóként került megalkotásra a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény. A jogszabály teljes mértékben új alapokra helyezte a honvédelemre és a minősített időszakokra vonatkozó szabályrendszert, amelynek lényegi alapjai a ma hatályos szabályozásban is fellelhetők.

A törvény IX. fejezetében kaptak helyt a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályok. A jogszabály 1994. január 1-jén hatályba lépett szövege kizárólag a fenti két minősített időszakra vonatkozóan tartalmazta a különleges szabályok alkalmazásának lehetőségét.

Az 1949. évi XX. törvény 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított új szövege értelmében „a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokat alkotmányerejű törvény állapítja meg.”

Érdekesség, hogy a 19/E. §-t¹⁷ ugyan az 1993. évi CVII. törvény 1. §-a iktatta az alkotmányszövegbe, ugyanakkor a Hvt. alcíme nem jelezte, hogy erre vonatkozólag is rendelkezni kíván, bár ezt a 199. § (3) bekezdésében mégis megteszi.

¹⁷ „19/E. § Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készültségi erőkkel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint - a támadással arányos és erre felkészített erőkkel – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.”

„Hvt. 199. § (3) A Kormány az Alkotmány 19/E. §-ának (1) bekezdésében meghatározott esetben, az ott megjelölt célok eléréséhez szükséges mértékben és körben e törvény 202-204; 206-208; 213-217; 218; 220-221; 234; 243; 245-247. §-aiban, valamint az Alkotmány 19/E. § (3) bekezdése szerinti törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be.”

Az 1993-as szabályozásnak jelentős érdeme, hogy a különleges jogrendi szabályozást jogállami alapokra helyezve, részletes katalógust bocsát a jogalkalmazó rendelkezésére a korlátozható jogosítványok vonatkozásában.

A törvény az alkalmazható rendkívüli intézkedéseket a Kormány, a Honvédelmi Tanács valamint a köztársasági elnök között osztja fel, a rendkívüli jogrend időszakára vonatkozó szabályozók békeidőszaki előkészítési felelősségét pedig olyan módon utalja a Kormány hatáskörébe, hogy ezeket a kihirdetésre alkalmas állapotban meg kell küldeni a kiadásra jogosult vezetők és a végrehajtók számára. Ez a szabályozási megoldás biztosítja a felkészülést a minősített időszaki tevékenységekre és lehetővé teszi az egyes tevékenységek begyakorolását az igazgatás valamennyi ágazatában.

Szintén az általános szabályok között kapott helyt az a felhatalmazás, amely az országos hatályú rendkívüli intézkedések végrehajtásának területi követelményei vonatkozásában az illetékességi területén a köztársasági megbízott számára ad szabályozási lehetőséget. Formáját tekintve ez a szabályozó aktus is rendelet, hatálya azonban területileg limitált és feladathoz kötött, kibocsátására kizárólag a magasabb szintű szabály végrehajthatósága érdekében van lehetőség.

A törvény általános érvennyel rögzíti¹⁸, hogy a rendkívüli intézkedések külön rendelkezés nélkül is lerontják az ezekkel ellentétes békeidőszaki szabályokat. E rendelkezésre azért van szükség, mert a különleges jogrendi intézkedés előkészítésének és kibocsátásának időszakában vélhetőleg nem lehetséges a teljes

¹⁸ Hvt. 200. §

magyar jogrend szabályait mérlegelni, a gyors és hatékony beavatkozáshoz fűződő érdek felülírja az általános szabályozási jogelvek alkalmazását. Mindez azonban kizárólag a rendkívüli vagy szükségállapot időszakára igaz, a veszélyhelyzet vagy az Alkotmány 19/E. § szerinti időszak sajátosságai nem teszik szükségessé az ilyen mértékű beavatkozást a jogállam működésének általános szabályaiba.

A rendkívüli intézkedéseket az 1993. évi CX. törvény is csoportosítja, négy alcím alá rendezve a szabályokat. Ezek a következők:

A honvédelmi igazgatás körében alkalmazható rendkívüli intézkedések;

A közigazgatásra, a közrendre és a közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedések;

Az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések;

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések.

A honvédelmi igazgatás körében először is azok a szabályok jelennek meg, amelyek a honvédség békeidőszaki működésétől történő eltérést teszik lehetővé. A rendkívüli szolgálat jogintézményének bevezetése teszi lehetővé, hogy a fegyveres erők – amely ebben az időszakban még a határőrség szervezetét is magában foglalta – személyi kiegészítése és a meglévő állomány általános munkaszervezési korlátok nélküli alkalmazása megvalósulhasson. Ez a szabályrendszer teszi azt is lehetővé, hogy az állomány tagja a szervezet keretein belül maradjon és leszerelésére saját elhatározásából ne kerülhessen sor. Garanciális szabályként jelenik meg, hogy az ilyen időszakokban a magasabb követelmények és szigorúbb működési szabályok mellett szerzett jogosultságok és kedvezmények a rendkívüli vagy szükségállapot megszűnését követően is érvényesíthetők maradnak, valamint az állomány tagja és hozzátartozóinak szociális biztonság érdekében különleges

érdekvédelmi szabályok kötelező jellegű bevezetésére is sor kerül¹⁹, melyek rendeletben további kedvező szabályokkal egészíthetők ki. A honvédelem rendszerének hatékony működését támogatja az a törvényi rendelkezés is, amely lehetővé teszi a fenti kedvező szabályok kiterjesztését az egyéb honvédelmi kötelezettséget teljesítőkre.

A honvédelmi igazgatás alcím alatt került megfogalmazásra az a szabály is, amely a rendkívüli szolgálatot teljesítőkre nézve kedvezőbb felelősségi és egyszerűsített kéreljárás szabályok állapít meg. Minderre a feladat jellegéből adódóan azért van szükség, mert egy válsághelyzetben a békeidőszakra kidolgozott eljárási szabályok egyáltalán nem alkalmazhatóak az időnyomás és a felmerülő jelentősebb kockázattal járó kihívások megoldási kényszere miatt. Az összetett szabályozás vezérelve az, hogy kártérítési kötelezettséget megállapítani csak a szándékosan vagy bűncselekménnyel okozott kár miatt lehet, azonban a kártérítés nem hajtható végre a rendkívüli szolgálat időtartama alatt. Ki kell itt emelnünk, hogy ezen szabályok kizárólag a rendkívüli szolgálatot ténylegesen ellátó személyekre vonatkoznak; mindazok számára, akik nem tartoznak ebbe a körbe, nem biztosított ez a fajta kedvezmény.

A közigazgatásra, a közrendre és a közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedések körében, a védekezés hatékonysága érdekében, a jogalkotó lehetővé teszi, hogy a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendelet is megállapíthasson, valamint a helyhatósági testületek jogosítványait egy személyben a polgármester gyakorolja.

Sajátos, szintén a hatékonyságot szolgáló megoldás, hogy a közigazgatás egységes működtetése érdekében a polgármester és a jegyző a köztársasági elnöki megbízott utasításai alapján kellett

¹⁹ Ide sorolandó, hogy a rendkívüli szolgálatot teljesítők illetménye egy részét a hozzátartozónak kell folyósítani, vagy az ellátatlan hozzátartozót családi segélyben kell részesíteni, illetve, hogy a szolgálatból sebesülés, baleset vagy megbetegedés miatt tartalékállományba helyezettek hozzátartozói a betegség időtartamára családi segélyt kapnak.

végrehajtsa feladatait. Ez az egységes irányítás tette lehetővé, hogy az ország közel 3200 önkormányzata ne legyen kiszolgáltatva a helyi vezetők képességei közötti különbségeknek és a vezetők saját elhatározásai eltérő szakmai színvonalának.

Az 1993. évi Hvt. szerint a rendkívüli intézkedések körében az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései is módosíthatóak voltak, melyek határait maga a Hvt. határozta meg²⁰.

Nem maradhatott ki a szabályozásból a korábbiakból már ismert katonai cenzúra jogintézménye sem, azonban a média működésére vonatkozó, illetve az ahhoz és a nyilvánosság biztosításához kapcsolódó szabályrendszer a korábbiakhoz képest lényegesen részletesebb kereteket kapott, figyelemmel az alapértékek fejlődésére és a szabadságjogok rendszerváltást követő térnyerésére.

A közlekedés korlátozására, a kijárási tilalomra, a gyülekezési jog korlátozására, a kitelepítésre, az országba történő be- és kiutazásra, az ország meghatározott területén való tartózkodás korlátozására, a kiürítésre, illetve a visszamaradó lakosság és a tovább termelő üzemek szükségleteinek kielégítésére vonatkozó szabályrendszer annyiban tér el a korábbiakban már ismertektől, hogy a döntéshozó személyét, a döntés meghozatalának jogát és körülményeit részletesebben határozza meg. Ezen felül garanciális szempontból jelentőséggel bíró kihirdetési, illetve közzétételi kötelezettséget is megfogalmaz az egyes intézkedésekkel összefüggésben.

A honvédelmi feladatok ellátása érdekében lehetőség nyílt a nem honvédelmi célt szolgáló robbanóanyagokkal, fegyverekkel és lőszerrel összefüggő tevékenységek korlátozására és a folyamatos polgári védelmi szolgálat ellátása mellett rendeleti úton be lehetett vezetni a támadó fegyverek hatása elleni védekezés rendszabályait is.

²⁰ Rendelettel módosítható volt a bírósági felülvizsgálat alá nem tartozó eljárások köre, a hatáskör és illetékesség megállapítása, a közigazgatási szerv kijelölésének rendje, a megkeresés, a határidők, a képviselő, az elővezetés, az eljárás felfüggesztése, a jogorvoslat és a végrehajtás szabályai.

Az 1993. évi Hvt. szabályozza a diplomáciai mentességekkel és kiváltságokkal kapcsolatos nemzetközi szerződések egyes rendelkezéseinek alkalmazása során követendő eljárás rendeleti úton történő módosításának lehetőségét is.

Az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések körében a legalapvetőbb szabályozási cél az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása, az igazságszolgáltatás erőforrásainak a védelmi cél megvalósíthatóságának szolgálatba állítása. Erre figyelemmel a törvény lehetővé teszi a rendkívüli jogrend időszakában kibocsátott rendeletekben a helyi bíróságok hatáskörébe utalt kisebb jelentőségű bűncselekmények esetében a bírósági eljárás kizárását, illetve egyes bűncselekmények szabálysértésként történő elbírálását, valamint az egyes bírókenti eljárást és az eljárások felfüggeszthetőségének köre is bővül.

A jogalkotó ugyanezen cél által vezérelve kizárólag a rendeletben megállapított esetben teszi lehetővé a fellebbezés benyújtását az első fokú határozatokkal szemben. Annak érdekében, hogy a rendkívüli jogrend időszakában a korábban már folyamatba tett és a minősített időszakban nem folytatható eljárások megnyugtatóan lezárhatóak legyenek, az elévülés nyugvását rendeli el.

Az igazságszolgáltatás szervezete és személyzetének biztosítása a védelmi cél megvalósítása érdekében rendeleti úton szabadon változtatható, megnyílik a lehetőség helyőrségi katonai bíróság felállítására is, amely akár külön eljárási szabályok alapján is működtethető.

A Hvt. arról is rendelkezik, hogy rendeletben megállapított esetben elrendelhető a rögtönbíráskodás is, amely körébe a nemzetbiztonságát, a fegyveres erők harckészültségét, a függelmi viszonyokat és az állampolgárok életét sértő súlyos bűncselekmények, valamint a háborús bűncselekmények vonhatók be. Megjegyzem, a rögtönbíráskodás gyakorlatára vonatkozólag

semmilyen írott szabály nem létezik, a rendkívüli jogrend időszakára kidolgozott eljárási kódexszel adós a hazai jog²¹.

A szabályozás fentebb érintett részein túl ki kell emelnünk még a Hvt. 232. § rendelkezését, amely az igazságszolgáltatás működési alapjait határozza meg azáltal, hogy rendeletben módosíthatóvá teszi a büntető, anyagi és eljárásjogi rendelkezések, a polgári peres és peren kívüli eljárás, a bírósági végrehajtás, valamint a közjegyzői eljárás szabályait, ezzel mintegy újraírva a működés sorvezetőjét.

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések körében a szabályozás fókuszában szintén annak a célnak a megvalósítása áll, amely lehetővé teszi az ország felkészülését egy esetleges fegyveres harc megvívására. Természetesen ez elsődlegesen a rendkívüli állapotban képzelhető el, de nem kizárt a szükségállapot esetén sem olyan intézkedések bevezetése, mint például a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettség előírása.

A rendkívüli jogrendben a normálidőszaki működéstől való eltérés követelményének egyik legnyilvánvalóbb színtere az államháztartás területe. Ebben a körben lehetőség nyílik a költségvetési fejezetek között átcsoportosításra, az egyes kiadási előirányzatok felfüggesztésére és nem tervezett kiadások teljesítésére, rendkívüli fizetési kötelezettség előírására, adók és illetékek módosítására is. A gazdaság működőképességének fenntartása érdekében a devizagazdálkodás valamennyi szabálya módosítható, az értékpapírok alapján történő kifizetések teljesítése korlátozható, valamint a külkereskedelmi tevékenységre vonatkozó rendelkezések is újraszabályozhatóak a rendkívüli intézkedések körében, mi több embargós intézkedésekre is lehetőség nyílik az

²¹ A gyorsított bűnvádi eljárásra és a rögtönbíráskodásra vonatkozó szabályrendszert az 1912. évi LXIII. törvény 31. § alapján az igazságügyi miniszteri még rendeletben állapította meg, azonban ezek szakmai tartalma 100 év elmúltával már egyáltalán nem értelmezhető.

olyan országgal szemben, amely magyar árut vagy járművet hátrányosabb elbírálásban részesít, mint más országét.

A rendkívüli intézkedések körében elrendelhető fontos termékek, fogyasztási cikkek, energiahordozók forgalmának korlátozása, kötelezővé tehető a nemesfémek vételre való felajánlása és az ún. „kötött munkaerő gazdálkodás”, amelynek keretében elrendelhető, hogy munkaviszonyt csak a kijelölt szerv közvetítésével lehet létesíteni. Ez a megoldás egyrészt csökkenti a szabotázs jellegű akciók lehetőségét, másrészt biztosítja, hogy a védelmi feladatra leginkább megfelelő személyek ott álljanak rendelkezésre, ahol ezt az állam érdeke megkívánja.

A törvény részletesen meghatározza a rendkívüli helyzet következtében szükségessé váló élet- és vagyontmentés érdekében elrendelhető eszközök igénybevételére vonatkozó szabályokat, amelyre halasztást nem tűrő esetben a köztársasági megbízott, a polgármester vagy az illetékes katonai parancsnok döntése alapján is sor kerülhet.

A rendkívüli jogrend olyan intézkedéseket is lehetővé tesz a normálidőszaki anyagi szolgáltatási kötelezettségen túl, amely további lényeges korlátot jelent a tulajdonosok számára. A Hvt. 192. § értelmében, „alapesetben”, ha a honvédelem érdeke más módon nem elégíthető ki, szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek működéséhez és mozgósításához szükséges anyagi javakat, a közigazgatási rendszer működését, az ország gazdaságának felkészítését a minősített időszaki feladatok végrehajtására, illetve a polgári védelmi feladatok ellátását. A rendkívüli jogrend időszakában e szabályok továbbiakkal egészülnek ki, amely alapján elrendelhető többek között:

- ingatlan használatra vagy hasznosításra való átengedése, illetve honvédelmi célú átalakítása;
- üzemi szolgáltatások teljesítése, mellőzése, megszüntetése;
- közlekedési szolgáltatás teljesítése;
- az ingó dolgok használatra, hasznosításra való átengedése;
- hírközlő berendezés használatra való átengedése, illetve használatának mellőzése;

- tömegkommunikációs berendezések és létesítmények igénybevétele, vagy ezek használatának mellőzése;
- a szállítások biztosítása érdekében a javító kapacitások, valamint az állomások, kikötők, repülőterek, raktárak igénybevétele, vagy használatának korlátozása.
- a postai és távközlési szolgáltatások szüneteltetése, korlátozása és ellenőrzése, továbbá a távközlési hálózatok és berendezések igénybevétele.

A törvény rendeleti úton jegyrendszer bevezetését is engedélyezi.

Jól látható, hogy a rendkívüli jogrend az állam működésén túl, alapjaiban változtatja meg a nemzetgazdaság működését és a lakosság mindennapjaira vonatkozó szabályrendszert is.

Szintén az 1993-as Hvt-vel függ össze az Alkotmány 1994. január 1-jén hatályba lépett módosítása, amely megalkotta a mai Alaptörvényben is fellelhető váratlan fegyveres támadás esetére is alkalmazandó Alkotmány 19/E.§²² szerinti állapotot, ezzel a rendkívüli intézkedésekre jogosító helyzetek száma négyre²³ növekedett.

²² Alk. 19/E. § (1) Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a Magyar Honvédség légvédelmi és repülő készütségi erőivel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint - a támadással arányos és erre felkészített erőkkel - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.

²³ Rendkívüli állapot, veszélyhelyzet, szükségállapot és a 19/E. § szerinti helyzet

5. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény

A honvédelmi jogalkotás következő jelentős fejezete a 2005. január 1-jén hatályba lépett 2004. évi CV. törvény volt. Az új Hvt. megalkotásának az volt a mozgató rugója, hogy a békeidőszaki hadkötelezettség felfüggesztésre került és valamennyi kapcsolódó kötelezettség kizárólag rendkívüli állapot idején és az Országgyűlés ez irányú külön döntése esetén megelőző védelmi helyzetben terheli az állampolgárok meghatározott körét.

Figyelemmel arra, hogy a törvény nem kis meglepetésre, mondhatni váratlanul kapta meg a kétharmados parlamenti támogatást, érthető módon a jogalkotók figyelme elsődlegesen a fenti kérdés kezelésére összpontosult, míg a tanulmányunk szempontjából releváns különleges jogrendi intézkedések terén kevésbé jelentős módosulások születtek.

Nem mehetünk el azonban szó nélkül amellett, hogy a különleges jogrendi időszakok köre kibővítésre került. A hadkötelezettség békeidőszaki megszüntetése szükségessé tette – mintegy a rendkívüli állapot előszobájaként – a megelőző védelmi helyzet intézményének bevezetését. Ez az időszak az Alkotmány szerint akkor hirdethető ki, ha az országot külső fegyveres támadás veszélye fenyegeti. A veszély ez esetben azonban nem közvetlen, ez az ismérv különbözteti meg a rendkívüli állapot fogalmi specifikumaitól.

A különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozás ekkorra már közel 10 éve tartalmazta azt a négy különféle esetet, amely feljogosította a köztársasági elnököt, a Kormányt vagy a Honvédelmi Tanácsot a rendkívüli intézkedések megtételére, amely helyzetek sora így ötre egészült ki²⁴.

A rendkívüli intézkedésekre vonatkozó szabályrendszer erre figyelemmel ebben a vonatkozásban érdemben is módosult,

²⁴ A megelőző védelmi helyzet, rendkívüli állapot, szükségállapot, az Alkotmány 19/E. § szerinti eset és a veszélyhelyzet

kiegészült. Megjegyzem, az 1993-as Hvt. hatályba lépése és a 2004. évi Hvt hatályba lépése közötti időszakban kizárólag veszélyhelyzet kihirdetésére került sor²⁵, így a további rendkívüli időszakok szabályozása – szerencsére – nem kerülhetett a gyakorlatban is megmérettetésre, elégségességét a jogalkotó érdemben nem vizsgálta, így ezen szabályok az esetek jelentős részében szóról szóra kerültek megismétlésre a 2004-es Hvt-ben.

A megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályok és intézkedések körében a Kormány felhatalmazást kapott, hogy külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezessen be. Az így bevezetett intézkedések célja a lehetséges fegyveres összecsapás megelőzése és felkészülés a konfliktus kezelésére.

A jogszabály a megelőző védelmi helyzetre vonatkozó intézkedések körét nem bontja érintett ágazatokra vagy feladattípusokra, hanem felsorolásszerűen jeleníti meg. A felsorolást áttekintve felismerhetőek azon intézkedések, amelyek a rendkívüli állapotra vonatkozó szabályozásnál már korábban is megjelentek, így kodifikációs szempontból vizsgálva, talán elégséges lett volna utaló szabályok megjelenítése is.

A fentieket is szem előtt tartva, a Hvt. megelőző védelmi helyzet esetén lehetőséget biztosít a Kormány részére a szövetséges államokkal egyeztetett és összehangolt információk közszolgálati műsorszórók általi kiadásának elrendelésére. Ez az intézkedés a konfliktuskezelés/megelőzés igen hatékony eszköze, amely részint az enyhülést szolgálhatja részint pedig a lehetséges fegyveres küzdelmet megelőzően dezinformációs csatornaként működhet, illetve a lakosság felkészítésének eszköze is lehet.

²⁵ Mindösszesen három alkalommal: 176/2002. (VII. 15.) Korm. rendelet; 40/2001. (III. 6.) Korm. rendelet; 47/2000. (IV. 10.) Korm. rendelet.

Ezt követően a jogalkotó egymással szorosabb összefüggést felmutató intézkedéseket tesz lehetővé, úgymint a közigazgatás, a védelmi igazgatás, a Magyar Honvédség, a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök - egyszerűsített eljárásban történő - feltöltését, túlmunka végzését, illetve a közigazgatás egyes ágazatai fokozott védelmi szakirányítását, az irányítási, vezetési rendszerek egyszerűsítését biztosító szabályozás. Lehetőség nyílik a közigazgatási szervek munkarendjének, a hatósági eljárás szabályainak módosítására is, amely a védekezésre történő közvetlen felkészülés időszakában rendkívüli jelentőséggel bír, jelentős mértékben könnyíti a honvédelmi célú intézkedések azonnali végrehajthatóságát.

Idekapcsolható továbbá az ország területének hadműveleti előkészítésére vonatkozó speciális feladatok végrehajtását biztosító intézkedések lehetősége, amelyek körében szintén lehetőség nyílik a hatósági előírásoktól történő eltérésre. Tágabb értelemben a frekvenciagazdálkodás és a műsorszórás korlátozó rendszabályai is idesorolhatóak.

Az intézkedések újabb csoportjába a fizikai biztonságot támogató szabályok sorolhatóak. Ennek keretében megelőző védelmi helyzetben lehetőség nyílik az ország védelme szempontjából fontos, kritikus infrastruktúra védelme érdekében a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek erői és eszközei kirendelésére, a közintézményekbe és a közforgalmú helyekre, a Magyar Honvédség, a védelemben közreműködő szervek objektumaiba különleges beléptető eljárások és technikai ellenőrzések alkalmazására.

Lehetőség van továbbá az objektumhoz vezető utakon – azaz de facto bárhol – a közlekedés korlátozására, a személyek ruházatának és a járművek átkutatására. Tágabb értelemben ebbe a körbe sorolható az államhatár forgalma ellenőrzésének szigorítása is, amely rendelkezéssel összefüggésben érdekes kitétel, hogy erre a nemzetközi előírásoktól és egyezményektől eltérő módon is lehetőség van. A szabályozás illetően fajta kialakítása mögött az a megfontolás állhat, hogy az ilyen tárgyú nemzetközi egyezmények béke időszakra köttenek, ami azonban kissé furcsa is egyben, hiszen

a fegyverzetkorlátozó nemzetközi egyezmények felfüggesztésére nem ad felhatalmazást a jogszabály, miközben egy védelemre felkészülő ország esetében ez legalább ennyire indokolható lenne.

Külön figyelmet érdemel a törvény azon rendelkezése, amely speciális terrorelhárító intézkedések bevezetését teszi lehetővé. Álláspontom szerint ez a konkrét tartalommal kevésbé bíró szabály már-már jogbiztonsági aggályokat vethet fel, hiszen az ilyen tartalmú intézkedések mibenléte egyáltalán nem behatárolható. Összehasonlítva a jogszabály más rendelkezésével, például a polgári légi közlekedésben a katonai légiforgalmi irányítás bevezetésének lehetőségével, a terrorelhárító intézkedés mögött tényleges normatív konkrétum nem vázolható fel, vagy amennyiben igen, az vélhetően megfeleltethető lenne egyéb nevesített intézkedéseknek. Úgy vélem, ez a gumiszabály nem feltétlenül sorolható a Hvt. jól sikerült mondatai közé.

A következő intézkedéscsoportba a védekezés gazdasági hátterét biztosító szabályok tartoznak. Ezek keretében lehetséges a nemzetközi békét, illetve az ország biztonságát veszélyeztető államok, természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek érdekeltségeinek zárolása, tulajdonjoguk korlátozása. A megelőző védelmi helyzet arra is felhatalmazza a Kormányt, hogy speciális tartalékok képzését, az importból történő beszerzések felgyorsítását, exportkorlátozást, kereskedelmi kvóták bevezetését, a közbeszerzési eljárás felfüggesztését rendelje el. Ide sorolható továbbá az a rendkívüli intézkedéscsoport, amely az ország védelme szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését és forgalmuk korlátozását teszi lehetővé.

A fenti intézkedéscsomag kiegészül a levél-, csomag- és postaforgalom fokozott ellenőrzésének lehetőségével, ezzel biztosítva, hogy az ország területére ne kerülhessenek illegális úton fegyverek vagy fegyverként alkalmazható eszközök, anyagok, valamint minimalizálható legyen az ezen a csatornákon keresztül bonyolított hírszerző tevékenység. Természetesen az intézkedés az elektronikus postára, az email forgalom ellenőrzésére is kiterjed,

azonban ennek napi mértékét figyelembe véve valószínűsíthetően inkább az ilyen jellegű forgalmak blokkolása képzelhető el reális intézkedésként, mintsem a több millió levél/nap tételes ellenőrzése.

Természetesen a Kormány számára nyitva álló intézkedések közül nem maradhatott el az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazásának lehetősége, amely már a közvetlen polgári védelmi felkészülést szolgálja.

Összegezve a 2004. évi Hvt. hozta módosulásokat, a jogszabály megfelelő keretrendszer alakított ki egy esetleges külső fegyveres támadásra történő felkészülés érdekében, azonban a fentebb vázolt helyeken célszerűbb lett volna az intézkedések konkretizálása.

6. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény

A ma is hatályos Hvt. közjogi alapjául Magyarország Alaptörvénye szolgált. Az új alkotmány hatálybalépésével – a megengedő átmeneti rendelkezések ellenére is – a korábbi jogszabályok jó része legitimitációját veszteni tűnt, így a sarkalatos törvények újraalkotása vált szükségessé²⁶.

A jogszabály megalkotását az is indokolta teszi, hogy az Alaptörvény végre „rendet teremtett” a különleges jogrend egyes időszakai között²⁷. Az új alkotmányos rendszer letisztította az egyes

²⁶ Ez természetesen nem abszolút igazság, hiszen míg olyan alapvető jogszabályok, mint az egyesülési jogról szóló törvény, a honvédelemről szóló törvény, a bíróságok szervezetéről, az Alkotmánybíróságról vagy az ügyészségről szóló törvény újraalkotásra kerültek, addig a nem kevésbé fontos gyülekezési jogról szóló jogszabályt csak módosította az Országgyűlés.

²⁷ Az Alkotmány és az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó főbb szabályait a függelék táblázata foglalja össze.

különleges jogrendi időszakok fogalmait, immáron világossá téve azok alkalmazhatóságának határait.

A különleges jogrend ma is öt különböző időszakot ölel fel²⁸, azonban ezek tartalma pontosításra került. A rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet fogalma változatlan tartalommal került az Alaptörvénybe, azonban a korábban 19/E. § szerinti helyzet mára már önálló elnevezést kapott, váratlan támadás névvel, és alkalmazását kizárólag külső fegyveres csoportok váratlan betörése esetére rendelte el a jogalkotó. Ezzel párhuzamosan a jogszabály egyértelműen az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetére, valamint ezek következményeinek elhárítása érdekében teszi lehetővé a veszélyhelyzet kihirdetését, amely szintén változást jelent. Korábban a szükségállapot egyes eseteiben is a katasztrófák elleni védekezés érdekében kerülhetett volna elrendelése a rendkívüli intézkedés, szemben az új szabály adta lehetőséggel, amely a szükség állapot kihirdetését kizárólag a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén engedélyezi.

Az Alaptörvény vitathatatlan érdeme a különleges jogrendi szabályok önálló cím alá rendezése, amely a jogalkalmazót megkíméli a korábban jellemző szabály-összegejtőgetési tehertől.

Mindezekon túl a részletes szabályok továbbra is a Hvt-ben kaptak helyt. A Hvt-ben megjelenő szabályok az Alaptörvény logikai rendszerének megfelelően ugyan, de lényegében a korábbi Hvt-ben is szereplő rendkívüli intézkedéseket lehetőségét jelentik meg.

Új elem, hogy a jogszabály már nem csak kizárólag a Kormány, a köztársasági elnök vagy a Honvédelmi Tanács által hozható döntéseket taglalja, hanem meghivatkozza a NATO

²⁸ Részletesebben lásd: Szabó Csaba, Horváth László: *Magyarország Alaptörvényének és a Magyar Köztársaság Alkotmányának összevetése a különleges jogrend vonatkozásában*. In *Hadmérnök* 2012/2. szám 395-404. o.

Válságreagálási Rendszerét (NCRS) is, amely a szövetségi tagságunkból adódóan nyilván korábban sem lett volna megkerülhető zsinórmérték.

„A NATO Válságreagálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedések önállóan, illetve a bevezetett rendkívüli intézkedésekkel összhangban alkalmazhatók.” fogalmaz a Hvt. Mindebből az is következik, hogy valamennyi intézkedésnek összhangban kell lennie a NATO rendszerével, hiszen arra nézve még elvi szinten sincs utalás, hogy valamely intézkedésnek ne kellene összhangban lennie a NATO Válságreagálási Rendszerével.

Ez a megközelítés véleményem szerint bár logikailag helyes, a jogbiztonság szempontjából kérdéseket vet fel. A NATO Válságreagálási Rendszerének jelentős része minősített dokumentumokban fellelhető intézkedésrendszer, amely így a szélesebb nyilvánosság számára nem hozzáférhető, azaz inkább csak sejthető a várható intézkedés, mintsem kiszámítható. Az alapjogok korlátozásának lehetőségét különleges jogrend időszakában magam is szükségszerűnek tartom, azonban a korlátozás mibenlétét és annak határait már a béke időszakban hozzáférhető törvényekben is megjelenítendőnek gondolom – hasonlóan a Hvt. érintett fejezetének további szabályainál tapasztalt részletességhez és konkrétsághoz.

A logikai lánc teljességéhez el kell azt is mondanunk, hogy a NATO valamennyi alapvető szabályát konszenzusos elven alkotja meg, így nyilván az NCRS kidolgozása során is megvolt a tagállamok képviselőinek a lehetősége a beavatkozásra olyan módon, hogy a végeredmény ne sértse egyetlen partner alapvető nemzeti érdekeit vagy belső jogát sem.

A jogszabály elhelyezi a rendkívüli intézkedéseket a jogrendben, meghatározza azok erőssorrendjét. A jogalkotó által használt megfogalmazás oldani látszik a *lex specialis derogat lege generale* elvet, amikor egyértelműen rögzíti, hogy a Honvédelmi Tanács, a Kormány és a köztársasági elnök által rendkívüli intézkedésként kiadott rendeletek automatikusan felülírják az ezekkel ellentétes egyéb jogszabályokat, még akkor is, ha a rendkívüli intézkedés általános jellegű megfogalmazást tartalmaz, míg a normál

jogalkotási rendben megalkotott jogszabály különös szabályt részletezne.

Külön figyelmet érdemel az a rendelkezés, amely a jogalkotási törvény általános követelményeitől eltérően lehetővé teszi a hirdetményi vagy a napilapokban történő kihirdetést, ráadásul mindezt már az aláírás napján. Természetesen, ebben az esetben a hatályba lépés időpontját órában és percben is meg kell határozni.

Komoly jelentőséggel bír a Hvt. azon rendelkezése is, amely a hadköteles katona jogállását, illetve a honvédelmi munkakötelezettség részletes szabályait tartalmazó törvényjavaslat, illetve a Honvédelmi Tanács rendeleteinek béke időszaki előkészítését írja elő. A hazai honvédelmi jogalkotás közel 10 éves adósságát rendezti ez a passzus, hiszen a hadkötelezettség békeidőszaki eltörlésével a hadkötelesek jogállására vonatkozó szabályok is hatályon kívül helyezésre kerültek, amelyek pótlására megelőző védelmi helyzetben vélhetőleg nem állna rendelkezésre megfelelő idő. A feladat azonban részint hipotetikus, hiszen a Honvédelmi Tanács valamennyi lehetséges rendeletének tervezete nem kidolgozható, azokat az adott esetben kialakult helyzet alapvetően határozza meg. Mindemelllett a jogállási szabályok azonban kiválóan előkészíthetőek, egészen a végrehajtási részletszabályokig bezárólag.

A rendkívüli intézkedések Hvt-ben meghatározott köre lényegileg változatlan maradt a korábbi jogszabályhoz képest, azonban el kellett végezni azon pontosításokat, amelyek a közjogi berendezkedés változásából eredtek. Ilyen tétel például a járási hivatal vezetőjével kapcsolatban megfogalmazott körülmény, amely szerint a hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendkívüli intézkedésként rendelet is megállapíthat, szemben a békeidőszaki törvényi szinttel, vagy a járásbírók eljárásaira vonatkozó hivatkozás, amely szerint rendeletben megállapított esetben a járásbírói hatáskörbe tartozó kisebb jelentőségű bűncselekmények szabálysértésnek minősíthetőek.

Sajátos kérdést vet fel a különleges jogrendi jogalkotással kapcsolatban, hogy ebben az időszakban miként érvényesülnek az

általános jogalkotási szabályok. Ellenkező szabályozás hiányában azt kell megállapítanunk, hogy egyes különleges jogrendi időszakokban a normál jogalkotás eljárása is követendő – megelőző védelmi helyzetben, vagy veszélyhelyzet idején minden kétséget kizáróan –, csak azokban az esetekben kerül ez felfüggesztésre, ahol fogalmilag kizárt a normál működés, mint pl. a rendkívüli állapotban, ahol a Kormány, a köztársasági elnök és az Országgyűlés egyes jogosítványai egy testület kezében összpontosulnak. Ebben a körben érdemes megemlíteni, hogy a határozati szabályozás sem kizárt. Erre példaként az oktatásért felelős miniszter határozata hozható fel, amely akár távközlési eszköz útján is közölhető, mikor határozatban írja elő a közoktatási intézmények működésével, működtetésével, a nevelési év, tanítási év megszervezésével kapcsolatos feladatokat, mi több elrendelheti az azonnali végrehajtást.

A korábbi Hvt. rendelkezéseihez képest új szabály, hogy a megyei védelmi bizottság elnöke a védelmi és a lakossági ellátási érdekekre tekintettel – a rendészetért felelős miniszter, a honvédelemért felelős miniszter, az illetékes ágazati miniszter hozzájárulásával – a rendkívüli intézkedésként megállapított közlekedési korlátozástól, vagy tilalomtól eltérően rendelkezhet, amely azonban nem alkalmazható a légi közlekedés szabályaira. Az új szabály háttérében az a megfontolás áll, hogy az általános korlátozás nem minden esetben szolgálja a védelmi felkészülést, illetve a honvédelem érdekeit, így szükségszerű volt az erre vonatkozó kiskapu beépítése a rendszerbe. A rendszer ilyen fajta fejlesztését a vörös iszap katasztrófa és az árvízi védekezések helyszínén kihirdetett veszélyhelyzettel kapcsolatos tapasztalatok indukálták.

A különleges jogrend időszaki rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatban sajátos megoldás, hogy lehetőség nyílik a megelőző védelmi helyzet kihirdetését megelőzően, annak kezdeményezését követően, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem érintve egyes intézkedések bevezetésére. A lényeges tartalom mérlegelése erre figyelemmel a jogalkalmazó dolga, amely a későbbiek során vitákhoz vezethet. Egyetlen támpont az ügyben a Hvt. 79. § szerinti

intézkedés-katalógus, amely azonban még mindig csak az intézkedési területeket határolja be, s nem azok lényeges alapjogi tartalmát.

Hvt. 79. § A Kormány az Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdésének alkalmazása körében elrendelheti

a) a szövetséges államokkal egyeztetett és összehangolt információk, hivatalos állásfoglalások kötelező kiadását a közszolgálati műsorszórók részére,

b) az ország védelme szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését, forgalmuk szabályozását, illetve korlátozását,

c) a közigazgatás, a védelmi igazgatás, a Honvédség, a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök - egyszerűsített eljárásban történő - feltöltését, túlmunka végzését,

d) a közigazgatás, azon belül az államigazgatás egyes ágazatai fokozott védelmi, honvédelmi szakirányítását, az irányítási, vezetési rendszerek egyszerűsítését, a közigazgatási szervek munkarendjének, a hatósági eljárás - az ügyintézési határidők, hatáskör, illetékesség megváltoztatását, szakhatóságok közreműködési - szabályainak módosítását,

e) a frekvenciagazdálkodás és a műsorszórás terén korlátozó rendszabályok bevezetését, speciális üzemmódok előkészítését,

f) a magyar légtérben és a repülőtereken a katonai légiforgalmi irányítás szükséges mértékű bevezetését,

g) az ország védelme, a honvédelem szempontjából fontos, kritikus infrastruktúra védelmére a Honvédség, a rendvédelmi szervek erői és eszközei kirendelését,

h) a nemzetközi békét, illetve az ország biztonságát veszélyeztető államok, természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek érdekeltségeinek zárolását, tulajdonjoguk korlátozását,

i) speciális tartalékok képzését, az importból történő beszerzések felgyorsítását, exportkorlátozást, kereskedelmi kvóták bevezetését, a közbeszerzési eljárás felfüggesztését,

j) az ország területének hadműveleti előkészítésére vonatkozó speciális feladatok végrehajtását, a megvalósításukra vonatkozó hatósági előírásoktól történő eltérést,

k) speciális terrorelhárító intézkedések bevezetését,

l) az államhatár forgalma ellenőrzésének nemzetközi előírásoktól és egyezményektől eltérő szigorítását,

m) az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazását,

n) a közintézményekben és a közforgalmú helyekre különleges beléptető eljárások és technikai ellenőrzések alkalmazását,

o) a közigazgatás, a Honvédség, a védelemben közreműködő szervek telephelyeire, épületeibe, létesítményeibe a személyek vagy a gépjárművek beléptetési szabályainak szigorítását, feltételhez kötést vagy megtiltást, a megközelítési útvonalaik kiürítését, a közforgalmuk korlátozását vagy elterelését,

p) a fenti objektumokban, illetve megközelítési útvonalukon közlekedők ruházata, gépjárművei átkutatását, ismeretlen eredetű, őrizetlenül hagyott dolgok felkutatását, megsemmisítését,

q) az internet-, levél-, csomag- és postaforgalom fokozott ellenőrzését

A garanciális szabályok érvényesülését ez esetben is a valamennyi különleges jogrendi időszakra vonatkozó rendelkezés biztosítja, amely magában az Alaptörvényben kapott helyt. Az 54. cikk egyértelműen meghatározza azon alapvető jogok csoportját, amelyek nem függeszthetők fel.

Erre figyelemmel az emberi méltóság sérthetetlen és az élethez való jog nem korlátozható és még különleges jogrend idején sem lehetséges senkit kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani. Tilos továbbá az emberkereskedelem, az emberen bejegyzése nélkül végzett kísérlet, valamint az emberi klónozás. Nem sérülhet továbbá az ártatlanság védelme, a védelemhez való jog, a nullum crimen sine lege és büntető ügyekben a res iudicata elve.

Sajátos korlátozása a jogalkotónak, hogy különleges jogrend idején nem teszi lehetővé az Alkotmánybíróság működésének korlátozását. Ez a rendelkezés a különleges jogrendi működés egyetlen valós korlátját biztosítja, ugyanakkor ki kell emelnünk, hogy az Alkotmánybíróság működését megalapozó indítványok megszületésére a rendkívüli intézkedések már jelentős hatást gyakorolhatnak. Nem kizárható olyan különleges jogrendi helyzet vagy szervezeti-, működési vagy anyagi jogi szabályt érintő rendkívüli intézkedés, amely eredményeképpen az AB eljárása egészen biztosan akadályoztatott lesz.

Ilyen például az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 23. § szerinti előzetes normakontroll, amely rendkívüli állapotban azért lesz kizárt, mert a rendkívüli jogalkotás rendje nem követi a békeidőszaki törvényalkotás szabályait, így a Honvédelmi Tanács rendelete annak ellenére, hogy kvázi törvényként funkcionál, ilyen próba alá nem vethető.

Hasonlóan a fentiekhez, az Abtv. 24. § szerinti utólagos normakontroll érvényesülésének különleges jogrend idején gátat szabhat, hogy az indítványozásra jogosult személyek működésével összefüggésben nincs olyan alkotmányos korlátozás, amely ne tenne lehetővé működésük esetleges felfüggesztését, korlátozását²⁹. Ez a terület önmagában is megérne egy tudományos igényű vizsgálatot.

A fentieket összefoglalva, a ma hatályos különleges jogrend időszaki intézkedések kialakulása hosszú történeti folyamat eredménye. Az egyes jogintézmények, különleges jogrendi időszakok és rendkívüli intézkedés-típusok többlépcsős fejlődési fázison át nyerték el mai formájukat.

Számos esetben úgy tűnik, hogy a jogkorlátozás lehetőségén túl, nem jutott kellő figyelem a részletszabályok és a kapcsolódási pontok kimunkálására. Az sem igazolható, hogy modellezésre került

²⁹ Ilyen például az alapvető jogok országgyűlési biztosának különleges jogrendi működése, amelynek szabályait jelenleg nem határozza meg törvény, ebből következően működése elviekben akár fel is függeszthető (?).

volna a különleges jogrendi működés az állam teljes szervezete vonatkozásában³⁰. Az egyes intézkedések alkalmasak ugyan a megváltozott körülményekre figyelemmel a gyors és hatékony beavatkozás biztosítására, azonban az korántsem biztos, hogy az államszervezet valamennyi eleme számára rendelkezésre áll egy ilyen ad hoc helyzetben a kellő mélységű szabályozás. A rendkívül összetett és éves szinten is több mint ezer alkalommal módosított magyar jogszabályrendszer szabályai pókhálóként szövik át és határozzák meg a társadalom viszonyait, az állam működését, melyből következően a különleges jogrend időszaki legkisebb beavatkozás is érdemi befolyást gyakorol a szabályozórendszer számos más elemére.

Bár a törvényi szabályozás a Hvt. szintjén komplexnek és teljesnek mondható, azonban a ma még alig egy éve hatályban lévő Hvt. végrehajtását biztosító rendkívüli szabályozók tervezeteinek kidolgozása még közel sem nevezhető teljesnek. Az állam különleges jogrendi működésének modellezése a rendkívüli intézkedések keretében meghozható egyedi döntések rendszerként történő működésének vizsgálata – a nyilvánosan hozzáférhető szabályozók és források vizsgálata alapján legalábbis – úgy tűnik, még várat magára.

³⁰ Vélhetően ez a hosszú békeidőszaknak köszönhető, aminek mindannyiunknak örülni kell...

KATONAI JOGI ÉS HADIJOGI SZEMLE
2014/1. SZÁM

<i>Minősített időszakok az 1949. évi XX. törvény alapján (hatályos 2005. január 1-2011. december 31-ig)</i>					
	<i>Veszélyhelyzet</i>	<i>Szükségállapot</i>	<i>Megelőző védelmi helyzet</i>	<i>Rendkívüli állapot</i>	<i>19/E. § szerinti helyzet</i>
<i>Kihirdetésére sor kerül</i>	az élet- és vagonbiztonságot veszélyeztető élelmi csapás, illetőleg következményeinek elhárítása esetén/ érdekében	az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagonbiztonságot tömeges méretűben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, élelmi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén/ érdekében	külső fegyveres támadás veszélye vagy szövetséges kötelezettség teljesítése esetén/ érdekében	hadállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén	Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítása, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazása, az alkotmányos rend, az élet- és vagonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében
<i>Kihirdetésre jogosult</i>	Kormány	Országgyűlés	Országgyűlés, meghatározott időre	Országgyűlés	Nincs kihirdetés
<i>Jogok gyakorlása</i>	Felfüggeszthető, korlátozható – az Alkotmányban meghatározott kivétellel	Felfüggeszthető, korlátozható – az Alkotmányban meghatározott kivétellel	Csak a közigazgatás, az MH és a rendvédelmi szervek működése kapcsán korlátozható + Hvt XIV. fejezet	Felfüggeszthető, korlátozható – az Alkotmányban meghatározott kivétellel	Nem függeszthető fel, Hvt. XIV. fejezete szerinti korlátozások lehetőségeket
<i>Rendkívüli intézkedéseket hozhat</i>	Kormány, OGY felhatalmazása alapján, rendeleti úton	Közhatóság-elnök rendeleti úton, külön törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be, 30 napig hatályos	Kormány, OGY felhatalmazása alapján	Honvédelmi Tanács	Kormány

<i>Különleges jogrend Magyarország Alaptörvénye alapján (hatályos 2012. január 1-től)</i>					
	<i>Veszélyhelyzet</i>	<i>Szükségállapot</i>	<i>Megelőző védelmi helyzet</i>	<i>Rendkívüli állapot</i>	<i>Váratlan támadás</i>
<i>Kihirdetésére sor kerül</i>	az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint	a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretűben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve	külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében, meghatározott időre	hadállapot nyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén	külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges legvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében
<i>Kihirdetésre jogosult</i>	Kormány	Országgyűlés	Országgyűlés	Országgyűlés	Nincs kihirdetés
<i>Jogok gyakorlása</i>	Az Alaptörvény II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével felfüggeszthető, korlátozható				
<i>Rendkívüli intézkedéseket hozhat</i>	Kormány	Kormány	Kormány	Honvédelmi Tanács	Kormány

Till Szabolcs

A funkcionális szükségesség, mint érvelési keret elfogadása a honvédelemre vonatkozó szabályozásokban az alapjogi tárgyú alkotmánybírósági és ombudsman-gyakorlat fényében

„A hazai és külföldi tapasztalatok szerint fordított arányosság áll fenn a társadalmi problémák súlya, valamint azok megfogalmazásának és a megfelelő címzettekhez való eljuttatásának képessége között.”¹

1. Általános keretek

A honvédelemre vonatkozó alkotmányi/alaptörvényi szabályok jellegzetessége, hogy tartalmuk szerint részben az államszervezeti szabályok között helyezkednek el, részben pedig alapjogi-alapvető kötelezettségi jellegűek. E különbségtétel következményei részint a normaszövegben való elhelyezkedés és tagolás, részint pedig a szabályozás módja szempontjából nyer jelentőséget.

Mind a korábbi Alkotmány rendszerváltást követő szövegváltozataiban, mind pedig az Alaptörvényben a honvédelmi kötelezettségrendszer elkülönített és kiemelt szabályozása kiemelhető legyen szó a korábbi 70/H. §-ról vagy pedig a XXXI. cikkről. Ennek során a kötelezettségi tipológia – céljában, formáiban és időbeli korlátozottságában – egyre differenciáltabb rendszere épült be a legmagasabb szintű normaszövegbe. Ezzel párhuzamos szabályozási utat járt be a honvédelem irányítása és a fegyveres erők

¹ Hajas Barnabás, Lux Ágnes, Szabó Máté, Szajbély Katalin: *A problémák, az eszközök és a lehetőségek, Bevezetés*. In Hajas Barnabás, Szabó Máté (szerk.): *Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben*. Budapest: AJB Hivatala, 2013. 15. o.

jogállása is, amely tematika ráadásul hét alkotmánymódosítás tárgyát is képezte.²

A honvédelemben részt vevők jogainak korlátozhatósága ezzel szemben eltérő szabályozási módszert követett: csak egészen kivételes körben mutatható ki a katonákra vagy egyes csoportjaikra vonatkozó alkotmányos szintű szabályozás, ráadásul – az intézményrendszer működésével kapcsolatba hozható – politikai tilalmak és korlátozások körében. Nem található ugyanakkor a katonák alapvető jogainak gyakorlására vonatkozó általános, vagy korlátozhatósági területet meghatározó szabályozási elem – szemben a német alaptörvényi példával.³ Ezzel szemben az alapjogok általános hierarchizálási / korlátozási kitételei általános jelleggel megjelennek az Alkotmány és az Alaptörvény szövegváltozataiban, ugyanakkor e megfogalmazások egyáltalán nem katonaspecifikusak, és csak részben, a különleges jogrend körében honvédelem által determináltak. Ennek megfelelően a jogalkalmazói-alkotmánybírói és ombudsman tevékenység mérlegelési tartománya jóval kiterjedtebb, mint az intézményi szabályok esetében, nagyobb jelentőséget nyer a felülbírói attitűdje, szerepfelfogása.

A szervezeti és egyéni szintű szabályok elválaszthatósága tulajdonképpen a mindennapi jogi gondolkodás szintjén is bevett, a „csak azt szabad, amit jogszabály kifejezetten megenged”, illetve a „mindent szabad, amit nem tilos” érvelési technikáinak eltérő érvényesülése körében: míg a szervezetre vonatkozó szabályozottság elvben önmagában hordozza a további lehetséges értelmezési

² Kiemeli: Patyi András: *Gondolatok az Alaptörvény kapcsán*. In *Közszolgálat* IV. évfolyam 1. szám 2014. január 20. o.

³ Az NSZK Alaptörvénye 17/A. cikkének (1) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy a katonai és kiegészítő szolgálatról szóló törvények a véleménynyilvánítás és annak terjesztésének jogát, a gyülekezési szabadságot, a petíciós jog másokkal közös gyakorlását korlátozza. A (2) bekezdés értelmében a honvédelmet szabályozó törvények a szabad mozgás, valamint a magánlakás sérthetlenségének joga vonatkozásában tartalmazhat sui generis korlátozásokat.

tartományok kizártságát, az alapjogi szabályozás szabadságfoka ennél lényegesen tágabb. Nem mindegy ugyanakkor, hogy az egyedi katonára vonatkozó szabály melyik mozzanatba esik: cselekménye ugyanis a szervezet megnyilvánulásaként is értékelendő például a fegyverhasználat körében, így – legalábbis e vonatkozásban – a szigorúbb felhatalmazottság követelménye az elvárt szint. Ezt fejezi ki a „felel mindazért, amit megtett, vagy megtenni elmulasztott” felelősségi szint megjelölése.

A katoná versus szervezet viszonyrendszerben ugyanakkor értelmezhető a nagyobb szabadságfok megengedettsége: ha egyáltalán alapjogi szempontból értékelhető elemről van szó. E vonatkozásban nyer jelentőséget az alkotmánybírói/ombudsmani viszonyulásban az „*aktivista alapjogász – parlamenti törvénybarát*”⁴ szerepfelfogások eltérése: az egyes alapjogi tételekből – döntően civil precedensek folytán – levezethető analógiák vetítése a katonai életviszonyok területére. E vonatkozásban ugyanakkor előzetesen rögzíthető, hogy az alkotmánybírói tevékenységben a honvédelem vonatkozásában a kiterjesztő attitűd gyakorlatilag nem volt az elmúlt 25 évben kimutatható, a szerepdifferenciálódásban mindez inkább az ombudsman tevékenysége körében, tipikusan a jogbiztonság követelményének hivatkozhatósága vonatkozásában jelent meg.

A korlátozhatóság általános kereteinek katonákra adaptálhatóságát meghatározó szabály, a második szintű általánosítás hiánya ugyanakkor a szabályozásban bizonytalansági faktorként jelentkezett: e hiányosság pótlására a rendszerváltást követő első honvédelmi törvény, az 1993. évi CX. törvény 56. §-a szerinti korlátozhatósági felsorolás törekedett. E kísérlet azonban – jogforrási szintjére tekintettel – eleve nem volt alkalmas a szűrő szerepének betöltésére és viszonylag gyorsan hatályon kívül helyezésre is került oly módon, hogy az 1996-os szolgálati törvények már csak a korlátozhatóság általános mércéit jelölték meg – a korlátozható

⁴ Pokol Béla: *Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? (A magyar alkotmánybíráskodás jogkonceptiói)*. In Pokol Béla: *Pénz és politika*. Budapest: Aula kiadó 1993. 91-118. o.

alapjogok összefoglalása azonban a tételes törvényi szabályokon túl nem jelent meg. A szabályozási szinten itt jelent meg a jelentős mérlegelési elemet hordozó szükségességi/arányossági teszt, mint az alkotmánybírói gyakorlatból átemelt szempontrendszer. Míg az Alkotmánybírói és a nem alapjogi szintű korlátozások esetében nem ragaszkodik e teszthez a korlátozás elfogadható racionális indokainak befogadásánál, a honvédelmi szabályozás érdekképviseltek által generált vitáinak alapjogi színezete minden esetben a szükségességi érvelés szintjére utalja vissza a szabályozási elemek igazolását.

E szabályozási elemek vizsgálata körében külön elemzést igényelnek

- az élet feláldozásával és elvételével kapcsolatos kérdések (fegyverhasználat) a véglegességi elem és a fegyveres erő jelleg meghatározó minősége folytán,
- az érdekképviselési jogok a dinamikus változások és a problémák tematizálásának esélye szempontjából,
- a vélemény szabadság és kiemelten a politika tilalma az alkotmányos korlátozási kiemelés miatt, valamint
- a szociális jogok két sui generis eleme, a hadigondozás és a szolgálati nyugdíj, mint domináns többletjogosultsági kérdések.

Ezen alapjogi értelmezési tartományú szabályok esetében volt kimutatható a szabályozásokkal összefüggő viták esetében a nyilvánvaló alkotmányossági relevancia. Ehhez képest – a szolgálatteljesítés további szabályai esetében – már a korlátozás alapjogi jellege is vitatható, amely az indokrendszerének tágabb mozgásterét eredményezi. A jogkorlátozások ugyanakkor több szempontból is összefüggnek.

A fegyveres konfliktusok emberéleti és anyagi veszteségekkel járnak. E konfliktusok eredménye szempontjából az anyagi feltételek különbsége mellett meghatározó szerepet nyerhet az abban résztvevők felkészültsége és mentális állapota, bajtársiassága és önfeláldozó hozzáállása. A katonai-szakmai és mentális felkészültség kialakításának és elmélyítésének eszközei a gyakorlatok, amelyek

időnként minél inkább a valósághoz közelítő körülmények között kívánják modellezni a tényleges harci cselekményeket.⁵ E gyakorlatok körülményeinek valóság-közelihez tétele növeli a békeidejű veszteség kockázatát, amelynek megvalósulása esetén az államot anyagi jóvátételi kötelezettség terheli. Az alkotmányos feladatokra való alkalmasság kialakítása ezen túl szükségessé teszi e kockázatok – racionálisan vállalt szintű – elfogadását, mivel a kockázatmentességi szemlélet mentén békeidőben kialakított haderőt teljes meglepetésként érheti az alaprendeltetés szerinti feladatokra való alkalmasság hiányát bizonyító hirtelen, nagyarányú veszteség. Amíg tehát a külső biztonsági funkcióra a teljes világbéke beállításának hiányában szükség lehet, az állami szervezet ennek biztosítására hivatott személyzete esetében a békés átlagpolgárokhoz képest mindenképp meglévő, bár a helyzetek szerint differenciáltan fellépő kockázatokról van szó, amelyek megengedhetősége és ellentételezési módja viszont egyformán alkotmányossági kérdéssé tehető.⁶

⁵ „Miként arra az indítványozó is rámutat, a gyakorlat célja az, hogy a katonát felkészítse a valódi harcászati tevékenységek során előforduló szélsőséges helyzetekre mind fizikai, mind pszichés szempontból. Így ezen időszak alatt természetszerű, hogy a katona kevesebb pihenőidővel számolhat.” 70/2009. (VI. 30.) AB határozat Indokolás IV. rész 7.1. bekezdés

⁶ „Az Alkotmányos szabályozás valamely társadalmi szektorral kapcsolatos elvárásai és gondoskodása általában egyensúlyvetet feltételez. Azaz az elvárásokban megjelenő különleges vonások a gondoskodási tartományban is különleges mozzanatokot involváltnak. Amennyiben ez az egyensúly sérül, akkor áll fenn a privilegizáltság, vagy ellenkező esetben a depriváltság esete (...) Azt is le kell szögezni, hogy abban a sajátos modellben, amelyet az alkotmányos szabályozás elvárás- és gondoskodás előírásai tartalmaznak, implicite benne található a szóban forgó területtel kapcsolatos értékítélet mellett a védelem intézményrendszeréhez kapcsolódó 'hivatalos jövőkép' is.” Dr. Endresz Ernő (szerk.): Az emberi és állampolgári jogok a fegyveres szerveknél, különös tekintettel a fegyveres erők (Honvédség, Határőrség) tagjaira (tanulmány) – Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány 2005. 2-3.pp

E vonatkozásban az érvelés jogvédő szervek által történő befogadhatóságának határai a relevánsak. A korlátozások szükségességének vélelme ugyanis szabályozási-politikai oldalról eredendően fennállóként vélelmezhető⁷, mint ahogyan a tisztán alapjogi hivatkozásokra építő, korlátozásokat indokolatlannak állító, döntően érdekképviselési érvelések szükségességet tagadó attitűdje⁸ is létezik. Az érvelés hatékonysága ugyanakkor fórumonként és időszakonként eltérést mutat. Trendjében minden esetre olyan sokszor sikerült a sui generis korlátozások szükségességét megkérdőjelezni, hogy végül a sui generis többletjogok védhetősége rendült meg.

A problémakör ugyanis egy másik oldalról is megragadható: ha a társadalmi szintű kockázat-vállalási közösségben legitim módon elvárható, hogy a katonák akár életük feláldozására is készen álljanak bizonyos (tipikusan nem forintosított) biztonsági típusú közjavak előállítására érdekében, akkor az ő olvasatukban jogosan várható el a

⁷ „A törvényi szabályozás kiemelt célja, hogy kifejezésre kerüljön a társadalmi megbecsülés e speciális állami szolgálat teljesítéséért. Ennek keretében ezért, a nagyobb áldozatvállalás ellenébe, más munkavállalókhöz képest, a nemzetgazdaság teherbíró képességének függvényében kedvezőbb életfeltételeket kell biztosítani a hivatásos állomány számára. Ezért, valamint a családtagokra is kiterjedő fokozottabb elvárások miatt is indokolt, hogy egyes kedvezmények a családtagokat is megillessék. A javaslat különleges közszolgálati jogviszonyként definiálja a szolgálati viszonyt, amelynek keretében a hivatásos állomány tagja szigorú függelmi rendben az élete és testi épsége kockáztatásával teljesíti kötelezettségeit. A veszélyvállalás ilyen mértéke a szolgálati viszony különlegességének egyik meghatározó ismérve.” Keleti György, korabeli honvédelmi miniszter expozéja a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvényjavaslat általános vitájában / Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. évi őszi időszak november 27-28-29-ei ülésének harmadik ülésnapja, 29-e szerda 8.10-től 14896. hasáb

⁸ Jellemző példák a Rekvényi László kontra Magyarország ügy az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt 1999 májusában a szolgálatteljesítési időt érintő 70/2009. (VI. 30.) AB határozat szakszervezeti beadványai, illetve a rendészeti sztrájkjogi vita - az AJB 6567/2009. számú jelentés.

társadalom részéről a kiemelt viszonyulás. Ha ez az egyensúly valamelyik irányban megbomlik, vagy a társadalom oldaláról válik vitatottá a katonai többletjogok privilégiumnak minősített rendszere, vagy pedig – egy alapvető jellegű változást követően, vagy egy hosszadalmasabb folyamat részeként – a munkaerő-piaci folyamatok hatásaival is színezetten a honvédelem személyi állománya ki is ürülhet, ami az Alkotmánybíróság által meg nem engedhetőnek minősített rendszerhiba.⁹

A jelen sorok szerzője mintegy 20 éve a szabályozási oldalról aktív közreműködőként vizsgálja azt a jogszabály-korrekciókban megjelenő eredményrendszert, amely a szolgálati jog rendszerváltást követő első törvényi szintű szabályozása óta annak kiemelt szabályozási elemeiben, vagy kivételesen komplexitásában megjelent. Mindez jelentős mértékben a honvédelmi érdekképviseleti tematizáció által kiváltott ombudsman vagy alkotmánybírói döntésekben érhető tetten. Az eredmény, a mottó némileg eltérített értelmezésében mostanra úgy összegezhető, hogy a résztémák – anyagi előnyök érdekében történt – alapjogi köntösben történő felnagyítása éppen a legfontosabb jogállási elem, a szolgálati nyugdíj megkérdőjelezésének idejére eredményezte a társadalmi támogatás elenyészését. A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény¹⁰ hatályosulásának kezdete gyakorlatilag egybeesett a szolgálati nyugdíj visszaállíthatatlanságának egyértelművé válásával, amelyet – figyelemmel a kormányzati szándékok pártsemlegesen visszatérő, költségvetési kihatásokra alapított érvelésére – még egy esetleges európai emberi jogi bírósági marasztaló ítélet is csak hatásában tud korrigálni, visszaállítani azonban nem. Ráadásul a beadványok által determináltan a bíróság ítélete csak a volt hivatásos állományúakra hathat ki, azonban az aktív szolgálati viszonyban állók helyzetére már nem.

⁹ E megállapítás az önkéntes haderő vonatkozásában értelmezhető, ahol a 42/2003. (IX.19.) AB határozat által értelmezett módon foglalkoztatottként teljesít a személyi állomány szolgálatot, ellentétben a későbbiekben külön érintett hadkötelezettségen alapuló előzményekkel és atipikus elemekkel.

¹⁰ A továbbiakban: új Hjt.

Elérkezett tehát az az időpillanat, amikor a rendszerváltás óta eltelt mintegy 25 év alapjogi jellegű, vagy alapjogiasított szolgálati jogi tapasztalatait összegezni szükséges egy új, komplex rendszer konszolidálása / kialakíthatósága érdekében. Ennek hiányában ugyanis reálissá válhat az a veszély, hogy a honvédség személyi állománya egy várt gazdasági fellendülés időszakára kiürüljön, vagy szakterületi kritikus hiányok alakuljanak ki. A jelen sorok szerzője a szolgálati nyugdíj korábbi rendszerét aránytalansági és a részletszabályokból eredő torzító elemei (pl. jubileumi jutalmi évek számítása esetén a nettó illetménynél is magasabb nyugdíjmérték) miatt, éppen a korábban nyugállományba helyezett személyek verseny-előnyeire (nyugdíj melletti foglalkoztatás korábbi szabályai) is figyelemmel – potenciális érintettként – összességében jelentős részben igazságtalan rendszerként értékeli. Meggyőződése szerint ugyanakkor az alkotmánybírói visszaigazolást követően kialakult rendszert új kitörési pontokra alapítva kell konszolidálni, amelyben a konkrét szolgálati tevékenység jellegén alapuló áldozatvállalási szint szerint az ellentételezési rendszer differenciáltabb kiépítése sem zárható ki a rendelkezésre álló források szétosztása során.

A javasolt rendszer ugyanakkor azt a veszélyt hordozza, hogy egy esetleges későbbi gazdasági válság kezdeti szakasza esetén a fűnyíró-elvből eredő egységesítési törekvés, a többletek elvétele elsődleges kormányzati reakcióként adódhat. E dinamikus mozgásban lévő, de mégis hosszú távú hatásai felől megítélhető rendszer jogilag megragadható érvelési mozzanata az arányosság és a szükségesség. Utóbbi szempontból emelhetők ki azok az elemek, amelyeknél az alapjogok korlátozása a katonai minőség által mélyített, atipikus formában érvényesül, illetve ahol a jogkorlátozás ellentételezése alkotmányos szükséglet. Mindez folyamatában arra is tekintettel érvényesül, hogy az Alkotmány/Alaptörvény alapjogi része csak a felmerült problémák szűk körére ad – többé-kevésbé – sui generis iránymutatást, így a szükségességi mérlegelés kiinduló pontja tipikusan nem tér el az általános szabályokétól, amely az egyes részelemek egyensúlya szempontjából az önállóan értékelhető részelemek kiszakításának és önálló mérlegelésének veszélyét

hordozza. A hatékonyság tehát elsősorban a katonai sajátosságok befogadhatóságának visszaigazolási hatékonyságától függ.

Az alkotmányos probléma komplexitásának egyik visszaigazolása mégis kimutatható a harmadik ombudsman, Dr. Szabó Máté gyakorlatában egy olyan sztrájkjogi kérdésben, amely a rendvédelmi indokoláson túl a szövegszerű egyezésre tekintettel a katonákra is jelentős mértékben kihat. *„Alkotmányunk alapján is a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak alapvetően ugyanazon alkotmányos alapjogok gyakorlását kell biztosítani, mint bárki másnak: esetükben meghatározott alapjogok korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha a megszorítás feladatkörükkel összefüggésben elengedhetetlenül szükséges a rendvédelmi dolgozót foglalkoztató szerv demokratikus társadalomban való funkcionálásához.”*¹¹ Mindez kevésbé tér el a szolgálati törvény expozéjának azon felvetésétől, amely szerint az *„alkotmányos jogokat azonban kizárólag a szolgálati feladatokhoz illeszkedő mértékben, a fegyveres szervre is tekintettel, differenciáltan lehet korlátozni.”*¹² A fegyveres erő tevékenysége, rendeltetése tehát – az arra való alkalmasság érdekében – kényszerítően önmagában hordozza egyes alapjogok atipikus korlátozásának lehetőségét és szükségességét.

A szükségességi kérdésfeltevés releváns szempontjai azonban a hazai alkotmányosság szempontjából eltérően értelmezett törésvonalakat és válaszokat eredményeztek, melyek a Hszt-ről (1996. évi XLIII. tv.) való leválást követően még inkább a katonai sajátosságok irányába tolódtak. A honvédelmi intézményrendszer

¹¹ AJB 6567/2009. számú jelentés, 2009. október, 10. p.

¹² Keleti György, korabeli honvédelmi miniszter expozéjában a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvényjavaslat, az 1996. évi XLIII. számon hatályba lépett Hszt. szolgálati viszonyokat összevonó jellegét szabályozás-technikai okokkal, döntően a viszonyrendszerek azonossága miatti ismétlődések kiküszöbölésének céljával indokolta. / Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. évi őszi időszak november 27-28-29-ei ülésének harmadik ülésnapja, 29-e szerda 14895. hasáb

törekedett a döntő mértékben az alkotmánybíróság által kialakított, de más léthelyzetek mérlegeléséből fejlődő érvelési rendszer minél hatékonyabb beemelésére kezdetben a status quo védelme, később a változó nemzetközi körülmények és elvárások miatt szélesedő feladatrendszer megvalósíthatósága érdekében.¹³ A feladatok bővülése tehát az unatkozó békehadseregtől a missziós tevékenységben aktív haderő szabályozhatóságát kényszerítette ki a rendszerváltástól a NATO/EU integráció kiszélesedéséig, majd a gazdasági világválság által kikényszerítve azon túl is. Az érvelés befogadhatóságának határait ugyanakkor az alkotmányos környezet, különösen az alkotmánybíróság, az ombudsman és tágabban a kormányzati-politikai rendszer érzékenysége határozta meg.

Utóbbi szempontból radikálisan eltérő eredményre vezetett a katonai szolgálati viszonyba kerülés kötelező, majd dominánsan, végül kizárólagosan önkéntes jellege, ennek során az aktív joglemondási / jogkorlátozási elem értékelhetősége, valamint az időbeli dimenzió értékelésbe szüremkedése. Ugyanakkor mindez a honvédség személyi állományának a sérülékeny, rászoruló csoportok köréből kiszorulásaként is megragadható az alapvető jogok országgyűlési biztosának gyakorlatának a korábbi országgyűlési biztos általános helyettesének honvédelmi összefoglaló vizsgálatára

¹³ A kérdésfeltevést sarkított olvasatban lásd: Farkas Ádám: *Tenni vagy tettetni? Gondolatok az európai biztonság- és védelempolitika védelemgazdasági vonatkozásairól*. In *Hadtudomány* 2014. elektronikus szám 4. o. „A teljesíthetetlen feladatok vállalás aztán kiterjedt válságsort hozott magával. Egyrésztől ’Washington iraki beavatkozása válságot idézett elő az Észak-atlanti Szövetségben. Németország és Franciaország elítélte az egyoldalú amerikai lépést. Másrészt a terrorizmus elleni háború és annak minden biztonsági intézkedése komoly csorbákat ejtett a jogállamiság követelményeinek érvényesülésén. Harmadrészt ez a kihívás újra rámutatott az államok védelmi természetű jelentőségére és a védelmi szektor fontosságára. Negyedrészt pedig ez a fajta ’keresztes hadjárat’ némileg megosztotta a figyelmet s ezzel a közgondolkodás szintjén jóval váratlanabbá vált a gazdasági világválság kiteljesedése is, ami aztán az állami beavatkozás újabb terepének megerősítése felé nyitott utat.”

vetítésével¹⁴, ellentétben az állam intézményvédelmi kötelezettségének korábbi kiterjesztő értelmezésének megjelenésével¹⁵. Az alkotmánybírásgát követően így a harmadik ombudsman tevékenysége is összességében hozzájárult a kormányzati szabályozási tér bővüléséhez.

A fejlődésív vizsgálata során előzetesen megállapítható, hogy az annak kialakítása során közreműködő szereplők aktivitásának mértéke és iránya eltérő volt: a két szélső pont között az alkotmánybírásg aktivitása gyakorlatilag csökkent, a törvényhozás/kormányzat tudatossága erősödött, az ombudsman

¹⁴ „Az ombudsmani intézmény kiemelt feladata a sérülékeny csoportok védelme. Az Európai Bizottság 2010-es definíciója szerint társadalmilag sérülékeny csoportoknak (a nemzetközi-angolszász szakirodalom szóhasználata szerint: vulnerable groups) tekinthetjük azokat a csoportokat, melyek tagjai a szegénységnek és társadalmi kirekesztettségnek az összlakosságnál nagyobb mértékű kockázatával szembesülnek.” E depriváltság eredete szerint származhat strukturális folyamatokból/problémákból (pl. romák, nők, fogvatartottak helyzete), de kialakulhat szituatív módon is, pl. egy katasztrófa érintettjei körében. Lásd: Hajas Barnabás, Lux Ágnes, Szabó Máté, Szajbély Katalin i.m. 9-10. o.

¹⁵ Az alapvető jogok harmadik biztosának e tárgykört megalapozó gondolatmenetét a kötet záró tanulmánya strukturálja: az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerinti, ember mivolthoz kötődő sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogok tiszteletben tartása mellett – hasonlóan az Alkotmány korábbi 8. §-ához – az állam első rendű védelmi kötelezettsége. A hagyományos tartózkodási és gondoskodási államszerepek mellett mindez kiváltja a ténylegesen elősegítő-érvényesítő fellépés kötelezettségét is komplementer jelleggel, ami azonban feltételezi a szubjektív jog eredendő meglétét. Az intézményvédelmi kötelezettség önmagában ugyanakkor alanyi jogot nem keletkeztet az egyén oldalán, így nem kényszeríthető ki. (Személyes megjegyzés: e megszorító mozzanat nem volt Dr. Polt Péter korábbi gyakorlatában kimutatható.) Az intézményvédelmi kötelezettség az élethelyzetre vonatkozó normatív szabályrendszer és az ezt működtető szervezetrendszer kialakításának kötelezettségét hordozza. Lásd: Hajas Barnabás, Kurunczi Gábor: *Emberek a hóban – kihívás a katasztrófavédelem számára*. In: Hajas Barnabás, Szabó Máté (szerk.) i.m. 447. o.

szerpe pedig időszakosan más-más téma-elemek jogpolitikai tematizálásában volt kimutatható¹⁶ azzal, hogy a mottóban hivatkozott módon a kiválasztás elsődleges szempontja a katonák csoportján belüli részhalmoz esetleges sérülékenysége szempontjából nyert kiemelés. A szereplők között az érvelés jellegét kezdetben egyértelműen az alkotmánybíróági kommunikáció-formálás

¹⁶ „Sem az első, sem a második ombudsmani ciklus beszámolóiból nem tudhatunk meg sokat a biztosok filozófiájáról. Azokban nincsenek megjelölve külön azok a területek, amelyeket az adott biztos, vagy biztosok súlyponti témaként kívántak kezelni, azokra pusztán néhány, évről-évre visszatérő témából (egyenruhások helyzete, katasztrófák elleni védekezés, később pedig oktatási ügyek) következtethetünk. (...) Az első ombudsman-generáció vizsgálatai az átmeneti társadalomra jellemző módon ritkábban foglalkozott a hagyományos szabadságjogokkal. A panaszok alapján kialakult vizsgálati gyakorlat azt az általánosnak mondható tapasztalatot támasztotta alá, hogy az állampolgárok a szabadság élményét még viszonylag sérelmekről mentesen élték meg. A kiszolgáltatottság érzése inkább a – szociális értelemben – biztonságos léttel kapcsolatban alakult ki. A szociális jellegű panaszok arányában azóta sem állt be csökkenés, azonban fokozatosan növekvő mértékben, de 2006. ősze óta különösen megnőtt a klasszikus szabadságjogok – kiemelten is a véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezéshez való jog – megsértése miatt előterjesztett panaszok száma. (...) A magyar alkotmányjog- és közigazgatási jog tudomány évtizedes adóssága, hogy a jelen – meglehetősen súlyos – kérdést ilyen mostohán kezeli, s ennek tünete, egyúttal pedig következménye, hogy az Alkotmány ún. Védelmi alkotmány (közkeletű német szakkifejezéssel: Wehrverfassung) része még szüksézávan sem rendelkezik a nemzetbiztonsági szolgálatokról. (Szembetűnő, hogy ezzel szemben a Rendőrségre, vagy éppen a Magyar Honvédségre vonatkozó szabályok mennyivel részletesebbek.)” Hajas Barnabás, Szabó Máté: *Az alapvető jogok húsz legutóbbi évről – Magyarországon (1988-2008.)* 9., 13. és 28. o. (<http://www.ajbh.hu/documents/10180/125038/Dr+Hajas+Barnab+M%C3%A1t%C3%A9+Dr+Szab%C3%B3+M%C3%A1t%C3%A9+Az+alapvet%C5%91+20+jogok+h%C3%BAsz+legut%C3%B3bbi+%C3%A9v%C3%A9r%C5%91+2013+3B+20Magyarorsz%C3%A1g+281988-2008+29/a0227caa-94f3-4613-bf33-175355b58879;jsessionid=4730DE5285FD9C283D28AD09D501CDFE?version=1.1>)

határozta meg, ugyanakkor a dinamika – időnként az ombudsman aktivitásával eltérítve, vagy fékezve¹⁷ – a kormányzati szándékok által determináltan jelentkezett, amely mellett – védekező vagy éppen támadó pozícióban – dinamikus elem az érdekképviselési aktivitás is.

Az 1994-es alkotmánybíróági hadkötelezettségi visszaigazolást követően fordult az állampolgári jogok akkori országgyűlési biztosának általános helyettese az 1996-os eredeti szolgálati jogállási törvények alapjogi kontrolljának eszközéhez, amely vizsgálat a legmagasabb szintű alapjogi igényrendszer igényével ütköztette a haderő szabályozóit. A fegyveres szervek alapjogi intézményvédelmi kötelezettsége vonatkozásában az állampolgári jogok országgyűlési biztosának korábbi helyettese, Dr. Polt Péter azzal a kiindulóponttal állt elő, hogy az állami

¹⁷ „Az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszeréről” szóló 2/2012. (I.20.) AJB utasítás – a belső ügykezelés egyes kérdésein túlmenően – az ombudsmani indítványozás prioritásait határozza meg. Eszerint az indítványozás különösen is indokolt, ha

- az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel;
- a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek (gyermekek, Magyarországon élő nemzetiségek tagjai, fogyatékkal élő személyek, leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok tagjai) alapvető jogainak, illetve az egészséges környezethez való jog sérelme áll fenn;
- az alapjogsérelem kirívó súlyú;
- a sérelmet szenvedett személyek száma indokolja.

(...) Az alapvető jogok biztosa által kialakított gyakorlat figyelemmel van arra, hogy az ombudsman 'pótlólagos garancia' az államszervezetben. (...) Az alapvető jogok biztosának államszervezetben betöltött funkciója azt indokolja, hogy az utólagos normakontroll eszközével akkor éljen, ha az egyéni alapjog-érvényesítés feltételei hiányoznak.” Berkes Lilla, Csink Lóránt: *Alkotmánybíróági indítvánnyal a rászorulókért. A leginkább rászoruló csoportok érdekében benyújtott ombudsmani indítványok*. In Hajas Barnabás, Szabó Máté (szerk.) i.m. 35-36. o.

kötelezettség akkor biztosítható, ha a hierarchikus állami szervek nagyobb mértékben biztosítják az alapjogokat, mint a tipikusan elvárt szint.¹⁸ Az érvelés – mintegy kifordítva, vagy legalábbis visszafordítva az alapjogok intézményi oldalát, nem az állami szerv kifelé, az állampolgárok felé történő hatásában, hanem az intézmény személyi állományára vonatkoztatta az alkotmányos követelményt. Ez az érvelési irány azonban nem tekinthető magától értetődőnek, minimálisan jogi visszaigazolást igényel. Az Alkotmánybíróság ráadásul később sem igazolta vissza e felfogást, de – az önként vállalt jogkorlátozás arányossági kérdéseivel szemben – erre a felfogásra is elvben felépíthető egy kiterjesztőbb jellegű alapjogi

¹⁸ „Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a hadsereg olyan totális intézmény, amelyben hierarchikus alá- és fölérendeltségi viszonyok dominálnak, ahol szükségszerűen korlátozva vannak olyan jogok, amelyek a civil életben ilyen korlátozást nem szenvednek el, és ahol különleges, nem általánosan jellemző életkörülmények találhatók. A hadsereg tehát olyan alkotmányos intézmény, ahol a szükségszerű – és, tegyük hozzá, arányos – jogkorlátozások doktrínája érvényesül. Felmerül viszont a kérdés, hogy vajon az alkotmányos alapjogok tekintetében a hadseregben szolgálókat eltérő mércével kell-e mérni, azaz alkotmányos alapjogaik megegyeznek-e a civil életben élvezett alkotmányos alapjogokkal. (...)Összességében arra a következtetésre juthatunk, hogy a magyar ombudsman az Alkotmány és az 1993. évi LIX. törvény rendelkezései, továbbá az Alkotmánybíróság határozatai, és saját jogértelmezése alapján azt az európai modellt követi, amely szerint a fegyveres erők tagjainak alkotmányos jogai az alapvető jogok tekintetében megegyeznek a civil társadalom jogaival, és alapvető jogaik lényeges tartalma nem sérülhet, ugyanakkor helyzetükből adódóan olyan korlátozásokat is el kell szenvedniük, amelyek a civil társadalomban nem léteznek. Az országgyűlési biztosnak éppen ez utóbbi ad alapot arra, hogy kiemelten foglalkozzék a katonák alapvető jogainak érvényesülésével, a korlátozások alkotmányos céljának megfelelőségével és arányosságával. Az országgyűlési biztosnak azt is figyelembe kell vennie, hogy a katonák szolgálati helyzetük miatt kiszolgáltatottabbak, kevésbé tudják magukat megvédeni a hadseregben érvényesülő esetleges önkénnyel szemben.” Polt Péter: *Az állampolgári és emberi jogok érvényesülése a Magyar Honvédségnél az ombudsman szemszögéből*. In *Acta Humana* 1997/28-29. szám, 38, 41. o.

érvrendszer. Ez a hivatkozás ráadásul a Rekvényi-ügy tranzitállami időszakának meghaladásával kiegészítve a békeidejű szükségességi-arányossági teszt szigorúbb alkalmazásával kisebb mértékű jogkorlátozás lehetőségét biztosítja csak. E felfogásban ugyanakkor – kapcsolódva a harmadik ombudsman sztrájkjogi hiátus értelmezéséhez – a középpontban például nem feltétlenül az egyén egyenruha-viselési kötelezettsége vagy joga áll, hanem a kollektív érdekvédelmi cselekvés egyenruhás minősége. Ezen olvasatban például az egyesülési és gyülekezési jog gyakorlása a véleménynyilvánítás anyajogával összefüggésben nemzetközileg is védett első generációs szabadságjog, amely a demokratikus társadalom kialakulásának előfeltétele, a politikai folyamatok kritikájának lehetővé tételével is a legitimitást megszilárdító értéként. A szolgálati jog rendszerét pedig csak abból a szemléletből kiindulva lehet felépíteni, hogy az önkéntes jogkövetés tipikus lesz a kikényszeríthetőséggel szemben. Nem lehet arra a hipotézisre építeni a szabályokat, hogy azok kijátszásának veszélye miatt nagyobb mértékű korlátozás indokolt...

Az összefoglaló ombudsmani vizsgálatot¹⁹ követően viszont a NATO csatlakozás, majd az új típusú feladatok felvállalása folytán egyre több, a bejegyezési jogot nélkülöző és a szolgálatteljesítés sajátos feltételeivel indokolt szabály került az önálló katonai szolgálati törvénybe,²⁰ leválasztva a szabályozás tárgyát a rendvédelmi szervek személyi állományáról, a közszolgálat civil területei mellett egy új viszonyítási pontot teremtve. Az időbeli differenciálás tematikája pedig az első ombudsman felvetéseitől eltérő módon az 1998-as hadigondozási alkotmánybírói határozattal²¹ jelent meg, alapvető viszonyítási és arányosítási dimenzióként értékelve a sérelem valószínűségét. Nem került ugyanakkor alkotmányosan tematizálásra az ellentételezési kötelezettségen túl a fokozott korlátozhatóság eleme. 2005-re

¹⁹ OBH 7459/1996.

²⁰ A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, a továbbiakban: régi Hjt.

²¹ 2/1998. (II.4.) AB határozat.

ugyanakkor az alkotmánybíróság gyakorlatába – a politikum önkéntes haderő alkotmányossági kényszerét firtató kérdésére adott válaszként – beemelődött a funkcionalitáshoz kötött, alkalmassága érdekében korlátozó intézményrendszer igénye.

A szempontok visszaigazolhatósága összességében, a fokozatosan beépülő értékelési elemek együtt hatásaként az alapjogi érvrendszer szükséges/arányos korlátozási doktrínájának – időnként az alapvető civil tézisekre is visszaható – sui generis katonai értékelési tartományát alakította ki. Ennek során az érvelésben a funkcionális elem megerősödésével párhuzamosan az egyre erőteljesebb jogkorlátozási szint megragadása is kimutatható, általánosságban ellene hatva a pozitív diszkriminációs érvrendszernek, valamint kialakítva az immár tisztán önkéntes haderő állományán belüli belső további arányosítási igényeket. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a korábbi ellentételezési szempontrendszer²² jelentősége radikálisan csökkent.

Az eredeti szélsőségesen liberális igényű, „*számoljuk fel az erőszakszervezeteket, illetve azok erőszakos jellegét*” típusú alkotmányos igény-rendszerhez képest²³ tehát lényegesen differenciáltabb, funkció által determinált alkotmányos érvelési technika jött létre, amely alkalmas a szükségesként értékelt korlátozás-rendszerek kiépítésének alkotmányos legitimálására is. Ugyanakkor a törvények preambulumaának visszatérően kiemelt fordulata, a „*kiemelkedő helytállásból eredő fokozottabb elismerés*” legalábbis az alkotmányos érvrendszer perifériájára szorult, a gazdaságpolitikai mérlegelésnek nyitva egyre szélesebb teret.²⁴

²² 70/2009. (IV. 30.) AB határozat.

²³ A 46/1994. (X. 21.) AB határozatot kiváltó beadványban felmerült érv volt a halálbüntetést kizáró határozat logikája alapján, hogy az élet feláldozásának eskübe emelt lehetősége az élet – állam általi – elvételével összevethető jogkorlátozásként abszolút jog meg nem engedett korlátozása.

²⁴ E trend plasztikus példája a szolgálati nyugdíj kivezetési módja a jogrendszerből, az önmagában hordozott külső-belső arányossági és szerzett jog-védelmi problematikával együtt.

E makroszintű folyamatban kimutatható trend három domináns töréspontjának az alapjogi szabályokat a feladatrendszerrel összekötő érvelés megjelenése, az önkéntes haderőre áttérés, valamint a békétől eltérő szituációk eltérő eszközeinek és következményeinek a mérlegelése tekinthető. E három szempont bármelyikének elmaradása hiányában a szükségességi érvelés véglegesült formájában nem érvényesülhetett volna. A fegyveres konfliktusok sui generis szükségszerűségeinek való megfelelés trendszerűen, egyre nagyobb mértékben alkotmányosan is elismerést nyelő érvrendszere viszont összességében egy szűkebb egyéni játéktereket biztosító hierarchiát eredményezett, a lényegében folyamatosan szűkülő létszámú és költségvetési arányú haderőben.²⁵ Ennek során a jogainak korlátozásába saját választás-sorozata következtében belenyugvó katona alkotmányosan egyre kevésbé bírálható, szigorúbb szolgálatteljesítési szabályok keretén belül egyre inkább alkalmassá válik arra, hogy békeidejű kiképzettsége következtében eséllyel vészellen át egy fegyveres konfliktust, ugyanakkor az egyre hosszabbá váló szolgálati idő következtében gyakorlatilag elveszíti békében esélyét arra, hogy katonai karrierje végén, az általános szabályok szerint is nyugállományba vonulhasson, ne pedig a munkaerő-piac valamelyik szegmensében találja magát. Tulajdonképpen visszaért ezzel az alkotmányos kérdésfelvetés a rendszerváltást megelőző kiindulóponthoz: a körülmények túlélése mindenek felett érvényesül, legfeljebb a megmaradt jogok leosztása tér el...

Mindez a katonai hivatáshoz viszonyulás alapvető dilemmáját, a hivatás/foglalkozási szemlélet kettősségét is aszimmetrikusan érinti: míg az elvárt katona-eszmény az élethivatás pátoszára épít, folyamatosan felmerül annak igénye, hogy csak leszűkített szocializációs bázisú személykör, a szűk értelmű katonai szakmákban végzettek, lényegében csak a harcolók részesüljenek a katonai lét meglévő kedvezményeiben és garanciáiban, szemben a

²⁵ A jelen tanulmánynak nem tárgya a honvédelmi költségvetés abszolút mértékének, arányainak és belső tagolásának elemzése.

határozott idejű foglalkoztatásra szorított további állomány-csoportokkal a szerződéses legénységtől a civil végzettségű tisztekig. Utóbbi szempontból nyer különös jelentőséget, hogy a szolgálati nyugdíj intézményének azonnalisággal megvalósult, és jelenleg emberi jogi bíraskodás tárgyát képező kivezetése – költségvetési hatásain túl²⁶ – elégséges mértékűnek értékelhető és fenntartható sajátos szociális/életpálya típusú intézményrendszer kialakításával egyidejűleg valósult-e meg.²⁷

²⁶ E szempontból másodlagos jelentőségű, hogy a folyamatban lévő felülvizsgálatok célcsoportja a korábban szolgálati nyugdíjra jogosultságot szerettek közül a ténylegesen szolgálati nyugdíjban részesülőkre korlátozódik.

²⁷ „A tradicionális hivatásfelfogás szerint a fegyveres erők tagja teljes elköteleződéssel, a nemzeti értékek dicsőségére juttatásán dolgoznak, amiért őket e társadalom jelképeinek első sorába helyezi, áldozatukat hős-pátosszal övezi, cserébe róluk és hozzátartozóik szükségleteiről (az őket megillető társadalmi helyzet fenntartásának mértékében) gondoskodik.

A foglalkozás elvű felfogás szerint a fegyveres erők tagjai munkaszerződést kötnek, munkaköri leírásokat teljesítenek, kvantifikálható specializációkat és teljesítményeket mutatnak fel, s ezért őket a munkaerőpiacról történő felvásárolhatóságuk mértékében megfizetik és a foglalkozás gyakorlásuk során vállalt minden plusz terhelésért, valamint minden jogról való lemondásért kompenzálják.(...)

A társadalom számára a legrosszabb változat az lehet, ha katonái a társadalom legelső soraiban páváskodnak, learatják a társadalmi megbecsülés minden rejtett és manifeszt gyümölcsét és közben professzionistákhoz illő módon meg is fizettetik magukat. Ez a változat Magyarországon úgy tűnik, nem fenyeget, annál inkább ösztönzi a társadalmat és az államot a forrásszegénység és a takarékosági kényszer, hogy a fegyveres erők számára a legrosszabb felé törekedjék. Amikor is a szolgálatot teljesítőt munkaviszonnyal rendelkezőként kezelik, a szerződéskötéskor érdekeit mellőzik, tőle professzionista kvalifikációt és teljesítményt követelnek, azonban ahelyett, hogy értékén megfizetnék és terhei valamint lemondásai után kompenzálnák, csupán 'gondoskodni' fognak róla (a társadalmi presztízsnak megfelelő nyomor-szinten).” Dr. Endresz Ernő (szerk.): Az emberi és állampolgári jogok a fegyveres szerveknél, különös tekintettel a fegyveres erők (Honvédség, Határőrség)

További érdekessége a funkcionális szükségességre alapított érvrendszer alkotmányossági gyakorlatának, hogy a honvédelmi intézményrendszeren belüli érvényesüléssel egyidejűleg az alrendszer határai mentén, a konkuráló közösségi érdekekkel (vagy más alanyi körű alapjogokkal) szemben már csak erőteljesen korlátozott formában nyert elfogadást, mint azt a környezetvédelmi ellenérdekeltségű honvédelmi viták, élükön a Zengő/Tubes üggyel is mutatták.²⁸ A közpolitika környezetvédelmi igényeket eljogiasító érvrendszeréhez kapcsolódó ügyben az állampolgári jogok második országgyűlési biztosa - Dr. Lenkovics Barnabás- majd az újonnan kialakított Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa, Dr. Fülöp Sándor és a harmadik ombudsman együttesen az alkotmánybíróági érvrendszer által kialakított védelmi szint csökkentetlenségének tézisért ütköztette a honvédelmi beruházási szükséglettel, a legnagyobb arányú veszteséget eredményezve két esetben is a honvédelmi oldalról. Ebben az esetben nem a honvédelemben közvetlenül részt vevők alapjogainak problémája volt a vita tárgya, hanem az egyébként már alapjog-korlátozási szempontból befogadott honvédelmi célrendszer más személy-vagy érdekkörre való kiterjeszhetősége.

E szempontból az érvelés sajátos továbbfejlődési útját nyithatta volna meg, ha a szolgálati nyugdíj kivezetését nem a kormányzati program végrehajtására irányuló alkotmánymódosítás

tagjaira (tanulmány) – Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány 2005. 4-5.pp.

²⁸ „Ebben az időszakban az általános hatáskörű ombudsmanok gyakorlatában jelentősen – voltak olyan évek, amelyekben megháromszorozódtak – megugrott az egészséges környezethez való jog érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatok aránya. Ezek közül is kiemelkedett a Zengőre tervezett lokátor-állomás engedélyezésének vizsgálata, melynek során a biztos többek között megállapította, hogy a védett természeti területet érintő beruházással szemben a jövő generációk érdekében pótolhatatlan, nemzeti javakat kell megőriznünk, illetve tartózkodnunk kell a visszafordíthatatlan károsodási folyamatok elindításától.” Hajas Barnabás, Szabó Máté (szerk.) i.m. 17.p.

és törvényhozási aktus, hanem egy alkotmánybírói határozat eredményezte volna. Ez esetben ugyanis megjelent volna a további konkuráló érvelési technika, a diszkrimináció tilalmának ellenható érvrendszere is, amely a konkrét eseten túlnyúlva a funkcionális szükségesség differenciáló szerepének korlátjaként érvényesülhetett volna. Ehhez képest a szűk értelmű katonai személyi állomány külföldi szolgálatteljesítése vonatkozásában az Alkotmánybíróság teremtette meg 2009-re azt az értelmezési tartományt, amely a tevékenység jellegén belüli specialitások esetében további, magasabb korlátozási szint bevezethetőségét tette lehetővé. Vizsgálatunk befejező időszakára ezt az érv nyert visszaigazolást az ombudsman által is a speciális kiképzések kiválasztási oldala vonatkozásában.²⁹ Nem került át ugyanakkor mindaddig az alkotmánybírói arányos ellentételezési rendszerre alapított érvelése a közjogi érvrendszerbe. Az ombudsman ugyan törekedett beemelni az érdekérvényesítő tevékenység atipikus korlátainak többletjogokkal történő ellentételezésére alapított érvelést, az érdekképviselési szervezeti szintű igény ugyanakkor nem került az egyén szintjére vetítésre.

Van ugyanakkor a honvédelmi jogalkotásnak egy olyan szegmense is, ahol a szükségességi érvelés a békeidejű korlátozási szintnél magasabb korlátozási szintet eredményez általánosan a haderő személyi állományán túlnyúló körben is, ez pedig a békétől eltérő jogrend állam-egyéni viszonyrendszerét érintő oldala.³⁰ Mivel az alkotmányos gyakorlat honvédelmi határterületi elfogadhatóságáról csak korlátozott körben mutathatók be példák, csak valószínűsíthető ebben a szegmensben is az érvelési keret befogadhatósága. E szegmens érvelési hatékonysága a hadkötelezettséggel összefüggő alkotmánybírói- és ombudsman gyakorlat alapján modellezhető.

E kiemelt tematikák eredőjeként az 1990-es jogkorlátozási szinthez képest az eltelt mintegy 25 év alatt egy lényegesen differenciáltabb, szofisztikáltabb, de anyagi oldalról karcsúsodó

²⁹ AJB-551/2013. számú jelentés

³⁰ Lásd a 3. lábjegyzet esetében a két német alaptörvényi bekezdés eltérő személyi hatályát.

joganyag jött létre, amely éppen az utóbbi szempontból veszített belső kohéziójából a dogmatikai erősödése ellenére is. A költségvetési korlátokkal és szerzett jogi dilemmákkal terhelt joganyag változtatásában ugyanis a szolgálati nyugdíj hatályon kívül helyezése olyan mértékű és dinamikájú változást eredményezett, amelyet a kapcsolódó szabályok csak részlegesen, vagy egyáltalán nem tudtak követni. Ennek eredményeként vált eshetőlegessé és alapjogilag megkérdőjelezhetővé a hivatásos és szerződéses szolgálati viszonyhoz kapcsolódó járandóságok rendszere, legyen szó a lakhatási támogatások vagy éppen a jogviszony megszüntetéséhez kapcsolódó végkielégítés/leszerelési segély intézményéről.

Ezeknek a trendek a bemutatása a honvédelem alkotmányos szabályai közül az állam-egyén viszonyrendszerét meghatározó elemek horizontális metszeteinek elemzését teszi szükségessé, kimutatva az alkotmány/alaptörvény értelmezésére feljogosított szervek esetleges hangsúlybeli eltéréseit és alkalmankénti következetlenségeit is.

A katonákra vonatkozó alapjogi korlátozások és működési gyakorlat elemzése érdekében az Alkotmánybíróság eseti döntéseiben, illetve az ombudsman eseti és tematikus-preventív vizsgálataiban megjelenő alapjogi elvárások elemezhetősége érdekében szükségessé vált így az alapjogi csomópontok és egymással kapcsolatban lévő tematikák kiemelése. Az elemzési módszer szempontjából ugyanakkor szükséges arra is utalni, hogy vannak olyan horizontálisnak tekinthető tematikák, amelyek bármely jogkorlátozás vonatkozásában másodlagos érvként szolgálnak: ezek a jogbiztonság és a diszkriminációs kérdésfeltevés. Míg a jogbiztonság szempontjából elsődlegesen a szabályozás szintje, esetlegesen a megismerhetőség módja a jogérvényesítési háttérhivatkozás eleme, a diszkrimináció szempontjából akár az eltérő szabályozás megkérdőjelezése, akár az eltérő jelleg kiemelésének

elmulasztásával szembeni fellépésre is mutathatóak ki példák.³¹ Az elválasztó szempontrendszer ugyanakkor relatív: az egyes alapjogi vagy korlátozási esetkörök időnként a másik főcsoportba kiemelt szempontokkal is szoros kapcsolatban vannak, az elemzés ugyanakkor – kezelhetőségi szempontból – a tipikus kapcsolódások szerinti rendszerezésen túl az atipikus kapcsolódások eseti jelzése körében érzékeltethető.

1) *Élethez való jog (fegyverhasználat / tűzszerészek / missziós szolgálat / egyéb veszélyes kiképzés / egészség)*

Az első jogcsoport központi eleme az élethez való jog fizikai oldala: a valamennyi alapjog alapvető keretét és érvényesülési lehetőségét biztosító jellegből eredendően az Alkotmánybíróság kimondta ugyan, hogy az emberi méltósággal komplex egységében nem korlátozható, azonban az ebből leszármaztatott jogok körében már értelmezhetőnek ítélte a működésből eredő szükségességi korlátok beemelését. Az 1991-es kiinduló ponthoz képest ugyanakkor – az élet veszélyeztetésének kockázata – kisebb-nagyobb mértékben a haza védelmével összefüggő tevékenység jellegzetességeként kiemelhető, így annak mélysége alapvető jelentőségű vizsgálati szempont, különösen a békeidejű tevékenység során elvárható testi épség-fenntartáshoz képest. E jogcsoport szempontjai tehát alapvetően a kockázat megléte, illetve a csökkentésre való törekvés szempontjából kapcsolódnak össze akár a korlátozások szintjén is. Ennek feltétele, hogy a korlátozási cél – végső soron – a túlélőképesség növelése legyen.

E jogcsoport alapvető kérdésfeltevése, hogy milyen mélységig kockáztatható a haderő személyi állományának élethez való joga az alkotmányos funkció, vagy konkrétan mások élete és testi épsége

³¹ A két horizontális szempont szubszidiárius alkalmazása mellett a tárgy szerinti felsorolás tartalmaz egy-egy elemet, ahol a női nem sajátosságai szempontjából a diszkriminációs érvelés, illetve az eljárási jogok szempontjából a jogbiztonság elsődleges és nem kiegészítő jellegű hivatkozási szemponttá válik.

érdekében, illetve – az ombudsmani kérdésfelvetés szerint – az intézményi alapjogvédelmi kötelezettség belső oldali olvasata visszaigazolható-e.

2) *Emberi méltóság (hadkötelezettség / nők / elhelyezési körülmények)*

A második jogcsoport leválasztása az élethez való jogról, mint az emberi minőség meghatározó ismérvéről alapvetően annyiban ragadható meg, hogy a kiemelt elemek esetében a fizikális lét veszélyeztetése önmagában nem merül fel, az elemzés tárgyát így az élet minőségét meghatározó, döntően pszichikai tényezők jelentik. Mint arra a harmadik ombudsman az AJB-2940/2010. számú összefoglaló jelentésében is utalt, ezen alapjogi kérdésfeltevések alapvetően determináltak a haderő hadkötelezettségen, vagy önkéntességen alapuló szervezettsége által.

E jogcsoport alapvető eleme, hogy az alkotmányos funkció ellátása indokolttá, vagy magyarázhatóvá teheti-e a normál életkörülmények szerinti standardoktól való negatív irányú eltérést, illetve létezhetnek-e a személykörök között differenciáltabb követelmények.

3) *Véleményszabadság (politika / lelkiismeret-vallás / érdekképviseletek)*

A politikai jogok csoportja az az elem, amelyben a rendszerváltást követő magyar alkotmányosság – részlegesen eltérő mélységben, de célja szerint állandóan – törekedett a fegyveresek érdek-artikulációs lehetőségeinek kordában tartására. Ennek során részlegesen ellentétes irányú érdekek motiválták a társadalom fegyveresekkel szembeni önvédelmi reflexét, a honvédelmi vezetés szerepfelfogását, valamint a személyi állomány önszerveződő érdekvédelmi mozgalmait.

A véleménynyilvánítás szabadságának anyajogi értékelése és a demokratikus társadalom kialakítása során betöltött szerepe,

valamint az alkotmányos politika-tilalom végső soron összeegyeztethetetlen: a két elv közül valamelyiknek a konkrét esetekben elsőbbséget kell biztosítani oly módon, hogy a korlátozás szükségességének érvelése csak áttételesen kötődik a szervezettrendszer funkciójához. E körben ugyanakkor az alkotmányos szabályozás visszaigazolhatósága az ad hoc elemektől függetlenül közvetlenül kapcsolódik a fegyveres jelleg meghatározó jelentőségéből eredő társadalmi veszélyekhez.

4) *Járandóságok (illetményszint / létszám / pihentetés / nyugdíj / szociális (hadigondozási) ellátások)*

A honvédelem személyi állománya szempontjából a tevékenység foglalkoztatási jellegéből adódó elemek végső soron meghatározó jelentőségűek, bár a szociális jogokhoz tartozás miatt azok biztosítási szint-követelménye legalábbis relativizálható és alapvető módon függ az állami újraelosztás szabályozási elveitől.

Mégis olyan körülményekről van szó, amelyek a katonai szolgálat vállalását alapvető, talán a szabadságjogok korlátozási szintjét is meghaladó jelentőséggel determinálják: ha az állam nem fordít elégséges mértékű eszközt az állomány anyagi elismerésére, az állami funkció ellehetetlenülése közvetlen veszéllyé válhat.

5) *Jogállamiság (kérelem / panasz / jogorvoslat / bírói út)*

A jogorvoslati jogok szükségességének elismeréséig némileg göröngyös út vezetett, mivel – hasonlóan a járandósági jogcsoporthoz – a munkajogviszonyból eredő, tehát elsődlegesen nem az állami fellépés oldaláról meghatározott jogállási elemekről van szó, legalábbis az önkéntes-hivatásos haderő személyi állománya esetében. Ezzel szemben a hadkötelesek esetében a jogviszonyt keletkeztető államigazgatási aktus végső soron bíróság általi felülvizsgálhatósága eredendő követelmény volt.

A jogállamiság eszközei az előljárái döntésekkel szemben voltaképpen belső (és részben külső) korrekciós mechanizmusok

annak érdekében, hogy a működést végső soron a szükségtelen kilengések nélkül biztosítsák. Így az egyedi korrekciók a rendszerszintű kiegyensúlyozott működés garanciái is egyben, feltételezve az intézményrendszer ideálshoz közelítő működési gyakorlatát a joggal való visszaélés lehetőségének intézményesülése helyett.

2. Az önkéntesség és az alkotmányos kötelezettség

Az egyes alapjog-korlátozási csomópontok vizsgálatát és bemutatást megelőzően ugyanakkor szükséges arra is utalni, hogy végső soron két rendszer-szervezési ismérv párhuzamossága adja a haderő személyi állományát: a résztvevők vagy önkéntes akarathatározásuk folyamányaként, vagy pedig – végső soron – az állami kényszer lehetőségének hatására érvényesülő önkéntes jogkövetés folytán kerülhetnek szolgálati alárendeltségbe. Ehhez képest jogállásuk, ezáltal alapjog-korlátozhatósági státusuk is a jogviszony létrejöttének módjától fogva determinált: mind a korabeli Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény tartalmazott rendelkezéseket a szabályozhatóság módjára (kétharmadoság vagy feles törvény), illetve – kivételesen – a szabályozás tartalmi elemeire (politikai tevékenység).

A két szolgálati minőség elkülönítésének jelentősége az önkéntes haderőre áttérést követően csekélyebbnek tűnik: ugyanakkor nem mellőzhető annak a ténynek a figyelembe vétele, hogy az Alaptörvény rendelkezései szerint is – a különleges jogrend sajátosságai által is színezve – felmerülhet a hadkötelezettség modifikált reaktiválásának igénye, amelynek következtében a jelenleg nyugvó alkotmánybíróági és ombudsman-elvárások radikálisan eltérő körülmények között ismét releváns hivatkozási pontokká válhatnak.

A jelen tanulmány csak egészen kivételes esetben, az alternatív szolgálatok lehetősége vonatkozásában vállalkozik a rendkívüli állapot / megelőző védelmi helyzet körülményei közötti elvárások vélelmezésére, tekintettel arra, hogy a honvédelmi

intézményrendszer szempontjából rendszer-meghatározó jelentőségű a polgári szolgálat megengedettsége vagy tilalma. E kérdésfeltevésen túl – a konstans alapvető szabályozatlanságra tekintettel – mellőzésre kerül a különleges jogrendi kimenetek elemzése.

2.1. Az értelmezési keret

A jelen sorok szerzője a honvédelem alkotmányos összefüggéseinek vizsgálata során időről időre visszatért az alapvető jogok szervezeten belüli érvényesülésének rendszerezésére. Ennek során megállapítható volt, hogy az 1989-től a szolgálati nyugdíj megszüntetéséig a honvédségi alapjogi kérdéseket elsődlegesen a hadkötelezettséggel összefüggésben érintő alkotmányos normaszöveg hivatásos és szerződéses katonai állományra vonatkozó része relatív tartalmi stabilitást mutatott. Az Alkotmány vizsgálatunk szempontjából elsődleges 40/B. § (4) és (5) bekezdése³² a külön elemzésre kerülő 2010-es túlhajtástól³³ eltekintve döntően a rendvédelmi szervek és a korábbi fegyveres erők, valamint a (polgári) nemzetbiztonsági szolgálatok átszervezései és összevonásai folytán módosult, az alapvető rendszerszintű felépítés azonban nem változott:

³² „40/B. (4) A Magyar Honvédség, a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet sem folytathatnak.

(5) A Magyar Honvédség nem hivatásos katonai állományú tagjainak pártban való tevékenységére a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátokat állapíthat meg.”

³³ A 40/B. § (4) bekezdésének (2010. augusztus 11-i I-es számú alkotmánymódosítás) 2010. augusztus 19-től az Alaptörvényig hatályos változata: „(4) A Magyar Honvédség, a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, politikai tevékenységet nem folytathatnak, továbbá szolgálati jogviszonyuk fennállása alatt és annak megszűnését vagy megszüntetését követő három évig nem indulhatnak jelöltként az országgyűlési képviselők választásán, az európai parlamenti választáson, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán.”

- a hivatásos állomány vonatkozásában kettős tilalom a párttagságra és a politikai tevékenység teljes spektrumára,
- a nem hivatásos (kezdetben hadköteles, majd szinte kizárólagosan szerződéses) állományra a pártbeli tevékenység korlátozásának lehetősége kétharmadosági elvárással.

Ez utóbbi rendelkezés ráadásul a 4/1993. (II.12.) AB határozat egyik hivatkozási alapjává is vált a kétharmados szabályozási kötelezettség limitálását megalapozó érvelés során, lehetővé téve a szolgálati törvények szabályai szempontjából főszabályként az egyszerű többséggel történő szabályozási technikát. A kétharmados szavazatarány kiterjesztő értelmezését kizáró alkotmánybíróági érvelés teremtette meg annak a lehetőségét is, hogy a mindenkori kormányzat a honvédelmi jogállási kérdésekben, beleértve az alapjogi elemeket is, jogpolitikai felfogásának megfelelően finomhangolásokat hajtson végre.

A Hszt., az első törvényi szintű rendvédelmi és akkor még hivatásos katonai jogállási törvény hatályba lépését követően a szabályozási rendszer a kormányzati szabályozási igény, az ombudsmani aktivitás és az alkotmánybíróági visszafogottság, valamint az érdekképviseleti fellépés eredőjeként viszonylagos jogkiterjesztést követően rögzült. A NATO csatlakozást megelőzően azt valószínűsítettük,³⁴ hogy – feltételezve az érintettek változatlanlanságát – szerepfelfogásukban az alábbi trendek lesznek kimutathatók:

- a politikum érvrendszere a működési igények felé fordul, kizárva az alapjog-kiterjesztési igények folytatását,
- az Alkotmánybíróság elősegíti a stabilizáló érvrendszer kialakítását,
- az ombudsman fellépésének hatékonysága az érvelési koherencia függvényében az 1997-es szint alá csökkenve lehet a jogkorlátozó tendencia fékje,

³⁴ Till Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság alapjogi trendjei*. In: Balogh, Bartha, Geretonszky, Mucsi, Osvay, Vinkó (szerk.): *Pro Scientia Aranyérmesek IV. Konferenciája, Szeged 1998. november 6-7. Előadások*. Budapest: Pro Scientia Aranyérmesek Társasága, 1998. 37. o.

- a szakszervezeti fellépés hatására elterjedhet az alapjogi érvelés a szolgálati viszonyok mindennapjaiban, módosítva a tisztikar tisztán parancs-orientált attitűdjén és ennek eszközeként
- kialakulhat a bíróságok jogalakító szerepe a próbaper-jellegű érdekérvényesítésnél.

Az ezredfordulóra tehát már rögzült az a szabályozási igényeket megjelenítő tér, ahol – a hadkötelezettség szükségességének direkt politikai kérdésfelvetésén túl – valamennyi alapjogi szabály rendszerben tarthatóságának illetve bírálhatóságának mércéje a szükségességi-arányossági alkotmányossági érvelés vált, amelynek szükségességi oldalát egyre nagyobb komplexitással a Magyar Honvédség alkotmányos feladatrendszere jelentette. Ennek megfelelően a szabályozási rendszer módosulásának alapvető dinamikai ellentétpárjává a katonai működés minél hatékonyabb ellátása mellett az azt biztosító sajátos szabályok különös elemeit vitató érdekképviselési érvelés vált. Az egyenruhás állampolgár kulcsszavának kétféle hangsúlya eredményezte a sajátos kötelezettségek és kedvezmények egyensúlyba állítását, vagy éppen az egyes részintézmények külön-külön történő vitatását.

Az alapjogi kérdésfeltevések szempontjából ugyanakkor a régi Hjt.(2001.évi XCV. tv.) kialakítása irányába hatott a Hszt. alapjogi korlátozási rendszerét érintő folyamatos liberális bírálat, amely szerint a rendvédelmi szervek működéséhez nem adekvát a katonai igényű jogkorlátozási rendszer. *„A törvény megítélése ugyanis azon hipotézis elfogadásától függ, hogy összehangolható-e jogállami keretek között az állami erőszakszervezetek hatékonysága és működési logikája a bennük szolgálatot teljesítők jogainak minél szélesebb érvényesítésével.”*³⁵A kezdeti jogkiterjesztési trend, amely a honvédségi együttműködési kötelezettség fokozódása miatt túlzottan liberálisnak tűnt, a kapcsolódó másik személykör

³⁵ Till Szabolcs: *A szolgálati törvény elmúlt négy éve: eredmények és kudarcok.* In: Jánoska Ferenc (szerk.): *Pro Scientia Aranyérmesek V. Konferenciája, Sopron 2000. november 5-7. Előadások.* Budapest: Pro Scientia Aranyérmesek Társasága, 2000. 3. o.

vonatkozásában viszont ellentétes korrekciós igényeket eredményezett.

Tulajdonképpen a problémafelvetésre adott azon válasz, hogy a régi Hjt. létrehozásával a Hszt. hatálya alól kivont hivatásos és szerződéses katonai állomány jogállását a honvédségi feladatrendszer szövetségesi feladatokkal való kiegészülésének hatásai miatt újra kellett alkotni, lényegesen modernebb és szerkezetileg koherensebb törvényt eredményezett, mint a Hszt. második szintű rendvédelmi általános szabályokkal kiegészített rendszere. A régi Hjt.-vel létrejött egy olyan törvény, amelynek arányossági mérlegelése – legalábbis a hadkötelezettség békeidejű megszűnéséig – nem volt vita tárgya, ugyanakkor néhány hivatkozás korrekciója útján jobban illeszkedett a feladatok szerint differenciált alapjogi szabályozás lehetőségéhez.

Kialakult ugyanakkor hosszabb távon a közszolgálati jog fegyveresekre vonatkozó szabályai vonatkozásában egy új érvelési irány, amelyben a Hszt. és a régi Hjt. egyes rendelkezéseinek eltérése a másikkal viszonyítva is indokolandóvá vált, illetve az azonos rendelkezések egyik törvényben történő indokoltsága gyakorlatilag a tükröképének igazoltságát automatikusan eredményezte. Ez az érvelési irány a 70/2009. (VI.30.) AB határozat közvetítésével a Hszt. és Hjt. 2009. végi párhuzamos módosításaival összefüggésben is meghatározóvá vált³⁶. Az érvelés ugyan tipikusan a szolgálati jog munkajogi jellegű, nem pedig az eredendően az alapjogi korlátozásokhoz kötődő fejezeteiben alakult ki, az egységes kezelés igénye ugyanakkor az alapjogi fejezet korrekcióira is visszahatott,

³⁶ A kérdés az alkotmánybírói diszkriminációs hivatkozású esetjog folyamánya: az azonos alanyi kör alá vonhatóság szempontjából meghatározó, amely a munkajogi kártérítési rendszer differenciálhatósága irányából indult. Ennél tágabb körben, tipikusan a közszolgálati közös járandóságok szűkítése körében kormányzati oldalról szokott felmerülni az egységes közszolgálati törvény elképzeléséig terjedő, de a felmentési időre, (13. havi) külön juttatásra vonatkozó korrekciókban tételes jogban is megjelent szabályozási tendencia, amelynek alkotmányossági fékje a különböző személykörök eltérő sajátosságainak negligálásából eredő alkotmányértéki lehetőség.

így adott esetben a rendvédelmi szférában megjelent visszaélészerű joggyakorlás lehetséges honvédelmi következményeit ugyanúgy le kellett modellezni, mint a katonák esetleges rendvédelmi követőit.³⁷

A honvédelem személyi állományának alkotmányos jogkorlátozási vizsgálata szempontjából az alapvető töréspontot így az önkéntes/hivatásos hadsereg létrejötte jelentette. Ekkor ugyanis már nem az állami kényszerrel létrehozott állampolgári kötelezettség következményeinek megengedhetőségét kellett vizsgálni, hanem az önkéntes döntésük által a személyi állományba került katonák rendszerben-maradásában bizonyíthatóan megjelenő beleegyezés sorozatot. A Magyar Honvédség sorkatonák szempontjából fennálló totális intézményi³⁸ jellege így az érvelésen kívülre rekedt. Mindez nem eredményezte azt, hogy a hadkötelesek jogállásának törvényi szintre emelése során már nem jelent volna meg a hadsereg nyitottságának emelésére irányuló szabályozói törekvés, amelyek

³⁷ A kettős állampolgár katonai jogviszony-létesítésének tilalmát eltörlő 52/2009. (IV.30.) AB határozat alaphelyzete eredendően egy Hszt-Hjt. összehasonlítás: aki alkalmas (volt) határőrnek, többes állampolgársága miatt kizárható-e a hivatásos katonai szolgálatból. Az már más kérdés, hogy az alkotmánybíróság korrekciós döntésének alátámasztását a hivatalviselés szabadságában és kötött korlátozási katalógusában találta meg. Az új Hjt. és a Hszt. / régi Hjt. összevetése kérdésfelvetési érvként a negyedik generációs ombudsman, Székely László első (nyugdíjas) katonai ügyében, az AJB-7518/2013. számon is megjelent.

³⁸ „A szabadságvesztés-büntetés végrehajtása olyan intézményt feltételez, amely a fogvatartott minden élettevékenységét irányítja és ellenőrzi. Goffman az ilyen típusú létesítményeket totális intézetnek nevezte. A civil étellel ellentétben, ahol az alapvető élettevékenységek, az alvás, az étkezés, a szórakozás rendszerint más-más terekben, különböző emberek társaságában, önálló, saját döntés eredményeként zajlanak, a totális intézetekben ezek a cselekvések egy helyen összpontosulnak, mindig több társ jelenlétében folynak. A börtönben tehát nem is feltétlenül a bezártság jelenti a legnagyobb terhet az elítéltek számára, hanem a társakkal való kényszerű együttélés.” Pajcsicsné Csóré Erika, Varga Éva Csilla: *A fogvatartás mint kiszolgáltatott helyzet*. In Hajas Barnabás, Szabó Máté (szerk.) i.m. 363. o.

két szimbolikus kérdése az alanyi jogú laktanyaelhagyás és a civil ruha viselhetősége volt.³⁹

Ha ugyanakkor a szerződéses legénységi állomány, mint a korábbi hadkötelezettek feladatait átvevő, de – államigazgatási döntés helyett – konszenzuális alapú szolgálatot teljesítő csoport jogállásának sajátosságait vizsgáljuk, a laktanyai elhelyezés körülményei között az egyedüllét-hiányos kényszerállapot nyomai azért a szabadidő-eltöltés laktanyán kívülségének szabadságát biztosító mozgásszabadság által korrigáltan megjelenik. Ennél radikálisabb össze-szorulást eredményeznek a szigorúbb szolgálatteljesítési körülményekkel rendelkező missziók konténervárosai, amelyek elemzésébe a 70/2009. (VI. 30.) AB határozat csak korlátozottan bocsátkozott.

E határozat felütése szerint a katonai szolgálati viszony – hivatásos és szerződéses altípusában egyaránt – a foglalkoztatási jogviszonyok közé tartozik, amelyek közös jellegzetessége a munkaerő jövedelemszerzés céljából történő rendelkezésre bocsátása, egyúttal a foglalkoztatóhoz viszonyítva jogi védelemre szoruló, gyengébb helyzetben. Az állam és az állomány tagja között létrejött sajátos közszolgálati viszonyban a katonák „... az

³⁹ „Alapvető érdek az – és ezt e törvényjavaslat érvényesíti –, hogy az állampolgárokat megillető emberi és szabadságjogok gyakorlása csak a katonai szolgálat sajátosságai által feltétlenül megkövetelt mértékben korlátozható, akkor, ha a korlátozás elkerülhetetlen és kényszerítő okból áll fenn. Ezen alapelv következetes végigvitelével a javaslat megvalósítja a katonai szolgálat teljesítéséhez fűződő közérdek és az alkotmányosan védhető, kollektívan gyakorolható és egyéni jogok összehangolhatóságát. Mindez a nyugat-európai társadalmakban általánosan elfogadott szemléletet tükröz, amely szerint a hadköteles katoná is egyenruhás állampolgár.” Keleti György, korabeli honvédelmi miniszter expozéja a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvényjavaslat általános vitájában / Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. évi őszi időszak november 27-28-29-ei ülésének harmadik ülésnapja, 29-e szerda 8.30-tól 14901. hasáb – az összevont vita korabeli Hkt-re, a hadköteles katonák szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIV. törvényre vonatkozó része.

általánoshoz képest, a közszolgálat egyéb területeitől eltérően, szigorúbb függelmi rendben és fegyelmezettséggel, fokozott pszichikai és fizikai terheléssel, áldozatvállalással, veszélyes helyzetben az élet kockáztatásával végzik feladataikat. Emellett a szolgálati viszony létesítésének feltételeként önkéntesen lemondanak egyes alkotmányos jogaik gyakorlásáról.”⁴⁰ E helyzet kialakításában a közhivatal viselésének szabadsága is közrehat, amely a korabeli Alkotmány 70. § (6) bekezdése alapján a rátermettség, képzettség és szakmai tudás függvényében gyakorolható alapjog volt. „A fentieket szem előtt tartva figyelemmel kell lenni továbbá arra, hogy a katonák – ugyanúgy, mint más foglalkoztatottak – munkájukat szabadon választják, s ezáltal önként vállalják a szolgálati viszonyból fakadó kötelemeket, beleértve egyes alapjogaik korlátozásának elfogadását is. Maguk mérlegelik a szolgálati viszonyból rájuk háruló terheket és kockázatokat, valamint a más foglalkoztatási jogviszonyokhoz képest biztosított előnyöket. (...) Figyelemmel arra, hogy a szolgálati viszony is foglalkoztatási viszony, melyben a katona célja anyagi létének biztosítása, alapjogainak korlátozása csak annyiban indokolható alkotmányosan, amennyiben ez az elérni kívánt célhoz szükséges és azzal arányban is áll.”⁴¹

Az érvelésben így tehát – egyfajta visszacsapásként – a foglalkozás szabad megválasztásában, tehát akár abbahagyásában is megnyilvánuló szabadság léte, mint az alárendelti pozícióban végső soron mégis csak érvényesülő döntési pont legalizálta a szabályozás diszkriminációs indokokkal támadott elemeit. Ezen alkotmánybírói döntés miniszteri véleményének bekérése során volt alkalmazható az az ombudsman-vizsgálatokon edződött technika, amely a korábbi alkotmánybírói döntések elemeinek hivatkozásával, mintegy precedensjogként kapcsolta össze a tételes jog védelmében az önkéntességi teóriára épített érveket. Ennek során a miniszteri vélemény – hasonlóan az ombudsman szerepfelfogásához – érzékeltte a gyakorlati alkotmány-értelmezői

⁴⁰ 70/2009. (VI. 30.) AB határozat Indokolás III. rész 5. bekezdés

⁴¹ 70/2009. (VI. 30.) AB határozat Indokolás III. rész 8. bekezdés

pozíció szükségességét, ugyanakkor – attól eltérően – nem törekedett az alkotmánybíróági indoklási tételek megkérdőjelezésére.⁴² A „kreatív csipegetés” az indokok között így összességében kevésbé innovatív technikaként értelmezhető, különösen annak konzerváló céljára is figyelemmel. Vitathatatlan eleme ugyanakkor a szabályozás-visszaigazolási célú pozíciónak a megszerezés igénye, általános szinten megragadva a dogmatika-kialakítási cél.

Utalni kell emellett arra is, hogy az alkotmány-értelmezésre feljogosított szervek a szerződéses állományú katonák jogviszonyának megállapodáson alapulására tekintettel érdemben nem mentek bele a hivatásos és szerződéses jogállási elemek eltéréseinek alkotmányossági értelmezésére annak ellenére, hogy az Alkotmány/Alaptörvény szövegében eshetőlegesen előforduló hivatásos állományra szűkítő megfogalmazás ennek tételes jogi lehetőségét, adott esetben kényszerét is hordozta.⁴³

⁴² „A mindenkire kötelező határozat az Abtv. 1. §-a szerinti hatáskörök gyakorlásával összefüggő érdemi döntés. Az alkotmányossági vitát eldöntő határozat kötelező jellege azonban – álláspontom szerint – nem terjed ki annak indoklására, vagyis a határozat indoklásához – melyek rendszerint alkotmányértelmezési megállapítások – nem fűződik kötelező erő. Meggyőző erejük a határozatot alátámasztó érvelés koherenciájából és jogi logikájából származik. Mindebből az a következtetés adódik az országgyűlési biztos hatáskörére, hogy a sztrájkjog kizárásának, korlátozásának a 673/B/1990. és a 88/B/1999. számú AB határozatokkal érdemben elbírált kérdésekben konkuráló álláspont nem képviselhető. Az országgyűlési biztos nem alapozhatja eljárását annak feltételezésére, hogy a Sztrájkktörvénynek a határozatok érdemi részében elbírált elemei mégis alkotmányellenesek. Nem köti viszont az országgyűlési biztost – miként mást sem – az alkotmánybíróági indokolás, iránymutatóként ugyanakkor felhasználható. (...) Az álláspontom természetesen nem jelenti azt, hogy az országgyűlési biztos függetleníthetné magát az Alkotmánybíróság indoklásában foglaltaktól.” A JB 6567/2009. számú Jelentés, 2009. október, I/2. 9. o.

⁴³ A probléma exponálhatósága szempontjából nem mellékes az a szabályozás-technikai elem, hogy az egyes szolgálati törvények esetében az általános alany eltér. Nem mindegy ugyanis, hogy a kiinduló gyűjtőfogalom

A hivatásos és szerződéses jogállás eltérései ugyanakkor minimálisan a diszkriminatív szabályozás vádjának oldaláról felvethető: a szolgálati nyugdíj megszűnését követően a 10-20 éves szolgálati viszony esetében a jogviszony megszűnéséhez kapcsolódó szabályok eltérése az érintett részéről vitatható aránytalanságokhoz is vezet. A konkrét léthelyzet elemzésétől függően a szerződéses állomány lakhatás-támogatási jogainak kiterjesztése mellett a leszerelési segély végkielégítéstől markánsan eltérő rendszerének fenntartása akár olyan helyzeteket is eredményezhet, ahol az érintett a szerződéses szolgálatot preferálja a hivatásos szolgálat helyett. Mindez a szabályozási cél szempontjából ténylegesen fennálló diszfunkció, amely azonban – tömeges kiáramlási gyakorlattá válás hiányában – nem feltétlenül tesz szükségessé azonnali korrekciót, mivel a hivatásos pályakép elemeinek hosszabb távú kiegészítése lehetővé teszi az egyensúlyi állapot felé elmozdulást.

E távlatilag fennálló szabályozási egyensúlyra törekvésnek kétségtelenül ellene hatna, ha a jogérvényesítő szervek a szerződéses állomány egésze, vagy rész kategóriája szempontjából fennálló érületi diszkriminációs felvetést például a totális intézményi speciális érzékenység szempontjából tematizálnák. Nem állítom, hogy a Humánstratégiában és a katonai képzési rendszerben megjelent, harcolókat preferáló profiltisztító törekvés esetleges túlhajtása esetén a meglévő állomány oldaláról nem lenne igazolható egy ilyen érvelési irány, de – értékelésünk szerint – az új Hjt.-ben (2012. évi CCV. tv) megvalósult, moderált rendszerben e kritikai irány eltúlzott és indokolatlan.

Más oldalról érinti az önkéntesség mélységét a szolgálati járandóságához kapcsolódó adózási preferencia alkotmányossága: a személyi jövedelemadó legmagasabb (bár jelenleg egységes) mértékével azonos mértékű csökkentés elkerülésének lehetősége a

a „hivatásos állomány tagja”, mint tipikus és tömeges személykör, amelyre vonatkozó szabályokhoz képest a szerződésesek eltérései határozhatók meg, vagy pedig az „állomány tagja”, ahol nincs preferált állománykategória, így hivatásos és szerződéses irányba egyaránt meghatározhatók különös szabályok.

korábbi szolgálati nyugdíjasok életkorilag determinált és alkalmassági követelményeknek megfelelő rétege szempontjából olyan akarat-hajlító tényező, amely legalábbis alkalmas az önkéntesség fokának megemelésére. Az állam e jogalkotói mérlegelési szabadság körébe sorolt pozitív diszkriminációs eszközzel – az Alkotmánybíróság többsége által is visszaigazolt módon⁴⁴ – gazdaságpolitikai szabályozási szabadságával úgy élt, hogy ez által az alkotmányos követelményként korábban meghatározott⁴⁵, majd a XXXI. cikk (2) bekezdésével alaptörvényi szintre emelt tartalékképzési kötelezettségének is eleget tegyen. Az „önkéntes tizenhat-százalékosok” motiváló jövedelmi helyzete ettől függetlenül még nem eredményezte az adminisztratív kötelezettségi helyzetbe kerülést.

Ettől eltérő következményekre vezetne egy olyan jogintézmény esetleges beemelése, amely meghatározott idejű hivatásos/szerződéses szolgálatot követő jogviszony-megszűnést automatikusan sui generis békeidejű tartalékos szolgálati kötelezettséggel terhelne. Addig ugyanis, amíg a hipotetikus behívás a katonai szakértelem alapján történő leválogatással és magasabb korhatárral csak a békétől eltérő időszakokra fenyegető lehetőség, nincs közvetlen kihatása a szolgálat-teljesítést követő civil pályaszakaszra, amely alapvetően csak a békeidejű körülmények modellezésén alapul. Egy esetleges, a hadkötelezettségről leválasztott békeidejű kényszer-tartalékosok irányába mozduló szabályozás ugyanakkor már – a rendszerváltást megelőző időszak⁴⁶

⁴⁴ 23/2013. (IX.25.) AB határozat

⁴⁵ 50/2001. (XI. 29.) AB határozat

⁴⁶ „A hatályos szolgálati jog magán viseli azokat a jegyeket, amelyeket a megalkotás idején érvényben lévő katonai szövetségi rendszer és a pártállami berendezkedésből fakadó politikai igények kívántak meg. Kiolvasható belőle az a jogalkotói szándék, amely a fegyveres szervekből való kiáramlást elsősorban adminisztratív eszközökkel kívánta megakadályozni. Ez hátrányos megkülönböztetést, kiszolgáltatottságot eredményezett a hivatásos állomány számára.” Keleti György, korabeli honvédelmi miniszter expozéja a fegyveres szervek hivatásos állományú

látszólagos visszacsapásaként – az önkéntességre alapított érvelérendszer alapjai vonatkozásában hordozná a kiiktatás veszélyét.

2.2. Az önkéntesség fokozatai

„A külföldi és a hazai szolgálat teljesítésének körülményei igen eltérőek lehetnek, ezért az ellentételezésüknek nem kell feltétlenül azonosnak lenniük.”⁴⁷

Az önkéntes alapon létrejövő katonai szolgálati viszony további differenciálásának lehetőségét szintén a Honvédszakszervezet ismételt diszkriminatív helyzeteket állító, illetmény-korrekciónak célú beadványai váltották ki. Az elsődleges beadvány⁴⁸ döntően a

tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvényjavaslat általános vitájában / Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. évi őszi időszak november 27-28-29-ei ülésének harmadik ülésnapja, 29-e szerda 14895. hasáb

⁴⁷ 70/2009. (VI. 30.) AB határozat Indokolás IV. rész 9. pont második bekezdés

⁴⁸ „Tisztában vagyok azzal, hogy a hivatásos katonai szolgálat odaadást, adott esetben önfeláldozást és részleges joglemondást igényel. A Hjt. 3. § (2) bekezdése is utal az egyes jogok korlátozásának elfogadására. Még ha fokozottan korlátozhatók is a hivatásos és szerződéses katonák egyes jogai, az Alkotmánybíróság és az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata ez esetben is megköveteli a szükségességet, az arányosságot és a célhoz kötöttséget. Nyilvánvalóan vannak olyan helyzetek, amikor a katonák pihenéshez való joga erőteljesen korlátozható. Ilyen például a rendkívüli és szükségállapot időszaka, amikor is a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 202. §-ával összhangban a szolgálati viszony a békeidejű szabályokhoz képest eltérően is szabályozható. Ha azonban ilyen kényszerítő ok nem áll fenn, a jogkorlátozásnak és hátrányos megkülönböztetésnek alkotmányos indoka nincs.

Lehetnek olyan kivételes helyzetek, amikor a külföldi hadműveleti területen való szolgálatteljesítés is indokol a hazai szabályozáshoz képest akár lényegi eltéréseket is. Ennek ellenére a Hjt. 92. § (3) bekezdésének utolsó mondatát is alkotmányellenesnek ítélem, mert a főszabályhoz képest is

külszolgálat szolgálatteljesítési időszámítási rendszerének a külszolgálat többletjuttatásaival való összekapcsolását vitatta formálisan a pihenéshez való jog oldaláról, míg a három évvel későbbi beadvány⁴⁹ a munkaidő-szervezés egyes kérdéseiről szóló 2003/88/EK irányelvnek megfelelő nemzeti szabályozás kikényszerítésére vonatkozó hatáskör kimondása felé kívánta orientálni az Alkotmánybíróságot.⁵⁰ Az Alkotmánybíróság által összevontan kezelt indítványok – eltérően a kezdeményezői szándéktól – szűk értelmű tartalmuk szerint a tényleges szolgálatteljesítés nélkül eltelt „beépített pihenőidők” szolgálatteljesítéssel ekvivalens számítása és ellentételezése helyett a katonai szolgálat kifelé érvényesülő általános sajátosságok

tovább korlátozó rendelkezés (pihenő és munkaszüneti napon teljesített szolgálatért nem jár szabadnap) túl általános, minden külszolgálatot teljesítőre vonatkozik., holott semmi indoka nincs például annak, hogy a külföldön hivatali jellegű szolgálatot ellátók (pl. attaséhivatalok, parancsnokságok) pihenőidejének szabályozása eltérjen az általánostól. A korlátozás, ha az szükséges egyáltalán, csak arra a körre, és azokra az esetekre kell leszűkülnie, ahol a pihenőidő csökkentése valóban elkerülhetetlenül és kényszerítő okból szükséges.” A Honvédszakszervezet 2004. március 31-i alkotmánybírósági beadványa a 252/B/2007. számú ügygel összevont 355/B/2004. számú ügyben 3. pont / 4. o.

⁴⁹ „A Hjt. jelenlegi fogalmi rendszerében az irányelvvel való összeütközés problémáját megoldaná, ha az ör-, az ügyeleti és a lakáson kívül töltött készenléti szolgálat, valamint a gyakorlat is túlszolgálatnak minősülne, mert ez esetben a munkaidőbe való teljes mértékű beszámítás (szabadidővel vagy pénzzel) biztosított lenne. Ezért indítványoztam a 94. § (1) bek. második mondatának megsemmisítését is.” A Honvédszakszervezet 2007. február 21-i, 1/35/2007. számú alkotmánybírósági beadványa a 252/B/2007. számú ügyben B/b pont 5. o.

⁵⁰ Megjegyzendő, hogy az egészségügyi ügyeleti rend felülvizsgálatát kiváltó 72/2006. (XII.15.) AB határozat is mellőzte az EU munkaidő-szervezési irányelv közvetlen hivatkozását, a megsemmisített végrehajtási rendeleti szabályokat sem a normaszint miatt önmagában, hanem a túlóra-keretet megszabó törvényi rendelkezéssel való ellentétük miatt semmisítette meg, így a szakszervezeti beadvány hangsúlyainak változtatása téves döntés volt.

kiemelésére, valamint ebből levezetve az egyes sajátos szolgálatteljesítési körülményekhez való igazodás szükségességét írták elő: a diszkriminációs összehasonlító érvelés helyett a körülményekhez való egyediesítés szükségességét kiemelve.

E vonatkozásban a határozat rokonítható a 915/B/1998. AB határozattal elvégzett - 2000. januári - rendőrségi ügyeleti rendszer-elemzéshez, valamint az igazgatásrendészeti közterületi tevékenység 2010-es értékeléséhez, a 855/B/2006. AB határozatban. Míg az első határozat a szolgálatteljesítési alapvető körülmények differenciájára épített többletteljesítmények eltérő anyagi elismerésének lehetőségét igazolta vissza a csoporton belüli összehasonlíthatóság oldaláról, utóbbi a látszólag diszpreferált szolgálati terület jogpolitikai cél általi mellőzésének visszaigazolása során a teszt összefoglaló megjelenítésére is lehetőséget biztosított.⁵¹ Az összegzésben megjelenő, megismerés és elemzés tárgyává minősített helyzet esetében az eltérő szabályozás visszaigazolására alkalmas ésszerű mérlegelésen alapuló szabályozási indok pedig – bár ezt az Alkotmánybíróság határozat nem emeli ki – a szabályozás funkcionális szükségességével igazolható.

A 70/2009. (VI. 30.) AB határozat indokolása ezzel szemben az általános részében értékelte a katonai szolgálat – további differenciális alapjául is szolgáló – általános jellegzetességeit. *„A katonák szolgálati viszonyát más közszolgálathoz (értve ez alatt elsődlegesen a Ktv. és a Kjt. hatálya alá tartozókat) képest az alapjogok fokozottabb korlátozása és különleges egészségi, pszichikai és fizikai alkalmassági követelmények jellemzik. Ennek*

⁵¹ „Összegezve az Alkotmánybíróság gyakorlatát: egy jogszabály akkor diszkriminatív, ha önkényesen, kellő indok nélkül szabályozza eltérően az azonos helyzetben lévőket megillető jogokat, illetőleg az őket terhelő kötelezettségeket. Következésképpen ahhoz, hogy a jogszabály hátrányosan megkülönböztető jellegét állító indítvány tárgyában állást lehessen foglalni, vizsgálni kell egyrészt, hogy az érintetteket egy közös csoportba tartozóként kell-e kezelni, másrészt ismerni és elemezni kell azokat az érveket, melyekre támaszkodva az indítványozó alkotmányosan indokolatlannak tekinti a szabályozást.” 855/B/2006. AB határozat Indokolás III. 2.1.

oka a végzett munka jellegében, céljában, s e cél megvalósításának módjában, rendjében rejlik. A katonai szolgálat teljesítése ugyanis az átlagoshoz képest folyamatosan fokozottabb fizikai és pszichés igénybevétellel jár. Ez nemcsak a fegyveres erők rendeltetészerű alkalmazás (harctevékenység) idejére vonatkozik, de a gyakorlatokra is, melynek célja a harctevékenységre történő felkészülés, az ottani szélsőséges helyzetek modellezése. Ezért kiemelkedő jelentősége van annak, hogy az állományba csak olyan személyek vehetők fel, akik az egészségi, pszichikai és fizikai alkalmassági követelményeknek megfelelnek. A meglévő szolgálati viszony feltétele pedig, hogy a katonák ezen alkalmasságot a szolgálat alatt folyamatosan fenntartsák. Egyéb feltételek fennállása esetén is ez biztosíthatja ugyanis, hogy valódi harctevékenység esetén a sérülés és a halál veszélye a lehető legkisebbre csökkenjen.”⁵²

Az Alkotmánybíróság tehát pragmatikus módon közelített ahhoz a problémához, hogy békeidőszakban a definiált műveleti területen szolgálatot teljesítők akár olyan harci tevékenységek részeseivé is válhatnak, amelyek Magyarországon a tevékenységet a korábbi minősített időszak szolgálatteljesítés (különleges jogrend időszaka) szabályozási körébe tolná. A pragmatikus feloldás szerint az ellentételezési rendszer pozitív irányú elemei (pl. a veszélyességi fokozattól függő külszolgálati műveleti pótlék) alkalmasak a szolgálatteljesítési többletkövetelmények ellentételezésére a szolgálatteljesítési idő vizsgált szigorúbb megállapításától a fegyverhasználati jog kiterjesztéséig. A 70/2009. (VI. 30.) AB határozat közelítése ezzel trendfordítóvá vált: az alkotmányos szervek gyakorlatában ugyanis addig csak az élet elvesztésének folyamatos kockázatát hordozó tüzsereszeti tevékenységhez kapcsolódó sui generis elvárások jelentkeztek.⁵³

⁵² 70/2009. (VI. 30.) AB határozat Indokolás III. rész 6. bekezdés

⁵³ Ettől független kérdés, hogy a 70/2009. (VI. 30.) AB határozat a 26/2002. (IV. 12.) HM rendelet 10. § (3) bekezdése esetében a merev hivatkozás korrekciójának elmaradásából eredő kiürülését a jogállamiság részét képező jobbiztonság sérelmeként értékelte.

Az ombudsman esetében szintén a devizaügyek eredményeztek trendfordulást. Ez esetben egyértelműen megállapítható a mintegy 200 magánszemély⁵⁴ (és a formakérelmet népszerűsítő szakszervezeti jogsegélyszolgálat) rosszhiszeműsége, bár az ügy előtörténetében a rosszhiszeműség a honvédelmi tárca részéről is bebizonyosodott. Az OBH 2249/2008. számú ügyben született jelentés előzménye ugyanis a 33/2008. (III. 20.) AB határozat volt, amely a korabeli devizarendelet, a 28/2004. (XI. 8) HM rendelet missziós devizanemet érintő helyesbítését minősítette meg nem engedett, jogbiztonságot sértő, nem orvosolható eredendő formahibának. Az ombudsman-szakban a rendeletet hatályon kívül helyező 26/2007. (VI. 20.) HM rendelet – formahibában nem szenvedő – ellátási mértékének alkotmányellenességét állították a beadványozók, a tanulmány mottójának eredeti értelme szerint kiemelkedő tömegben, a probléma alkotmányos jelentéktelenségének megfelelően.

A 33/2008 (III. 20) AB határozat és a rá épülő ombudsman-eljárás további közös eleme a hatáskör hiánya: a nyilvánvalóan visszaélésszerűen helyesbített, de már hatályon kívül helyezett rendelet esetében a konkrét bírósági pereken túli hatás nem volt valószínűsíthető, mint ahogyan az a Bragyova-Kukorelli különvéleményben meg is jelent. Minden esetre a mintegy 4,5 Mrd Ft-os többletkihatási következményével az egyébként minden kérelmet el- vagy visszautasító AB határozat meglehetősen drágának bizonyult. A hatályon kívül helyező rendelet ombudsman általi elbírálása ugyanakkor alkalmat adott a hatósági jogkörön kívüli, munkajogi részek hatáskörön kívül rekesztésére.⁵⁵ A hatáskör

⁵⁴ Az AJB-2940/2010. számú összefoglaló utóvizsgálati jelentés ezzel szemben kontrasztolja az évi maximum 10 db-os, tehát csekély panaszszámot. 2. o.

⁵⁵ „A törvény akkor teszi lehetővé az ombudsman számára a vizsgálat lehetőségét a Magyar Honvédség esetében, amennyiben az hatósági jogkörben jár el. Jelen esetben megállapítottam, hogy a panaszolt jogsérelmet a Magyar Honvédség nem hatósági jogkörben eljárva okozta, hanem valójában olyan jogvitáról van szó, amely a munkáltató és a

hiányának megállapításán túl ugyanakkor az ombudsman visszaigazolta a HM azon szabályozási technikáját, amely a törvényi felhatalmazás keretein részben túlmutatva – a változó szolgálatteljesítési körülményekre való rugalmasabb reagálás érdekében – a biztonsági körülmények devizaellátmányra gyakorolt hatását miniszteri utasítási szintre utalta, szemben a diszkriminációs érvelés kiterjesztő érvelésével.

(E vonatkozásban célszerű ugyanakkor arra is utalni, hogy a végrehajtási rendeleti szint és az utasítási szabályozás szükségessége és alkalmassága már korábban alkotmánybírói vizsgálat tárgya volt, a testületi határozatban is kimutathatóan ismét a szakszervezeti aktivizmus következtében. A 479/E/1997. AB határozat ugyanis kimondta, hogy a Hszt. egyes végrehajtási rendeleteinek késedelme a törvényben meghatározott fél éves türelmi időnél több mint egy évvel később is fennállhat ugyan, ha nem idéz elő alkotmányellenességet azok eljárási / igazgatási jellege.⁵⁶ Utóbbi szempontból az utasítási szintű szabályozás – hiánypótló jelleggel – a jogszabályi rendezésig átmenetileg alkalmas az alkotmányellenesség elkerülésére. A megengedő alkotmánybírói minősítéshez képest további egy évvel később kissé szigorúbban értékelt az ombudsman a külföldi tanulmányok devizaellátmányát érintő összevont jelentésében.⁵⁷ Úgy ítélte meg, hogy az önkéntes jelentkezésen alapuló külföldi képzés során a családtagi külföldi tartózkodás ellátási szintjének nincs alanyi jogi jellege, ugyanakkor

munkavállaló között, a munkabér tekintetében áll fenn, s amelynek elbírálására az országgyűlési biztosnak nincs hatásköre. Az Alkotmánybíróság a 7/2004. (III. 24.) AB határozatban elvi éllal mondta ki, hogy „közigazgatási szerv munkáltatói jogkörében hozott döntése nem minősül hatósági aktusnak, amely ellen fellebbezésnek vagy közigazgatási perben bírói felülvizsgálatnak, azaz jogorvoslatnak lenne helye.”” OBH 3349/2008. számú átfogó jelentés I. 3-4. o.

⁵⁶ Lásd az ombudsman többletkövetelményeit a jogbiztonsági fejezetben.

⁵⁷ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének az OBH 2941/1998., 3651/1998., 4928/1998. számú ügyekben született jelentése, 1999. május 31.

az utasítási szabályozás a járandóságoknál – még felhatalmazás nélkül is – legalábbis a megismerhetőséget korlátozza, így még a visszásság elérésének hiányában is korrekcióra szorult. (A korábbi helyettes biztos gyakorlatában a 200-ak panaszának elutasítását megalapozó hatáskör-hiányra alapozott érvelés tehát fel sem merült.)

Az eddigi elkülönítésben tehát két mozzanat, a hivatásos vagy szerződéses jelleg eltérése, illetve a szolgálatteljesítés atipikus helye (külszolgálat) beleyezésen vagy ennek hiányán alapuló ellátása nyert értékelést. További sajátos személykörtként ugyanakkor – immár a szerződésekre vonatkozó szabályokból leágaztatott módon – szükséges utalni a katonai szolgálatra alapvetően tanulmányok során felkészülők csoportjaira, a tisztjelölt (korábban ösztöndíjas hallgató) és altiszt-jelölt (korábban szakképzési hallgató) kategóriákra. E személykörök ideiglenes jellege és a tanulmányok folytatása általi meghatározottsága még annak figyelembe vételével sem vitatható, ha a tényleges katonai állományba tartozásból eredő követelmények jelentősége a szabályozás során egyre inkább meghatározóvá vált. Így a honvédek jogállásáról szóló törvény – a hadkötelesekre vonatkozó rész szolgálatteljesítésben érintett önkéntes tartalékosokkal való felváltása mellett – egy bonyolultabb szolgálatteljesítési környezetben végső soron visszatért az eredeti 1994-es katonai jogállási javaslat személyi hatályához, a tényleges katonai állományba tartozás, mint elhatároló ismérv megragadásával.

2.3. A túlterjedő hatás

„... interjúalanyunk úgy értelmezte a békében való szolgálatot, mint ami a krízishelyzetre való felkészülést jelenti, így azonos elbírálás alá esik a krízishelyzettel magával, ahol demokratikus jogokat nem lehet érvényesíteni, sőt olyan fogalmakat sem lehet értelmezni, mint a munkaidő, a készenlét, vagy az

*esélyegyenlőség. Ezért veszélyesnek tartja a civil szemlélet térnyerését.*⁵⁸

A meghaladott hagyományos katonai hozzáállást az elmúlt 25 év alapjogi gyakorlatához az alcím mottója jelzi. A személyi állomány alapjog-korlátozási érintettségének határai ugyanakkor nem feltétlenül esnek egybe a katona-fogalom határaival. E tárgykörben három esetkör elkülönített jelzése szükséges.

- Békeidőszakban a honvédség nem katona állományának alapjog-korlátozása is sajátos körben atipikusan indokolt lehet, illetve a fegyveres konfliktusokban érintett civil személyzetre is kihathat a honvédelmi szabályozás.
- E ponton kapcsolódik vizsgálatunk tárgyához a hadigondozási ellátotti kör, amelynek jogállása visszatérő alkotmánybíróági és ombudsmani értékelést nyert, mivel utóbbi kör már a sérülékeny csoportok ismérvei körébe vonható.
- Sajátos alkotmányossági problémaként jelentkezik az aktív szolgálatból kiváltak alkotmányossági helyzete, amely a szolgálati nyugdíj-polémiában csúcsosodott ki, de a politikai tevékenység tilalmának körében is átmenetileg felmerült.

2.3.1. A honvédelem érdekében eljáró, nem katona állomány sajátos alapjogi korlátozása a sztrájktilalom egyik alapesete vonatkozásában mutatható ki tételesen, ugyanakkor a kormánytisztviselők további csoportjai esetében végső soron a megállapodásra alapított tilalmi szint kihat. A szabályozás technikája alapvetően más, eredménye – beleértve az alkotmánybíróági megítélést, illetve az ombudsmani problémafelvetést is – azonos. Különösen akkor vet fel e kérdés folyamatos arányosítási problémákat, ha az alkotmánybíróági megengedő érvelés együttes

⁵⁸ Berki, Fodor, Nacsá, Neumann: *Kollektív jogok és érvényesülésük a közszolgálatban. Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan.* Budapest: Zárótanulmány, 2007. 105. o. 143. lábjegyzet

kötelezettség-teljesítési elemét olyan kérdésekkel vetjük össze, mint a civilesítés, vagy a műveleti területen tartózkodás szabályrendszerének betartása.

Ha mellőzzük is azt a szabályozás-technikai elemet, amely szerint a tisztviselők jogállásáról szóló törvények, amelyek a közszolgálati egységesítési törekvések modelljeként szoktak szolgálni ciklusoktól és pártállástól függetlenül, lényegesen szűkebb végrehajtási szabályozási mozgásteret engednek, mint a szolgálati törvények, előbb utóbb a szolgálati jog / honvédelmi feladat metszetében olyan szélsőséges mozzanatokra bukkanhatunk, amelyek makroszinten végső soron a civilek katonaként kezelését, így a szolgálati jogi szabályok expanzióját eredményezik. A békeidejű példák közül említve a lakhatást: ha a szolgálati jogviszony és a lakhatás támogatása egyértelműen leválasztásra kerülnének egymástól, az előmenetel folytán civil munkakörbe – akár ideiglenesen is – átkerülő volt katona nem lehetne szolgálati lakásában megtartható, amely a szervezetben belüli mobilitás lefékezésével járna. A tárcaszintű lakhatás-támogatási szabályok ennek kezelésére megteremtették a jogviszony-váltás indokaira tekintettel differenciált jogosultsági rendszert, amely viszont így óhatatlanul a tisztviselői járandósági szabályozás felhatalmazás-hiányos területére tévedt.

Plasztikusabb és egyértelműen alapjogi érintettségű az a műveleti területi példa, amely szerint az egyidejűleg sérülést szenvedők életének megmentése érdekében olyan személyek is elsődleges egészségügyi beavatkozást végezhetnek katonákon és civileken egyaránt, akik egyébként – normál időszakban – az egészségügyi tevékenység elvégzésére képzés hiányában nem lennének jogosultak. Kicsit általánosítva: a békeidejű lövészetek során elkülöníthető a fegyverhasználatra kötelezett katonai és attól eltiltott civil személycsoport, azonban missziós területen a védőfelszerelések viselésének követelménye a civilekre is vonatkozik. Az éves vezetői egészségi alkalmasság-vizsgálatról leválasztható a csak katonákra érvényesülő fizikai követelmény-

teljesítés, azonban a missziós területre utazás feltételeként előírt előzetes védőoltásban részesítés már nem lehet jogviszony-függő.

2.3.2. E gondolatmenetet tovább folytatva: a katonai tevékenység utóhatásai vonatkozásában a hadi eredetű sérülés következményeinek elszenvedője már az elhagyott lőszerrel fizikai kontaktusba kerülő civil (gyermek) is lehet, ezáltal a hadigondozási ellátotti körbe kerül. (Ezzel szemben a katonai kegyeleti szabályok csak az aktív katonákra és nyugállományba vonult vagy szolgálati járandóságossá vált korábbi katonákra vonatkozik, a civilek érintettsége itt már fel sem merülhet.)

2.3.3. A kegyeleti gondoskodáson túl az egyenruha-viselet lehetősége és a szociális-egészségügyi ellátórendszerhez való hozzáférés kapcsolja a nyugállományú katonákat a szolgálati jog szabályozási körébe. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a többletjuttatások e körében legfeljebb a katonanemzedékek közötti szolidaritás, egyébként alkotmányossági szintet el nem érő követelménye vethető fel, a szabályozói szabadság – annak megvonó oldalára is kiterjedve – a szolgálati nyugdíj megszűnését követően a nyugállományúak kárára érvényesíthető. A jogi lehetőség ellenpontja – a vélemény szabadság eszközei által is felerősítetten – az érintettek igényeinek politikai tematizálása lehet, mivel rájuk – egy átmeneti alkotmányos tilalom kivételével – a politika tilalma fogalmilag nem vonatkoztatható.

2.3.4. És ezek csak a szabályozás szervezeti, Magyar Honvédséghez közvetlenül kötődő szintjei. Ha összevetjük az alapvető jogok korlátozhatóságának egyes minősített időszakokra, illetve a különleges jogrend valamennyi esetére vonatkozó általános alkotmányos korlátait az Alkotmány korabeli 8. § (4) bekezdésében és az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében megállapítható, hogy alapvetően változott meg az alkotmányozó hozzáállása az állam létét veszélyeztető szituációkban az érinthetetlen és korlátozhatatlan alapjogokhoz. Jóval kevesebb, de mélyebben szabályozott alapjog maradt védett, ugyanakkor az utaló szabályok köréből korábban vitathatónak ítélt tartalmak kerültek ki. Ezen túl az értelmezési tartományba bevonhatóvá váltak a konkrét háborús szituációt

megelőző helyzetek is (megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás). Mindez nem azt jelenti, hogy feltétlenül korlátozásra is kerülnek a korlátozható alapjogok, minden esetre az alkotmányos akadály lényegesen végrehajthatóbbnak tűnik a nemzetközi hadijogi szabályokra, illetve a hadviselés természetes következményeire és kísérő jelenségeire is tekintettel.

A két szabályozás⁵⁹ összevetését a következő táblázat biztosítja:

⁵⁹ Alkotmány 8. § (4) bekezdés: „Rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején az alapvető jogok gyakorlása – az 54-56. §-ban, az 57. § (2)-(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a 66-69. §-ban, és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy korlátozható.” Alaptörvény 54. cikk (1): „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és II. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.”

KATONAI JOGI ÉS HADIJOGI SZEMLE
2014/1. SZÁM

Alkotmány 8. § (4) bekezdés többlete	Közös rész	Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés többlete
	élet és emberi méltóság,	magzati élet védelme,
	kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás vagy büntetés,	
	emberkísérlet, tilalma	fajnedmesítés, egyedmásolás, emberi test és testrészek hasznoszerzési célú felhasználás tilalma
szabadság és személyi biztonság,		szolgátságban tartás és ember-kereskedelem tilalma,
bíró elé állítás, habeas corpus,		
törvénytelen fogvatartásért kártérítés,		
jogképeség		
	ártatlanság védelme,	
	védelem joga, védő nyilatkozási felelőtlensége,	
	Nullum crimen / nulla poena sine lege	Nullum crimen – nemzetközi jogi kivételek
		res iudicata ismételt elítélés tilalma, kivételekkel.
gondolat, lelkiismeret, vallás szabadsága, megválasztás, elfogadás szabadsága, egyéni vagy kollektív kinyilvánítás, kultuszszabadság,		

mellőzés lehetősége,		
állam-egyház elválasztása		
férfiak/nők polgári, politikai, gazdasági, szociális és kulturális egyenjogúsága		
anyák/terhes nők védelme és támogatása, nők és fiatalok munkavédelme,		
gyermekek testi-lelki fejlődése, védelme, nevelés megválaszthatósága, család és ifjúság védelme,		
nemzeti és etnikai kisebbségek jogai, védelme, közéleti részvétele, kultúrája, anyanyelve és névhasználata, képviselése, önkormányzata,		
állampolgárságtól önkéntes megfosztás tilalma, hazatérés joga, külföldi védelem,		
szociális biztonság: öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság, önhibán kívüli munkanélküliség esetén		
megélhetéshez TB és szociális intézményrendszer		

Az Alaptörvény által különleges jogrendben garantált jogok összességében az élethez és az emberi méltósághoz legszorosabban kötődő anyagi és eljárási jogi intézményekre korlátozódnak, szemben a valószínűtlenül tág korábbi politikai és szociális jogi ígéretekkel. Ha figyelembe vesszük pl. a második világháború hadviselő ellenséges felekhez tartozó nemzetiségekre vonatkozó internálási gyakorlatát, vagy éppen a véleménynyilvánítás büntetőjogi korlátait, az utóbbi szabályozás őszintébbnek és koherensebbnek tűnik még a polgári szolgálati problémára is figyelemmel. Valószínűtlennek tűnik ezen túl az az elvárás is, hogy éppen egy – nem kívánt – különleges jogrendi szituációban legyenek tarthatóak az egyébként fogalmilag költségvetés-függő szociális állami standardok.

A háborús szituáció nem az alapjogok aranykora még akkor sem, ha például az emberi jogi bíraskodás extraterritoriális hatályán és a humanitárius jog szűrőjén keresztül a kártalanítást megalapozó kiterjesztő igény a békeműveletek áldozatait, vagy éppen a szerbiai NATO-bombázás következtében érdemben fel is merült. Mindez azonban a jelenleg még kidolgozatlan háborús honvédelmi törvény-korrekciónak és jogállási novella hipotetikus tárgyköre.

2.4. Túl az önkéntességen: a hadkötelezettségi alakzat

A szükségességi érvelés szempontjából alapvető kérdés, hogy a szolgálati viszony hadkötelezettségen és nem önkéntes beleegyezésen alapulása szükségessé tesz-e, vagy legalábbis igazol-e eltérő alapjogi standardokat, vagy pedig az alapjogok biztosításának szintje a hadseregben egységes. A kérdésfeltevés látszólag ma már, az önkéntes haderő intézményesülését követően nem releváns, nem mellőzhető ugyanakkor annak vizsgálata, hogy az Alaptörvény – a rendkívüli jogrend vonatkozásában – mégis tartalmazza a haza védelmének általános kötelezettségét a XXXI. cikkben, amely szerkezetében erőteljes hasonlóságot mutat az Alkotmány korábbi 70/H. § önkéntes haderőhöz szabott változatával. Így mindkét rendelkezés

- első bekezdése a haza védelmének állampolgári kötelezettségéből, mint általános és legszélesebb gyűjtő-kötelezettségből indít elvben időbeli és bárminemű személyi korlátozás nélkül,
- következő kötelezettségi elemként a (2), illetve (3) bekezdés a rendkívüli állapotra automatikusan vagy megelőző védelmi helyzetben külön döntés alapján tartalmazza a hadkötelezettséget, illetve a katonai szolgálati kötelezettséget a két fogalom egymáshoz kapcsolódásának kibontása nélkül,
- a hadkötelezettséghez lelkiismereti okból kapcsolja az alternatív szolgálat lehetőségét,
- a (3), illetve (4) bekezdése a honvédelmi munkakötelezettséget rendkívüli állapotban érvényesülő, belföldi lakóhellyel rendelkező, nagykorú állampolgárokra írja elő,
- időbeli korlátozás nélkül tartalmazza a belföldi lakóhellyel rendelkező, nagykorú állampolgárokra a polgári védelmi kötelezettséget, valamint
- időbeli korlátozás nélkül, a természetes személyeken kívül is hatóan a vagyonnal rendelkező teljes személykörre a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget.

A két rendelkezés szerkezete és tartalma közötti eltérés, hogy

- az Alaptörvény a XXXI. cikk (2) bekezdésében – időkorlát nélkül – alkotmányos szintre emeli az önkéntes honvédelmi tartalékos rendszer fenntartásának szükségességét,
- a hadkötelezettség a 70/H. §-ban a katonai szolgálati kötelezettség látszólag az alternatív szolgálati formákra is kiterjedő gyűjtőfogalma, ami a korábbi polgári szolgálat vonatkozásában nyilvánvalóan helytelen, ugyanakkor a XXXI. cikk (3) bekezdésben az alannyá vált a hadkötelezett, és csak a fegyver nélküli katonai szolgálat vált alternatív formává,
- a megelőző védelmi helyzeten alapuló szolgálatteljesítés-visszaállítást megalapozó döntés az Alaptörvényben kikerült a minősített többséget igénylő tárgykörök közül,
- az Alaptörvényben így az egyértelmű sarkalatos törvényi felhatalmazás a katonai szolgálatteljesítés formáira és részletes

szabályaira, a honvédelmi munkakötelezettségre, a polgári védelmi kötelezettségre és a gazdasági-anyagi szolgáltatás előírására külön-külön nevesítve vonatkozik ellentétben a korábbi (2) és (3) bekezdéssel, ahol látszólag az egyszerű törvényi kiutalások minőségét – alkotmány-konform értelmezés esetén – az (5) bekezdés emelte kétharmados tárgykörre a honvédelmi kötelezettség-rendszer részeként,

- a polgári védelmi, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség célját az Alaptörvény alkotmányos szintre emelve kettős tartalommal nevesíti, elkülönítve a honvédelmi és a katasztrófavédelmi feladatokat, megteremtve a katasztrófavédelem honvédelmi intézményektől független személyes és vagyoni kötelezettségi elemét.

A hasonlóan részletező felsorolások közötti alapvető eltérés a kodifikációs rendszerezésből eredő szerkesztési elemeken túl a katasztrófavédelmi célok beemelésével azok önálló alapra helyezése, illetve a lelkiismereti alternatív szolgálatteljesítés körének leszűkítése. Előzetesen kiemelhető, hogy – az alapjogvédelmi kötelezettség intézményi oldalára tekintettel – a katasztrófavédelem önálló kötelezettség-rendszerének alkotmányos szintre emelése feltétlenül pozitívum, a polgári szolgálat rendszerből kikerülése ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlata alapján ha egyezményesértéssel nem is feltétlenül, de a megváltoztatott joggyakorlat sérelmével már ütköztethető. A 23459/03. számú *Bayatyan vs. Örményország* ügyben ugyanis – egy ellenszavazattal – a Bíróság nagy tanácsa 2011. július 7-én elismerte az érintett, Jehova Tanúi felekezethez tartozó hadköteles lelkiismereti panaszát, mivel az állampolgársága szerinti ország a haderőn kívüli alternatív szolgálatteljesítési formát nem biztosított számára.⁶⁰

⁶⁰ „The Court admits that any system of compulsory military service imposes a heavy burden on citizens. It will be acceptable is it is shared in an equitable manner and if exemptions from this duty are based on solid and convincing grounds (...). The Court has already found that the applicant had solid and convincing reasons justifying his exemption from military service

A Bayatyan határozat jog-összehasonlító része utal ugyan arra, hogy kivételesen a lelkiismereti szolgálatmegtagadás joga békeidőszakhoz kötött (Lengyelország, Belgium, Finnország), de a csak háborúra és mozgósításra vonatkozó példa is kiemelést nyer Montenegró és Szlovákia esetében. Az EU Alapjogi Charta 10. cikkének (2) bekezdése kifejezetten a gondolat, meggyőződés és vallás szabadságának körében elismeri a lelkiismereti okú szolgálatmegtagadás jogát, azonban a nemzeti szabályozásra kiutalással.⁶¹ Mindezekre tekintettel még a rendkívüli állapoti körülmények között is – a megelőző védelmi helyzetben valószínűsíthető a felkészültséggel rendelkezők célzott hadkötelessé tétele az általánosság egyenlőségi követelménye helyett – vet fel aggályokat a korábbi polgári szolgálati alternatíva kiiktatása, különös tekintettel a korábbi fegyver nélküli szolgálatot választó felekezetek igen szűk körére.

Az alkotmányos rendelkezések folyamatosságainak és megszakítottságainak összevetését követően vissza kell térnünk ahhoz az alapvető dilemmához, hogy az önkéntes vállalás tartalma hiányában a hadkötelesek jogkorlátozásának alacsonyabb szintje az

(...). It further notes that the applicant never refused to comply with his civic obligations in general. On the contrary, he explicitly requested the authorities to provide him with the opportunity to perform alternative civilian service. Thus, the applicant was prepared, for convincing reasons, to share the societal burden equally with his compatriots engaged in compulsory military service by performing alternative service. In the absence of such an opportunity, the applicant had to serve a prison sentence instead.

The Court further reiterates that pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a 'democratic society'. Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail; a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of all people from minorities and avoids any abuse of a dominant position..." Határozat a 23459/03. számú Bayatyan vs. Örményország ügyben, 125-126.. bekezdés

⁶¹ Határozat a 23459/03. számú Bayatyan vs. Örményország ügyben 49. és 57. bekezdés

elvárható, illetve sui generis hadköteles korlátozások is érvényesíthetőek-e. A szolgálati jogviszonyokból eredő alapjogi korlátozások törvénybe iktatását megelőzően ugyanakkor felmerült olyan álláspont is, amely – a hadkötelesek alapjogi korlátozási szintjének a szükséges körre szorítása érdekében – az egységes jogkorlátozási standard mellett érvelt,⁶² kiegészítve a német alaptörvény katonai jogkorlátozási klauzulájának szükségességével,⁶³ szemben az általános korlátozhatósági feltételekkel. Ez esetben tehát – ellentétben az államszervezeti résszel – nem a katonai-honvédelmi elemek szűkítésének igénye merült fel, hanem éppen a tartalmi kiterjesztésé. Az elmúlt két évtized alapjog-védelmi gyakorlatának összefoglalásaként ugyanakkor megállapítható, hogy a rendszer önálló katonai klauzula nélkül is zárt maradt (ráadásul az alapvető problémát a sui generis politika-tilalom léte és bizonytalan határa okozza),⁶⁴ a korlátozhatóság körében ugyanakkor a beleegyezés ténye rendszer-alkotó tényezővé vált.

⁶² „Nincs tehát lehetőség – legalábbis az adott alkotmányos modellen belül – arra, hogy más legyen az emberi és állampolgári jogok katalógusa a katonák tekintetében; és arra sem, hogy esetleges korlátozások, vagy a gyakorlás speciális szabályai tekintetében más legyen az alkotmányos megítélés normája, mint általában. Arra azonban van, hogy e jogok érvényesülésének kereteit és korlátait a honvédelemhez fűződő alkotmányos érdekekhez és a katonai életviszonyok rendjéhez illeszkedően határozzák meg.” Murányi Zoltán: *Az emberi és állampolgári jogok egységes és differenciált szabályozása a professzionális és a hadkötelezettségen alapuló katonai szolgálati viszony tekintetében*. In: Endresz Ernő (szerk.): *Az emberi és állampolgári jogok szabályozási kérdései a fegyveres erőknél*. Budapest: BHKK Alapítvány, 1996.4. o.

⁶³ Endresz Ernő (szerk.): *Az emberi és állampolgári jogok a fegyveres szerveknél, különös tekintettel a fegyveres erők (Honvédség, Határőrség) tagjaira*. Budapest: Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány, Tanulmány, 2005. 14-15.o.

⁶⁴ E vonatkozásban a jelen tanulmány szerzője egyetért az eredeti megállapításokkal: „Napjainkban már egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az 1989-ben meghozott – a hadsereg teljes depolitizálására irányuló – politikai döntés több tekintetben elhibázottnak bizonyult. A jelenlegi szabályozásban

Az alkotmánybíróság és az ombudsman hadkötelesekre vonatkozó gyakorlatának kiemelése során nem mellőzhetjük azon körülmény figyelembe vételét, hogy a gyakorlat kialakulása még egy korábbi, lényegesen szűkebb tartalmú hadkötelezettségi szabályrendszerhez képest valósult meg, amelyhez képest az Alaptörvény szabályaival összevetett rendszer már az 50/2001. (XI.29.) AB határozatban megfogalmazott elvek alkotmányos szintre felemelt és felülírt folyományaival került korrigálásra. A 46/1994. (X.21.) AB határozat meghozatalakor hatályos 70/H. § viszont – ellentétben a korabeli honvédelmi törvényben kibontott rendszerrel – három bekezdésében csak a haza védelmére irányuló általános kötelezettséget, az általános honvédelmi kötelezettség szerinti szolgálat szétbontását a fegyveres és fegyver nélküli szolgálati formákra, valamint – feltételekkel – a polgári szolgálatra, illetve a kétharmadosági szabályozási elvárást tartalmazta.

Ehhez képest kerültek a határozatban kibontásra a döntési csomópontok, amelyek az alábbiakban összegezhetők:

- a korábban hivatkozott élet feláldozás-kockázati tematikán túl annak kiemelése, hogy a kockázatvállalás nem békefeladatokra vonatkozik,⁶⁵

a politikai tevékenység abszolút tilalma, mégpedig elsődlegesen azért, hogy a korlátozásnak egyértelműnek, végrehajthatónak és a kívánt cél elérésére alkalmasnak kell lennie. A szabály mind elméletileg, mind pedig a joggyakorlatban megfoghatatlannak bizonyult, ezért – szemben a pártpolitikai tevékenységnek a Hvt-ben sikeresen megfogalmazott tényállásával – kiiktatása elkerülhetetlennek tűnik. (...) Egy másik szempontból meggondolandó, hogy nem biztosabb-e az a demokratikus rend, amelyben a fegyveres erők tagjai alkotmányos és ellenőrzött politikai keretekben mozognak mint az, ahol a felszín alatt mindenkor lehetőség van arra, hogy szervezetenként megfoghatatlan csoportszintű politikai tevékenységet folytassanak, kihasználva egy zárt és védett szervezet minden előnyét.” Endresz Ernő (szerk.) i.m. 2005. 30-31.o.

⁶⁵ „... Az eskü szövegében az élet feláldozásának kockázatát vállalja a katona. A hadsereg alkotmányos felhasználása esetén erre csakis idegen hatalom fegyveres támadása esetén (Hvt. 2. §), illetve az Alkotmány 40/B. § (2) bekezdésében meghatározott fegyveresen vagy felfegyverkezve

- az általános emberi és állampolgári jogok visszaigazolásán túl a korabeli Hvt. 1. § (4) bekezdésében meghatározott korlátozási szint, amely szerint az alapjog „*a katonai szolgálat sajátosságai által feltétlenül megkövetelt mértékben korlátozhatók, ha a korlátozás elkerülhetetlenül és kényszerítő okból szükséges*” az alkotmánybírósági szükségességi és arányossági tesztel beazonosítható (2. pont),
- az egyesülési szabadság korlátozása körében tiltható a törvényes feladatokkal ellentétes célú szervezethez csatlakozás, illetve a hadkötelezettség körében a behívást követő felfüggesztési kötelezettség pedig arányos (kisebb szintű) korlátozás,⁶⁶
- a kötelezettségi rendszer törvényi szinten kibontható⁶⁷, ennek során valamennyi szolgálati forma fogalmilag a foglalkozás

elkövetett erőszakos cselekmények elhárításában való közreműködés során kerülhet sor. Mindezek olyan szituációk, amelyekben a katona élete értelemszerűen veszélyben van, s amelyben a jog eltűri, hogy a katona a támadók életét kioltsa. A fegyveres harcban életét kockáztató katona alkotmányos kötelezettség (Alkotmány 70/H. §) teljesítése során kerül a fenti helyzetbe. Az Alkotmány azonban lehetővé teszi, hogy azok, akik az emberi élet sérthetlenségét felfüggesztő rendkívüli helyzetekben való részvételt nem tudják összeegyeztetni lelkiismeretükkel, ne teljesítsenek fegyveres katonai szolgálatot. Ők a kifogásolt esküt sem tehetik le.” 46/1994. (X. 21.) AB határozat Indokolás II/1. pont

⁶⁶ „Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a fegyveres erőknek a Hvt. 22. § (1) bekezdésében meghatározott feladataival ellentétes célú szervezetek nem szükségképpen olyanok, amelyek az Alkotmányba vagy az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 2. §-ába ütköznek, és törvényesen nem lennének létrehozhatók. Ezért annak eldöntése, hogy a katonának egy szervezethez való csatlakozására vagy abban végzett tevékenységére jogszerűen alkalmazzák-e a Hvt. tilalmát, az Alkotmány 70/K. §-a alapján bírói utat kell biztosítani.” 46/1994. (X. 21.) AB határozat Indokolás II/3. pont

⁶⁷ „Az a körülmény, hogy az Alkotmány a honvédelmi kötelezettség egyes részkötelezettségeit nem nevesíti, nem teszi azokat alkotmányellenessé. A törvényhozó kötelessége, hogy az Alkotmányt végrehajtva a

szabad megválasztásának korlátja, ahol a korlátozás ténye nem, csak annak mélysége vitatható alkotmányosan, a vagyoni szolgáltatási kötelezettség pedig a közteherviselés elvére is fel-fűzhető lenne,

- az alkotmány nemi diszkriminációs tilalmára is figyelemmel a jogalkotás körében megengedhető, hogy egyes szolgálati formák alóli mentesülés által a nők sajátosságai előnyben részesítést eredményezzenek (6. pont),
- a hazatérési kötelezettségre való felszólítás a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának indokolt törvényi korlátja az állampolgári kötelezettség érvényesítése érdekében (7. pont), hasonlóan az elővezetés lehetőségéhez (8. pont)
- a polgári szolgálat indoka jelentősebb lelkiismereti sérelem, mint a fegyver nélküli szolgálaté, így indokolt mindkét alternatíva feltételekkel történő lehetővé tétele (9. pont), ahol azonban a lelkiismereti oknak a legszélesebb értelmezési tartományát kell alkalmazni,⁶⁸ amit ugyanakkor szükséges megvallani (14. pont) és választhatóságát időben korlátozni (15. pont), illetve a polgári szolgálaton túli megtagadás alkotmányosan már szankcionálható (21. pont)
- a lelkiismereti ok hiányának megállapítására ugyanakkor nem elégséges egy fennálló vagy múltbeli fegyvertartási engedély, ami sportfegyverre is vonatkozhat, vagy a meggyőződés utólag megváltozhatott (16. pont), a meggyőződés utólagos változása a lelkiismereti szolgálatmegtagadás engedélyezését követő időszakban oly módon, hogy az érintett mégis teljesíthessen

részletszabályokat meghozza.” 46/1994. (X. 21.) AB határozat Indokolás II/4/b. pont

⁶⁸ „A lelkiismeret fogalmának ez az értelmezése lehetővé teszi, hogy a hadköteles minden olyan indokra hivatkozhatson fegyver nélküli katonai, illetve polgári szolgálat kérelmezésekor, amely összefüggésbe hozható a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződéssel, legyen az vallásos, erkölcsi vagy egyéb természetű.” 46/1994. (X. 21.) AB határozat Indokolás II/10. pont

- katonai szolgálatot, nem alkotmányosan védett érdek (17. pont),
- a sorkatonai szolgálat alól halasztásban részesültek esetében megengedett, sőt követelmény a magasabb behívhatósági életkori határ alkalmazása (11. pont), a szolgálat alóli mentesülési okok körében a lelkeszi és képviseleti tevékenység mások jogai érdekében folytatott jellege, valamint a művészi karrier sajátos időtávja olyan szempont lehet, amely privilegizált elbánnást eredményezhet (12. pont),
 - a behívás előtti eljárásrendet a halaszthatóság szempontjából össze kell hangolni (13. pont), a hadkiegészítési intézményrendszer ügyféli szerepköre ugyanakkor visszaigazolt (19. pont),
 - a polgári szolgálat és a katonai szolgálat eltérő körülményei:
 - az illetmény mértékének eltérése nem alapjogi kérdés, a tartalékos szolgálatra visszahívás emeltebb illetményének egzisztenciális okokból van racionalitása (20. pont),
 - az eltérő időtartam – időközi jogszabályváltozásra tekintettel – ugyanakkor nem nyert elbírálást. Az ügy kezdetekor a fegyveres katonai szolgálat időtartama 12 + 10 hónap lehetett a tartalékos szolgálatra behívással együtt, a fegyver nélküli szolgálaté 15+7 hónap, míg a polgári szolgálaté egységesen és egészben töltendő 22 hónap. Az elbírálás időpontjára a fegyveres szolgálatok időtartama egységesen 12 hónap, a polgári szolgálaté pedig 18 hónap volt (III/1. pont).

A 46/1994. (X. 21.) AB határozatot követően stabilizálódtak azok a szabályok, amelyek a honvédelmi kötelezettség-rendszeren alapuló szolgálatteljesítést rendszerszinten determinálták. Ehhez hozzájárult, hogy az Alkotmánybíróság a döntésével egyidejűleg a honvédelmi alapelvek elbírálását is elvégezte,⁶⁹ illetve rövidesen a

⁶⁹ A 682/B/1993. AB határozat a mintegy fél évvel korábbi honvédelmi alapelvek tartalmát a Hvt-vel ütköztetve igazolja vissza az állampolgárokra

Tábori Lelkész Szolgálat értékelésével a honvédelmi intézményrendszer legsajátosabb elemét is visszaigazolta.⁷⁰ A részletes szabályok szempontjából az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének tevékenysége vált meghatározóvá. Igazából ebben az időszakban lehetett volna némi jelentősége egy önálló katonai ombudsman létrehozásának, azonban az alapvetően a mindenkori ellenzéki katonapolitikusok által visszatérő jelleggel felemlegetett igény nem volt valós (különösen az eltérő német alaptörvényi kiindulóponthoz képest), és teljesen szükségtelenné vált az önkéntes haderőre történő áttérést követően.⁷¹

ki nem terjedő hatályú normatartalmat. Vélelmezhetően a benyújtás indokai között a Hvt. hiánya inkább szerepelt, mint a két dokumentum összeegyeztethetősége.

⁷⁰ „A már említett megállapodások szerint a szolgálat legfőbb szerveit – nevezetesen a katolikus egyház részéről a katonai ordináriátust, a protestáns egyházaknál a tábori püspökséget és a zsidó felekezetnél a tábori rabbinátust – az érintett egyházak illetőleg felekezetek létesítették és egyházi vonatkozásban azok irányítása alatt állnak. A szolgálati ágak vezetői és a tábori lelkészek kinevezése a megállapodásban foglaltak szerint történt. A Szolgálat mint különálló egységes szervezet hierarchikusan nem kapcsolódik a Magyar Honvédség és a Határőrség szervezetéhez. (...) A szolgálat különállását támasztja alá az is, hogy a lelkészek más katonáknak nem szolgálati előjárói, ezért számukra sem parancsot, sem utasítást nem adhatnak(...) Az R. különböző rendelkezéseinek összefüggő, együttes alkotmányossági vizsgálatából kitűnik, hogy a Honvédelmi Minisztérium és a Szolgálat közötti viszony összetevői között nem található meg sem a Szolgálat működésének tartalmát befolyásoló, illetve meghatározó elvi irányítás jogosultsága, sem a szervezeti alárendeltség jellegzetes összetevője, az eseti utasítási jog.” 970/B/1994. AB határozat Indokolás II/3-4. a Tábori Lelkészi Szolgálatról szóló 61/1994. (IV. 20.) Korm. rendelet alkotmányellenességének elutasításáról, 1995. február 20.

⁷¹ „Számos országban az általános felhatalmzású biztoson kívül egy vagy több szakombudsman is működik: így pl. büntetés-végrehajtási, környezetvédelmi, katonai, kisebbségi biztos. Az állami garanciarendszer – az adott államszervezet sajátosságaiból és a történelmi hagyományokból eredően – országonként eltérő.” Komlósy Szilvia (szerk): Az ombudsmanok tíz éve / Tenyears of ombudsmen 1995-2005; Országgyűlési Biztos Hivatala

A 6/1997. (II.7.) AB határozat is a kötelező katonai szolgálati idő beszámítási szükséglete vonatkozásában érintette ugyan a katonai szolgálat kérdéskörét, azonban a határozat a szolgálati jogon kívüli

2005, 4. p. Az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottsága 1999. június 9-én tárgyalta a fegyveres erők országgyűlési biztosa intézmény létrehozásáról szóló H/1300. számú, Hegyi Gyula – Juhász Ferenc (MSZP) képviselők által benyújtott országgyűlési határozati javaslat tárgysorozatba vételét. Az egyébként létrehozási lehetőség vizsgálatára irányuló javaslat indokolása szerint „A haza védelmének alkotmányos kötelezettsége és az emberi, valamint állampolgári jogok érvényesülése között a demokráciában is természetes feszültség van. A sorkötelezettség intézménye az egész társadalom számára érzékelhetővé teszi ezeket a feszültségeket, bár hangsúlyozni kell, hogy az önkéntes és hivatásos állomány emberi-állampolgári jogai is kiemelt védelmet érdemelnek – éppen a honvédség és a határőrség szolgálati fegyelme és erkölcsi tekintélye megóvása okán. A fegyveres erők országgyűlési biztosa intézménye elősegítené a törvénysértések és visszaélések kiszűrését, megerősítené a fegyveres erők állományának emberi és állampolgári jogait, s ezáltal növelné a honvédség fegyelmi és erkölcsi helyzetét.”

Ezt megelőzően az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottság Titkárságának 1997. február 3-i, AEB/1/2/1997. számú szövegtervezetéhez – az AEB/1/3/1997. számú előterjesztésre figyelemmel – valamennyi akkori ombudsman aláírásával az Országgyűlési Biztosok Hivatala az alábbi észrevételt tette: „Feltétlenül szükségesnek tartjuk annak kimondását, hogy a – törvény által lényeges tartalmukban nem korlátozható – alapjogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelessége, az esetleges korlátozások mértékét pedig az Alkotmányban kell meghatározni. Ennek mellőzése az alapvető szabadságjogok és ezek védelmével kapcsolatban 1989. október 23-a óta bekövetkezett közjogi fejlődés eredményeinek figyelmen kívül hagyását, illetve a pozitív folyamat visszafordítását jelentené.” Az OBH 700-43/1997. számú ügyben az első négy biztos (Gönczöl / Kaltenbach / Majtényi / Polt) ezen túl kinyilvánította, hogy „Az állampolgári jogok nevesített biztosai számának gyarapításától önmagában nem várható, hogy növekedni fog az állampolgári jogok védelme. (...) Nem javasoljuk a külön katonai ombudsman intézményének bevezetését, amint gyerekjogi, betegjogi vagy fogyasztóvédelmi országgyűlési biztos intézményének bevezetését sem.”

foglalkoztatási jogterületen eredményezett korrekciót,⁷² mivel a Hszt. a tényleges katonai szolgálat részkategóriájaként az érintett időszakot már eleve beszámítani rendelte. Az önkéntes haderőre áttérés tematizálásáig így a hadkötelezettség intézményrendszere alapvetően stabilnak és rendszer szintjén alkotmányosan visszaigazoltnak bizonyult.

Az viszont, hogy az alkotmányos és a kétharmados törvényi szintű szabályok mennyiben képeznek egységet, vagy mennyiben választhatóak el egymástól, az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat esetében a többségi indokolás és a különvélemények megosztó elemévé vált: abból kiindulva, hogy az Alkotmány módosítása népszavazás útján kizárt, arra a döntésre jutott a többség, hogy a ténylegesen törvényi szinten kifejtésre kerülő részkötelezettségek korrekciója az egyes elemek elhagyása körében végső soron az Alkotmány kiüresítésére, így korrekciós szükségletére vezet. A kisebbségi vélemény – ezzel szemben – az alkotmányos kötelezettségi katalógus kiüríthetősége, végső soron teljes mellőzhetőséget is megengedő értelme mellett érvelt a jogok és kötelezettségek eltérő jogrendszeri szerepére tekintettel. A határozatban bemutatott két érvelési technika eredőjeként értékelhető, hogy a honvédelem rendszerét minden addigi alkotmánybírói döntésnél komplexebben leíró rendszer az

⁷² „A kötelező (sor- vagy tartalékos) katonai szolgálat az Alkotmány 70/H. §-a alapján, a honvédelmi törvényben meghatározottak szerint rendelhető el; az érintett személynek ezzel kapcsolatban szabad választási lehetősége nincs. A munkavégzési kötelezettség tartós szünetelése egyedül az ilyen személyek esetében vezethető vissza alkotmányos kötelezettségére. Az alkotmányos kötelezettség teljesítése olyan jellegű speciális szempont a vizsgált körben, amelyet a mérlegelésnél megkülönböztetetten kell figyelembe venni. (...) A törvényhozónak gondoskodnia kell arról, hogy az alkotmányos kötelezettség teljesítése ne okozzon hátrányos munkavállalói helyzetet, függetlenül attól is, hogy a kötelező katonai szolgálat teljesítése előtt vagy alatt a katonai szolgálatra kötelezett személy munkaviszonyban vagy azzal egy tekintet alá eső más jogviszonyban állt-e.” 6/1997. (II. 7.) AB határozat Indokolás II/2.

önkéntes haderőre áttérést végső soron a korábban törvényben részletezett rendszer alapvető elemeinek alkotmányos szintre emelése felé tolta, részint a rendszerelemek 'bebetonozása', részben az alkotmánybírói érvek megkerülhetősége érdekében. A szabályozási ellenhatás tehát egyértelműen a többségi érvelés logikáját követte.

Az Alkotmánybíróság a többségi érvelés honvédelemre vonatkozó részében a honvédelem hatékony biztosítása körében az állam szervezet-fejlesztési szabadságából indult ki,⁷³ amelyet a honvédelmi kötelezettség-rendszer törvényi szabályainak összefoglalásával egészített ki.⁷⁴ Az általános feladatrendszer, a

⁷³ „Az Alkotmánybíróság előre bocsátja, hogy a vizsgált kérdés kapcsán nem feladata annak eldöntése: a sorozáson alapuló, illetőleg a hivatásos vagy professzionális haderő működtetése a legcélszerűbb vagy leghatékonyabb-e, továbbá nem képezi a vizsgálat tárgyát a haderőépítés rendszere és gyakorlata. (...) A 6/1997. (II.7.) AB határozat leszögezte: 'A kötelező (sor- vagy tartalékos) katonai szolgálat az Alkotmány 70/H. §-a alapján a honvédelmi törvényben meghatározottak szerint rendelhető el; az érintett személynek ezzel kapcsolatban szabad választási lehetősége nincs,' (ABH 1997. 67., 69.) Megállapította továbbá azt is, hogy a honvédelmi kötelezettség teljesítésének az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdése által szolgálati módonként történő meghatározása megfelelőképpen szolgálja az ország védelmi képességének fenntartása érdekében a lelkiismereti szabadság érvényesülését. (Részletesen: 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 260., 269.)” 50/2001. (XI. 29.) AB határozat Indokolás IV. 2.1.

⁷⁴ „Az állampolgárok a honvédelmi kötelezettség részeként személyes szolgálatot és vagyoni szolgáltatást kötelesek teljesíteni. A személyes honvédelmi kötelezettség része a hadkötelezettség, a polgári védelmi kötelezettség, a honvédelmi munkakötelezettség [Hvt. 69. § (1)-(2) bekezdés]. A hadkötelezettség része a szolgálati kötelezettség, amely fegyveres vagy fegyver nélküli katonai, illetve polgári szolgálat útján teljesíthető [Hvt. 70. § (2) bekezdés, 92. § (1) bekezdés]. A katonai szolgálati kötelezettség alapján a hadkötelesek sor-, tartalékos és póttartalékos szolgálatot teljesítenek [Hvt. 93. § (1) bekezdés]. A sorkatonai szolgálat célja a hadköteles személy elméleti és gyakorlati kiképzése, illetőleg felkészítése a haza védelmével kapcsolatos katonai feladatokra, ezen belül meghatározott parancsnoki beosztás ellátására (Hvt. 95. §). A

honvédelem hatékony rendszerének létrehozására és fenntartására irányuló állami kötelezettség biztosítása során a bizonytalansági tényezőkre is figyelemmel lévő állami reagálás részét képezheti a szolgálati kötelezettség rugalmas érvényesítése,⁷⁵ amely végső soron

tartalékos állomány egy részét szintén a más sorkatonai szolgálatot teljesített hadkötelesek képezik. A tartalékos katonai szolgálat célja egyfelől a továbbképzés, másfelől meghatározott katonai feladatok végrehajtása (Hvt. 121. §).” 50/2001. (XI. 29.) AB határozat Indokolás IV. 2.2.

⁷⁵ „Az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdésében meghatározott, típusaiban is nevesített személyes szolgálati kötelezettség az általános honvédelmi kötelezettség meghatározó elemeként biztosít eszközt a honvédelemből eredő feladatok ellátására. Az állami igényét ezen személyes szolgálati kötelezettség teljesítésére az Alkotmány 5. §-a és 40/A. § (1) bekezdése alapozza meg. Ezen alkotmányi rendelkezések nem tesznek fokozati különbséget 'békeidőre' és ettől eltérő állapotokra nézve az állam kötelezettségei, és ennek teljesítéséből eredő igényei között. Az alkotmányos kötelezettségként megoldandó feladat jellegétől, a fennálló veszélytől és számos egyéb tényezőtől függően az állam jogosult eldönteni, hogy a honvédelmi kötelezettség teljesítése adott időszakban vagy időpontban állampolgáraitól milyen terjedelemben igényli, illetve kiket és milyen feltételek mellett mentesít a személyes szolgálati kötelezettség egyes típusai alól. (...) A hadkötelezettségnek és ezen belül a személyes szolgálat útján teljesítendő honvédelmi kötelezettségnek, mint alkotmányos kötelezettségnek – akár csak a 'békeidőre' érvényes megszüntetése gyökeresen alakítja át a honvédelem terén az állam és az állampolgár jogviszonyát. Ilyen esetben kizárólag az állampolgár elhatározásától függ, hogy teljesít-e katonai szolgálatot és arra nem kötelezhető. (...) A személyesen teljesítendő sorsszolgálati kötelezettség megszüntetése az alkotmányos kötelezettség lényeges elemének megszüntetését vonja magával. A hadkötelezettségnek, mint alkotmányos kötelezettségnek lényeges eleme, hogy az alapján az állam határozza meg az igénybevétel lehetőségét, körét, időpontját, időtartamát és joga van elvárni az állampolgártól ennek teljesítését. Ehhez ad felhatalmazást az állam számára az Alkotmány 70/H. §-ának (1) és (2) bekezdése, amikor a haza védelmét és ezen belül a honvédelmi kötelezettséget általános állampolgári kötelezettséggé teszi. A felhatalmazás az állam oldalán nem jelenti egyben a honvédelmi kötelezettség automatikus, mindenkit, minden időben, teljes

a polgári szolgálat létét is determinálja. A kötelezettségek időbeli beazonosítása az Alkotmánynak nem része, így önmagában a békeidőszak megjelenítése is burkolt alkotmánymódosítás.⁷⁶ Utóbbi vonatkozásban a többségi véleményt csak annyiban tartjuk visszaigazolhatónak, hogy a korabeli alkotmányos szabályok kifejezetten nem tartalmazták a békeidőszak terminológiáját, ugyanakkor a nem békére vonatkozó szabályok – bizonytalan

körben terhelő kötelezettség kényszerű érvényesítésének kötelezettségét. (...) Az állam részéről az állandó, teljes körű igénybevétel jogáról történő időleges lemondás, a mentességek és kedvezmények biztosítása mindazonáltal az alkotmányos kötelezettséget nem szünteti meg és az állampolgár oldalán nem teremt alanyi jogot arra, hogy ez a helyzet változatlanul maradjon.” 50/2001. (XI. 29.) AB határozat Indokolás IV. 2.3-4.

⁷⁶ „Az Alkotmány 70/H. § (1) és (2) bekezdése a honvédelem alkotmányi kötelezettségének teljesítésével kapcsolatban nem tesz különbséget ’békeidő’ és ettől eltérő állapotok között. Az Alkotmány 8. § (4) bekezdése sem a kötelezettségek, hanem a rendkívüli állapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet idején az alapvető jogok gyakorlásának felfüggeszthetősége és korlátozása oldaláról különböztet eltérő készenléti szintek és különböző fenyegetettséget jelentő állapotok között. Ezzel összhangban az Alkotmánynak az Országgyűlés feladatait és jogkörét érintő II. fejezete a hadiállapot kinyilvánítása, az idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély), és a belső rendet fenyegető szükséghelyzet hármasság fogalmi rendszerében tesz különbséget az államszervezet Alkotmányban szabályozott szervei és személyei feladatát, jogkörét illetően.

Mindezen rendelkezések egyfelől azt mutatják, hogy az ország külső és belső védelme szempontjából a honvédelmi kötelezettséget is érintő olyan eltérő veszélyességi fokok állnak fenn, amelyek között a jogalkotó alkotmányi szinten tartotta szükségesnek a különbségtételt. Másfelől az e szabályokban megfogalmazott fenyegetettségi szintek nem feleltethetők meg egyszerűen a békeidő és – összefoglalóan – minden más állapot különbségének. Ennek folytán az Alkotmánybíró megállapítja azt is, hogy a kérdésben megjelenő békeidő fogalma olyan új kategória, amelyet az Alkotmány 70/H. §-a és egyetlen más rendelkezése sem tartalmaz.” 50/2001. (XI. 29.) AB határozat Indokolás IV. 2.5.

határvonaluk, különösen a 19/E. § miatt – legalábbis relatíve elkülönülő részt alkottak, az Alkotmánybíróság pedig korábban önmaga utalt az élet veszélyeztetése körében a békétől eltérő feladatokra, igaz, a viszonyítási pont nevesítése nélkül.⁷⁷

Nem kívánjuk vitatni az Alkotmánybíróság többségi álláspontját abból a szempontból, hogy a békeidejű sorkatonai szolgálat fenntarthatósága – hasonlóan az egyéb alkotmányos kötelezettségekhez, így a közteherviseléshez – népszavazásra alkalmas tárgykör-e. A szerző beállítottsága szerint e kérdés – különösen akkor, ha a politikum domináns szereplői alapvető választási üzenetként exponálják – legalább a társadalom érintett korosztályában evidens teher-lerázáshoz vezet akkor is, ha Ausztriában az önkéntes haderőre áttérés ügyében 2012-ben megszervezett népszavazás – a kormányzati szándék megerősítése helyett – a hadkötelezettség fenntartását eredményezte. Ennek oka ugyanis legalább annyira lehetett az ország semlegességéből adódó érzelmi sajátosság, mint a polgári szolgálat kiürülése folytán a szociális ellátórendszer színvonalasásától való félelem, vagy egyszerűen a protest szavazat.

Az alkotmánybírósági döntés időpontjában egyébként a kormányzati program és az ellenzék szándéka között – legalábbis látszólag – mindössze időbeli ütemezési különbség volt: a hosszú távú fejlesztési irányok között szerepelt az önkéntes haderőre áttérés programja, azonban mintegy 10 éves távlatban, az áttérés feltételeinek megteremtése után. A választásokat megelőzően egy ellenzéki párt által kikényszerített „szüntessünk-e meg egy kötelezettséget” típusú népszavazás választás-befolyásoló szerepe ugyanakkor a kérdés tárgyán túlható körben is valószínűsíthető volt. A többségi vélemény így – a törvényi szabályok alkotmányos szintre emelésével – a kormánypárti pozíció védhetetlen kommunikációs helyzetét oldotta fel, amelyhez képest – pár évvel később, kormányzati programként – a kikényszerített alkotmánymódosítási tárgyköri kibővüléssel ténylegesen megvalósult az önkéntes haderőre

⁷⁷ Vö: 46/1994. (X. 21.) AB határozat Indokolás II/1.

áttérés, immáron az alkotmányos időbeli korlátozások rendszerbe szervezésével. A határozat okkal vitatott elemei így fejlesztő hatással bírtak a honvédelmi alkotmányosság rendszerbe-szervezése során.

A kisebbségi érvek ugyanakkor a jogok és kötelezettségek eltérő jellege,⁷⁸ valamint az alkotmányos és törvényi szint lehatárolhatóságából eredő szabályozói szabadság alapján a törvényhozási szint közvetlen demokráciával való kiválthatósága mellett hatottak. A kötelezettség-szűkítési érveléssel kapcsolatban ugyanakkor szükséges annak megemlítése, hogy az Alkotmány korabeli szövege a 70/H. § (2) bekezdésében a honvédelmi kötelezettség jelzőjeként tartalmazta az „általános” kifejezést, amelyhez képest a kötelezettség szempontok, például a meglévő katonai szakértelem szempontjából célzott érvényesítése megítélésünk szerint alkotmányosan vitatható lett volna. E vonatkozásban az Alkotmány szövegének erősebb normatív tartalmat tulajdonítunk, mint a különvéleményi érvelés.⁷⁹

⁷⁸ „Ezzel szemben az alapvető kötelezettségek tartalmát a törvényhozó nem bővítheti. Az Alkotmányban meghatározott kötelesség alacsonyabb mértékben történő megállapítása, illetve kikényszerítésének mellőzése viszont lehetséges. Az állami beavatkozással szembeni tilalom ugyanis az alapvető kötelességek esetében nem a kötelesség korlátozására vonatkozik, hanem a többletkötelezettség megállapítása tekintetében áll fenn.” Dr. Bihari Mihály különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, 1. pont

⁷⁹ „Az Alkotmány 70/H. §-a értelmében a haza védelme, illetve az általános honvédelmi kötelezettség általános jellegű alkotmányos deklarációt jelent. A kötelesség megjelöléséből és a kötelességhez kapcsolt alanyi kör meghatározásából következik, hogy a kötelesség érvényesítéséhez szükséges részletes szabályokat az alkotmányozó nem kívánta szabályozni. (...) Így a haza katonai védelmének megszervezése, valamint a haza védelmére vonatkozó állampolgári kötelesség nem alkotmányozási, hanem törvényhozási tárgykor.” Dr. Bihari Mihály különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, 2. pont

A fegyveres katonai szolgálat korábbi preferáltságának⁸⁰ biztosítása szempontjából pedig ki kell emelni az alternatív szolgálatok szigorított választhatósági és szolgálatteljesítési feltételrendszer alkotmányosságát, amely – a polgári szolgálat vonatkozásában – a sorkatonai szolgálat időtartamának csökkenése és a tartalékos szolgálati idő emelkedése miatt már-már az aránytalanság szintjét hordozta.⁸¹ Végül a hivatásos-szerződéses állomány szubszidiáriusan érvényesülő helyállási kötelezettségének értékeléséhez képest az általános honvédelmi kötelezettség teljes kifogásaként értékelhető az egyik különvéleményi érv.⁸²

⁸⁰ „A katonai szolgálat tartalmát (sorkatonai és tartalékos katonai szolgálat) az Alkotmány nem határozza meg; ez a törvényhozó szabadságába tartozik [Alkotmány 71/H. § (3) bekezdés]. Az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdésének végletes (de elvileg ki nem zárható) értelmezése szerint, ha az állampolgárok túlnyomó többsége fegyver nélküli katonai szolgálatot választana, s ennek eredményeképpen a sorkatonai szolgálat ellehetetlenülése következne be, mindez nem befolyásolná az államnak a haza védelmére irányuló alkotmányos kötelezettségét, a haza hatékony katonai védelmének teljesítését, illetőleg biztosítását (Alkotmány 5.§ és 40/A. §). (...) A népszavazásra feltett kérdés tehát – eredményes népszavazás esetén – nem szüntetné meg az általános honvédelmi kötelezettség Alkotmányban előírt formáit, kizárólag a törvényhozó számára határozná meg jogalkotási feladatot.” Dr. Holló András különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, 3. pont

⁸¹ A szélsőséges eltérés vonatkozásában lásd az OBH 3707/1998. ügyben visszaigazolt 9+6+2 hónapos számítást a 9 hónapos sorkatonai szolgálattal összevetésben.

⁸² „Álláspontom szerint az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdésében írt honvédelmi kötelezettség 'katonai szolgálattal' teljesíthető, amely mind fegyveres, mind pedig fegyver nélküli lehet. Az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdése tehát a 'katonai szolgálat' intézményének fenntartásával véli teljesíthetőnek (teljesítendőnek) a honvédelmi kötelezettséget. A népszavazásra feltenni szándékolt kérdés ezt a 'katonai szolgálatot' nem érinti, hiszen mind a sorkatonai szolgálat, mind pedig az önkéntes hivatásos haderő katonai szolgálat-tételi kötelezettséget jelent, s közülük bármelyiknek a lehetővé tétele esetén érintetlen marad a honvédelmi

A hasonló logikai rendszerű különvélemények közül tartalmi komplexitás és terjedelem szempontjából kiemelkedik a Kukorelli különvélemény, amely – a gyülekezési jogtól eltérően – nem vált a későbbiekben sem a többségi érvelés gondolatmenetévé, ugyanakkor a kötelezettség-rendszer szempontjából alapvető megfontolásokat tartalmaz. Az érvelés szerint az alapvető jogok és kötelezettségek – többi különvélemény által is kiemelt – eltérő funkciója és korlátozhatósága rendszerszintű eltérést hordoz, ahol az alkotmányos szinten a kötelezettségek érintése rendszerszerűen mellőzhető is lenne.⁸³ Az állampolgári kötelezettség tartalmát a különvélemény időben differenciálnak tételezi,⁸⁴ ahol akár a kötelezettség-rendszer

kötelezettség részeként meghatározott katonai szolgálat.” Dr. Kiss László különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz

⁸³ „Álláspontom szerint az alkotmányos rendszer nem az állam és az állampolgár együttműködésén, az alapvető jogok és kötelezettségek egyenértékűségén alapul. A tartalmi értelemben vett alkotmányosság alapfeltétele az, hogy az Alkotmány biztosítsa a területén tartózkodó minden ember számára az alapvető emberi jogokat, és e jogok érvényesítése érdekében rendelkezzen az állami hatalmak megosztásáról. Ezzel szemben nem szükségszerű, hogy az Alkotmány felsorolja az ’alapvető kötelességeket’, illetve az ’állampolgári kötelességeket’, és az Alkotmány átfogó módosításáról rendelkező 1989. évi XXXI. törvény elfogadása óta meghaladottnak számít az a szemlélet, amely szerint az alapvető jogok gyakorlása az alapvető kötelezettségek teljesítésétől függ. (...) Az állampolgárokat terhelő egyes kötelezettségek – esetleges – alkotmánybeli megjelenése elsősorban arra szolgál, hogy az így nevesített kötelezettség létjogosultsága (szükségessége) alkotmányos szempontból megkérdőjelezhetetlen legyen, és így a törvényhozó a kötelezettség végrehajtása érdekében az alapvető jogok – arányos mértékű – korlátozását rendelkezze el.” Dr. Kukorelli István különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, Alapvető jogok és kötelességek viszonya alcím

⁸⁴ „Álláspontom szerint az állampolgári kötelezettséget az Alkotmány 70/H. § (1) bekezdése fogalmazza meg a haza védelmére vonatkozó általános kötelezettség meghatározásával. Az ’általános honvédelmi kötelezettség’ mint állampolgári kötelezettség olyan, időben változó fogalom, amelynek tartalmát nem határozza meg az Alkotmány, hanem arról a törvényhozónak kell rendelkeznie. A 70/H. § (2) bekezdésének elsődleges címzettje a

időbeni differenciálása, vagy kiváltása is megengedett.⁸⁵ A népszavazás körében az intézményrendszer egyes elemei

törvényalkotó: amennyiben fegyveres katonai szolgálatra kötelezi az állampolgárokat, illetve azok egyes csoportjait, köteles alternatív magatartást is lehetővé tenni, azaz biztosítania kell a fegyveres nélküli katonai szolgálat, illetőleg a polgári szolgálat választását. Ez az alkotmányos keret egyfelől lehetővé teszi a törvényhozó számára, hogy a haza védelmének biztosítása érdekében – az általános honvédelmi kötelezettség egyik lehetséges részelemeként – fegyveres katonai szolgálatra kötelezze az állampolgárokat. Ez a felhatalmazás teremti meg a vitathatatlan alkotmányos alapot arra, hogy a haza védelme érdekében a törvényalkotó jelentős mértékben korlátozza az állampolgárok számos alapvető jogát, így különösen az emberi méltósághoz való jogból [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] származó általános cselekvési szabadságot, a személyi szabadsághoz való jogot [Alkotmány 55. § (1) bekezdés], a mozgásszabadságot [Alkotmány 58. § (1) bekezdés], a személyes adatok védelméhez való jogot [Alkotmány 59. § (1) bekezdés], és az érintett állampolgárok végső esetben az élet feláldozásának kockázatát [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] is vállalniuk kell. Az Alkotmány 70/H. §-ában foglalt rendelkezések hiányában a honvédelmi kötelezettségek egész intézményrendszere és azon belül különösen a fegyveres katonai szolgálati kötelezettség vizsgálat tárgyává válhatna abból a szempontból, hogy – tekintettel a hivatásos hadsereg alternatívájára – van-e kényszerítő oka az alapjogok ilyen mértékű korlátozásának. Az Alkotmány 70/H. §-ában foglaltakból következően alkotmányos szempontból nem kérdőjelezhető meg önmagában az, hogy – minősített többséggel elfogadott – törvény intézményesíti a fegyveres katonai szolgálati kötelezettséget.” Dr. Kukorelli István különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, A honvédelmi kötelezettség alkotmányos tartalma alcím 1.1.

⁸⁵ „Tehát a törvényalkotó az Alkotmány 70/H. §-a alapján rendelkezhet úgy, hogy az állampolgároknak csak törvényben meghatározott rendkívüli körülmények vagy újabb, eltérő jogalkotói rendelkezés esetén kell kötelező katonai szolgálatot, illetve annak alternatívájaként fegyver nélküli katonai szolgálatot vagy polgári szolgálatot teljesíteniük. Az Országgyűléssel szemben az Alkotmány azt a követelményt támasztja, hogy teremtsen meg a törvényi feltételeit az ország hatékony katonai védelmének, ugyanakkor a szabályozás nem lehet ellentétes az Alkotmányban biztosított alapvető jogokkal, és nem valósíthat meg az állampolgárok egyes csoportjai között

korrigálhatóak, adott esetben a békeidejű szolgálati kötelezettség megszüntetése az azt biztosító járulékos kötelezettségek fenntartása mellett is megvalósítható, azonban a lelkiismereti szolgálatmegtagadásból eredő alternatíva létét még háborús körülmények között is biztosítani kell.⁸⁶ E vonatkozásban

hátrányos megkülönböztetést. (...) Az Alkotmányból nem vezethető le az államnak az a kötelessége, hogy mindenkor kizárólag az általános honvédelmi kötelezettség alapján tegyen eleget a fegyveres erőkkel és a haza védelmével kapcsolatos feladatainak, illetve az, hogy a hivatás haderő mellett feltétlenül alkalmazza a kényszersorozás jogintézményét.” Dr. Kukorelli István különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, A honvédelmi kötelezettség alkotmányos tartalma alcím 1.1.-1.2.

⁸⁶ „Mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmány 70/H. §-a nem tartalmazza az általános honvédelmi kötelezettség – Hvt.-ben szereplő – valamennyi elemét, csupán a személyes szolgálati kötelezettség részét képező hadkötelezettség egyik elemének számító vagylagos szolgálati kötelezettségeket: a fegyveres katonai szolgálatot, a fegyver nélküli katonai szolgálatot és a polgári szolgálatot nevesíti. A népszavazásra szánt kérdés ezen szolgálati kötelezettség egyik lehetséges részelemének, a sorkatonai szolgálatnak békeidőben való megszüntetésére vonatkozik. Mindebből következik, hogy az aláírásgyűjtő ív munkapéldányán szereplő kérdés nem érinti az általános honvédelmi kötelezettség egészét, mert annak a vagyoni szolgáltatásra vonatkozó elemei, valamint a személyes szolgálati kötelezettség köréből a polgári védelmi kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség eredményes népszavazás esetén is változatlan tartalommal fennmaradnak. Ha némileg eltérő tartalommal is, de szintén megmaradhat a személyes honvédelmi kötelezettség harmadik elemének, a hadkötelezettségnek a tájékoztatási (adatszolgáltatási), bejelentési és megjelenési kötelezettségre vonatkozó része. A sorkatonaság békeidőben való megszüntetése ugyanis nem zárja ki azt, hogy az állam honvédelmi célból – például: esetleges mozgósítás eredményessége érdekében – nyilvántartsa a hadköteles állampolgárok személyes adatait, a hadköteles állampolgárokat egyes adataik bejelentésére, a katonai szolgálatra való alkalmasságuk megállapítása céljából megjelenésre, továbbá honvédelmi célú oktatáson való részvételre kötelezze. (...) Mivel az Alkotmány 8. § (4) bekezdése szerint az Alkotmány 54. §-a és 60. §-a rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem függeszthető fel és nem

ugyanakkor a honvédelmi kormányzat több szempontból is ellentétesen mérlegelt: a járulékos kötelezettségek esetében óvatosabb volt, az aránytalan és 'készletre történő' adatfelhalmozás vádjának elkerülése érdekében az Alkotmányon alapuló szabályozásban került békeidőszakban az állampolgárok kötelezettségekkel való sújtását, ráadásul – a sorkatonai szolgálat hiányát feltételezve – a tartalékos katonai szolgálati kötelezettség fenntartását sem minősítette arányos tehernek. Ha ugyanis az alternatív szolgálati formák teljesítésének időtartama a sorkatonai és tartalékos katonai szolgálat együttes időtartama, az Alkotmány pedig a kötelezettség általános jellegét hangsúlyozza, a sorkatonai szolgálati kötelezettség megszüntetése után már diszkriminációs szempontból nem védhető a korábban sorkatonai szolgálatot teljesített állomány tartalékos katonai szolgálattal való terhelése, a nem kiképzettek esetében ugyanis ennek kivételes helyettesítését a póttartalékos szolgálat intézménye szolgálta.

A korábbi – és továbbhatásuk miatt a jelenleg is hatályos – szabályok szerint a polgári szolgálat teljesítése – békében és háborúban egyaránt – a szolgálati kötelezettség alóli mentesüléssel járt. A polgári szolgálat intézménye a békeidejű szolgálati kötelezettség megszűnésekor még átmenetileg fennmaradt, azonban az Alaptörvény kettős alternatívájával már nem volt összeegyeztethető. Az egy további kérdés, hogy a rendkívüli állapotban érvényesülő honvédelmi munkakötelezettség és a polgári védelmi kötelezettség esetében akár elvileg is biztosítható-e a honvédelmi céloktól való leválaszthatóság. Ha utóbbi kérdésre nemleges a válasz, a polgári szolgálat háborús körülmények közötti intaktságának vételeme is megdőlhét.

„Így viszont a határozat a honvédelem legkülönbözőbb kérdéseinek szabályozását az Alkotmány szintjére emelte, és kizárta

korlátozható, a törvényi szabályozásnak ilyen esetekben is érvényre kell juttatnia az Alkotmányból származó, a katonai szolgálat lelkiismereti okokból történő megtagadását biztosító körülményeket.” Dr. Kukorelli István különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, A honvédelmi kötelezettség alkotmányos tartalma alcím 2.1.

*abból a törvényhozó hatalmat, amit elfogadhatatlannak és megvalósíthatatlannak tartok.*⁸⁷A különvélemény összegzett megállapításával ellentétben a többségi határozat forgatókönyve szerint megvalósult önkéntes haderőre áttérés összességében

- koherencia-szempontról zártabb alkotmányos szöveget eredményezett a békétől eltérő időszakok rugalmasabb rendszerének kialakításával,
- a kötelezettségi rendszer (időben differenciált) kibontását magasabb szinten konszolidálta, ugyanakkor
- később lehetőséget biztosított a katasztrófavédelmi intézményrendszer leválasztására a haza katonai védelméről a tevékenység eltérő okára és céljára tekintettel.

Az már más kérdés, hogy az Alaptörvény kodifikációja során a korábban meghaladottnak minősített jogok és kötelezettségek egyensúlyára épített rendszer generális jelleggel visszaállításra került az állampolgári felelősségvállalásra épített filozófia jegyében. A békeidejű szolgálati kötelezettség ugyanakkor – az önkéntes tartalék-képzési kötelezettség megjelenésével árnyaltan – nem volt még lehetőség szintjén sem politikailag visszaállítható az alkotmányozás történelmi körülményei között. E szempontból ugyanakkor az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolásának elemei a különvéleményekkel színezett formában eredményezték a tényleges alkotmányos szabályozási szint tartalmi kiterjesztését.

3. Összefoglalás

A katonák alapjogainak vizsgálata során – eltekintve a két hadkötelezettségi követelmények és feltételek rendszerezésére irányuló kiemelt határozattól – alapvetően az Alkotmánybíróság az egyes jogok korlátozhatóságának pontszerű vizsgálatát folytatta le anélkül, hogy a honvédelem, mint alrendszer vonatkozásában törekedett volna a funkcionális szükségesség megragadására. A

⁸⁷ Dr. Kukorelli István különvéleménye az 50/2001. (XI.29.) AB határozathoz, A honvédelmi kötelezettség alkotmányos tartalma alcím 4.1.

szükséges megállapítása – eltekintve a más alrendszerekre kiterjedő hatásától, vagy a más alrendszerekből áthozott követelmények érvényesítésétől – így az alkotmánybíróági érvelésben legfeljebb a rendszer-igazololó, de nem rendszerképző követelmények szintjét érte el: a dogmatika az egyes korlátozások visszaigazolására alkalmassá válhatott, de a konkrét követelményeken túl legfeljebb az analógia alkalmazása jelenthetett a jogalkotó számára igazodási pontot.

A jogalkotói mérlegelés mélyebb, rendszer-képző befolyásolásának igénye viszont minimálisan az első ombudsman gyakorlatában kimutatható. Nem véletlen, hogy az ombudsman aktivizmusa – végső soron – a jogalkotói oldalról konfrontatív hozzáállásnak bizonyult, legyen szó tevékenységi körök kizárásáról a hadkötelezettség köréből a tűzszerészet kapcsán, az állam életvédelmi kötelezettségének szervezeten belüli olvasatáról, vagy éppen a szólásszabadság határai következetes kitágításának igényéről.

E rendszerteremtő igényű következtetéseiben az ombudsman tipikusan a szükségességi érvelésre alapítva kérdőjelezte meg a korlátozás lehetőségét, vagy pedig a szükségesként elfogadott alapjogi korlátozás arányos mértékét (legkisebb alkalmas korlátozás elve) kérte számon, változó sikerrel. Hipotézisünk szerint ugyanakkor ezen esetekben oly módon avatkozott be a haderő békeidejű, de több esetben különleges jogrendi tevékenységre is kiható alapvető szakmai szabályaiba, hogy az már visszahatásában az alapjogi hivatkozás egészét kérdőjelezte meg a katonai hatékonyság oldaláról. A szükségességi hivatkozás tehát – végső soron – az erre irányuló rendszerezési igény ellenére sem teremtett vonatkoztatási rendszert annak ellenére, hogy az Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdésébe az Alkotmánybíróság által kialakított hivatkozási doktrína ténylegesen be is épült.

A jelen tanulmány hipotézise tehát az alábbiakban összegezhető:

- az Alaptörvény a honvédelmi értelmezési tartományú részeiben az Alkotmányhoz képest konszolidációra és rendszerzésre törekedett, az intézmények radikális felülvizsgálata nélkül,
- ennek következtében fennmaradt az a módszertani eltérés, amely szerint míg az államszervezeti részek a túlírtág szempontjából bírálhatóak, az alapjogi rész alulszabályozott, legalábbis az alaptörvényi szinten,
- az ezt korrigálni hivatott 1. cikk (3) bekezdése az alkotmányos érték védelme érdekében feltétlenül szükséges és a céllal arányos korlátozás körében csak olyan elvárást teremt, amely a konkrét szabályozási elemek megsemmisítési vagy megvédési indokaként szerepelhet, a rendszer kialakítása szempontjából azonban nem elégséges szinten egzakt szabály, így a különböző mélységű korlátozási szintek rendszerbe épülését biztosítja anélkül, hogy a szabályozás rendszerszintű, koherens intézményei beépülhetnének.

Mindezek következménye, hogy a politikai rendszer elemei ad hoc igények alapján a korlátozások egyes elemeit kiterjeszthetik anélkül, hogy ennek a tényleges katonai működés szempontjából bármilyen relevanciája lenne. Konkrét példaként a politikai tevékenység, mint az egyetlen konzekvens alkotmányos szintű korlátozási elem jelölhető meg: míg az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye 7. cikkében a törvény előtti egyenlőség követelményének (2) bekezdésében tartalmazza a szövetségi hadsereghez tartozó állami alkalmazottak politikai jogainak csorbítatlanságát, a náciitlanítás által determinált NSZK Alaptörvény hivatkozott cikke már lehetővé teszi a törvényi szintű, de általánosabb keretű korlátozást.

A magyar Alkotmány 2010. őszi önkormányzati választásokkor hatályos szövege – ezzel szemben – a Rekvényi ügyben visszaigazolt korlátozhatósági szinthez képest két vonatkozásban is túlment:

- a korlátozást a passzív választójog gyakorlása oldaláról közelítette meg (politikai tevékenységi tilalom helyett választhatatlanság), valamint
- az alanyi kört a volt hivatásos katonákra is kiterjesztette – más ex-fegyveresekkel egyetemben – kialakítva így végső soron a korlátozott politikai jogokkal rendelkező civilek kategóriáját is.

E ponton – mellőzve a Rekvényi ítélet tranzitállami hivatkozási szintjét – az is megállapítható, hogy a pártállami időkben domináns politikai elkötelezettségen alapuló egyoldalú pártlojalitás többpártrendszerbe átkerült változata a látens pártszimpátiák formális érvényre jutásának tilalma mellett ténylegesen a bűvópatak-szerű érvényesülés dupla vagy semmi típusú játékát alakította ki. A preferenciák kinyilvánítása egyrészt negatív esetben a méltatlanság vagy a fegyelmi eljárás lehetőségét hordozta,⁸⁸ másrészt viszont a

⁸⁸ Lásd az uralkodó gyakorlat vonatkozásában az OBH 1027/1999. számú jelentésben a HEL-Szűcs Mihály ügyet. Az előadás elhangzását követően 2014. március 5-én hirdette ki Kónya Péter fegyelmi ügyében a Kúria az Mfv.II.10.378/2013/4. számú felülvizsgálati bírósági ítéletét, amely a korábbi óvatos gyakorlat megtöréseként értékelhető. „A felperes a Magyar Nemzetben megjelent interjút nemcsak mint egy országos érdekképviselési szervezet elnöke adta, hanem a szakszervezettől szervezetileg és annak tevékenységétől is elkülönült mozgalom elnökeként adta, melyet az eljáró bíróságok is megállapítottak. A cikk tartalmát megvizsgálva megállapítható, hogy abban a felperes a szolgálati nyugdíjakkal összefüggő érdekképviselési tevékenységet meghaladó kormányzati tevékenységet bíráló kritikát fogalmazott meg, mindemellett részletesen nyilatkozott a Szolidaritás Mozgalomhoz való csatlakozás lehetőségéről, az aktivisták számáról, a mozgalom szervezéséről, a demokratikus erők összefogásának szükségességéről, arról a célról, hogy 'felépítsék' és 'tömegmozgalommá' tegyék a Szolidaritást, amely kijelentések az alperes megalapozott érvelése szerint nem minősíthetők szakszervezeti érdekképviselési tevékenységnek. Ezért az ugyanazon cikkben megfogalmazott, kormányzati politikával szembehelyezkedő nagy nyilvánosság előtti vélemény-nyilvánítás alkalmas lehet politikai elkötelezettség, illetve a politikai semlegességet

pozitív elkötelezettségi olvasatban extraprofittal, a magasabb beosztás elnyerésével is járhatott. Ténylegesen tehát egy olyan korlátozás időben és személykörben való kiterjesztése valósult meg egy önkormányzati választás vonatkozásában, amely még a fegyveres erőn és rendvédelmi szerveken belül is hatékonysági hiátusokkal volt terhelt. Arról nem is beszélve, hogy a hivatásos / szerződéses különbségtétel alkotmányos szinten nem volt indokolható (a tábornoki szint eltérése ehhez önmagában kevés), törvényi szinten pedig a dominánsan megjelenő legalizálásában alkotmányossági szempontból volt megalapozatlan, a Lex Borkai-módosítást követő Hjt. szövegváltozatban pedig funkcionális oldalról vált vitathatóvá, mivel éppen azok visszaáramlása vált mérlegelendővé a politikusi létszakot követően, akik pályamódosításának véglegessége – a lelkiismereti akadály determináltságának véglegességére vonatkozó analógiához hasonlóan – vélelmezhető lett volna.

Még ennél is markánsabb szempont, hogy míg a rendőrségi törvény fegyverhasználati szabályai soronként mérettettek meg az Alkotmánybíróság előtt, a honvédelem vonatkozásában még az ombudsman-vizsgálat során is csak kivételesen került tematizálásra a kifelé tartó behatolóval szembeni irányzott lövés szükségességi indokolhatósága vagy – normaszintből eredő – megengedhetlensége. A légierő fegyverhasználatának politikai döntési szint alatti szakmai szintre utalása, és egyáltalán az ilyen típusú fegyverhasználat polgári légi járműveket érintő nemzetközi szerződésekkel összevetett megengedhetősége még akkor sem került exponálásra, amikor az Alkotmánybírósághoz fordulás feltétele nem függött a tényleges érintettségtől.

Arról már nem is beszélve, hogy a belső jogban erőteljesen korlátozott karhatalmi típusú felhasználás lehetősége a békemissziós tevékenységek során voltaképpen nyilvánvaló szükségletként került

megkérdőjelező tevékenység megállapítására. Az alperes a felperessel szemben a legenyhébb fenyítést szabta ki, így megállapítható, hogy az alperes nem ítélte a felperes fegyelemsértését súlyosnak, a kiszabott fenyítés pedig az ügy valamennyi ismervét értékelve nem jogellenes.”

befogadásra, és tíz évet meghaladó gyakorlatot követően – jelentős késedelmet követően – kiegészítés formájú kodifikálásra.⁸⁹

Mindezek alapján a katonák alapvető jogaival kapcsolatos szabályozási rendszerrel összefüggésben megállapítható, hogy a hangsúlyaiban változó rendszer jogkorlátozási szintje az 1996-1997-es szinthez képest a megváltozott működési igények által determináltan jelentős mértékben módosult, a szolgálat érdeke ennek során az egyéni szempontokkal konkuráló meghatározó érdekké vált. Az önkéntes haderőre áttéréssel párhuzamosan ugyanakkor a katonai célszerűségtől mentes korlátozások elhagyásra kerültek, amelynek következtében a jogvédő szervek honvédelmi tevékenységet érintő aktivitása is lecsökkent. Ebben a trendben a tanulmány lezárásáig a szabályozási rendszer Alaptörvényre épített új megjelenése minőségi változást nem okozott, ugyanakkor az alkotmányozási folyamat során a szolgálati nyugdíj intézményének fokozatosság nélküli kivezetése a szabályozási rendszer szempontjából hosszú távon ható aránytalansági helyzetet eredményezett részint a jogok és kötelezettségek összevetése, részben pedig a hivatásos és szerződéses állomány összehasonlítása szempontjából. Mindezek részletes bemutatása ugyanakkor az egyes alapjogi szabályozási csomópontok önálló elemzését teszi szükségessé.

⁸⁹ Vö: A 1310-14/2011. és 651-11/2012. ny. számokon kijelölt tényfeltáró bizottság jelentése a Magyar Honvédség rendszeresített fegyverzeti eszközeinek és harcanyagainak 2006. szeptember 17. és december 31. közötti időszakban a rendvédelmi szervek részére történő átadásáról és az új Hvt. 2013. évi XCVII. törvénnyel beiktatott 61/A. §-ában a gumilövedék, a pirotechnikai eszköz, a könnygázhasználat, az elfogó háló kilövő eszközzel vagy fegyverrel történő célba juttatása nem minősül műveleti területen nem minősül lőfegyverhasználatnak, ha nem irányul az élet kioltására és a nemzetközi dokumentumok a hadijoggal összhangban azok használatát megengedik.

Schweickhardt Gotthilf

A katasztrófavédelmi igazgatás rendszer változásai 1976-tól napjainkig, különös tekintettel a védelemben résztvevő szervezetekre

A katasztrófák elleni védelem mai tartalmának, szervezetének kialakulásához hosszú fejlődés vezet. A védelmi igazgatás folyamatos fejlődésen, változáson megy keresztül, a feladatokat ellátó szervezetek átalakulása, korszerűsítése követi a nemzetközi és hazai gazdasági, társadalmi változásokat. A védelemigazgatáson belül kialakult az önálló katasztrófavédelmi igazgatás, mely mára már létrehozta az egységes szervezeti kereteit. A feladatrendszer alapelemei mellett folyamatosan újabb és újabb elemek jelennek meg a védekezés komplex rendszerében. Korábbi időszakban az egyes pusztító események felszámolásához és megelőzéséhez egy feladatra kijelölt szervezeteket hoztak létre. Több, a védekezésben résztvevő szervezet munkájának egységes vezetésére, irányítására nem volt megfelelően kialakított állandó szervezet. A katonasághoz köthető légoltalmi, polgári védelmi feladatok, melyek a nemzetközi helyzet és a hazai társadalmi változások, valamint a Genfi egyezmények módosulásai következtében a katasztrófák elleni védekezésre is meghatározó jelentőséggel bírnak. A katasztrófák elleni védekezésre létrehozott szervezetek mellett az állampolgárok és az érintett települések önkormányzatai is részt kell, hogy vállaljanak ezen tevékenységek végzésében. Jelen cikkben továbbá bemutatom a katonaság katasztrófák során történő alkalmazásának jogi szabályozásának változásait, mellyel párhuzamosan a hivatásos katasztrófavédelmi szervek jelenlegi szervezetének kialakulási folyamatára is kitérek. A cikkben bemutatom a területi szintű védelmi bizottságok fő feladatait, törvényi szabályozását, jelenlegi működését. Jelen cikket a légoltalomra, polgári védelemre fűzöm fel, mint ösztársadalmi feladatra, mely a katasztrófák elleni védekezést is jellemzi.

1. Bevezetés

1.1. *Katasztrófákhoz kapcsolódó alapfogalmak*

A katasztrófák elleni védekezés megköveteli az állam és szervei, valamint a lakosság aktív, szervezett együttműködését. Maga a katasztrófa tartalmi elemei változnak, s minden esetben ehhez a változáshoz kell igazítani a kialakulásuk megakadályozását, a védekezési feladatokat és a helyreállítást. Ezek azok az alapfeladatok, melyek végrehajtása megköveteli az átfogó szabályozást. A védekezésben résztvevők köre általában változatlan, hiszen az egyes védelmi feladatok végrehajtását erre a feladatra létrehozott, vagy a szervezet feladatköréhez kapcsolódóan felhatalmazás alapján végzi a tevékenységet. A katasztrófák elleni védekezést központi, területi és helyi szinten szervezik, bevonva a különböző állami szervezeteket, gazdálkodó szervezeteket és a lakosságot, valamint a civil szervezeteket. A honvédelem keretén belül kialakult a polgári védelmi feladatrendszer tartalma, amely a nemzetközi és hazai gazdasági és társadalmi változások, nemzetközi katonai szervezetek átalakulása következtében még napjainkban is változáson megy keresztül. A fegyveres összetűzések során jelentkező polgári védelmi feladatok egy része megegyezik a természeti, vagy az ember által okozott katasztrófák elleni védekezés feladatrendszerével. Ez is közrejátszott abban, hogy a polgári védelmi feladatok rendszere hol a honvédelmi, hol a belügyi tárca hatáskörébe került. Bármely miniszter is irányította a feladatot az minden esetben megkövetelte a lakosság közreműködését (kötelezettségként, illetve önkéntes jelentkezés alapján). A helyi feladatok rendszerében minden esetben megjelent az érintett település, illetve területi közigazgatási egységet irányító szervezet legyen a neve akár önkormányzat, akár tanács, stb. A védekezési feladatok rendszerében a szakmai irányítást, a vezetést, a szaktudást a minisztérium, illetve az általa létrehozott szervezet adta. Hosszú éveken keresztül hiányzott a természeti és ember által okozott katasztrófák elleni védekezés egységes, stabil és folyamatosan működő irányítási rendszere. Az egyes, a katasztrófák elleni

védekezésben résztvevő szervezetek egységes irányítására a lehetőséget az 1976. évi IV. törvény teremtette meg, amikor is először törvényben került szabályozásra a fővárosi, megyei védelmi bizottság, valamint a városi, megyei, városi és járási védelmi bizottság. A honvédelmi igazgatás területén is folyamatosan jelen van az államigazgatási szervezetek közötti feladat megosztás.

A kormány Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Kormányhatározat részeként meghatározta a katasztrófák elleni védekezés fejlesztésének fő irányvonalait, mely megvalósulása folyamatban van. A 2012. évet követő katasztrófavédelmi jogszabályi változások ezt a folyamatot támasztják alá.

„34. Természeti és ipari katasztrófák. Az egyes ipari, biológiai, vegyi és különösen nukleáris létesítményekben zajló folyamatok ellenőrizhetetlenné válása tömeges méretekben veszélyeztetheti vagy károsíthatja az emberi egészséget, a környezetet, az élet- és vagyónbiztonságot. További kockázatot jelent a veszélyes áruk közúti, vasúti, vízi, légi és csővezetékes szállítása.

a) Hazánk kiemelten kezeli az ország mindennapi életkörülményeinek fenntartásához, a gazdaság és államszervezet működéséhez szükséges kritikus infrastruktúrák hatékony védelmét.

b) Megkülönböztetett figyelmet fordítunk a hazai nukleáris biztonság és védettség további növelésére és folyamatos ellenőrzésére, és támogatjuk az ennek globális kereteit erősítő nemzetközi erőfeszítéseket.

c) A balesetek bekövetkezésének valószínűsége csökkenthető az állami szerepvállalás fokozásával, a hatósági engedélyezési és ellenőrzési tevékenység kiterjesztésével és racionalizálásával. Speciális szakismeretük, felkészültségük alapján jelentős szerep hárul az önkéntes és civil szervezetekre is.

d) Figyelembe véve földrajzi adottságainkat, fokozni kell a többoldalú, valamint a szomszédos országokkal folytatott kétoldalú információcserét és együttműködést. A szomszédos államok vízgűjtőin keletkező árhullámok állandó napi kapcsolatot tesznek szükségessé.

e) Az élet- és vagyonvédelem érdekében különös figyelmet kell fordítani a hivatásos katasztrófavédelmi, valamint a katasztrófavédelemben érintett egyéb szervek megfelelő felkészülésére, továbbá az érintett területek lakosságának, valamint ipari létesítményeinek felkészítésére.”¹

A téma feldolgozásának megkezdése előtt célszerűnek tartom néhány fogalmat bevezetésként meghatározni.

Katasztrófa - görög eredetű -. *Jelentése: fordulat, pusztulás, megsemmisülés, csapás, megrázó, hirtelen esemény. A megfogalmazás közérthető tartalommal rendelkezik, egyfajta eseményleírás. Lehetne azt is mondani, hogy passzivitást, külső szemlélést fejez ki. A fogalom jól kifejezi a katasztrófa mibenlétét. A katasztrófa során változások következnek be, melyek a korábban kialakult helyzetet, állapotot negatív irányba változtatják meg. Az, hogy e kialakult állapot, folyamat visszafordítható-e nem tárgya a fogalom vizsgálatának. Röviden tekintsük át a fogalom egyes tartalmi elemeit.*

- *Fordulat: A korábbi helyzet a bekövetkezett esemény hatására megváltozik. Amennyiben a bevezetőben idézett Pompei vulkánkitörését nézzük, azt látjuk, hogy a korábbi virágzó város helyett egy hamuval és sárral beborított területté változott. Téli nagy mennyiségű hó leesését követő felmelegedés fordulatot hoz azzal, hogy megnövekszik a folyók vízszintje.*
- *Pusztulás, megsemmisülés: A meglévő állapot oly mértékű megváltoztatása, mely következtében a kiinduló helyzet nem, vagy csak részlegesen, vagy nagyon nehezen állítható helyre. Egy ártéri erdőben élő állatok egy része árvíz esetén elpusztul. Az, hogy miként, vagy egyáltalán megtörténik-e az, hogy az erdőt újból benépesítik az állatok sok minden külső behatástól és a területen életbe maradt állatok számától és összetételétől függ elsősorban.*

¹ 1035/2012. (II. 21.) Korm. hat. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

- *Csapás, megrázó, hirtelen esemény: A katasztrófát eredményező folyamat sok esetben normális a természetben vagy a munkafolyamatban normálisnak mondható folyamatból hirtelen kialakuló esemény. Az emberi tevékenységhez köthető katasztrófák esetében szinte minden alkalommal helytelen emberi cselekedet, beavatkozás, rossz döntés a katasztrófa kiváltási oka.*

Katasztrófa jogi fogalma: a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.²

Katasztrófavédelem: a különböző katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, tájékoztatási, riasztási, adatközlési és ellenőrzési tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését, közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, a károsító hatásuk csökkentését, a lakosság élet- és anyagi javainak védelmét, az alapvető életfeltételek biztosítását, valamint a mentés végrehajtását, továbbá a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálják.³

A katasztrófák elleni védekezés megköveteli az adott állam és szervei, az önkormányzat, a lakosság, a vállalkozások és a

² 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3. § 5. pont

³ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3. § 8. pont

védekezésre rendelt szervezetek összehangolt, tervszerű együttműködését.

2. A hazai katonaság és tűzoltóság elemi csapásoknál történő alkalmazásának rövid történeti áttekintése jogszabályok alapján 1976. júniusig terjedő időszakra

A természeti csapások és az ember tevékenysége következtében keletkezett különböző mértékű kárt okozó események felszámolása minden esetben megköveteli a szervezett beavatkozást. A tűzoltás mellett a katonaság részt vett és vesz részt a különböző károsító események elleni védekezésben, a károk felszámolásában, a helyreállításban. A katonaságra jellemző szervezettség, a folyamatosan rendelkezésre álló létszám és nem utolsósorban a technikai eszközök (az adott kor technikai fejlettségéhez igazodott) nagy száma biztosítja a különböző katasztrófák elleni védekezésbe való bevonhatóságot. Amennyiben az előző mondatokban leírtakat egymás mellé helyezzük, akkor máris érthető és nem igényel külön magyarázatot, hogy miért a római katonaság keretén belül került felállításra az első „hivatásos” tűzoltó egység, mely a járőrözési tevékenységével rendfenntartási feladatokat is ellátott. Az első ilyen tűzoltó egység létrehozatalát Augustus császár rendelte el időszámításunk előtt 21-ben. A katonai tűzoltóság (cohortes vigilum) mellett „önkéntes” tűzoltó egységek is alakultak. Ezek szervezeti felépítése, irányítása és működése katonai elvek szerint került kialakításra. A tűzoltóság élére a kormányzat praefektust nevezett ki. A katasztrófák elleni védekezés irányításában és a károk felszámolásában megjelent a párhuzamos katonai és polgári igazgatási tevékenység. Ez a kettősség mind a mai napig jelen van a katasztrófák elleni védekezés jogi szabályozottságában. A római birodalom hazánk történetében jelentős szerepet játszott a katasztrófák elleni védekezés kialakulásában és fejlődésében. A római birodalom ideje alatt Aquincumban és több más Pannoniához tartozó jelentős településen hoztak létre önkéntes tűzoltóságot. A középkorban a városok fejlődése határozta meg a katasztrófák elleni

védekezés és elsősorban a tüzek elleni védekezés minőségét. Ebben a beavatkozó tevékenységben elsősorban a közösségek (céhek, iskolák, stb.) töltöttek be irányító és meghatározó szerepet. Megelőzési területén az egyes település önkormányzata által hozott rendelkezései voltak a meghatározók. Egységes az adott állam minden településére vonatkozó egységes tűzrendészeti szabályozás sem létezett. A középkorban a katonaság katasztrófák elleni védekezés során történő általános alkalmazása ritka volt. Hazánkban az 1800- as évektől kezdődően több város és település esetében került sor katonai erő alkalmazására. Az Osztrák Magyar Monarchia egy egységes hadsereget alakított ki. A katonaságot és annak egyes egységeit több természeti csapásnál vetették be hazánkban, így például az 1833-as és 1838-as Dunai majd az 1879-es Tiszai árvíz esetében. Fordulópontot jelentett szabályozás szempontjából az 1867-es kiegyezés. A véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk adta meg a keretet a fegyveres erők esetleges belföldi alkalmazására. A törvénycikk 2. §. az alábbiakban határozta meg a fegyveres erők fogalmát: „2. § *A fegyveres erőt képezik: a hadsereg⁴, hadi tengerészet, honvédség és népfelkelés.*” A hadsereg és a hadi tengerészet kivételesen alkalmazható a „belrend és a biztosság,, fenntartására. A honvédség esetében a belföldi alkalmazást az alábbiak szerint szabályozza a törvénycikk: „8. § *A honvédség háború idején a hadsereg támogatására és a belvédelemre, béke idején pedig kivételesen a belrend és biztosság fenntartására is van hivatva.*” A rendelkezést megismétli a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk 1.§, majd a honvédségről szóló 1890. évi V. törvénycikk 1. §-a is. A honvédség belföldön történő alkalmazása meghatározott feltételek fennállása esetén jogszabályban meghatározott rendben történhetett. A véderőről szóló 1912. évi XXX. törvénycikk a honvédségre vonatkozó szabályozásában a korábbi törvénycikk kihirdetése óta eltelt időszaki változásokat fogalmazta meg. A honvédségről szóló 1912. évi XXXI. törvény

⁴ A hadsereg a közös KuK. hadsereget jelölte, melynek szerves részét képezte a Magyar Honvédség. A Honvédség közös főparancsnokság alá volt rendelve.

szabályozta újra a honvédség helyét, szerepét. A magyar királyi honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk 1. § figyelemmel az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákországgal 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről szóló 1921. évi XXXIII. törvény 104. cikkére a honvédség számára „a belső rendnek és biztonságnak fenntartása s az ország határainak megvédése” került meghatározásra. A második világháborút megelőző a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk a háborúra való felkészülés jegyében bővítette a honvédség feladatainak körét. A világháborút követő időszakban a honvédség aktívan részt vett az ország újjáépítésében, mely tevékenységben elsősorban a műszaki alakulatok vettek részt. Az újjáépítési feladatok közül kiemelkedőnek lehet mondani Buda és Pest közötti ideiglenes átkelési lehetőség biztosítását a hidak újjáépítésével és építésével. De nagyon komoly feladatot és sok áldozatot követelt a mentesítési tevékenység is. 1945-ben felállításra került egy műszaki hadosztály, melynek feladatai között szerepelt az elemi csapások esetén történő alkalmazás is. 1945-ben a Szövetségi Ellenőrző Bizottság felállította a hadihajós osztalet, mely a vízi utakon Duna, Balaton, stb. végezte a mentesítést, s ez az egység is a műszaki hadosztály alárendeltségébe került. 1945 – 1947 közötti időszakban a honvédség szervezete, létszáma és feladata a Szövetséges Ellenőrző Bizottság döntései szerint alakult. 1950 júliusában lépett hatályba a Honvédelmi Minisztérium új szervezeti felépítése. Ebben a Honvéd Műszaki Csapatok Parancsnoksága feladatai között megjelent az árvízvédelmi feladatokban való segítségnyújtás.⁵ A honvédségi erők alkalmazását elemi csapások

⁵ A Honvédelmi Minisztérium 1950 júliusában életbe lépett új szervezeti felépítése Az alárendelt alakulatok politikai-erkölcsi állapotáért, harckiképzéséért, fegyelmi helyzetéért, mozgósítási előkészületeiért és ütőképességéért; a seregtettek műszaki egységeinek és a csapat műszaki

elhárítása érdekében több alkalommal rendelték el. Ilyen volt például az 1954. júliusi dunai árvízi védekezés, ahol 12.000 fő került bevonásra.⁶ Az 50-es és 60-as években a nemzetközi politikában mélyreható változások következtek be, melyek más és más irányt adtak a hazai védelmi politikának. Ehhez igazodóan módosult a fegyveres erők belföldi alkalmazása, az alkalmazás terjedelme és jogi garanciái. Magyarország Alkotmánya önálló címben nem foglalkozott sem a honvédelmi, sem az egyéb belső rendre és biztonságra vonatkozó szabályozással. Ezek az egyes szervek, vagy az állampolgárok alapvető jogainál és kötelezettségeinél jelennek meg egy – egy mondatban, vagy félmondatban. A honvédelmi igazgatási feladatok továbbra is önállóak maradtak. A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény segítségnyújtási kötelezettséget írt elő elemi csapások esetére. „3. § (1) A fegyveres erők fő feladata:

a) a Magyar Népköztársaság védelme az ellenség fegyveres támadásával szemben,

b) a Magyar Népköztársaság határainak őrzete,

c) a nemzetközi szerződésekből folyó katonai kötelezettségek teljesítése.

(2) A fegyveres erők feladata továbbá a honvédelem szempontjából fontos létesítmények őrzése, közreműködés az állam belső rendjének fenntartásában és a légoltalom ellátásában, valamint segítségnyújtás elemi csapás és egyéb közveszély esetén.”

A törvény a Belügyminisztérium irányítása és szervezése körében határozta meg a légoltalmi tevékenységet. Ehhez a tevékenységhez a Légoltalom Országos Törzsparancsnoksága került felállításra, mely az államigazgatási szervei útján végezte a

egységek szakkiképzéséért, valamint a honvédség összes alakulatainak műszaki kiképzéséért; a honvédség műszaki eszközökkel és anyaggal való ellátásáért; az árvízvédelmi segélynyújtás megszervezéséért; az aknamentesítési munkálatok vezetéséért.

⁶ Székely Béla vörgy. vezérkari főnök jelentése Vas Zoltánnak a Néphadsereg árvízvédelmi munkálatokban való részvételéről. 1954. augusztus 3.

tevékenységet. A légoltalom államigazgatási szervei az egyes minisztériumokban (országos hatáskörű szerveknél) és a tanácsok végrehajtó bizottságainál működtek. Mindezek mellett a csoportosításnak megfelelően üzemekben és lakóházakban működtek légoltalmi szervezetek. A törvény a légoltalmi feladatok végrehajtására a honvédelmi és belügyi tárcákat jelölte ki.⁷ 1974-ben a minisztertanács kiadta a polgári védelemről szóló 2041/1974. (XII. 11.) határozatát,⁸ melyben a polgári védelem a honvédelmi szerves részeként került meghatározásra. A Minisztertanácsi határozat 2. pontja a polgári védelmet az alábbiakban fogalmazza meg:

„H. 2. A polgári védelem — a honvédelem részeként — az élet és az anyagi javak támadófegyverek hatásai elleni védelmét, valamint az elemi csapások, az ipari és egyéb katasztrófák elhárításában való közreműködést szolgáló intézkedések, továbbá az azok alapján állami, társadalmi és egyéni erővel megvalósuló védekezés rendszere.

H. 3. A polgári védelem célja: — egyrészt a lakosság és a polgári szervek felkészítése a támadófegyverek esetleges alkalmazásával előidézhető, illetve az elemi csapásokból, az ipari vagy egyéb katasztrófákból eredő károk megelőzésére, csökkentésére, felszámolására; — másrészt a támadófegyverek alkalmazását, illetőleg az elemi csapások vagy egyéb katasztrófák beálltát követően a mentési, mentesítési és egyéb halaszthatatlan feladatok (ideiglenes helyreállítás, stb.) végrehajtása a lakosság életének és az anyagi javaknak a megóvása, valamint a szervezett társadalmi és állami élet fenntartása érdekében.

⁷ 6/1964. (II. 21.) Korm. rendelet a polgári védelmi kötelezettség szabályozásáról; 4/1964. (X. 15.) HM rendelet a polgári védelmi kötelezettség szabályozásáról szóló 6/1964. (II. 21.) Korm. rendelet végrehajtásáról

⁸ A Honvédelmi Miniszter meghatározottak végrehajtására kiadta: a honvédelmi miniszter 4/1974. (XII. 11.) HM számú rendelete a polgári védelemről szóló 2041/1974. (XII. 11.) Mt. h. számú határozat végrehajtásáról

H. 4. A polgári védelem az ország államigazgatási és gazdasági szervezetéhez igazodik.

H. 5. A polgári védelmet alapvetően — a honvédelem rendszerében — a polgári, valamint a fegyveres és rendészeti szervek rendeltetésszerű tevékenysége keretében, illetőleg azzal összehangoltan kell megszervezni és továbbfejleszteni.”

A természeti csapások és katasztrófák elhárításában a tűzoltóság is mint közreműködő szervezetek vettek részt. A tűzoltóságok kötelező létrehozásáról a tűzrendészet fejlesztéséről szóló 1936. évi X. törvény cikk rendelkezett, mely a háborúra való felkészülés jegyében született. Ebben a jogszabályban meghatározott településeken kellett létrehozni tűzoltóságokat.⁹ A tűzoltóságok szervezete a légítámadás elleni védelem rendszeréhez, feladataihoz igazodott. Mindemellett légítámadás veszélye esetén a tűzoltóságok ideiglenesen a légítámadást elhárító katonai parancsnok vezetése alatt álltak. „3. § (1) A tűzvédelmi szervezetek megállapításánál és az ilyen be rendezések létesítésénél a légítámadás ellen irányuló védelem követelményeire figyelemmel kell lenni.

(2) Légítámadás veszélye esetében a veszélyeztetett város, illetőleg község tűzrendészeti szervezete - a veszély tartama alatt - a légítámadás elhárítását irányító katonai parancsnok vezetése alatt áll.”

⁹ 1. § (1) A törvényhatósági jogú és a megyei városok hivatásos tűzoltóságot kötelesek fenntartani, amelynek élén törvényhatósági jogú városban a tűzoltó-főparancsnok, megyei városban a tűzoltóparancsnok áll. A főparancsnokot, illetőleg a parancsnokot és a hivatásos tűzoltóság tisztikarának tagjait a főispán, Budapest székesfővárosban a tűzoltó-főparancsnokot a főpolgármester a hivatásos tűzoltóság tisztikarának többi tagjait a polgármester nevezi ki. A kinevezéseknél az országos tűzrendészeti felügyelőt (5. § (1) bek.) meg kell hallgatni.

(2) Nagy- és kisközségekben a tűzoltóság szervezetét és a tűzoltói szolgálat ellátását a belügyminiszter a 10. § alapján kiadott rendeletben szabályozza.

A háborút követően átfogóan a tűzoltóságról és a tűzrendészettről szóló 1956. évi 13. törvényerejű rendelet az alábbiakban fogalmazta meg a tűzoltóság feladatrendszerét:

„1. § A tűzoltóság feladata, hogy megelőző és mentő szolgálattal védelmezze a tűzvésztől a Népköztársaság gazdaságát és intézményeit, valamint az állampolgárok életét és javait, továbbá egyéb káreseteknél a mentési munkálatokban közreműködjék.

2. § (1) A tűzoltási feladatokat az állami, az üzemi és községi hivatásos és önkéntes tűzoltóságok látják el.”

Az árterületi községekben működő tűzoltó egyesületek számára a kormány a tűzoltói feladatokon túl további feladatokat is meghatározott az elemi csapások elleni védekezéshez. Az árvíz- és belvízvédekezéssel kapcsolatosan a közerőre háruló munka megjavításáról szóló 1061/1957. (VI. 26.) Korm. határozat az ezen a területen lévő tűzoltó testületek számára kötelező feladatoként határozta meg az ár és belvizek elleni védekezésre beavatkozó brigád kialakítását.¹⁰

Ezt a törvényerejű rendeletet felváltó a tűz elleni védekezésről és a tűzoltóságról szóló 1973. évi 13. törvényerejű rendelet mindamellett, hogy káreseteknél továbbra is közreműködőként határozta meg a tűzoltóságokat,¹¹ meghatározta, hogy mely eseteket sorolhatók ezen feladatok közé.

¹⁰ 1. Az árterületi községekben működő Községi Tűzoltótestületek (továbbiakban: Testület) tűzvédelmi feladatköre kiegészül a község által kiállított közerő brigádok árvíz- és belvízvédekezési munkájának - az árvédelmi szakasz vezetője irányítása mellett történő - közvetlen vezetésével. A tanács végrehajtó bizottsága - szükség esetén a tűzoltótestületi tagok létszámának megfelelő növelése útján - tartozik gondoskodni arról, hogy minden közerő brigádnak legyen önkéntes tűzoltótestületi tag vezetője.

¹¹ 4. § (1) A tűzoltóság szervei az állami, az önkéntes és a vállalati tűzoltóság.

(2) A tűzoltóság megelőző tűzvédelmi és tűzoltási tevékenységet végez, továbbá részt vesz a tüzesetek körülményeinek felderítésében, közreműködik az egyéb kárelhárításban.

„12. § A tűzoltóság tűzoltási és kárelhárítási feladata:

a) tüzesetnél a veszélyeztetett személyek mentése, az anyagi javak védelme, a tűz terjedésének megakadályozása, a tűz eloltása;

b) közvetlen tűz- vagy robbanásveszély esetén közreműködés a biztonsági intézkedések végrehajtásában;

c) ár- és belvíz, földrengés, földcsuszamlás által okozott károk elhárításában és a mentési munkálatokban közreműködés;

d) egyéb káreseteknél, ideértve a baleseteket is - ha azt életveszély elhárítása vagy a közrend, illetőleg a közbiztonság védelme szükségessé teszi -, segítség nyújtása.”

A tűzoltósági szervekként az állami tűzoltóságok mellett vállalati és önkéntes tűzoltóságok kerültek létesítésre, melyek az üzemek és egyéb létesítmények védelmét biztosították. Az önkéntes tűzoltóságok az adott tanács tűzvédelmi szerveiként funkcionáltak. Az önkéntes tűzoltó egyesületek egészítették ki a tűzvédelmi és kárelhárítási feladatokba bevonható tűzoltóságok rendszerét. Ezen szervezetek feladatai közé tartozott a kárelhárításban való részvétel is. Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet 2. § az állam és közbiztonság védelme feladatai között egyik feladatként az országos tűzvédelmet jelöli meg. A 17. tvr. 10. § viszont csak utal arra, hogy az országos tűzvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseket más jogszabályok írják elő.

Összefoglalásként megállapítható, hogy ebben az időszakban nem alakult ki a katasztrófák, elemi csapások elleni védekezés egységes irányítási rendszere. A honvédelmi feladatokon belül törvényi szintű szabályozásban megjelent az elemi csapások elhárításánál való segítségnyújtás. Több szervezet (fegyveres erők, tűzoltóság, minisztérium, tanács, stb.) látott el a természeti csapások és egyéb emberi tevékenység miatt bekövetkező ipari balesetek elhárítása területén önálló feladatot, de sem az elemi csapások, sem katasztrófák elhárítás eseteire jogszabály nem határozott meg az irányításra és vezetésre állandó és egyértelmű struktúrát, szervezetet.

13. § (1) A tűzoltási és kárelhárítási feladatok ellátására az állami tűzoltóság készenléti szolgálatot tart.

A honvédség a honvédelmi igazgatási feladatokat, míg a tűzoltóságok a tűzvédelemmel kapcsolatos hatósági tevékenységet látták el. Ezek mellett megjelentek a polgári védelmi tevékenységhez kapcsolódó igazgatási feladatok.

3. 1976 – 2013. közötti időszak

A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény a korábbi honvédelmi törvényhez képest számos új rendelkezést tartalmazott. Az 1960. évi I. törvényhez képest ez a törvény egyszerűsítéseket fogalmaz meg. Első ízben került törvényi szinten meghatározásra a honvédelem célja, feladata és irányításának rendje. A honvédelem irányítására vonatkozó fontosabb rendelkezések voltak:

- rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanács létrehozása és működése háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély idején,

- az ország mozgósításának elrendelése és a mozgósítással kapcsolatos központi és területi feladatok meghatározása.

- a minisztereknek és az országos hatáskörű szervek vezetőinek, különösen a honvédelmi miniszternek honvédelmi igazgatási feladatai,

- a fővárosi és a megyei honvédelmi bizottságok, valamint *a fővárosi kerületi, városi és járási védelmi bizottságok feladatai.*

A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény a fegyveres erők feladatai között megjeleníti a segítségnyújtást elemi csapás esetére.

„16. § (1) A fegyveres erők: a Magyar Néphadsereg és a Határőrség. A polgári védelem katonai állománya a Magyar Néphadsereghez tartozik.

(2) A fegyveres erők feladatai:

- a) a Magyar Népköztársaság területének, függetlenségének, szocialista állami, gazdasági és társadalmi rendjének, valamint békéjének védelme külső támadással szemben;*

- b) a Magyar Népköztársaság államhatárainak őrzése;*

- c) a nemzetközi szerződésekből folyó katonai kötelezettségek teljesítése;*

d) a honvédelem szempontjából fontos létesítmények őrzése és más hátszágvédelmi feladatok ellátása;

e) közreműködés az állam- és közbiztonság védelmében;

f) közreműködés a polgári védelem feladatainak ellátásában;

g) segítségnyújtás elemi csapás vagy egyéb közveszély esetén;

h) közreműködés a népgazdasági feladatok végrehajtásában, valamint

i) részvétel az ifjúság nevelésében.”

A törvény a honvédelmi miniszter irányítása alá helyezte a korábbi légoltalmat (polgári védelmet), s a törvény végrehajtására kiadott 6/1976. (III. 31.) Minisztertanácsi rendelet és az annak végrehajtását szabályozó 2/1976. (VI. 17.) számú Honvédelmi miniszteri rendelet határozta meg a részletszabályokat. A polgári védelmi kötelezettség a honvédelmi kötelezettség egyik formája. A törvény meghatározta a polgári védelem célját, s a személyes polgári védelmi kötelezettség terjedelmét és tartalmát, mely az elemi csapások megelőzését, felszámolását és a hatásaik csökkentését fogalmazta meg.¹² A törvény a katasztrófák felszámolásban való részvételt és a következmények felszámolásában (helyreállításban) való közreműködést általános szabályait írja elő, meghatározva a kerteteket. A korábbi törvényi szabályozástól eltérően törvény a fegyveres erők belföldi alkalmazása mellett megfogalmazta a rendkívüli intézkedések meghatározott körben – elemi csapás elhárítása esetére - történő belföldi alkalmazását.¹³ A polgári

¹² „47. § (1) A polgári védelmi kötelezettség célja: a lakosság felkészítése a támadóerőkre, elemi csapás és más rendkívüli esemény okozta károk megelőzésére, felszámolására és hatásuk csökkentésére, továbbá az ezekkel összefüggő mentési és mentesítési feladatok végrehajtása.”

¹³ 54. § (1) Háború idején a szükséghez képest el lehet rendelni a XVIII. és XIX. fejezetben meghatározott, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket.

(2) A háború idejére szóló egyes honvédelmi kötelezettségek, illetőleg rendkívüli intézkedések időlegesen elrendelhetők az állam biztonságát fenyegető veszély idején, továbbá akkor is, ha ez a közrend és közbiztonság védelme vagy elemi csapás elhárítása, illetőleg következményeinek csökkentése érdekében szükséges.

védelem egyik céljaként a katasztrófák elleni védekezés került meghatározásra, míg a fegyveres erőket alapfeladatuk körében csak segítségnyújtás terhelte. A polgári védelem katonai állománya a Magyar Néphadsereghez tartozott. A polgári védelmi szolgálat a lakosság aktív bevonásával szervezte és irányította a katasztrófák elleni védekezést. Ez a feladatsorozat mind a mai napig szerves részét képezi a katasztrófák elleni védekezésnek. Összességében kimondható, hogy e törvény megalapozta a katasztrófák elleni védekezés egységes irányítását. A polgári védelmi tevékenység fejlesztésére, korszerűsítésére a polgári védelmi szervezetek korszerűsítéséről szóló 9/1976. sz. HM utasítás kerül kiadásra, mely 7. pontja meghatározza az elemi csapások, katasztrófák elleni védekezésre vonatkozó fejlesztési szempontokat.¹⁴ A polgári védelmi tevékenység és ezzel a „katasztrófák elleni védekezés” szakmai keretét a Honvédelmi tárca adta meg. Magyarország katasztrófaveszélyeztetettségét tekintve a leggyakrabban az árvizek elleni védekezés jelent meg feladatként. A katonaság ilyen irányú tevékenységbe való bevonásának alapjait a honvédelmi miniszter és a környezetvédelmi és vízgazdálkodási miniszter 48/1988. HM—KVM együttes utasítása a Honvédelmi Minisztérium és a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium árvízvédekezésben való együttműködéséről szabályozta. A részletszabályokat a Magyar Néphadsereg vezérkari főnökének 23/1988. intézkedése a katonai árvízvédelem megszervezéséről határozta meg a honvédség részére.

Az 1980-as évektől a nemzetközi helyzet változását követve változott a honvédség feladatrendszere, s ennek keretén belül a honvédségi polgári védelem tartalma is. Az 1989 -90-es társadalmi változásokkal párhuzamosan a honvédelem intézményrendszerében is - ezen belül elsősorban a hadseregben - alapvető változtatásokra

¹⁴ 7. A polgári védelmi szervezetek korszerűsítésének eredményeként el kell érni, hogy a szervezetek – béke idején elemi csapások, ipari és egyéb katasztrófák esetén, valamint háború idején bonyolult körülmények között – szervezetüknél és felszereltségüknél fogva alkalmasak legyenek a mentés, mentesítés érdekében szükséges feladatok ellátására.

került sor, amelyek többsége az 1976. évi I. törvény módosítását is igényelte.

Az 1989. október 22-ig hatályos alkotmányunk nem adta meg teljes egészében az alkotmányos keretet a katasztrófák elleni védekezéshez. Az 1989. október 23-tól az 1989. évi. XXXI. törvény iktatta be az alkotmány új tartalmú 35. § -t, mely a veszélyhelyzet fogalmát tartalmazta, s az ebben az időszakban bevezethető intézkedéseket. Ezzel a katasztrófák elleni védekezés új időszaka kezdődött meg azáltal, hogy a katonai, háborús intézkedések köréből kivételre került a katasztrófák kezelése. Magyarország Alaptörvénye „*A különleges jogrend*” alatt az 53. cikkében önállóan a katonai tevékenységtől elkülönülten szabályozza a veszélyhelyzetek idejére szóló szabályozás alkotmányos keretét.

A polgári védelem feladatrendszerét szabályozó jogszabályok egyik alapját képező, - az 1989. évi 20. törvényerejű rendelettel kihirdetett - 1949. évi Genfi Egyezmények Kiegészítő I., II. Jegyzőkönyve¹⁵ (a továbbiakban jegyzőkönyv), továbbá a Magyar Köztársaság honvédelmi alapelveiről szóló 27/1993. (IV. 23.) OGY határozatban foglalt új védelmi koncepció, illetőleg a közigazgatásban és a gazdaságban beállt változások szükségessé tették a polgári védelem jogszabályi háttérének megújítását. A jegyzőkönyv polgári védelmi feladatként az alábbiakat fogalmazza meg:

a) „polgári védelem” alatt az alább említett emberbaráti feladatok mindegyikének, vagy némelyikének az ellátása értendő, amelyek a polgári lakosságnak az ellenségeskedések, vagy katasztrófák veszélyeitől való védelmezésére és közvetlen következményeitől való megóvására, valamint életben maradása feltételeinek biztosítására irányulnak. Ezek a feladatok a következők:

¹⁵ „Az 1949. Augusztus 12-én kötött Genfi Egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló jegyzőkönyv” (I. Jegyzőkönyv) 61. cikkében kerültek meghatározásra a polgári védelemhez tartozó fogalmak. A jegyzőkönyvet 1977. június 08-án írták alá és 1978. december 07-én lépett hatályba. Magyarország vonatkozásában 1989. október 12-én lépett hatályba.

- (i) figyelmeztetés*
- (ii) kiürítés*
- (iii) óvóhelyek kezelése*
- (iv) elsötétítési rendszabályok bevezetése*
- (v) mentés*
- (vi) orvosi ellátás, az elsősegélynyújtást és a lelki gondozást is ideértve*
- (vii) tűzoltás*
- (viii) a veszélyeztetett területek felmérése és megjelölése*
- (ix) fertőtlenítés és hasonló óvintézkedések*
- (x) szükségelszállásolás és ellátás*
- (xi) szükségintézkedések az ellenséges csapás vagy katasztrófa által sújtott területek rendjének helyreállítására és fenntartására;*
- (xii) a létfontosságú közművek sürgős megjavítása*
- (xiii) a halottak sürgős eltávolítása*
- (xiv) közreműködés a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen létesítmények megmentésében*
- (xv) a fenti feladatok végrehajtásához szükséges egyéb tevékenység, ideértve többek között a tervezést és szervezést is”*

A jegyzőkönyv a megváltozott nemzetközi helyzethez igazította a polgári védelmi feladatokat, s ebben már a háború és a harci cselekmények mellett a természet és az ember által okozott katasztrófák elhárításában való részvételt is a feladatok közé sorolta. A polgári védelem ezen irányú tevékenységében is megjelenik az egységes tervezési és szervezési feladatok rendszere.

A Kormányzat döntése alapján a polgári védelem feladata és szervezete 1990-ben a Honvédelmi Minisztériumtól átkerült a Belügyminisztérium irányítása alá. Ebben az időszakban több, a polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet és ennek végrehajtásáról rendelkező BM rendelet, a tűzvédelem és a polgári védelem központi irányításáról rendelkező 85/1993. (VI. 1.) Korm. rendelet esetében az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet

állapított meg,¹⁶s időt adott a jogalkotóknak az alkotmányellenes állapot megszüntetésére. 1996-ra a korábbi alkotmányos kifogás alá eső tűzoltósági és polgári védelmi szervezetek összevonása helyett a tűzoltóság és a polgári védelem is önálló törvényi szabályozás alanyává vált.

A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény alapján a fegyveres erők részt vesznek a nemzetközi szerződésekben foglalt katonai szerződések teljesítésében, a polgári védelmi és a katasztrófa-elhárítási feladatok ellátásban. Úgyszintén feladatukat képezi „nem katonai jellegű” tevékenység elvégzése (humanitárius segítségnyújtás, térítés ellenében közreműködés). A törvény 22. § (1) bekezdés h) pontja az alábbiakban határozta meg a fegyveres erők¹⁷ katasztrófavédelmi feladatait:

„h) segítségnyújtás elemi csapás, ipari szerencsétlenség, illetőleg közveszély vagy közérdekű üzem működésének megzavarása, vagy jelentős méretű egyéb katasztrófa esetén;”

A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvényben előírt jogharmonizációs kötelezettség is szerepet játszott a katasztrófavédelmet érintő jogszabályok módosításában. A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény a tűzoltóságok számára az elsődleges beavatkozási kötelezettséget határozott meg. A tűzoltási és műszaki mentési feladatok a tűzoltóságokkal rendelkező önkormányzatok számára közszolgáltatási kötelezettségként került definiálásra.

1996-ban megszületett polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény. A törvény pontosítja és megtölti tartalommal az Alkotmány 19. § (3) bekezdés i) pontjában szabályozott

¹⁶ 18/1995. (III. 28.) AB határozat

¹⁷ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2007. évi XC. törvény megszüntette az önálló határőrséget, s általános jogutódjaként a Rendőrséget jelölte ki.

veszélyhelyzet általános rendelkezését. A törvény 2. § (2) bekezdése megfogalmazza a katasztrófa körébe tartozó eseményeket. A törvény meghatározta a katasztrófa fogalmát is.

„2. § (1) f) katasztrófa: olyan történés, amely számos ember életét vagy egészségét, a lakosság jelentős dologi értékeit, alapvető ellátását, avagy a környezetet veszélyezteti vagy károsítja olyan mértékben, hogy elhárítására és leküzdésére hatóságok, intézmények és szervezetek együttműködése szükséges;

A törvény a hatályos honvédelmi törvényt is figyelembe véve átfogóan szabályozza a polgári védelmi területet, a hivatásos polgári védelmi szervezeteket is. A polgári védelmi kötelezettség vonatkozásában mind ez a törvény, mind a honvédelemről szóló törvény párhuzamos rendelkezéseket tartalmaz. A polgári védelmi törvény a 2. § -ban a polgári védelmi kötelezettséget a törvény hatálya alatti körben határozza meg, a honvédelmi kötelezettség részeként. A párhuzamos szabályozás végig megfigyelhető a polgári védelemről szóló törvényben. A törvény a polgári védelmi kötelezettség vonatkozásában megismétli a honvédelmi törvény 132. § (3) bekezdésében előírt korhatárokat. A 132. § (1) bekezdése ugyanakkor csak a háború és a rendkívüli állapot idejére fogalmaz meg polgári védelmi kötelezettséget a jegyzőkönyv VI. fejezet polgári védelem alatti cím alapján.

A NATO -hoz való csatlakozás nagy hatással volt a katasztrófavédelmi tevékenységre is, mivel ezen a szervezeten belül a háborús és a nem háborús műveletek elválnak egymástól.

A válságreagáló műveletek fegyver nélküli műveletei közé tartozik a katasztrófa-elhárítás. A NATO Polgári Veszélyhelyzetkezelése nem katonai tevékenységek körébe tartozik, de mégis szükség van arra, hogy egy egységes „szervezeten” belül legyen nem katonai támogatásra is lehetőség, felhasználva a katonai, logisztikai és egyéb szervezési, tervezési potenciált. A honvédség a NATO fegyveres (béke támogató) műveletek és a nem fegyveres (humanitárius) műveleteiben vesz részt. A NATO Polgári Veszélyhelyzeti Kezelési tevékenységében a polgári veszélyhelyzet tervezés NATO Miniszteri Irányelvekből származó nemzeti

feladatokról szóló 2010/2002. (I. 25.) Korm. határozat alapján a belügyminisztérium vesz részt.¹⁸ A 2002-ben elkészített, majd az ezt követően elkészített második védelmi felülvizsgálat elemzésére is támaszkodva a védelmi terület vezetése 14 pontban határozta meg a magyar honvédség fejlesztését, melyben a katasztrófavédelmi feladatokhoz való hozzájárulást is megfogalmazta.¹⁹ 2004-ben ismételten új honvédelmi törvény került kiadásra.

1999-ben a katasztrófák elleni védekezés szabályozására megszületett egy önálló törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szembeni 1999. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: 1999. évi LXXIV. törvény) kerül kiadásra megfogalmazva a katasztrófák elleni védekezést, mint egységes állami feladatot. A feladat végrehajtásba többek között a honvédség, a hivatásos önkormányzati tűzoltóság, a polgári védelmi szervezetek és a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek kerültek bevonásra. A kötelezettségeiket a polgári védelmi kötelezettség alapján látták el. Az 1999. évi LXXIV. törvény a SEVESO irányelvek hazai alkalmazását is szabályozta, s ezzel megteremtette a későbbi iparbiztonsági szakterület kialakítását. A katasztrófák elleni védekezés jogi alapjait szolgáló, a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény, a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény, valamint a tűz elleni védekezéssel szembeni, a műszaki mentéssel szembeni és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény rendelkezéseit a törvény csak a feltétlenül szükséges mértékben változtatta meg.

A honvédelemről és a Magyar honvédségről szóló 2004. évi. CV. törvény 32.§ (1), (2) és (4) bekezdései az alábbiakban

¹⁸ Ezt a jogosítvány megjelenik a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény, valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló a 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet előírásaiban.

¹⁹ Szenes Zoltán: *Magyar haderő-átalakítás a NATO-tagság idején* 33. o. (<http://www.nemzetesbiztonsag.hu/letoltes.php?letolt=233> - NB03_bel.qxd letöltve: 2013. július 13.)

fogalmazták meg a polgári védelmi kötelezettséget és a polgári védelem célját:

„32. § (1) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárokat polgári védelmi kötelezettség terheli.

(2) A polgári védelmi kötelezettség célja fegyveres összeütközés vagy annak veszélye és katasztrófavédelem esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint az állampolgárok felkészítése azok hatásának leküzdésére és a túlélés feltételeinek megteremtésére.

(4) A polgári védelmi kötelezettség részletes szabályait külön törvény állapítja meg.”

A törvény továbbra is a polgári védelmi kötelezettségek körében tárgyalja a katasztrófavédelemmel kapcsolatos kötelezettségeket. Az 1999. évi LXXIV. törvény alapján a honvédség erőinek és eszközeinek országos katasztrófavédelmi rendszerben való részvételét a honvédelmi ágazat katasztrófák elleni védekezésének irányításáról és feladatairól szóló 25/2000. (IX. 22.) HM rendelet szabályozta, melyet 2005-ben felváltott a honvédelmi ágazat katasztrófák elleni védekezésének irányításáról és feladatairól szóló 23/2005. (VI. 16.) HM rendelet, mely a mai napig átfogóan szabályozza az ágazat és ezen belül a honvédség feladatait. A rendeletek alapján az ágazaton belül megalakult a Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer (HKR), mely elemeinek aktivizálására meghatározott kormányzati szervek döntése és egyéb a védekezésben résztvevő szervek kérésére kerülhet sor. A HKR kijelölt elemei közreműködnek a katasztrófák károsító hatásai elleni védekezés minden időszakában, melyek a katasztrófák bekövetkezésekor, vagy kialakulásuk veszélye esetén kerülnek aktivizálásra. A HKR elemei:

- a Védelmi- és Közigazgatási Csoport,
- a Katasztrófavédelmi Operatív Törzs,
- a Katasztrófavédelmi Operatív Csoportok,
- a végrehajtó erők,
- az Ágazati Információs Központ,
- az MH Járványügyi Védekezési Csoport.

A HKR Szervezeti és Működési Szabályzata a 28/2012. (IV. 21.) HM utasítással került kiadásra, mely még a mai napig is hatályban van.

Magyarország Alaptörvénye hozta változások alapján is 2011-ben kiadásra került a honvédelemről és a magyar honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 11. §²⁰ szabályozza a polgári védelmi kötelezettség kérdéskörét. A törvényben a honvédelmi érdekű polgári védelmi kötelezettség célja konkretizálásra került azzal, hogy a katasztrófavédelmi célú polgári védelmi kötelezettséget külön törvény szabályozza. Így a korábbi honvédelemről szóló törvényekkel szemben ez a törvény elválasztja egymástól a két kötelezettséget elkerülve ezzel az átfedéseket. A törvény 11. § (3) bekezdése meghatározza a fegyveres összetűzések esetén végrehajtandó feladatokat.

„(3) A fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok:

- a) riasztás,*
- b) kiürítés és befogadás,*
- c) óvóhelyek létesítése, fenntartása, működtetése,*
- d) elsötétítési rendszabályok kidolgozása, alkalmazása,*
- e) a lakosság és a lakosság ellátásához szükséges nemzetgazdasági javak mentése,*
- f) elsősegélynyújtás, lelki gondozás,*
- g) tűzoltás,*
- h) a veszélyes területek felderítése és megjelölése,*

²⁰ 11. § (1) A polgári védelmi kötelezettség alapján létrehozott polgári védelmi szervezetek humanitárius feladatokat látnak el, fegyveres vagy súlyos erőszakos cselekmények elhárítására nem használhatók fel.

(2) A fegyveres összeütközés miatt szükséges polgári védelmi feladatok ellátásának célja a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint az állampolgárok felkészítése azok hatásának leküzdésére és a túlélés feltételeinek megteremtésére.

i) vegyi- és sugármentesítés, fertőtlenítés és hasonló óvintézkedések,

j) szükségelszállásolás és ellátás,

k) szükségintézkedések a hadműveletek által sújtott területek rendjének helyreállítására és fenntartására,

l) a létfontosságú közművek működési feltételeinek gyors helyreállítása,

m) a halottakkal kapcsolatos halaszthatatlan járvány- és közegészségügyi, továbbá kegyeleti és egyéb adminisztrációs feladatok ellátása,

n) közreműködés a lakosság túléléséhez szükséges nélkülözhetetlen létesítmények működőképességének fenntartásában,

o) a fenti feladatok végrehajtásához szükséges további kiegészítő tevékenységek, ideértve többek között a tervezést és szervezést.”

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) az alábbi négy átfogó terület szabályozásával biztosítja a katasztrófák elleni védelemben az állam szerepének növekedését:

- A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védelem erősítése.

- A lakosságvédelem erősítése.

- A polgári védelemszerepének erősítése, a polgári védelmi szervezetek alkalmazásának fejlesztése.

- A katasztrófák elleni védekezés hatékonyabbá tétele és a finanszírozása.

A Kat. 2012. január 01-vel létrehozta és kialakította a katasztrófák elleni védekezés egységes irányítású integrált rendszerét, melynek egyik elemét képezi a nem fegyveres összetűzésekhez kapcsolódó polgári védelmi feladatrendszer. A tűzvédelmi, iparbiztonsági és a polgári védelmi feladatok képezik az egységes katasztrófavédelmi rendszert. A Kat. 52. § - 72. § szabályozza a nem fegyveres összetűzésekhez kapcsolódó a katasztrófák elhárításában megjelenő polgári védelmi feladatokat, s

ezek irányítását, polgári védelmi kötelezettséget, a résztvevő szervezeteket. E feladatokba a köteles és önkéntes polgári védelmi szervezetek kerülnek bevonásra. Az önkéntes tűzoltói tevékenység hosszú ideje szerves része az ország tűzvédelmének és ezáltal a katasztrófák elleni küzdelemnek. A mozgalom megújítása és feladatrendszerének átalakítása jelenleg folyamatban van. A Kat. által kialakított új rendszerben az igazgatási feladatok is egy egységes rendszert képeznek a korábbi egyes szakterületek elkülönült rendszeréhez képest.

Mind a Kat., mind a honvédelmi törvény részfeladatok végrehajtását, közreműködést határoz meg a rendvédelmi szervek és a Honvédség számára.

A tűzoltóságok és a Magyar Honvédség tűzvédelmi szervezetei együttműködésében is változás következett be 2012-ben. A tűzoltóságok és a Magyar Honvédség tűzvédelmi szerveinek együttműködési rendjéről, valamint egyes tűzvédelmi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 67/2012. (XII. 14.) BM rendelet jogszabályi szinten szabályozza a korábban együttműködési megállapodások keretei közötti történ szabályozásokat. Mind a tűzvédelemről, mind a katasztrófák elleni védekezésről szóló törvények hatálya alól kivételre kerültek a honvédelmi létesítmények, eszközök, stb. 2012-ben kiadott BM rendelet tűzvédelem területén meghatározza az egyes szervezetek közötti együttműködési megállapodás általános és egyedi kereteit, valamint a tűzoltási és műszaki mentési tervezéssel kapcsolatos feladatokat.

A lakosság védelmét szolgálja a kritikus infrastruktúrák védelme,²¹ mely a katasztrófavédelem feladatkörében is megjelenik.

²¹ A kritikus infrastruktúra fogalmát a Tanács 2008/114/EK irányelve (2008. december 8.) „az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről 2. cikke az alábbiakban fogalmazza meg: "kritikus infrastruktúra": a tagállamokban található azon eszközök, rendszerek vagy ezek részei, amelyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához, az egészségügyhöz, a biztonsághoz, az emberek gazdasági és szociális jólétéhez, valamint amelyek megzavarása vagy megsemmisítése e feladatok

Ez a kritikus infrastruktúra védelme elsőként a Jegyzőkönyvben jelent meg „*A polgári lakosság létfenntartásához nélkülözhetetlen javak védelme*”-ről szóló 54. Cikk és a „*Veszélyes erőket tartalmazó létesítmények védelme*”-ről szóló 56. Cikk rendelkezései között. Így ez a védelmi feladat továbbra is megtartja kettős jellegét. Egyrészt a Honvédség keretében megvalósuló, másrészt a katasztrófavédelem keretében megvalósuló polgári védelmi feladatok között jelenik meg más tartalommal a kritikus infrastruktúra védelmének kérdése. A katasztrófavédelem keretén belül elsősorban a megelőzési feladatok, míg a honvédelem keretében a helyreállítási és működőképesség fenntartásában való tevékenység az elsődleges szempont. A kritikus infrastruktúrák védelme minden érintett szervezet, vállalkozás, intézmény, stb. feladata, mely általános kötelezettség a lakosság folyamatos ellátásnak biztosítása érdekében. A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény újabb elemet vont be a katasztrófavédelmi igazgatás hatókörébe. A kritikus infrastruktúrák védelmére három cél került kijelölésre: megelőzés és védelem, felkészülés és jelzés, valamint üzemfolytonosság és ellenálló képesség.

A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény feladatokat határozott meg a kritikus infrastruktúrák védelmével, ellenőrzésével kapcsolatosan. A létfontosságú rendszerek tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve az ellenőrzések koordinálója, s emellett önálló ellenőrzési jogosultsággal is rendelkezik. A törvény végrehajtására kiadott a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról szóló 65/2013. (III. 8) kormányrendelet értelmében az ellenőrzésben résztvevő szervezetek az ellenőrzéseikkel kapcsolatos eredményekről információ adási kötelezettséggel bírnak

folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna valamely tagállamban;

a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve részére. A kritikus infrastruktúra védelme a katasztrófavédelem polgári védelmi feladatai között is megjelenik a lakosság ellátása biztosításának védelme körében, s megjelenik önálló feladatként is.

A lakosság közszolgáltatás igénybevételének biztosítása is megjelent a Kat. hatályba lépését követően. A kéményseprő szolgáltatás egyrészt tűzvédelemmel összefüggő feladat, másrészt életvédelmi és biztonsági kérdés.

A szemétszállítási szolgáltatás átmeneti biztosításához kapcsolódó hatósági feladat végzése is szerves része a lakosság ellátásának. A lakosság életkörülményeinek biztosítása, valamint a járványveszély megelőzése is indokolja e feladat telepítését.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervezet jelentős új jogosítványt kapott a *supervisori* feladatkört. A *supervisori* feladat összetett tevékenység, mely felelősséget is jelent. A *supervisori* jogkör többek között az ellenőrzések koordinálást, ellenőrzések végrehajtását, nyilvántartások vezetését, ellenőrzésekre kötelezést, stb. jelent.

Összefoglalásként megállapítható, hogy az 1970-es évektől kezdődően mind a világban, mind hazánkban igen nagy változások következtek be. A katonai doktrinák változása, a Genfi egyezmények tartamának módosulásai, a NATO-hoz való csatlakozás hazánkban is módosította a polgári védelem és ennek szeletét képező természeti és ember által okozott katasztrófák elleni védekezést. 2011-et követően törvényi szinten is elvált egymástól a fegyveres összeütközések, valamint az egyéb más események elhárítása polgári védelmi szervezete, feladata és ezáltal az igazgatási feladatok is. A honvédség a megváltozott szerkezetét és feladatait is figyelembe véve alakította ki a saját katasztrófák elleni védekezés rendszerét. A honvédség továbbra is a katonai igazgatási feladatokat látta, s látja el, melyet jelenleg a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szóló 2013. évi XCVII. törvény szabályoz. 2000. január 01-től két lépcsőben kialakult az egységes katasztrófák elleni védekezés irányítási rendszere.

4. Önkormányzatok, védelmi bizottságok a katasztrófák elleni védekezés irányításában

A természeti csapások és az emberek munkájához, tevékenységéhez köthető balesetek megelőzésében, felszámolásában mindig is részt vett az érintett közösség. A katasztrófákon belül az emberi tevékenységhez köthető balesetek megelőzésében igazából a városok megjelenése és ezek önálló igazgatása, valamint a céhek tették meg az első lépéseket. A nagyipari termelés kialakulása és egyre nagyobb mértékű térnyerése is egyre inkább megkövetelte az állam erőteljesebb szabályozási beavatkozását a megelőzési és védekezési tevékenységekbe. A megelőzés szabályozása egyre inkább központi feladattá vált, míg a védekezésben való részvétel az adott település, közösség feladatrendszeri között megmaradt, hol kiegészítve az állami feladatokat, hol teljes egészében önálló feladatként hárult a közösségre. Egy település, törvényi felhatalmazottságának függvényében szabályozta és szabályozza a katasztrófák elleni védekezés területét. A közrend biztosítása mellett a tűzvédelem kérdése az az, amelyet talán a legkorábban szabályoztak a települések, közösségek. A tűzvédelem területén mind a megelőzési, mind a tűzoltási feladatokat szabályozták az egyes települések, és így a mai értelemben véve a terület komplex szabályozását valósították meg. Az egyes katasztrófák elleni védekezés más és más irányítást, felszerelést, módszereket, stb. követel meg. Az önkormányzatok testületek, s a döntési mechanizmusukban a kollektivitás jelenik meg. Ezzel ellentétben a bekövetkezett katasztrófák elleni védekezés irányítása egyszemélyes vezetést igényel, amely döntésekhez természetesen előzetes információk, javaslatok, stb. szükségeltetik, melyeket testület is hozhat.

A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk 22. § g) pontja a községek jogai és teendői közé a tűz ügyek kezelését is beemeli.²² Ez a jogosultság a tűzvédelmi szabályok

²² 22. § A község:

a) saját belügyeiben határoz és szabályrendeleteket (statutumokat) alkot;

meghozatalát, azok betartatását és magát a tűzoltási feladatok megszervezését is jelentette. A tűzoltási feladatokat az önkéntesség elve alapján létrehozott tűzoltó egyletek (egyesületek) látták el. Ezek az egyesületek nemcsak a tűz oltásában vettek részt, hanem egyéb katasztrófák elhárításában is részt vállaltak. (A törvénycikkben meghatározott község alatt a várost, nagyközséget, kisközséget kell érteni.) Egyes meghatározott közigazgatási egységek, városok, települések törvényhatósági jogosultságokkal rendelkeztek,²³s mint önkormányzatok a „katasztrófák” elleni védekezésre is hozhattak önálló rendelkezéseket.

A községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk 21. § g) pontja szó szerint megismétli az 1871. évi XVIII. törvénycikk 22. § g) pontját, s így a korábban megjelölt feladatokban nem történt változás. A települések életében az 1930-as években a háborúra való készülés jegyében kiadott törvények hoztak jelentős változást. A légvédelemről szóló 1935. évi XII. törvénycikk megszabta, hogy mely településeken milyen vagyontárgyakat és milyen légvédelmi eszközökkel és berendezésekkel kell ellátni. Természetesen ehhez hozzá tartozott a megfelelő kiképzett személyzet biztosítása, mely az állampolgárok személyes szolgálatteljesítési kötelezettségén alapult. A tűzrendészet fejlesztéséről szóló 1936. évi X. törvénycikk a törvényhatósági jogú és a megyei városok számára hivatásos tűzoltóság fenntartását tették kötelezővé, s a további települések esetében a tűzoltói szolgálattal kapcsolatos kötelezettségeket belügyminiszteri ren-

b) határozatait és szabályrendeleteit saját választott előljárói és közegei által hajtja végre;

c) rendelkezik a község vagyona fölött;

d) községi adót vet ki és hajt be;

e) gondoskodik a tisztán községi utakról és egyéb közlekedési eszközökről;

f) hasonlóan gondoskodik a községi iskolákról és más rokon intézetekről;

g) kezeli a tűz és közrendőrséget s a szegényügyet;

h) gyakorolja mindazon jogokat és teljesíti mindazon kötelezéseket, melyek a községeket törvény szerint megilletik.

²³ a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk, a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk

delet írta elő. A törvényhatóságok felhatalmazást kaptak arra nézve, hogy a területükön lévő nagy ipari és mezőgazdasági üzemekben tűzoltóság felállítását, illetve tűzoltó berendezés létesítését írják elő. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk a települések számára kötelezettségeket fogalmazott meg a légvédelem területén, s a minisztérium közigazgatási szervezetmódosítási jogosultságot kapott, mellyel többek közt az önkormányzati hatóságok testületi szervei tevékenységét függeszthette fel²⁴. A településeknek légvédelmi tervet kellett készíteniük és gondoskodni a védelmi szervezet felállításáról. A II. világháborút követően kialakításra kerülő önkormányzatokat (tanácsokat) a Magyar Népköztársaság Alkotmánya az államhatalom helyi szerveiként határozta meg.²⁵ A helyi tanácsokról szóló 1950. évi. I. törvény 27. § tartalmaz utalást a tanács által végrehajtandó katasztrófavédelmi feladatokra. A törvény 27. § 4. pontja az állami rend és a közvagyon védelmének elősegítését fogalmazza meg. Ez igen tágan értelmezhető rendelkezés. Nem szabad elfelejteni, hogy ebben az időben a közrend, közbiztonság védelme teljes egészében központi irányítás alatt állt, s így a tanácsok csak végrehajtó szerepet tölthettek be ezen a területen. Hazánkban bekövetkezett társadalmi változások következtében a tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény került kiadásra. A módosítás következtében a védelem területén a tanácsok feladatai bővültek, s ezt a törvény a 6. § (3) bekezdés d) pontjában az alábbiakban fogalmazza meg: *„közreműködik az állami és társadalmi rend biztosításában, az ország védelmi képességének fejlesztésében és megszilárdításában;”*

A módosítás azonban nem biztosított lehetőséget a tanácsok számára a katasztrófavédelem területén önálló szabályozásra. A tűzoltóságról és a tűzrendészetről szóló 1956. évi 13. törvényerejű rendelet szabályozta, hogy mely településen kell létrehozni állami tűzoltóságot, s a községeket önkéntes tűzoltóság létrehozási kötelezettség terhelte. A tvr. a tanácsok számára tűzrendészeti és tűzoltási feladatokat határozott meg az alábbiak szerint:

²⁴ 1939. II. törvénycikk a honvédelemről 142. §

²⁵ 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya 29. § - 25. §.

„16. § (1) A tanácsok tűzrendészeti feladatai:

a) gondoskodnak működési területükön a tűzrendészet fejlesztéséről,

b) megszervezik az önkéntes tűzoltóságot és biztosítják működésének feltételeit.

(2) A tanácsok az előző bekezdésben meghatározott feladataikat az illetékes tűzrendészeti hatósággal egyetértésben látják el.”

A tanácsok által megalapított önkéntes tűzoltóság a tanács tűzvédelmi szerveként funkcionált, mely tevékenység kereteit alapszabályban rögzítették.

A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (a továbbiakban: tanács törvény) szélesítette a tanácsok feladatait a védelem területén. A törvény 9. § (1) bekezdés d) pontja szerint: *biztosítja az államigazgatási feladatok végrehajtását; közreműködik az állami és társadalmi rend biztosításában; részt vesz a honvédelmi feladatok ellátásában*

A tanács törvényen kívül tanácsok számra feladatokat jogszabályokon kívül a hierarchia szerinti felsőbb szervezetek írhattak elő. A tanácsok irányítását a Minisztertanácsi Hivatal végezte. A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője figyelemmel kísérte és segítette a tanácsok munkáját, míg a szakmai tevékenységet irányította.

A tűz elleni védekezésről és a tűzoltóságról szóló 1973. évi 13. törvényerejű rendelet az állami tűzoltóságokat a tanácsok intézményeként határozta meg. Így egy olyan szervezet birtokába kerültek a tanácsok, melyek a katasztrófák elhárítására jött létre. Természetesen annak csak az egyik fajtája elleni teljes körű védekezést biztosította (megelőzés – hatósági, szakhatósági feladatok -, védekezés és a tűzvizsgálat). Azonban a katasztrófák teljes körű irányítását nem tudta ellátni. A tanács törvény és a honvédelemről szóló 1976. évi IV. törvény egyértelműen megteremtette a feltételét, lehetőségét annak, hogy egy adott közigazgatási területen bekövetkezett katasztrófahelyzet felszámolására egységes irányítása kerüljön kialakításra. A tanácsok meghatározott honvédelmi igazgatási feladatot láttak el az 1976. évi IV. törvény, valamint a végrehajtására kiadott minisztertanácsi és honvédelmi rendelet

alapján.²⁶ A tanácsokra háruló honvédelmi feladatok között megjelent a lakosság védelmének és ellátásának végrehajtása. Ezek a feladatok megjelennek a katasztrófák elhárítása során is. Így a tanácsoknak elég volt a honvédelemmel kapcsolatos kötelezettségeiknek eleget tenni. A tanácsok viszont katasztrófák esetén nem adhattak utasításokat a többi államigazgatási szervezetnek, a fegyveres erőknek és szervezeteknek. 1976. évi IV. törvény 12. § szabályozta²⁷ a honvédelmi bizottságok jogállását, s a szervezetére vonatkozó szabályozást a Minisztertanács Honvédelmi Bizottsága hatáskörébe adta. A honvédelmi bizottságok a honvédelmi felkészüléssel kapcsolatos feladatokat látták el. A megyei, fővárosi honvédelmi bizottságok a Minisztertanács Honvédelmi Bizottságának területi szervei voltak. A törvény meghatározta, hogy a felkészülés időszakában a fővárosi és a megyei honvédelmi bizottságok a Minisztertanács Honvédelmi Bizottsága területi szerveiként, háború idején pedig a Honvédelmi Tanács szerveiként működnek. Ellátják a Minisztertanács Honvédelmi Bizottsága vagy a Honvédelmi Tanács által megállapított feladatokat. A fővárosi, megyei honvédelmi tanácsok szervezetét, a Minisztertanács Honvédelmi Bizottsága határozta meg, s nevezte ki az elnökét, a tagjait és a titkárát. A honvédelmi feladatok helyi végrehajtására a fővárosi kerületekben, a városokban és a járásokban

²⁶ 6/1976. (III. 31.) MT rendelet a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény végrehajtásáról, 2/1976. (VI. 17.) HM rendelet a honvédelemről szóló törvény végrehajtására kiadott 6/1976. (III. 31.) MT rendelet végrehajtásáról

²⁷ 12. § (1) A fővárosi, megyei honvédelmi bizottságok a Minisztertanács Honvédelmi Bizottságának területi szervei. Illetékességi területükön ellátják a honvédelmi felkészüléssel kapcsolatban a Minisztertanács Honvédelmi Bizottsága által megállapított feladatokat.

(2) Háború idején a fővárosi, megyei honvédelmi bizottság a Honvédelmi Tanács területi szerveiként működik.

(3) A honvédelmi feladatok helyi végrehajtására a fővárosi honvédelmi bizottság fővárosi kerületi, a megyei honvédelmi bizottság városi, megyei, városi és járási védelmi bizottságokat hoz létre.

a fővárosi, illetőleg a megyei honvédelmi bizottság védelmi bizottságokat hoztak létre. Az 1976. évi IV. törvény nem tette kötelezővé minden településen védelmi bizottság megalakítását, ezt a megyei honvédelmi bizottságokra bízta. A honvédelmi bizottságok a honvédelmi feladatok teljesítése körében hozhattak kötelező érvényű döntéseket, melyeket egy – egy katasztrófa felszámolása érdekében meg kell hozni. A tanácsok nem rendelkeztek ilyen erős jogosítványokkal, mert egyrészt számukra csak a tájékoztatás kérése és beszámoltatás állt rendelkezésre, másrészt a tanácstörvény 74. § értelmében a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője a tanácsok szakigazgatási tevékenységét irányította. Az Alkotmány 1989. évi XXI. törvénnyel történt átfogó módosítása nagy hatással volt a tanácsok feladatrendszerére is. Az alkotmány széleskörű felhatalmazást adott a tanácsok (önkormányzatok) számára a közhatalom gyakorlására, a helyi feladatok ellátására. E feladatokat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) sorolta fel. Az Ötv. megszüntette a tanácsok vonatkozásában a köztük lévő függőségi viszonyt. Az önkormányzatok önállóvá váltak. Az Ötv. rendelkezései alapján a település polgármestere (főpolgármestere) vált a katasztrófák elleni védekezés vezetőjévé. Az önkormányzat és ezen belül is a polgármester mind a honvédelmi, mind a tűzvédelmi, mind a polgári védelmi, mind a rendőrségi és a katasztrófavédelmi törvényi szabályozásban mint a feladatok önálló címzettjeként jelent meg.

A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény továbbra sem tette kötelezővé minden településen helyi védelmi bizottság megalakítását, az továbbra is a fővárosi, megyei védelmi bizottság hatáskörében maradt. A törvény tételesen meghatározza a helyi védelmi bizottságok, valamint a polgármesterek honvédelemmel és országmozgósítással kapcsolatos feladat- és hatáskörét, garanciát teremtve arra, hogy egységesen és maradéktalanul teljesüljenek a honvédelmi feladatok. A törvény meghatározta a védelmi bizottságok szervezeti kereteit, főbb feladatait. Elnökeként a köztársasági megbízott lett datálva. A megyei közgyűlés elnöke, illetve a főpolgármester is tagja a testületnek. A védelmi bizottság

illetékességi területén továbbra is elsődlegesen a honvédelmi igazgatással kapcsolatos feladatok végrehajtását látta el, de közben a szükséghelyzetben végrehajtandó feladatok címzettjévé is vált. Szükséghelyzet kihirdetését követően minden jogkört a védelmi bizottság elnöke (kormány megbízott) gyakorolta. A katasztrófa elleni védekezés egyszemélyi vezetést valósított meg. Mindemellett a település polgármestere továbbra is végrehajtotta a honvédelmi felkészítéssel, országmozgósítással kapcsolatos jogszabályokban meghatározott feladatait, s irányította, összehangolta azok végrehajtását.

2001. december 28-ig a védelmi bizottság felett a honvédelmi miniszter irányítási jogkörében gyakorolt törvényességi felügyeleti jogot. 2001. december 29-től a honvédelmi és belügyminiszter szakterületének megfelelően gyakorolta az irányítási jogát, s gyakorolta a törvényességi felügyeletet, melybe beletartozott a bizottság által hozott törvénytörő határozatok megsemmisítési joga is. Védelmi bizottsági titkári beosztást a bizottság elnöke a fegyveres testületek, illetve rendvédelmi szervtől vezényelt tisztet, illetve ezen szervek köztisztviselői állományában lévő személyt nevezhetett ki, s ehhez mindkét miniszter előzetes hozzájárulásához volt szükség. Ezzel lehetett biztosítani a katonai, illetve katasztrófavédelmi szakmaiságot. A szakmaiságot jelentett az, hogy a rendőrség és a katasztrófavédelem megyei vezetői is tagjai voltak a védelmi bizottságnak. A honvédelmi minisztérium, illetve a belügyminisztérium védelmi hivatal vezetője, a Honvéd Vezérkar főnöke által együttműködésre kijelölt katonai szervezet vezetője és a védelmi bizottság illetékességi területén működő rendvédelmi szervek vezetői tanácskozási joggal vettek részt a védelmi bizottság ülésein.

A védelmi bizottságok és az önkormányzatok vonatkozásában a 2000. január 01-én hatályba lépő a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéstről szóló 1999. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: kat.) hozott jelentős változást. A Kat. szabályozta a védelmi bizottságok katasztrófavédelmi tevékenységét, de alapjában

ugyanakkor továbbra is a honvédelmi törvény szabályozta a bizottság a szervezetet. A honvédelmi bizottságban a feladatmegosztás következtében két alelnöki beosztása igénye merült fel. Kat. rögzítette a különböző szintű (megyei, fővárosi, helyi) védelmi bizottságok, azok elnökei, továbbá a polgármesterek tevékenységét a felkészülés és a védekezés időszakában.

Mind a védelmi bizottságok, mind azok elnökei részére biztosított jogok és hatáskörök kellő lehetőséget nyújtottak a szakszerű felkészülés megszervezésére, végrehajtására, továbbá a védekezés területén - a kialakult helyzettől függően a Kormány utólagos tájékoztatása mellett - olyan intézkedések megtételére adtak felhatalmazást, amelyek következtében a lakosság élet- és vagyónvédelme engedélykérés esetén a késlekedés miatt hátrányt szenvedne.

A polgármesterek részére a törvény egyértelművé tette, hogy az adott településen a védekezés irányítása hatáskörükbe tartozik, intézkedéseikről kötelesek az érintett megyei védelmi bizottság elnökét tájékoztatni. Ez azért jelentős, mert a megyei védelmi bizottság részére biztosított folyamatos információ garanciát adott arra, hogy a polgármesternek a helyi lehetőséget vagy a hatáskörét meghaladó esetekben a védelmi bizottság kellő segítséget nyújtson. A Kat. új elemként fogalmazta meg a több szervezet egyidejű alkalmazása esetén a védelmi bizottság, vagy a polgármester jogosultságát a védekezést közvetlenül irányító felelős vezető kijelölésére.

„A megyei, fővárosi és helyi védelmi bizottság feladatai”²⁸

15. § (1) *A megyei, a fővárosi, illetve a helyi védelmi bizottság az illetékességi területén összehangolja a Hvt. 66. §-ának (1) bekezdésében meghatározott szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátását és az arra való felkészülést.*

(2) *A felkészülés és a megelőzés megyei, fővárosi, illetve helyi szintű összehangolásával kapcsolatos feladatokat - illetékességi*

²⁸ A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény

területén - a Hvt. 15. és 17. §-a szerinti védelmi bizottság a megyei (fővárosi) katasztrófavédelmi szerv közreműködésével látja el.

16. § (1) A megyei, fővárosi védelmi bizottság az illetékességi területén irányítja és összehangolja a helyi védelmi bizottságok, a polgármesterek katasztrófavédelmi feladatait.

(2) A megyei, fővárosi védelmi bizottság a felkészülés érdekében:

a) összehangolja a katasztrófavédelemben érintett szervek jogszabályokban és szakmai irányelvekben meghatározott felkészülési feladatait,

b) irányítja a polgármester védelmi felkészülési tevékenységét,

c) irányítja a hatáskörébe tartozó katasztrófavédelmi tervező tevékenységet,

d) szervezi a települések (a kerületek) közötti kölcsönös segítségnyújtást, értesítést, riasztást és tájékoztatást,

e) gondoskodik más megyékkel és a fővárossal történő együttműködés, kölcsönös segélynyújtás feltételeinek biztosításáról,

f) szervezi a közigazgatási szervek, a fegyveres erők, a rendvédelmi szervek és a társadalmi szervezetek területi szintű együttműködését,

g) szervezi a lakosság és a védekezésben érintett szervezetek riasztásának és tájékoztatásának előkészítését és végrehajtását,

h) felelős a polgári védelmi kötelezettségen alapuló területi polgári védelmi szervezetek létrehozásáért,

i) felelős a védekezéshez szükséges vezetési rendszer fenntartásáért, működőképességének biztosításáért.

A megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökének feladatai

17. § A megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke a védelmi bizottság közreműködésével a védekezés irányítása terén:

a) szervezi a Kormány által meghatározott területi védekezési feladatok végrehajtását,

b) irányítja a védekezést, és kezdeményezi a Kormány hatáskörébe tartozó intézkedések megtételét,

c) magához vonhatja a védekezés irányítását, ha a saját vagy az érintett polgármester helyzetértékelése szerint a katasztrófa elleni

védekezés a helyi védelmi bizottság lehetőségét meghaladja, erről haladéktalanul értesíti a Bizottságot,

d) halasztást nem tűrő esetben, a helyben szokásos módon, átmeneti jelleggel elrendeli az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges mértékben a veszélyeztetett területekről az állampolgárok kimenekítését, és erről haladéktalanul értesíti a Kormányt,

e) folyamatosan értékeli a kialakult helyzetet, a védekezés helyzetét, és erről a Bizottságot és a közvéleményt tájékoztatja,

f) elrendeli a belügyminiszter intézkedése alapján - vagy halasztást nem tűrő esetben annak utólagos tájékoztatásával - a polgári védelmi szervezetek alkalmazását,

g) összehangolja a lakosság és az anyagi javak kitelepítését, kimenekítését, befogadását, ellátását, továbbá a helyi védekezés megszervezését.

18. § Ha a területi, illetve a helyi szintű védekezésben egyidejűleg több szerv együttműködése szükséges, a védekezés közvetlen irányításáért felelős vezető illetékességi területén a megyei, fővárosi vagy helyi védelmi bizottság elnöke, illetőleg a polgármester, több megye területét illetően a Kormány vagy bizottsága jelöli ki; a kijelölésig az események következményeinek felszámolásában elsődlegesen érintett szerv vezetője végzi a védekezés irányítását.

A polgármester feladatai

19. § A polgármester (a fővárosban a főpolgármester) az illetékességi területén irányítja és szervezi a felkészülés és a védekezés feladatait. Ennek keretében:

a) felelős a települési, kerületi katasztrófaelhárítási tervek elkészítéséért, valamint a helyi lehetőségek figyelembevételével a védekezés feltételeinek a biztosításáért,

b) irányítja a védekezésre való felkészítést,

c) a polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgárt a katasztrófavédelem érdekében határozattal polgári védelmi szolgálatra kötelezi, illetőleg a területi, települési, kerületi és munkahelyi polgári védelmi szervezetbe kiképzésre és gyakorlatra osztja be,

d) gondoskodik az illetékességi területen élő vagy tartózkodó személyek részére, a katasztrófaveszélyekről szóló, a magatartási szabályokat is tartalmazó tájékoztatásról,

e) kérelmezheti a Kormánytól, külön jogszabály alapján, települése katasztrófa sújtotta területté történő nyilvántartását.

20. § (1) A polgármester a településen a védekezés során:

a) irányítja a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenységet,

b) halasztást nem tűrő esetben átmeneti jelleggel elrendeli az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges intézkedéseket, és erről haladéktalanul értesíti a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökét,

c) szervezi és irányítja a lakosság védelmét, kitelepítését, kimenekítését, illetőleg befogadását és visszatelepítését,

d) szervezi és irányítja az anyagi javak védelmét, a lakosság létfenntartásához szükséges anyagi javakkal történő ellátását,

e) elrendeli a megyei közgyűlés elnökének, a főpolgármesternek a rendelkezése alapján - vagy halasztást nem tűrő esetben annak utólagos tájékoztatásával - polgári védelmi szervezetek alkalmazását,

f) együttműködik más települések polgármestereivel, a védekezésbe bevont más szervezetekkel a katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásában.

(2) A megyei, fővárosi és a helyi védelmi bizottság elnökei katasztrófavédelmi szakmai feladatait a 25. § (1) bekezdésében rögzített rendvédelmi szervek közreműködésével látja el."

Kat IV. fejezetében tárgyalt „*A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés szabályai*” című a polgármester számára egyéb speciális feladatokat határozott meg a település védelme érdekében.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény a Kat. rendelkezést is figyelembe véve szabályozta a védelmi bizottságokat. A védelmi igazgatás működése érdekében a bizottságok hatáskörét minősített helyzetben, honvédelmi ügyekben – közigazgatási átszervezés miatt – a megyei közgyűlés elnöke, illetőleg a főpolgármester gyakorolta. A törvény tételesen

meghatározta a védelmi bizottság összetételét és a működésének keretszabályait. A főváros kerületeiben, a megyei jogú és a védelmi bizottság által kijelölt városokban (körzetekben) a városi (kerületi) polgármester vezetésével helyi védelmi bizottságok látták el a helyi honvédelmi feladatokat. A törvény továbbra sem tette kötelezővé minden településen védelmi bizottság létrehozását. A védelmi bizottságok szervezetében, működésében az 1993-as honvédelmi törvény rendelkezéseitől nagy eltérés nem volt tapasztalható. Az eltéréseket az államszervezetben, közigazgatásban, honvédség szervezetében bekövetkezett módosulások jelentették. A bizottság általános feladatai változatlanok voltak.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény Magyarország Alaptörvényéhez igazítja a honvédelem rendszerét. A védelmi bizottság feladatrendszerében változás történt. A helyi védelmi bizottságok vonatkozásában szintén módosulás történt. Továbbra is a megyei védelmi bizottság döntési szubjektív elemeket tartalmazó döntésén múlt – főváros kerületei és a megyei jogú városok kivételével -, hogy hol hozott létre helyi védelmi bizottságot. A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény 2013. január 01-től megváltoztatta ezen előírást és ettől az időponttól kezdődően minden járásban és a főváros kerületeiben helyi védelmi bizottságot kell működtetni. Ezzel a helyi bizottságok létrehozásának szubjektív eleme kiiktatásra került. A megyei védelmi bizottság elnöke honvédelmi igazgatási feladatok tekintetében hatósági jogkör gyakorlója. A honvédelmi miniszter továbbra is törvényességi felügyeletet gyakorol a bizottság tevékenysége fölött. Egy egységes védelmi bizottsági rendszer került felállításra. A megyei védelmi bizottság alaprendelkezésében a honvédelmi felkészítés mellett önállóan nevesítve lett a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladat is.

Megyei Védelmi Bizottság a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely az illetékességi területén ellátja a törvényben és kormányrendeletben számára megállapított

honvédelmi felkészítéssel és katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat. A megyei védelmi bizottság elnöke a honvédelmi igazgatási feladatok vonatkozásában hatósági jogkört gyakorol. A honvédelmi feladatok végrehajtásakor a rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, szükségállapot és váratlan támadás idején bevezetett intézkedések végrehajtása során a megyei védelmi bizottság teljes jogkörét annak elnöke a Honvédség állományába tartozó elnökhelyettessel egyetértésben gyakorolja. A megyei védelmi bizottság elnöke a kormány megbízott, elnökhelyettesei a honvédelmi feladatok tekintetében a Honvédség állományába tartozó tényleges állományú katona, a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője.

A járásokban és a fővárosi kerületekben helyi védelmi bizottság működik. A helyi védelmi bizottság a megyei védelmi bizottság irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely az illetékességi területén irányítja és összehangolja a honvédelmi felkészítés helyi feladatainak végrehajtását. A helyi védelmi bizottságok illetékességi területe a járásokhoz, illetve a fővárosi kerületekhez igazodik. A helyi védelmi bizottság területi szerv. A helyi védelmi bizottság elnöke a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatal (a továbbiakban: járási hivatal) vezetője, elnökhelyettesei a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy, a honvédelmi feladatok tekintetében a Honvédség állományából szükség esetén vezényelt tényleges állományú katona.

A védelmi bizottság tagjai az elnökön és az elnökhelyettesen kívül:

- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv kivételével a rendvédelmi szerveknek a helyi védelmi bizottság illetékességi területe szerinti vezetője,
- a helyi védelmi bizottság illetékességi területén működő, a helyi védelmi bizottság feladatrendszerében érintett szakigazgatási szerv vezetője,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal képviselője,

- különleges jogrend bevezetése esetén a katonai igazgatási szerv képviselője.

„25. § (1) A megyei védelmi bizottság a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely az illetékességi területén ellátja a törvényben és kormányrendeletben számára megállapított honvédelmi felkészítéssel és katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat. A Kormány a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja a megyei védelmi bizottságok honvédelmi feladatainak végrehajtását.

(2) A megyei védelmi bizottság elnöke a honvédelmi igazgatási feladatok vonatkozásában hatósági jogkört gyakorol.

(3) A honvédelmi feladatok végrehajtásakor a rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, szükségállapot és váratlan támadás idején bevezetett intézkedések végrehajtása során a megyei védelmi bizottság teljes jogkörét annak elnöke a Honvédség állományába tartozó elnökhelyettessel egyetértésben gyakorolja.

(4) A megyei védelmi bizottság elnöke a kormány megbízott, elnökhelyettesei a honvédelmi feladatok tekintetében a Honvédség állományába tartozó tényleges állományú katona, a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője. Tagjai az elnökön és az elnökhelyettesen kívül

- a) a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester,*
- b) a megyei jogú város polgármestere,*
- c) a fővárosi és megyei kormányhivatal főigazgatója,*
- d) a katonai igazgatás területi szervének vezetője, képviselője,*
- e) a megyei, fővárosi rendőrfőkapitány,*
- f) az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője,*
- g) a vízügyi igazgatási szerv képviselője,*
- h) a megyei védelmi bizottság titkára.*

(5) A megyei védelmi bizottság ülésein tanácskozási joggal részt vevő, állandó meghívottak körét a Kormány rendeletben állapítja meg. A megyei védelmi bizottság elnöke az ülésre tanácskozási joggal más személyeket is meghívhat. A helyi védelmi

bizottság feladatkörét érintő döntésben részt vesz a helyi védelmi bizottság elnöke is.

*(6) A megyei védelmi bizottság testületi szerv. Szervezeti és működési rendjét a honvédelemért felelős miniszter, valamint a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter előzetes hozzájárulásával maga állapítja meg.*²⁹

A védelmi bizottság feladatait párhuzamosan a katasztrófa védelmi feladatok rendszeréhez igazodóan a Kat. is szabályozza.

„8. A megyei, fővárosi és helyi védelmi bizottság feladatai

10. § *A megyei, a fővárosi, illetve a helyi védelmi bizottság az illetékességi területén összehangolja a katasztrófák elleni védekezésben közreműködő szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátását és az arra való felkészülést.*

11. § (1) *A megyei, fővárosi védelmi bizottság az illetékességi területén irányítja és összehangolja a helyi védelmi bizottságok, a főpolgármester, a megyei közgyűlési elnök, a polgármesterek katasztrófavédelmi feladatait.*

(2) A megyei, fővárosi védelmi bizottság a felkészülés érdekében:

a) összehangolja a katasztrófavédelemben érintett szervek jogszabályokban és szakmai irányelvekben meghatározott felkészülési feladatait,

b) irányítja a polgármester védelmi felkészülési tevékenységét,

c) irányítja a hatáskörébe tartozó katasztrófavédelmi tervező tevékenységet,

d) szervezi a települések (a kerületek) közötti kölcsönös segítségnyújtást, értesítést, riasztást és tájékoztatást,

e) gondoskodik más megyékkal és a fővárossal történő együttműködés, kölcsönös segélynyújtás feltételeinek biztosításáról,

f) szervezi a közigazgatási szervek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a civil szervezetekkel területi szintű együttműködését,

²⁹ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény

g) szervezi a lakosság és a védekezésben érintett szervezetek riasztásának és tájékoztatásának előkészítését és végrehajtását,

h) felelős a polgári védelmi kötelezettségen alapuló területi polgári védelmi szervezetek létrehozásáért,

i) felelős a védekezéshez szükséges vezetési rendszer fenntartásáért, működőképességének biztosításáért.”³⁰

A Kat. pontosan meghatározza a különböző szintű védelmi bizottságok és elnökeik feladatait, kijelöli hatásköreiket. A védelmi bizottságok elnökeinek önálló hatáskörei is kijelölésre kerülnek. Az elnök kiemelt szerepet tölt be a bizottságokban, mert a hatósági jogkörök címzettje. A polgármesterek helyi szinten jelentős feladatot látnak el a védekezésben, s a tevékenységük megerősítése érdekében közbiztonsági referens kijelölésére kap lehetőséget. A védekezési feladatok hatékony végrehajtása érdekében a polgármester igénybe veheti a közfoglalkoztatási támogatást. A megyei védelmi bizottság elnöke ellentétben a honvédelmi igazgatási területtel, katasztrófavédelmi területen nem rendelkezik hatósági jogosítványokkal. A felkészülés és a védekezés időszakára elkülönítve kerül meghatározásra a bizottság által végrehajtandó feladatok köre. A védelmi bizottságok és a polgármesterek feladatait részletesen a Kat. végrehajtására kiadott 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról (a továbbiakban: rendelet) tartalmazza. További feladatokat BM rendeletek határoznak meg. A rendelet az alábbiakba határozza meg a megyei védelmi bizottságok elnökeinek védekezéssel kapcsolatos feladatait:

„9. § (1) A megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke

a) meghatározza a védekezés területi feladatait, ellenőrzi azok végrehajtását, illetve elrendeli a területi polgári védelmi erők bevonását,

b) kijelöli a védekezés koordinálásáért felelős személyt,

³⁰ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

c) a hatáskörét meghaladó esetekben a kormányzati koordinációs szerv útján kezdeményezi a Kormány döntését,

d) a kormányzati koordinációs szerv útján, illetve amennyiben az intézkedés késedelme elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna, közvetlenül a Magyar Honvédség Központi Ügylet útján kezdeményezi a Magyar Honvédség védekezésbe történő bevonását, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének egyidejű tájékoztatása mellett,

e) koordinálja a védekezésben részt vevő helyi védelmi bizottságok, polgármesterek tevékenységét,

f) gondoskodik a helyreállítás sorrendjének és ütemének megvalósításáról,

g) intézkedik a lakosság alapvető ellátásának biztosításáról a normál életkörülmények helyreállításáig,

h) meghatározza az illetékességi területén működő közigazgatási szervek helyreállítással kapcsolatos feladatait,

i) koordinálja a humanitárius segélyek elosztását,

j) katasztrófavédelmi operatív feladatainak ellátásához a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve közreműködésével a célnak megfelelően kialakított és felszerelt, folyamatosan üzemképes állapotban tartott vezetési pontot tart fent.

(2) A megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke a katasztrófavédelmi feladatok ellátásával kapcsolatos előterjesztéseket és döntéseket a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője útján felterjeszti a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszternek.

9/A. § (1) A megyei, fővárosi védelmi bizottság a szervezeti és működési rendjére vonatkozó szabályozóban rögzíti a katasztrófák elleni védekezés során követendő feladatellátási- és munkarendjét.

(2) A védekezési feladatok végrehajtását - a megyei, fővárosi védelmi bizottság döntésének megfelelően - a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság vagy a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság vezetője (a továbbiakban: igazgató) által kijelölt személy hangolja össze.

(3) A megyei, fővárosi védelmi bizottság a katasztrófavédelmi operatív tevékenységének támogatása érdekében operatív munkaszervet működtet.

(4) A megyei, fővárosi védelmi bizottság területi operatív munkaszervével a megyei, fővárosi védelmi bizottság illetékességi területén lévő helyi védelmi bizottság melletti helyi operatív munkaszerv folyamatosan együttműködik a megyei, fővárosi védelmi bizottság döntéseinek keretei között.

(5) A megyei, fővárosi védelmi bizottság a területi operatív munkaszerve bevonásával

a) intézkedéseiről folyamatosan tájékoztatja a kormányzati koordinációs szerv és a kormányzati koordinációs szerv operatív szerve vezetőjét és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 46. § szerinti miniszteri biztost,

b) végrehajtja a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, valamint a Kat. 46. § szerinti miniszteri biztos által meghatározott mentési feladatokat,

c) irányítja a védekezésben részt vevő szervek tevékenységét és koordinálja a felajánlásokat,

d) kezdeményezheti más megyék vagy a főváros polgári védelmi szervezeteinek alkalmazását, továbbá a Magyar Honvédség közreműködését,

e) illetékességi területén működő közigazgatási szervek részére a védekezéssel és a felkészüléssel összefüggő feladatot határozhat meg a katasztrófák elleni védekezés feladatainak összehangolása érdekében,

f) felügyeli a lakosság tájékoztatásával kapcsolatos tevékenységet.

(6) A védelmi bizottság a katasztrófavédelmi feladatainak végrehajtása során a védelmi célú infokommunikációs rendszereket alkalmazza.”

A meghatározott feladatok áttekintése során megállapítható, hogy a védekezés időszakában a védelmi bizottság konzultációs, javaslattevő és végrehajtó feladatokat lát el, míg az irányítás egy

kézben van, s ez az irányító a védelmi bizottság elnöke. A megyei védelmi bizottság védekezési feladataihoz a hivatásos katasztrófavédelmi szervek területi szerve biztosítja a megfelelő technikai és személyi háttérrel rendelkező vezetési pontot.

5. Összefoglalás

A katasztrófák terjedelmük és a társadalomra, valamint a gazdaságra gyakorolt hatásuk miatt megkövetelik, hogy az ellenük való védekezés egységes, komplex irányítását. A katasztrófavédelmi igazgatás feladatrendszere folyamatosan bővül, a benne résztvevő szervezetek (honvédség, hivatásos katasztrófavédelmi szervek, védelmi bizottságok, kormány, önkormányzatok, önkéntes szervezetek, stb.) tevékenységi köre specializálódik. 1976 - ban kiadott honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény adta meg a keretet a különböző szintű védelmi bizottságok későbbi megalakításához. A lakosság védelmének biztosítása mind harci cselekmények, mind természeti és ember által okozott katasztrófák esetén fontos feladat. Ezt a tevékenységet sokáig hol katonai, hol a rendvédelmi szervezet szervezetében, vagy irányítása alatt lévő polgári védelmi egységek végezték katonai feladat rendszere keretein belül. E tevékenységben a településekre is feladatok hárultak, hiszen a lakosság tevékeny részvétele nélkül nem megoldható a feladat. A nemzetközi katonai, társadalmi, gazdasági változások következtében a honvédelmi feladatokban megjelenő polgári védelmi tevékenység csak a fegyveres összetűzések eseteire korlátozódott. A természeti és ember által okozott katasztrófák elleni védekezés során megjelenő polgári védelmi feladatok a katasztrófavédelmi rendszerben jelennek meg. A feladatok során vannak átfedések. A védelmi bizottságok elsődlegesen a katonai igazgatási feladatokra lettek létrehozva, de a változások következtében feladatrendszerükben egyre nagyobb mértékben megjelentek a nem fegyveres konfliktusok (természeti és emberi katasztrófák) esetében a „polgárok védelmét” szolgáló feladatok. A megyei, fővárosi és helyi védelmi bizottságok fontos szerepet töltenek be a védekezésre való felkészülésben, s biztosítják

illetékességi területükön a védekezés egységes irányítását. A katasztrófavédelmi igazgatás mind feladataiban, mind a végrehajtásában résztvevő szervezetek vonatkozásában folyamatos megújuláson, változáson megy keresztül. Az 1976. és 2013. közötti változást mutattam be nagy vonalakban.

Varga Attila Ferenc

A védelmi bizottsági rendszer kialakulása, fejlődése¹

I/ A közfelfogás szerint *bizottság* alatt egy konkrét tevékenység elvégzésére, kérdés megvitatására, döntések meghozatalára, bizonyos ügy előkészítésére, megvizsgálására, felelős irányítására, elintézésére vagy ellenőrzésére alakult, választott, vagy kiküldött, kisebb létszámú testületet, csoportot értünk.²

A bizottsági forma akkor lehet eredményes, ha tagjai a közös cél érdekében összehangoltan, egységesen, egymást segítve, kiegészítve, képességeik és lehetőségeik szükség szerinti rendelkezésre bocsátásával vesznek részt az együttes feladatvégrehajtásban. Az is nyilvánvaló azonban, hogy több, egymással szigorú alá-fölérendeltségi viszonyban nem álló személy közös tevékenysége esetén megjelenhetnek eltérő nézetek, sajátos érdekek, egyéni ambíciók, vagy éppen másokra nem érvényes korlátok, amelyeknek a testületen belüli esetleges konfliktusa nem feltétlenül mozdítja elő a kijelölt cél elérését. Különösképpen a döntéshozatal céljából létrehozott, vagy ilyen feladatot is ellátó bizottságok működésével szemben szokott kritikaként megfogalmazódni az, hogy – éppen a tagság fent említett megosztottsága miatt – a határozathozatal nehézkes, a parttalan viták és végeláthatatlan

¹ A jelen tanulmányban foglaltak a szerzőnek a vonatkozó szakirodalom, valamint a releváns jogszabályok és egyéb normák alapján kialakított álláspontját tükrözik, és nem feltétlenül egyeznek meg a Honvédelmi Minisztérium, vagy a HM Védelmi Hivatal hivatalos álláspontjával.

² Ld. Internet: http://wikiszotar.hu/wiki/magyar_ertelmezo_szotar/Kezd%C5%91lap (Letöltés: 2014. március 1.)

Jól kifejezi a bizottságok lényegét az 1862-ből származó szómagyarázat is, amely szerint bizottság „többekből álló személyzet, mely a végre bízatik meg, hogy bizonyos ügyben eljárjon”. Ld. Czuczor, Fogarassy: A magyar nyelv szótára, 1862. (<http://bizottsag.szojelentese.com/> letöltve: 2014. március 1.)

egyeztetések miatt időben elhúzódik, mindez pedig megakadályozza az eredményes működést.

Elengedhetetlen tehát, hogy a bizottságok működése során megteremtődjön az egyensúly a kollektív bölcsesség elve, valamint az operativitás és hatékonyság követelménye között. Ennek jól bevált eszközei lehetnek a működés megfelelő szabályozása, a feladatvégrehajtás átgondolt tervezése, a tevékenységek centralizált irányítása, a felettes szerv részéről megvalósított felügyeletgyakorlás, stb.

II/ Az elmúlt években a védelmi igazgatás³ szervezet-és feladatrendszere folyamatos – jóllehet intenzitásában mindig változó – átalakításon ment keresztül. A változásokat főleg az alábbi tényezők inspirálták:

- válaszadás a biztonságpolitikai környezet változásaira;⁴
- jogszabályi változások;⁵

³ A ma használatos definíció szerint a védelmi igazgatás a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtható, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét. Ld. a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hvt. vhr.) 1. § n) pont.

⁴ A biztonságpolitikai környezet változása a védelmi igazgatáson belül értelemszerűen elsősorban a honvédelmi igazgatás területét érinti: a felkészülés/felkészítés tematikája, a tartalékok képzése, mértéke, a Magyar Honvédség erőinek polgári és katonai célok érdekében történő felhasználása szorosan összekapcsolódik az aktuális biztonságpolitikai környezettel.

- a közigazgatási rendszer átalakítása;⁶
- az államigazgatás intézményrendszerének változásai;⁷
- hatékonyabb működésre, az erőforrások jobb felhasználására törekvés;⁸
- az önkormányzatiság, vagy inkább a centralizáció (állam szerepének) hangsúlyozása, előtérbe helyezése.
- Amennyiben a fenti tényezők által indukált változásokat a védelmi bizottságokra vonatkoztatjuk, egyértelműen kirajzolódnak az alábbi tendenciák:
 - a bizottságok feletti, kezdetben elvi/politikai irányítás szakmai irányítássá változása;
 - egyre komplexebb bizottsági feladat- és hatáskör (mind több feladat és döntési jogosultság megjelenése egyre szerteágazóbb szakterületeken);
 - a feladatrendszer szabályozó normák számának emelkedése, tartalmának folyamatos változása;
 - a feladatrendszerben a felkészülés és a védekezés/veszélyelhárítás időszakának elkülönülése, a végrehajtás időszakában a bizottsági elnöki jogkörök erősödése;
 - hatósági jogkörök térhódítása;
 - a bizottság létszámának növekedése, a tagság összetételének állandó változása.

Mindezekkel kapcsolatban az alábbiakat érdemes megemlíteni:

⁵ Példaként említhető a polgári védelmi feladatok irányításának átvétele a honvédelmi tárcától a belügyi tárcához, vagy a polgári védelmi, tűzoltósági feladatok beolvasztása a katasztrófavédelem átfogó feladatrendszerébe.

⁶ Ld. a tanácsrendszer követően az önkormányzati rendszer kialakítása 1990-ben, vagy a járási rendszer létrehozása 2013. január 1-el.

⁷ Pl. minisztériumok létrehozása/megszüntetése, kormányhivatalok létrehozása

⁸ Pl. a védelmi bizottságok teljes vagy részbeni gazdálkodási önállóságának megszüntetése, a pénzügyek intézésének átvétele a kormányhivatalok által.

a) A kezdetben honvédelminek, majd később védelminek nevezett bizottságok a honvédelmi politika területi érvényesítőjéből a honvédelmi igazgatás és – amint arra a névváltozás is utal – egyéb védelmi igazgatási területek közép szintű szakmai irányítói, döntéshozói lettek.

A szakmaiság a bizottságok feletti irányítási jogkörök változásában is megmutatkozott. A Minisztertanács Honvédelmi Bizottsága, annak megszűnését követően pedig a Minisztertanács, végül a Kormány irányítása alatt álló (hon)védelmi bizottságok feletti szakmai irányítást fokozatosan átvették az illetékes szakminiszterek.⁹ Ez a többes szakmai irányítás azonban csak akkor működhet zökkenőmentesen, ha a központi szervek ezirányú feladat- és hatáskörei egyértelműen elkülönülnek, és az irányítási funkciókban is megvalósul egyfajta profiltisztítás. A közelmúltban a védelmi igazgatás terén tanúsított kodifikációs erőfeszítések éppen ezt a célt igyekeztek elérni, amelynek eredményeként – legalábbis központi szinten, és csak két kiemelt szakterületen (honvédelem, katasztrófavédelem), de sarkalatos törvényekben rögzítve¹⁰ – egyértelművé váltak a védelmi igazgatás területi szintje feletti irányítási jogosultságok, amelyek gyakorlása azonban nem járhat

⁹ A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 15. § (2) bekezdése csak honvédelmi feladatokat említett, így az „illetékes miniszter” beazonosítása nem okozott gondot. A honvédelmi törvény végrehajtási kormányrendelete (178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés) azonban már úgy fogalmazott, hogy az egyes részfeladatok szakmai irányítását a Kormány a feladatkör szerint illetékes miniszter útján látja el.

¹⁰ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 25. § (1) bekezdése alapján a Kormány a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja a megyei védelmi bizottságok (a továbbiakban: MVB) honvédelmi feladatainak végrehajtását. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 5. § j) pontja szerint a Kormány a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter útján irányítja a MVB-k katasztrófavédelmi feladatainak végrehajtását.

más szerv hatáskörének elvonásával, vagy más szerv (személy) irányítási jogának sérelmével.

A szakmai irányítás témakörével kapcsolatban feltétlenül ki kell emelni, hogy az MVB-k feletti irányítási jogok elsődleges címzettje a Kormány, amely e jogait az illetékes szakminiszterek útján gyakorolja. Jóllehet a szakminiszter az őt megillető irányítási jogkör bizonyos részeinek tényleges gyakorlását a vezetése alá tartozó tárca egyes szervezeti elemeire bízhatja, a továbbdelegálása (szubdelegáció) az adott szaktárca alárendeltségébe tartozó, de a tárcától mégis külön működő valamely szervezetre nem megengedett.¹¹

Más kérdésként kell kezelni azt az esetet, amikor több megyére vonatkozóan veszélyhelyzet kihirdetésére kerül sor, vagy az adott katasztrófa elhárítása érdekében ez egyébként szükségesnek mutatkozik, és a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter – legfeljebb a veszélyhelyzet fennállásáig – miniszteri biztost nevez ki. Ebben az esetben a miniszteri biztos a védelmi bizottságok felett bizonyos fokú irányítási jogosultságot szerez, például – ebben a minőségében – az MVB elnökét utasíthatja.¹²

A veszélyhelyzettől – mint különleges jogrendi időszakról¹³ – meg kell különböztetnünk a katasztrófaveszély¹⁴ időszakát, amely

¹¹ Nincs tehát irányítási, utasítási joga az MVB-k vagy elnökeik felett sem a HM Védelmi Hivatal vezetőjének, sem a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: BM OKF) főigazgatójának. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy az érintett vezetők a saját alárendeltjeik (ld. az MVB Titkárság állományába tartozó hivatásos állomány, vagy az MVB elnökhelyettesei) vonatkozásában szakterületüket illetően utasítást adjanak, amely befolyásolhatja az MVB Titkárságok és – közvetve, pl. valamely döntés kezdeményezése révén – az MVB-k szakmai működését is.

¹² Ld. Kat. 46. § (1)-(2) bekezdések

¹³ Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerint a Kormány „az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki (...)”

¹⁴ A Kat. 43. § (1) bekezdése szerinti, katasztrófaveszély esetén a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője a katasztrófavédelmi

esetén – értelemszerűen – nem alkalmazandók a különleges jogrendre vonatkozó szabályok, és az irányítási jogkörökben sem következik be változás a normál időszakhoz képest.¹⁵

Ami az irányítási jogkörök elkülönítését illeti, a tiszta képet némiképp árnyalja az a körülmény, hogy a védelmi bizottságok elnökei a megyei, illetve járási kormányhivatalok vezetői (kormány megbízottak, illetve járási hivatalvezetők) is, ez utóbbi minőségükben pedig szakmailag a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: KIM) irányítása alá tartoznak.¹⁶ További kapcsolódást jelent, hogy a védelmi bizottságok gazdasági ügyeit a megyei kormányhivatalok intézik, a bizottság ügyiratforgalma pedig a kormányhivatalok belső levelező rendszerén keresztül történik. Ehhez járul még az is, hogy az MVB-k titkársága a megyei kormányhivatal szervezetében (törzshivatalában), önálló

feladatok ellátása keretében – a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által előzetesen jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv szerint – azonnal intézkedik az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak, a kritikus infrastruktúrák védelme, a lakosság alapvető ellátásának biztosítása, valamint a katasztrófa következményeinek lehető legkisebbre csökkentése érdekében.

¹⁵ Az e témával kapcsolatos szakértői egyeztetések során kikristályosodott az a – ma már széles körben elfogadott – álláspont, miszerint a központi veszélyelhárítási terv alapján BM OKF főigazgatója csak a hivatásos katasztrófavédelmi szervek – illetve a belügyminiszter felhatalmazása esetén a belügyi ágazat szervei – vonatkozásában rendelkezik utasításadási joggal. A veszélyelhárítási tervben megnevezett egyéb szervek tekintetében a BM OKF főigazgatójának kezdeményezési joga van intézkedések megtételére, de arra is lehetősége van, hogy katasztrófavészély megállapítása esetén bármely más szerv felé jelzéssel vagy felhívással éljen. Ennek a jelzésnek azonban nincs kötelező ereje.

¹⁶ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvény módosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: Kormhiv.tv.) 6. § (1) bekezdése szerint a fővárosi és megyei kormányhivaltal – törvényben foglalt esetek kivételével – a Kormány a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter útján irányítja.

osztály jogállású szervezetként helyezkedik el, a titkárok pedig – megtartva ugyan eredeti állományviszonyukat (státuszukat) – a kormány megbízottak szakmai irányítása alá is tartoznak. Még egyértelműbb a kapcsolódás a helyi védelmi bizottságok (a továbbiakban: HVB) esetében, hiszen a hatályos szabályozás¹⁷ szerint a titkári feladatokat a járási hivatalvezető helyettese látja el.

A szigorúan vett szakmai irányítás mellett tehát feltétlenül figyelembe kell venni a szervezetrendszeren keresztül érvényesülő, működéssel kapcsolatos (funkcionális) irányítási jogosítványokat is. Funkcionálás feladatnak tekinthetők például az alábbiak:

- MVB ülések összehívása;
- MVB ülések levezetése, ennek keretében határozatképesség megállapítása, napirendi pontok előterjesztése, döntés szavazásra bocsátása (szavazásnál az elnököt helyettesítő személyt nem illeti meg többlet szavazati jog, vagyis saját jogon továbbra is egy szavazata van), kép- és/vagy hangfelvétel készítésének engedélyezése/elrendelése, jegyzőkönyv aláírása, stb.;
- a Titkárság tevékenységének irányítása, e körben a titkár, illetve a Titkárság állományába tartozó, illetve az ott feladatot végrehajtó személy részére – nem szakmai kérdésben – utasítás adása;
- MVB munkacsoport(ok) aktivizálása;
- a MVB feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésekben kapcsolattartás a szakmai irányítást gyakorló minisztériumok és más illetékes szervezetek kijelölt képviselőivel;
- MVB határozatok aláírása;
- protokolláris feladatok;
- sajtónyilatkozat.

Az elmúlt időszakban a szakmai és a funkcionális irányítással összefüggő kérdések főként az MVB elnökök helyettesítésével összefüggésben merültek fel. Önmagában nem okozott problémát az, hogy az MVB elnököt távollétében honvédelmi kérdések

¹⁷ Ld. a Hvt. vhr. 32. § (3) bekezdését

tekintetében a honvédelmi elnökhelyettes, katasztrófavédelmi kérdésekben pedig a katasztrófavédelmi elnökhelyettes helyettesíti. Az MVB feladatkörébe azonban számos olyan más terület is tartozik, amelyek nem tartoznak sem a honvédelmi, sem a katasztrófavédelmi szakterülethez. Megoldást kellett tehát találni arra kérdésre, hogy ilyen típusú szakmai ügyekben, illetve a nem szakmai (funkcionális) kérdésekben ki helyettesítse az elnököt.

Abból a jogszabályi rendelkezésből következően, miszerint a kormány megbízottat általános jogkörben a kormányhivatal főigazgatója helyettesíti¹⁸, az is logikusan következett, hogy az MVB elnököt a funkcionális – vagyis nem szakmai, tehát nem honvédelmi vagy katasztrófavédelmi – teendőinek ellátásában a főigazgató helyettesítse. Ehhez mindenekelőtt arra volt szükség, hogy a főigazgató az MVB tagjává váljon, ami a Hvt. 2012. július 6-i módosításával meg is történt.¹⁹

b) A jogi környezet állandó változása komoly kihívás elé állítja a védelmi bizottságokat, azok elnökeit és tagjait. Amint a fentiekben erre már utalás történt, nem csupán az egyre bővülő feladatkört megjelenítő új jogszabályok megismerése, elemzése, feldolgozása a feladat, hanem jelentős mennyiségű energiát emészt fel a már meglévő feladat- és hatáskört tartalmazó jogszabálytömeg folyamatos változásának figyelemmel kísérése is. Példaként: mintegy 15 törvény és közel 20 kormányrendelet érinti közvetlenül a védelmi bizottságok feladat- és hatáskörét, nem említve ehelyütt a kapcsolódó egyéb jogszabályokat, illetve a közjogi szervezetszabályozó eszközöket. Emellett, megvizsgálva csupán a védelmi igazgatás két szakterületét (honvédelmi és katasztrófavédelmi igazgatás) meghatározó legfontosabb jogszabályokat, szembetűnő, hogy

¹⁸ Korm.hiv.tv. 12. § (2) bekezdés

¹⁹ Ezt megelőzően a kormányhivatal főigazgatója az MVB ülésekre kötelezően meghívandó személyek listáján szerepelt. Ld. Hvt. vhr. 29. § (1) bekezdés d) pont.

- az elmúlt tíz év két honvédelmi törvénye a mai napig összesen 24-szer módosult²⁰, végrehajtási kormányrendeleteik összesen 20-szor változtak;²¹
- 2000. január 1. óta az egymást követő katasztrófavédelmi törvények módosítására összesen 20-szor²², végrehajtási kormányrendeleteik megváltoztatására 21-szer került sor.²³

Jelen tanulmány szerzője nem állítja azt, hogy a fent jelzett jogszabály-módosítások mindegyike közvetlenül és alapjaiban érintette a védelmi bizottságok szervezetét, vagy feladat- és hatáskörét. Mégis – tekintettel arra, hogy a fenti felsorolás messze nem teljes – leszögezhető, hogy a releváns joganyag feldolgozása, a szükséges átalakítások elvégzése, továbbá – a szerteágazó feladatrendszer alapján – a védelmi bizottságokkal együttműködő számtalan szervezet időszakos megjelenéséhez, átalakulásához, megszűnéséhez, valamint feladatrendszerükben bekövetkező változásokhoz igazodás olyan konstans feladatot jelent, amelynek végrehajtása csak megfelelő színvonalú technológiával és humán háttérbázissal támogatott, magas szakmai felkészültséggel rendelkező bizottsági tagoktól, elnököktől várható el.

c) A védelmi bizottságok feladat- és hatáskörét rögzítő jogszabályok rendelkezéseiből az is egyértelműen kitűnik, hogy a testületi formában történő döntéshozatalra a jogalkotók többnyire a felkészülés/felkészítés, a feladat-végrehajtás tervezése, feltételeinek megteremtése terén számítanak, míg a végrehajtás (veszélyelhárítás, válságkezelés, stb.) időszakában az egyszemélyi, felelős vezetői dön-

²⁰ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 16-szor, a Hvt. – 2 év alatt(!) – már 8-szor módosult.

²¹ A 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet 12-szer, a Hvt. vhr. eddig 7-szer változott.

²² A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény 11-szer, a Kat. – 2 év alatt(!) – 9-szer változott.

²³ Az 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet 15-ször, a Kat. végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a mai napig 6-szor módosult.

téshozatalt preferálják, amelyben a bizottságnak szakmai döntés-előkészítő, végrehajtás-koordináló, ellenőrző szerep jut.²⁴

Az MVB elnök döntési jogkörei legmarkánsabban a honvédelmi típusú különleges jogrendi működés során jelennek meg, amikor *de jure* megszűnik a testületi döntéshozatal, és – saját feladat- és hatáskörén túl – a bizottság feladat- és hatáskörét is annak elnöke gyakorolja. Ez jelenik meg a honvédelmi törvény azon rendelkezésében, amely szerint a honvédelmi feladatok végrehajtásakor a rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, szükségállapot és váratlan támadás idején bevezetett intézkedések végrehajtása során az MVB teljes jogkörét annak elnöke a Honvédség állományába tartozó elnökhelyettessel egyetértésben gyakorolja.²⁵ Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a HVB-k esetében a jogszabály nem tesz lehetővé ugyanilyen rendkívüli jogkörgyakorlást.

Figyelemre méltó, hogy katasztrófa típusú különleges jogrendi időszakban (veszélyhelyzet) nincs automatikus jogkörátruházás a védelmi bizottságok és elnökeik között. Ennek ellenére, a katasztrófavédelmi törvénytől egyáltalán nem idegen a döntési jogköröknek a bizottsági elnökökre delegálása, sőt, a végrehajtás fázisában alapesetnek tekinthető. Katasztrófavédelmi ügyekben tehát az elnöki jogkörgyakorlás „saját jogon”, nem pedig az eredetileg

²⁴ Jól példázza ezt az MVB-k elnökeinek hangsúlyos szerepe a katasztrófavédelmi, vagy a honvédelmi szabályozásban. Ld. a Kat. 12-13. §-ait, továbbá a Hvt. 25. § (3) bekezdését.

²⁵ Hvt. 25. § (3) bekezdés. A honvédelmi elnökhelyettes egyetértése az alapvetően nem honvédelmi szakember MVB elnök döntéseinek szakmai megalapozását szolgálja, praktikusán szemlélve értelmezhető quasi vétőjognak is. A szabályozásból azonban nem tűnik ki egyértelműen, hogy a honvédelmi elnökhelyettes mikor és milyen formában gyakorolja az egyetértési jogát: a) a döntés-előkészítés folyamatában, a döntéstervezettel kapcsolatban nyilvánítja-e ki támogató véleményét; b) a döntéshozatal egyfajta együtdöntés keretében valósul-e meg (pl. az elnöki határozatok kettős aláírása); c) a már meghozott elnöki döntések hatályba lépése tekintetében jelent-e sine qua non feltételt az utólagos egyetértés kinyilvánítása (pl. ellenjegyzés).

testületinek minősülő jogkörök átszállása következtében történik. Ugyanakkor – jóllehet nem a védelmi bizottságok vonatkozásában – a katasztrófavédelmi törvény is ismeri a különleges jogrendi időszakban a testületi döntési jogkörök egyszemélyi gyakorlásának lehetőségét: veszélyhelyzetben ugyanis a települési önkormányzat képviselő-testületének, illetve a fővárosi, vagy megyei közgyűlésnek a feladat- és hatáskörét a polgármester, a főpolgármester, illetve a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja.²⁶

d) Különös tekintettel a védelmi bizottságok és elnökeik döntési kompetenciájába tartozó témakörökre, nem igényel különösebb magyarázatot az az elvárás, hogy a meghozott döntések végrehajtása kötelezően megtörténjen. Az államigazgatás szervezetrendszerében nem okoz különösebb nehézséget a jogszabályokban szereplő, és az adott államigazgatási szerv hatáskörét körvonalazó *irányítás, felügyelet, ellenőrzés* kifejezések értelmezése, tartalmának meghatározása.²⁷ Az is viszonylag egyértelmű, hogy az az államigazgatási szerv, amely – akár az irányítási jog gyakorlása keretében, akár kifejezetten erre irányuló felhatalmazás alapján – utasítás adására jogosult, számíthat arra, hogy az utasított államigazgatási szerv a kapott feladatot végrehajtja. Amennyiben erre mégsem kerül sor, az utasítást adó szerv az utasított szerv felettes szerve útján érheti el a feladat végrehajtását, indokolt esetben akár kezdeményezheti is az utasított szerv (vezetőjének, ügyintézőjének) felelősségre vonását.

Mindez nem ennyire nyilvánvaló az olyan relációban, amikor az utasított természetes, vagy – nem az államigazgatás rendszerébe tartozó – egyéb jogi személy. Szükségesnek mutatkozott tehát a kikényszerítés (végső esetben pl. szankcionálás) lehetőségének megteremtése az önkéntes teljesítés elmaradása esetén. Mindezek alapján a honvédelmi törvény²⁸ rögzítette, hogy az MVB elnöke a honvédelmi igazgatási feladatok vonatkozásában hatósági jogkört

²⁶ Kat. 46. § (4) bekezdés

²⁷ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2. és 4. §-ai részletes kifejtik, hogy mit kell irányítás és felügyelet alatt érteni.

²⁸ Hvt. 25. § (2) bekezdés

gyakorol²⁹, amelynek köszönhetően a meghozott – és az előírt formai és tartalmi követelményeknek megfelelő – határozatok végrehajtása a megfelelő jogi eszközök (pl. bírság) révén biztosítható.

Fentiekkel ellentétben a katasztrófavédelmi törvény nem biztosít hatósági jogkört az MVB elnökök számára, hanem úgy fogalmaz, hogy az MVB elnöke (és a polgármester) „a katasztrófavédelmi feladatoknak e törvényben meghatározott irányítása és végrehajtása során államigazgatási jogkörben jár el”.³⁰

²⁹ Témánk szempontjából a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 12. § (2) bekezdés a) pontja bír relevanciával, amely szerint hatósági ügy „minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez”. Ugyanez a jogszabályhely megadja azt is, hogy milyen szerveket kell hatóságnak tekinteni. A (3) bekezdés szerint ugyanis hatóság – többek között – a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv, illetve törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztisztület vagy személy. Fenti szabályok mellett azt is figyelembe kel venni, hogy ha törvény vagy kormányrendelet egyéb szervezetet, köztisztületet vagy személyt jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására, meg kell határozni azokat az ügyeket, amelyekben a közigazgatási hatósági eljárás szabályai az irányadók. Ld. Ket. 12. § (4) bekezdés.

³⁰ Ld. Kat. 19. § (1) bekezdés. Nem teljesen egyértelmű azonban, hogy ez a rendelkezés mennyiben segíti elő az MVB elnökök döntéseinek végrehajtását. Már önmagában az „államigazgatási jogkör” beazonosítása is felvet bizonyos kérdéseket, jóllehet a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának 42. számú kollégiumi állásfoglalása – az államigazgatási jogkörben okozott károkkal összefüggésben – nyújt bizonyos eligazítást arra vonatkozóan, hogy milyen tevékenységeket kell államigazgatási jellegűnek tekinteni. Eszerint: államigazgatási jellegű „az államigazgatási feladatot ellátó szerv alkalmazottjának, illetőleg tagjának a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenysége”. A contrario, „nem államigazgatási jellegűek azok a tevékenységek, amelyek kapcsolatosak ugyan az államigazgatási szervek működésével, azonban nem az említett feladatoknak hatósági jogkörrel felruházott alkalmazottak útján való

e) A védelmi bizottságok tagsága (létszáma és összetétele) az elmúlt időszakban többször változott.³¹ Míg a létszámnak a döntéshozatal (ld. határozatképesség, szavazati arányok) szempontjából van jelentősége, addig az összetétel a meghozott döntések szakmai megalapozottsága tekintetében bírhat relevanciával. A HVB-k esetében a tagság konkrét létszáma és összetétele – a változásoktól függetlenül, alapesetben is – területenként eltérő volt (5-8 fő), és elsősorban azon múlt, hogy a HVB illetékességi területén milyen rendvédelmi, illetve centrális alárendeltségű szervek működtek.

A bizottsági üléseken résztvevő teljes létszám azonban nem csupán a tagságot jelentette. 1993-tól az állandó és teljes jogú tagokon kívül a védelmi bizottsági üléseken kötelező jelleggel, csupán tanácskozási joggal rendelkező személyek is meghívást kaptak.³² Jóllehet ezen személyek a szavazásban nem vehettek részt, jelenlétükkel, hozzászólásaikkal jelentős mértékben befolyásolhatták a bizottságok döntéseit. Mindemellett, a bizottsági döntések további szakmai megalapozása érdekében a bizottság elnökének lehetősége

ellátását célozzák”. Látható tehát, hogy a döntés (határozat) jogi megítélése szempontjából a hatósági jogkör megléte vagy hiánya az irányadó.

³¹ 1991-ben a megyei (fővárosi) honvédelmi bizottságok létszáma (beleértve az elnököt, a tagokat, és a titkárt is) egységesen 7 fő volt. Ez a szám 1993-ban – immár védelmi bizottságként – 11-re emelkedett, és ezen a létszámon a soron következő honvédelmi törvények sem változtattak (jóllehet az összetétel állandóan módosult).

³² Az MVB-k ülésein 1993-ban 5 fő, 2004-ben 8 fő, 2012-től minimum 7 fő vett részt állandó meghívottként. A HVB-k vonatkozásában a meghívandók létszámának érzékeltetése céljából elég, ha csak a jelenleg hatályos Hvt. vhr. 32/C. § rendelkezéseire utalunk. Eszerint a helyi védelmi bizottság üléseire tanácskozási joggal meg kell hívni a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott személyeket, a járási székhely polgármesterét, és az illetékességi területén található települések polgármesterei által megválasztott, a helyi védelmi bizottság által meghatározott számú polgármestert, valamint mindazokat, akiknek meghívását a helyi védelmi bizottság elnöke az adott napirend kapcsán indokoltnak tartja. A helyi védelmi bizottság üléseire tanácskozási joggal, békeidőszakban meg kell hívni a katonai igazgatási szerv képviselőjét is.

volt arra, hogy – témától függően, illetve szükség szerint – a kötelezően meghívandókon kívül más személyek részvételét is lehetővé tegye a bizottság ülésein.

III/ A védelmi bizottságok működésével összefüggésben feltétlenül meg kell említenünk néhány sajátosságot, amelyek a bizottságok speciális *közigazgatási szerv*³³ jellegével vannak összefüggésben.

Kiindulva a szakirodalomban fellelhető főbb megállapításokból³⁴, a védelmi bizottságok *közigazgatási szerv* jellegének alátámasztásaként annyit rögzíthetünk, hogy:

- jogszabály (törvény) által kerültek létrehozásra (még ha konkrét megalakulásuk külön aktussal, alakuló üléssel történt is);
- az államigazgatás hierarchikus rendszerében (területi szinten, a központi államigazgatási szervek irányítása alatt) helyezkednek el;
- az azonos szinten lévő többi védelmi bizottsággal mellérendelt viszonyban vannak;
- az állam nevében járnak el, állami feladatot hajtanak végre;
- rendelkeznek
 - más szervtől elkülönült szervezettel,
 - konkrét földrajzi illetékességgel,
 - jogszabályban rögzített feladat- és hatáskörrel;
- elsősorban végrehajtó-rendekező tevékenységet végeznek;
- feladatukat a közhatalom segítségével valósítják meg, vagyis hatáskörük keretein belül az illetékességi területükön lévő természetes és jogi személyekre nézve kötelező jogi aktusokat bocsátanak ki, amelyek végrehajtását szükség esetén kikényszerítik;
- működésük finanszírozása az állami költségvetésből történik.³⁵

³³ A Hvt. 25. § (1) bekezdése szerint az MVB a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerv. Ugyanezen törvény 28. § (1) bekezdése szerint a HVB az MVB irányítása alatt működő közigazgatási szerv.

³⁴ Ld. Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest: Osiris Kiadó, 1998. 130-143. o.

Van azonban néhány sajátosság, ami a védelmi bizottságokat atipikus közigazgatási szervvé teszi. Ezek közé tartozik például az, hogy a védelmi bizottság:

- testületi szerv³⁶, amellyel összefüggésben mindenképpen meg kell említeni, hogy közigazgatási szervek túlnyomó többsége *hivatali* formában kerül létrehozásra, és csak igen ritkán fordul elő a testületi elv szerinti működés. Ez utóbbiakkal kapcsolatban pedig a szakirodalom rendszerint megemlíti, hogy a testületi működés általában a döntési jogkörrel nem rendelkező, inkább tanácsadó, véleményező, javaslattevő (kidolgozó) szervek esetében fordul elő.³⁷ Ez a fajta funkció jelenik meg egyébként a Kat. 12. § (2) bekezdésében, amely utal arra, hogy az MVB elnöke a védekezés irányításával kapcsolatos feladatokat a védelmi bizottság közreműködésével látja el;
- elnöke nem felettese, elöljárója, vagy munkáltatója a bizottság tagjainak, akiket eredeti munkáltatójuk – jogszabályi kötelezettség alapján – delegál a bizottságba. Az elnök a tagok viszonylatában *primus inter pares*, akinek többletjogosítványai a bizottság működtetése vonatkozásában vannak (ülések összehívása, levezetése, határozatok ellenjegyzése, stb.). Nem lényegtelen megemlíteni, hogy a védelmi bizottságok tagjainak

³⁵ A Hvt. 25. § (7) bekezdése szerint az MVB működési költségeinek fedezetét a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve részére az egyes honvédelmi feladatokra biztosított költségvetési összegből, céltámogatásból, az illetékességi területhez tartozó településekre háruló honvédelmi feladatok és a lakosság létszámának arányában meghatározott normatív állami támogatásból kell biztosítani. A 28. § (3) bekezdés szerint a HVB kiadásainak és működési költségeinek fedezetét a járási hivatal részére az egyes honvédelmi feladatokra biztosított költségvetési összegből és céltámogatásból, továbbá a HVB illetékességi területéhez tartozó településekre háruló honvédelmi feladatok és a lakosság létszámának arányában meghatározott normatív állami támogatásból kell biztosítani.

³⁶ Ld. Hvt. 25. § (6) bekezdés, 27. § (4) bekezdés

³⁷ Ld. Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2005. 92. o.

fizetését a delegáló szervezetek – vagyis, amelyeknek állományába az adott személy tartozik – biztosítják;

Nincs tehát munkajogi értelemben kapcsolat az elnök és a tagok között, ebből pedig az is következik, hogy a bizottság elnöke nem élhet azokkal a hagyományos vezetői, munkáltatói jogokkal, amelyek révén pl. meghatározhatná a bizottság összetételét (ld. jogviszony létesítése/megszüntetése), nem megfelelő feladatvégrehajtás esetén munkajogi értelemben felelősségre vonhatná, vagy éppen ösztönözhetné az érintett bizottsági tagot az eredményesebb végrehajtásra, kártérítési igényvel élhetne a taggal szemben, stb. Mindez megfordítva is igaz, a tagok sem élhetnek az elnökkel szemben a hagyományos munkavállalói jogokkal.

Leegyszerűsítve a kérdést, a védelmi bizottságok működésének eredményessége lényegében a tagok meggyőzésén, elhivatottságán, áldozatvállalásán, mintsem munkahelyi kötelezettsége teljesítésén múlik.

Fentiek alól valamennyire kivételt jelentenek a védelmi bizottságok titkárai és titkár-helyettesei, akik – jóllehet eredeti katonai, illetve katasztrófavédelmi hivatásos szolgálati viszonyukat megtartották, de mint a kormányhivatal törzshivatalába tartozó szervezetben szolgálatot teljesítő szakemberek – feladatszabás szempontjából az illetékes kormány megbízott szakmai irányítása alá is tartoznak. Velük szemben sem járhat el azonban közvetlenül a kormány megbízott, hanem eredeti munkáltatójuk irányába jelezheti elégedetlenségét, és szükség szerint kezdeményezhet fegyelmi vagy kártérítési eljárást;³⁸

³⁸ A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 77. § (4) bekezdése alapján az állomány központi államigazgatási szervek, továbbá központi államigazgatási szervek területi és helyi szervei védelmi igazgatással foglalkozó szervezeti elemeinél szolgálatot teljesítő tagjának szolgálati viszonyára az 54. § (1) bekezdés a)-c) pontját, valamint (2) bekezdését kell alkalmazni. E rendelkezések szerint:
- az állomány tagja részére a szolgálatteljesítés helye szerinti szervezeti elem vezetője, illetve felettese utasítást adhat;

- döntései a szervezeti és működési szabályzatában rögzített szavazataránnyal kerülnek elfogadásra, a döntéshozatal során a bizottság tagjai egyenrangúak (mindenkinek egy szavazata van). Az államigazgatási rendszerben nem túlságosan elterjedt az állami feladatok ilyen – demokratikus döntéshozatali formában történő – meghatározása, ehelyett inkább a hierarchikus viszonyokon alapuló feladatszabás (utasítás- vagy parancsadás) a jellemző;
- a szervezeti és működési rendjét maga állapítja meg.³⁹ Ez a rendelkezés elméletileg nagyfokú önállóságot jelenthetne a belső struktúra és funkcionálás kialakításában, az irányító szervek észrevételei, végső esetben akár a vétője⁴⁰ azonban jelentősen korlátozza ezt a fajta önszabályozást. A *hozzájárulás* nyilvánvalóan *egyvetértési* jogot jelent, amelynek gyakorlása a szervezet és működés lényeges megváltoztatása esetén szintén megilleti az irányító szerveket (azok vezetőit).
- Érdemes megemlíteni, hogy az MVB-k felett irányítást gyakorló tárcák (HM, BM, KIM) által egyhangúan támogatott álláspont szerint a már elfogadott szervezeti és működési szabályzatok módosításával kapcsolatban nem szükséges kikérni az előzetes hozzájárulást abban az esetben, ha a változás csak formai jellegű, vagy a módosítás jogszabály-

- a fegyelmi, a méltatlansági és a kártérítési eljárás megindítására, az állomány tagjának jutalmazására és más elismerésére a szolgálatteljesítés helye szerinti szervezeti elem vezetője, illetve annak felettese javaslatot tehet;

- az állomány tagjának munkarendjére és a pihenőidejére a szolgálati érdek sérelme nélkül a szolgálatteljesítés helyén foglalkoztatottakra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni; és

- állomány tagjának előmenetelére a speciális beosztást betöltőkre vonatkozó rendfokozati előmeneteli szabályokat kell alkalmazni.

³⁹ Ld. Hvt. 25. § (6) bekezdés, 28. § (4) bekezdés

⁴⁰ Uo. E rendelkezések szerint a szervezeti és működési rend kialakításakor ki kell kérni MVB-k esetében a honvédelmi miniszter és a belügyminiszter, HVB-k esetében pedig az illetékes MVB előzetes hozzájárulását.

változtatásból következik. Ez utóbbi eset indoka, hogy az érintett miniszterek a kodifikációs eljárás, majd az azt követő közigazgatási egyeztetés során az MVB SZMSZ módosítását eredményező jogszabálytervezettel kapcsolatban kifejtették álláspontjukat, befolyásolhatták a jogszabály tartalmát. Következésképpen, az ilyen jellegű módosítások az MVB-k szokásos döntéshozatali eljárásában, előzetes irányítói hozzájárulása nélkül végrehajthatók.

A közigazgatási szervek egyik fő jellemzője a jogi és a (legalább részbeni) gazdálkodási önállóság, ami azt is jelenti, hogy a felettes szervek által megállapított önálló költségvetésük van, a rájuk bízott anyagi eszközökkel pedig önállóan rendelkezhetnek.

Ami a jogi önállóságot illeti, a védelmi bizottságok nem minősülnek jogi személynek, polgári jogügyletek alanyai nem lehetnek, önállóan – polgári jogi értelemben – jogot nem szerezhetnek, kötelezettséget nem vállalhatnak.

A védelmi bizottságok esetében gazdálkodási önállóságról sem beszélhetünk, hiszen az adott MVB működési költségeinek fedezete a megyei (fővárosi) kormányhivatal részére, a HVB kiadásainak és működési költségeinek fedezete a járási hivatal részére kerül átutalásra, igaz, „pántlikázva”, vagyis azzal a megjelöléssel, hogy az összegeket a hivatal kizárólag a védelmi bizottság működésére használhatja fel.⁴¹

⁴¹ A Hvt. vhr. 23. § (2) bekezdése szerint az MVB, valamint munkaszervezete működési feltételeit a fővárosi és megyei kormányhivatal biztosítja, továbbá intézi a gazdálkodásukkal kapcsolatos feladatokat. Az MVB, valamint munkaszervezete működési támogatására biztosított központi pénzügyi forrásokat a fővárosi és megyei kormányhivatal elkülönítetten kezeli. A 32. § (2) bekezdés szerint a HVB gazdasági ügyeit a fővárosi és megyei kormányhivatal intézi. A HVB és munkacsoportjai működési támogatására biztosított központi pénzügyi forrásokat a fővárosi és megyei kormányhivatal elkülönítetten kezeli.

Mindennek nem mond ellent az, hogy a bizottságok a vonatkozó kormányhatározatban⁴² a működésük elősegítése céljából juttatott állami támogatás felhasználását éves szinten betervezik, erről határozatot hoznak, és e határozat révén a felhasználás lehetséges módjait magukra nézve kötelezően megállapítják.⁴³

IV/ Összefoglalásképpen megállapítható, hogy a védelmi igazgatás területi (ide értve a helyi szintet is) szerveiként az elmúlt évtizedekben létrehozott védelmi bizottságok a testületi működés minden jellegzetességét magukon viselik. Jóllehet a fent kifejtett sajátosságok felvetnek bizonyos kérdéseket, amelyek megnyugtató megválaszolása az elkövetkező időszak jogalkotói és jogalkalmazói feladata lesz, egyelőre mégis úgy tűnik, hogy a nyitott kérdések alapvetően nem befolyásolják negatívan a védelmi bizottságok eredményességét és hatékonyságát.

Az államigazgatás különböző szakterületeit képviselő, többnyire vezető beosztású szakértők egyidejű jelenléte, közvetlen szakmai eszmecseréje jó alapot teremthet a – védelmi igazgatás terén jellemzően felmerülő – komplex problémák hatékony, sokszempontú megoldásához. Emellett, ez a típusú működés és döntéshozatali

⁴² 2013. évre vonatkozóan ld. a 2013. évi honvédelmi igazgatási feladatok végrehajtásához szükséges költségvetési források átcsoportosításáról szóló 1509/2013. (VIII. 1.) Korm. határozatot. 2013. előtt a Kormánynak a költségvetési átcsoportosításról hozott döntését a védelmi felkészítés éves feladattervét tartalmazó kormányhatározatok rögzítették. Példaként ld. a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről szóló 1182/2012. (VI. 1.) Korm. határozat 2. és 3. mellékleteit.

⁴³ A Hvt. vhr. 23. § (2) bekezdése szerint a pénzügyi források felhasználása az MVB által jóváhagyott feladat- és pénzügyi terv alapján történik, amely terv teljesítéséről az MVB elnöke évente a honvédelmi felkészítés éves feladattervének végrehajtásáról szóló beszámolóban ad tájékoztatást. A 32. § (2) bekezdés szerint a pénzügyi források felhasználása a HVB által – az MVB előzetes véleményének figyelembe vételével – kialakított pénzügyi terv alapján történik, amely terv teljesítéséről a HVB elnöke évente, az MVB elnök által meghatározott határidőig tájékoztatja az MVB-t.

forma – éppen az együttdöntés pszichológiájából következően – jótékonyan mozdíthatja elő a kollektív döntések végrehajtását is.

A védelmi bizottságok fennmaradása, folyamatosan bővülő feladat- és hatásköre azt igazolja, hogy ezek a testületek beváltották a hozzájuk fűzött reményeket, bizonyították eredményességüket, és alkalmazásukra a védelmi igazgatás egyre szélesebb körében számítani lehet.

Keszely László

A NATO válságreagálási rendszerével összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer és a különleges jogrend összefüggései

1. Bevezetés

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) rendkívüli intézkedésekről szóló fejezetében 2011-től egy merőben új, a honvédelmi törvények különleges jogrendi rendelkezéseinek történetében eddig ismeretlen fogalom jelent meg, amely a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban lévő Nemzeti Intézkedések (a továbbiakban: NIR) rendszere néven került be a jogrendszerünkbe. A Hvt. szerint e nemzeti - mondhatjuk válságreagálási intézkedések - önállóan, illetve a rendkívüli jogrendben bevezetett rendkívüli intézkedésekkel összhangban alkalmazhatók.¹

Mintegy hét évig tartó szakmai polémia, hosszan vajúdo egyeztetések, kompromisszumok sora előzte meg a NATO Válságreagálási Rendszerének a hazai jogrendszerbe történő adaptálását, míg végül kissé megkésve, de teljesítettük a szövetségesi kötelezettségünkönkből fakadó jogalkotási kötelezettségünket. Mindez természetesen több alkotmányjogi kérdést is felvetett, hiszen a NIR-t a magyar alkotmányos rendszer, elsősorban is a különleges jogrend rendelkezéseihez kellett igazítani. Ahhoz, hogy a NIR és a különleges jogrend közötti összefüggések problematikája világossá váljon, mindenekelőtt röviden tekintsük át a NATO Válságreagálási Rendszerének, illetve az azzal összhangban lévő nemzeti intézkedések rendszerének rendeltetését, főbb jellemzőit, összetevőit.

¹A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 64.§ (1) bekezdés második mondata.

„Az Észak-atlanti Szövetség Szervezete (a továbbiakban: NATO) új válságkezelési rendszere kialakításának igénye még az 1999. évi NATO washingtoni csúcstalálkozón, valamint ezen a rendezvényen elfogadott szövetségi stratégiai koncepcióban fogalmazódott meg a tagállamok és a NATO szervek részéről. A csúcstalálkozón a válságkezelés vonatkozásában a résztvevők megerősítették a biztonságuk azon átfogó megközelítését, amelyet a hidegháborús környezet megszűnését követően 1991-ben jóváhagyott a Szövetség. Ennek értelmében a NATO a védelmi dimenzió mellett a válságkezelés során nagy fontosságot tulajdonít a politikai, gazdasági, szociális, humanitárius és környezetvédelmi tényezőknek egyaránt, amivel átfogóan szélesíti a Szövetség működési területeit a válságkezelésben.” (Petneházi 2012, 133)

A NATO ekkor még a hidegháborús szembenállás logikájára épülő, a nagy katonai tömbök közötti háborúra kidolgozott NATO Elővigyázatossági Rendszerét (NATO Precautionary System - NPS) alkalmazta. A XX. század végére nyilvánvalóvá vált, hogy a megváltozott biztonsági környezet következtében a Szövetségnek fundamentális változtatásra van szüksége e területen. Az egyetlen, ám roppant katonai erőt képviselő ellenség elrettentése helyett, meg kellett találni a világ legkülönbözőbb tájain kialakuló, hol alacsonyabb, hol magasabb intenzitású válságok kezelésére alkalmas doktrínát.

Az 1999. évi stratégiai koncepció elfogadását követően megkezdődött kidolgozó munka eredményeként 2005. szeptember 31-én hatályba lépett a NATO új válságkezelési rendszere (NATO CrisisResponse System-NCRS), mely felváltotta a már régóta elavult NPS-t. Az NCRS intézkedéseit tartalmazó Kézikönyvben a Szövetség egy ajánlást fogalmazott meg a tagállamok felé, melyben kezdeményezte, hogy a tagállamok a saját válságkezelési rendszereiket az NCRS-el összhangban alakítsák ki, illetve a meglévő rendszereiket ennek megfelelően módosítsák.

Felmerült ekkor a kérdés, hogy Magyarország milyen válságreakálási rendszerrel rendelkezik, és azt hogyan kellene átalakítani a NATO igényeknek megfelelően. Rövid elemzés után

megállapítást nyert, hogy hazánkban léteznek és működnek az egyes ágazatokhoz rendelt, meghatározott típusú válságok kezelésére hivatott rendszerek. Ide sorolható a honvédelem, a rendvédelem, a polgári védelem, a katasztrófavédelem, az egészségügyi rendszer, a terrorelhárítás és még folytathatnám a sort. Az azonban távolról sem mondható el, hogy mindezen - mondhatjuk „válságreakálási alrendszerek” - egy koherens egészet, vagyis nemzeti válságreakálási rendszert alkotnának. Tehát ki kellett mondani, hogy Magyarország nem rendelkezik válságreakálási rendszerrel, ezért nincs mit összehangba hozni a NATO Válságreakálási Rendszerével.

Ebből már szinte magától értetődően vetődött fel a következő gondolat: akkor hozzunk létre egy ilyen rendszert. Ehhez azonban előjáróban két alapvető feltételnek kellett teljesülnie: az erre irányuló politikai akaratsnak és szakmai konszenzusnak a megvalósítás hogyanját illetően. 2005-ben e két feltétel egyike sem teljesült és azt hiszem nem járunk messze az igazságtól ha kijelentjük, e szempontból napjainkban sem változott a helyzet. Mindenesetre 2005-ben a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala megkezdte az NCRS hazai adaptációjára vonatkozó kidolgozó munkát és megindult a tárcaközi egyeztetés. Első lépésként törvényi felhatalmazást kellett megalkotni, amely alapján a Kormány megkezdheti a nemzeti rendszer létrehozását. Ekkor kellett először szembesülni a ténnyel, hogy az egyes minisztériumok álláspontja között jelentős ellentétek feszülnek a megoldás mikéntjét illetően.

A nézetkülönbségek alapvetően abból fakadtak, hogy a biztonság átfogó megközelítéséből és a válságkezelési műveletek sajátosságaiból adódóan a NATO felismerte, hogy a válságok tisztán katonai eszközökkel nem oldhatók meg. Ez már a 90-es évek békeműveleteinek kapcsán is evidenciává vált, napjaink stabilizációs és újjáépítési műveletei esetében pedig – ahol többek között közlekedési infrastruktúrát kell fejleszteni, közigazgatási és bírói rendszert kell átalakítani, rendőri állományt kell kiképezni, iskolát kell építeni - még hangsúlyozottabban szükségessé vált a civil szakértők bevonása a válságok megoldásába. Ennek következtében

az NCRS a katonai jellegű intézkedések mellett számos, a civil szférát érintő intézkedés csomagot is tartalmaz, mint például gazdasági, diplomáciai jellegű intézkedések, a médiával, a közlekedési infrastruktúrával, a légi irányítással összefüggő intézkedések, a polgári hírközlő és szállító eszközök védelme, a létfontosságú polgári infrastruktúrák védelme, a kormányzat védelme, az ABV védelem, polgári védelem, egészségügyi biztosítás, terrorellhárítás stb.

Ha nemzeti rendszerünket ezzel összhangban akarjuk kialakítani, akkor annak is óhatatlanul részét kell hogy képezzék a polgári szférába tartozó intézkedések. Mindez aggályosnak tűnt a minisztériumok többsége részére, mivel féléo volt számukra, hogy ilyen módon a honvédelmi tárca a saját hatáskörén túlmutató kérdéseket is szabályozni kíván. Ezzel – álláspontjuk szerint – sérült volna az egyes ágazatok kompetenciája, hatásköre. A Honvédelmi Minisztérium ezzel szemben azzal érvelt, hogy a civil szférához tartozó intézkedések kidolgozása, azok szakmai tartalmának meghatározása, az intézkedések bevezetése és a végrehajtásuk koordinálása, az adott feladatért, a magyar jogszabályok alapján felelős tárca hatáskörébe kerülne, így nem sérülnének az ágazati kompetenciák. Például a létfontosságú infrastruktúrák védelmével kapcsolatos intézkedések a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, vagy a légi irányítással összefüggő intézkedések a közlekedésért felelős miniszter hatáskörébe tartoztak volna. Egyes minisztériumok ellenben azt szorgalmazták, hogy a polgári intézkedések egyszerűen maradjanak ki a hazai rendszerből. Ha azonban ezen javaslatot elfogadva, a civil intézkedések nem képezték volna a nemzeti rendszerünknek a részét, akkor az nem lett volna összhangban a NATO Válságreagálási Rendszerével, így ezzel pontosan a fő cél hiúsult volna meg.

2. A válság fogalma

Több tárca is felvetette, hogy mielőtt egy válságreagálási rendszer megalkotásán gondolkoznánk, mindenekelőtt tisztáznunk kell magának a válságnak is a fogalmát, majd a konszenzussal kialakított

válságfogalmat inkorporálni kell a jogrendszerünkbe. Ennek hiányában ugyanis nem lehet eldönteni, hogy milyen típusú események kezelése tartozzon a nemzeti válságreakálási rendszerbe. Korábban már folytak kísérletek egy nemzeti válságfogalom megalkotására, és akkor a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala tett javaslatot egy válságfogalom elfogadására. Már a definíció tárcaközi egyeztetésekor azonban tisztán látszott, hogy ezzel olyan akadémikus viták távlatába vesző gyökereket feszegetünk, amely megoldására nem látszott a leghalványabb esély sem.

A konszenzus hiányának egyik oka, hogy nagy valószínűséggel nem is lehet adekvát, objektív jellegű jogszabályi definíciót megalkotni, mert annyira bonyolult és sokrétű tartalmat takar a válság kifejezés. Másrészt, ahogy az elméleti válságzakértők is hajlanak arra az álláspontra, hogy nem szerencsés, vagy talán nem is lehetséges objektív válságfogalmat létrehozni, hiszen mindig a döntéshozók szubjektív mérlegelésén múlik, hogy válságként értékelik-e a valóságban lezajló eseményeket és a válságkezelés gépezetét ennek megfelelően mozgásba hozzák-e. E szubjektív válságfelfogás viszont nem igazán fogható meg kodifikációs formában.

E mellé párosul a „büro-politikai” aspektusból eredő hatásköri viták kérdése. Nem mindegy ugyanis, hogy milyen társadalmi alrendszereket, vagy még pontosabban milyen tevékenységi köröket ölel fel az általunk megalkotni kívánt válság fogalma, mivel ez szoros korrelációban van az egyes ágazatok, intézmények, szakmák, hatáskör-megosztásával. Ha csak a válságkezelésben legérintettebb ágazatokat említem, akkor egy általános válság fogalom megalkotása esetén egy definíció alá kellene beszorítani a honvédelmet, a rendvédelmet, a katasztrófavédelmet, a gazdasági szférát, az egészségügyet, a pénzügyi szektort, az ipart, a mezőgazdaságot és a környezetvédelmet érintő kérdéseket. Mondanom sem kell milyen hatásköri vitákat, ágazati kompetencia harcokat indukálna, illetve indukált is egy ilyen fogalom megalkotásának kísérlete. Ebben a megvilágításban már könnyen belátható, hogy miért szinte lehetetlen

vállalkozás egy általános és objektív válság fogalom jogszabályban történő rögzítése.

Az egyes ágazatok viszont több kevesebb sikerrel alkottak „szakmai” válság, vagy a válsággal tartalmilag megegyező vagy hasonló fogalmakat. A hatályos jogunkban létezik például villamos energiaellátási válság, földgázellátási válság, polgári válság, veszélyhelyzet, egészségügyi veszélyhelyzet, nukleáris veszélyhelyzet, katasztrófahelyzet. E válság-, vagy azzal rokon fogalmak természetesen köszönőviszonyban sincsenek egymással és nélkülöznek mindenféle koncepcionális, logikai, tartalmi, módszertani összhangot. Mindegyiket más-más ágazat szakemberei alkották meg, más szempontok alapján. Ezek néha értelmezésbeli, vagy jogalkalmazási zavart okozhatnak, ettől függetlenül lehet hogy mégis jó úton haladunk, legalábbis a fő irányt tekintve. Ha ugyanis az általános és objektív válságfogalom megalkotásától a fent kifejtett indokok miatt el kell tekintenünk, megoldást jelenthet az egyes válságtípusok definiálása, amely már sokkal könnyebb és jóval kisebb konfliktus lehetőségeket rejt magában.

Az észtországi rendszert tudnám itt említeni, ahol az egyes válságtípusokat felosztották az alábbiak szerint: természeti katasztrófák, ember okozta katasztrófák, terrorista akciók, társadalmi válságok, gazdasági válságok, fegyveres konfliktusok. Ezeket a kategóriákat kódszámokkal látták el. Például Krízis 1: terrortámadás. Ehhez hozzárendelték a felelős szervezeteket és egy meghatározott tevékenységi rendet. (Stern-Nohrstedt2001, 38-39).Csak ismételni tudom, hasonló logika alapján a magyar jogrendszerben is különösebb gond nélkül létrehozhatók ilyen kategóriák adekvát definíciókkal, amelyeket nevezünk válság típusoknak, természetesen a válság fogalmi egységének megtartásával.

3. A különleges jogrend esetei

Ahhoz, hogy a NATO Válságreakálási Rendszere, illetve különleges jogrendünk kapcsolatát meg tudjuk vizsgálni, először röviden át kell tekintenünk a különleges jogrendi eseteket, szigorúan gyakorlati

szempontok alapján. Az Alaptörvény bizonyos helyzetek, események, állapotok bekövetkeztekor lehetővé teszi a legfelsőbb döntéshozók részére, hogy a rendkívüli jogrend eszközehez folyamodjanak a helyzet megoldása érdekében. E helyzetek alkotmányos „tényállásokként” definiáltak a kiváltó okok és az események jellege alapján, amelyeket a szakirodalom összefoglaló néven minősített időszakokként, illetve napjainkban már – igazodva az Alaptörvény által használt terminológiához – különleges jogrendi esetekként aposztrofál.

KÜLÖNLEGES JOGREND

Megoldás jellege	Honvédelmi jellegű			Polgári jellegű (Rendészeti, katasztrófa)	
	Rendkívüli állapot (Alt. 49. cikk)	Megelőző védelmi helyzet (Alt. 51. cikk)	Váratlan támadás (Alt. 52. cikk)	Szükségállapot (Alt. 50. cikk)	Veszélyhelyzet (Alt. 53. cikk)
<u>Alkotmányos minősítés</u>	Külső veszély	Külső veszély	Külső veszély	Belső társadalmi konfliktus,	Természeti v. civilizációs katasztrófa
<u>Veszélyirány</u>	Külső veszély	Külső veszély	Külső veszély	Belső társadalmi konfliktus,	Természeti v. civilizációs katasztrófa
<u>Alkotmányos tényállás</u>	Hadiállapot	Külső fegyveres támadás veszélye	Külső fegyveres csoport váratlan támadása	Atörvényes rend megőntésére, a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló esetenkénti ények	Elemi csapás
<u>Hatalmi centrum</u>	OGY-Honvédelmi Tanács (KE)	Szövetségi kötelezettség végrehajtása	Külső fegyveres csoport váratlan támadása	Arélet-és vagyonbiztonságot mérő eseményekben veszélyeztető, fegyveresen vagy fegyverkezeve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények	Ipari szerencsétlenség v. ezek következményei elhárítása
	OGY-Honvédelmi Tanács (KE)	OGY-Kormány	Kormány	OGY-Köztársasági Elnökök	Kormány

1.sz. ábra. A különleges jogrend esetei. (forrás: HM Védelmi Hivatal)

3.1. Rendkívüli Állapot

„(1) Az Országgyűlés

a) hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre,²”

Rendkívüli állapot kihirdetésére alapvetően az ország³ függetlenségét, vagy területi épségét közvetlenül veszélyeztető idegen (külső) hatalom erőszakos fellépése esetén kerülhet sor. Ilyen helyzet áll elő hadiállapot, illetve háborús veszély esetén. A hadiállapot mibenlétéről sem az Alaptörvény, sem más jogszabály nem ad eligazítást. A genfi és a hágai jog a hagyományos értelemben vett hadüzenetet, illetve a hadiállapot mások részére történő formális kinyilvánítását nem követeli meg, ezek helyett a hadiállapot beálltát a fegyveres összeütközés tényleges megtörténtéhez köti. Az Alkotmány a hadiállapot beállta esetére írta elő rendkívüli állapot kihirdetését, vagyis szintén nem követelt meg hadüzenetet, vagy más formális kinyilatkoztatást. Az Alaptörvény szakítva ezzel, már a hadiállapot kinyilvánítását nevezi meg a rendkívüli állapot kihirdetésének jogalapjául. Mindezekből a szerző számára az a következtetés vonható le, hogy a fegyveres összeütközés tényleges megtörténte esetén az Országgyűlésnek először ki kell nyilvánítania a hadiállapotot, majd ez alapján kihirdeti a rendkívüli állapotot. A háborús veszély fogalmánál a fegyveres támadás veszélyének

²Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pont

³ A főszabály mellett a szerző véleménye szerint nem zárható ki a rendkívüli állapot kihirdetése más NATO tagállam ellen irányuló erőszakos fellépés esetén. Egy NATO tagállamot ért támadás alapján felhívható a Washingtoni Szerződés V. Cikkelye, amely alapján Magyarország fegyveres segítséget nyújthat a megtámadott tagállam részére, Ezzel pedig együtt járhat, hogy az Országgyűlés kinyilvánítja a hadiállapotot, amely jogalapja a rendkívüli állapotnak.

közvetlen voltán van a hangsúly, vagyis a támadás küszöbön áll és reálisan számolni kell vele. A háborús veszély közvetlen, illetve nem közvetlen volta különbözteti meg a rendkívüli állapotot a megelőző védelmi helyzettől.

A rendkívüli állapot kihirdetésével egyidejűleg az Országgyűlés (akadályoztatása esetén a köztársasági elnök) megalakítja a Honvédelmi Tanácsot, amely gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, a köztársasági elnök jogait, valamint a Kormány jogkörét. Ezzel a végrehajtói hatalom erőteljesen koncentráliódik, amelyhez hozzáadódnak egyes törvényhozói jogosítványok is. Ez utóbbinál szakmai körökben vitatott az Országgyűlés által átruházható jogok köre. Az Alaptörvény, illetve a Hvt. meghatározza a Honvédelmi Tanács jogköreit, amelyek között szerepelnek olyan jogosítványok, amelyeket normál jogrend keretei között az Országgyűlés gyakorol. Ilyen például az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő testületek feloszlatása, vagy a közkegyelem gyakorlása. Vagyis a két jogszabály már eleve átruház országgyűlési hatásköröket a Honvédelmi Tanács részére. Ami vitatott, hogy ezeken túl, az Országgyűlés átruházhat-e további jogokat, hatásköröket. E tanulmány szerzője a „megengedő” értelmezés mellett teszi le a voksát, amely azt jelenti, hogy az Országgyűlés dönthet az összes jogkörének átruházása tekintetében. Amennyiben ez nem így lenne, akkor az Alaptörvény 49. cikk (2) bekezdés b) pontja – mely szerint a Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés által rá átruházott jogokat – egy üres, tartalom nélküli rendelkezés lenne, mivel az Országgyűlés a jogszabályokban rögzítettekén túl további jogköröket nem ruházhatna át. Logikailag e megengedő értelmezést támasztja alá a Hvt. 30.§ (2) bekezdése is, amely szerint a Honvédelmi Tanács ellátja és gyakorolja az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó valamennyi feladat- és hatáskört, ha azokat az Országgyűlés - akadályoztatása miatt - nem tudja ellátni vagy gyakorolni. A jogalkotói szándéktól tehát nem idegen, hogy adott esetben a Honvédelmi Tanács gyakorolja a teljes törvényhozói jogkört.

A rendkívüli állapottal összefüggésben mindenképpen szükséges felhívni a figyelmet a Hvt. 30.§ (1) bekezdés a) és e) pontjaiban foglaltakra, melyek szerint a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapotban meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit, valamint a közigazgatás területszervezésének rendkívüli rendszerét. E két rendelkezés nem kevesebbet tartalmaz, mint a kormányzás és közigazgatás teljes átszervezését. Aligha vitatható, hogy mindezek olyan széles spektrumot felölelő és mélységű kérdések, amelyek indokolják azoknak már békeidőben történő átgondolását. Jelenleg azonban még koncepció, vagy elgondolás szintjén sem létezik ezzel kapcsolatos elképzelés, ami azt jelenti, hogy nem tudjuk hogyan fog működni a kormányzás és a közigazgatás gépezete rendkívüli állapotban. Figyelemre méltó kezdeményezésként értékelhető, hogy a HM Védelmi Hivatal kezdeményezésére államtitkári szintű megegyezés született a KIM és a HM között arról, hogy e kérdésben 2014-ben tárcaközi egyeztetés kezdődjön meg.

3.2. Megelőző Védelmi Helyzet

„Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet időtartama meghosszabbítható.”⁴

A megelőző védelmi helyzet első fordulatát a rendkívüli állapottól azon az alapon lehet elhatárolni, hogy a külső fegyveres támadás veszélye itt nem közvetlen, vagyis nem küszöbön álló, hanem távolabbi. Válságelméleti szempontból még nem érkezett el a válság akut fázisa, hanem a válsághelyzet kialakulásának kezdeti szakaszában vagyunk. Az alkotmányos tényállás második fordulata –

⁴ Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés

a szövetségi kötelezettség teljesítése – kis túlzással elvileg bármi lehet, amely a Washingtoni Szerződés, illetőleg a NATO Válságreagálási Rendszerének kereteibe belefér. Megelőző védelmi helyzetben - eltérően a rendkívüli állapottól - a Kormány tovább működik, sőt hatásköre jelentősen bővül. A megelőző védelmi helyzet kihirdetése, vagy meghosszabbítása az Országgyűlés hatásköre ugyan, de a végrehajtás már a Kormány hatásköre és rendkívüli intézkedéseket is a Kormány jogosult bevezetni. Ezen felül a Kormány a megelőző védelmi helyzet kezdeményezését követően, az Országgyűlés döntéséig a honvédelmi törvény 79.§-ában meghatározott intézkedéseket saját hatáskörében foganatosíthatja⁵.

3.3. Váratlan Támadás

„A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges

⁵ Példálózó felsorolásként néhány intézkedés a Hvt 79.§-ából.

A kormány elrendelheti:

- az ország védelme szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését, forgalmuk szabályozását, illetve korlátozását,
- a frekvenciagazdálkodás és a műsorszórás terén korlátozó rendszabályok bevezetését, speciális üzemmódok előkészítését,
- a magyar légtérben és a repülőtereken a katonai légiforgalmi irányítás szükséges mértékű bevezetését,
- az ország védelme, a honvédelem szempontjából fontos, kritikus infrastruktúra védelmére a Honvédség, a rendvédelmi szervek erői és eszközei kirendelését,
- speciális terrorelhárító intézkedések bevezetését,
- az államhatár forgalma ellenőrzésének nemzetközi előírásoktól és egyezményektől eltérő szigorítását,
- az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazását,
- a közintézményekbe és a közforgalmú helyekre különleges beléptető eljárások és technikai ellenőrzések alkalmazását,

légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében - szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.”⁶

A váratlan támadás tényállása külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén alkalmazható. Ilyen, az ország szuverenitását, területi épségét sértő váratlan esemény lehet az ország légtérének szándékos megsértése, váratlan légi-, vagy rakétatámadás, illetve olyan külső fegyveres csoportok (pl. gerillacsoportok, terrorcsoportok, határon átsodródott fegyveres csoportok) váratlan betörése. Nincs deklaratív közjogi döntéssel (kihirdetéssel) történő kezdete, hanem az, az ország területére történő behatolás tényleges megtörtével hatályba lép, intézkedési kötelezettséget róva a Kormányra.

A befejező időpontot illetően több alternatíva lehetséges: A legnyilvánvalóbb megszűnési eset, amikor az Országgyűlés a szükségállapot, vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntést hoz. Ekkor a váratlan támadás, mint különleges jogrendi időszak megszűnik és a Kormánynak ezen időszak alatt, rendeleti úton hozott rendkívüli intézkedései hatályukat veszítik. A másik lehetőség, amikor a váratlan támadás elhárítása sikeres és további támadás sem várható, így nincs szükség rendkívüli állapot, vagy megelőző védelmi helyzet kihirdetésére. Ekkor a Kormány meggyőződése szerint, saját hatáskörében dönt a rendkívüli intézkedések visszavonásáról és a különleges jogrend megszüntetéséről. A kérdés az, hogy meddig folytathatja a támadás elhárítását a Kormány saját hatáskörében a váratlan támadást alkalmazva jogalapként? Valószínűleg nem bármeddig, mivel – bár *expressis verbis* a tényállás nem tartalmaz ilyen irányú

⁶ Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés

kötelezettséget – de a megfogalmazás azt sugallja, hogy az intézkedések foganatosításával egyidejűleg a Kormánynak kezdeményeznie kell az Országgyűlés felé a szükségállapot, vagy a rendkívüli állapot kihirdetését, vagy legalábbis mérlegelnie kell azt.

3.4. Szükségállapot

„Az Országgyűlés a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki”⁷.

Míg a rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet tipikusan a klasszikus, régi típusú válsághelyzeteket (külső, elsősorban katonai fenyegetés) célozza, a szükségállapot a belső⁸ fenyegetéseket, azokon belül is a társadalmi típusú válsághelyzeteket fogja át. A szükségállapot bevezetésére alapvetően olyan belső körülmények adnak alapot, amelyek az ország alkotmányos rendjét, illetve az állampolgárok biztonságát veszélyeztetik. Az előidéző körülmények jellege szerint a szükségállapoton belül két tényállás különböztethető meg:

- erőszakos hatalomátvitelre, az alkotmányos rend erőszakos megdöntésére irányuló cselekmények (gyakorlatilag a genfi jogban szereplő „nem nemzetközi fegyveres konfliktusok” tartoznak ide);

⁷ Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont

⁸ A szükségállapotnak is lehet egy atipikus változata, amikor a fenyegetés nem belső, hanem kívülről érkezik. Ez a lehetőség a váratlan támadás tényállásából olvasható ki, ugyanis a jogalkotó elképzelhetőnek tartja, hogy külső fegyveres csoportoknak Magyarországra történő váratlan betörése esetén az Országgyűlés szükségállapotot hirdessen ki. A Kormány pedig a szükségállapot kihirdetésére vonatkozó döntésig folytathatja a váratlan támadás elhárítását.

- egyéb fegyveresen, vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények,(pl. terrorcselekmények, szabotázs akciók, belső zavargások);

A második fordulatnál a különleges jogrend kihirdetésének feltétele, hogy az erőszakos cselekmények az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömegesen veszélyeztesse.

3.5. Veszélyhelyzet

„A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.”⁹

A korábbi Alkotmányhoz képest, az Alaptörvény egyetlen tényállásban rögzíti az összes katasztrófa típusú válsághelyzetet, amelybe egyaránt beletartoznak a természeti, illetve az emberi tevékenység kapcsán bekövetkezett katasztrófák.

A katasztrófa fogalmát a katasztrófavédelmi törvény¹⁰ 3.§ 5. pontja adja meg a következők szerint:

„Katasztrófa: a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúanösszehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.”

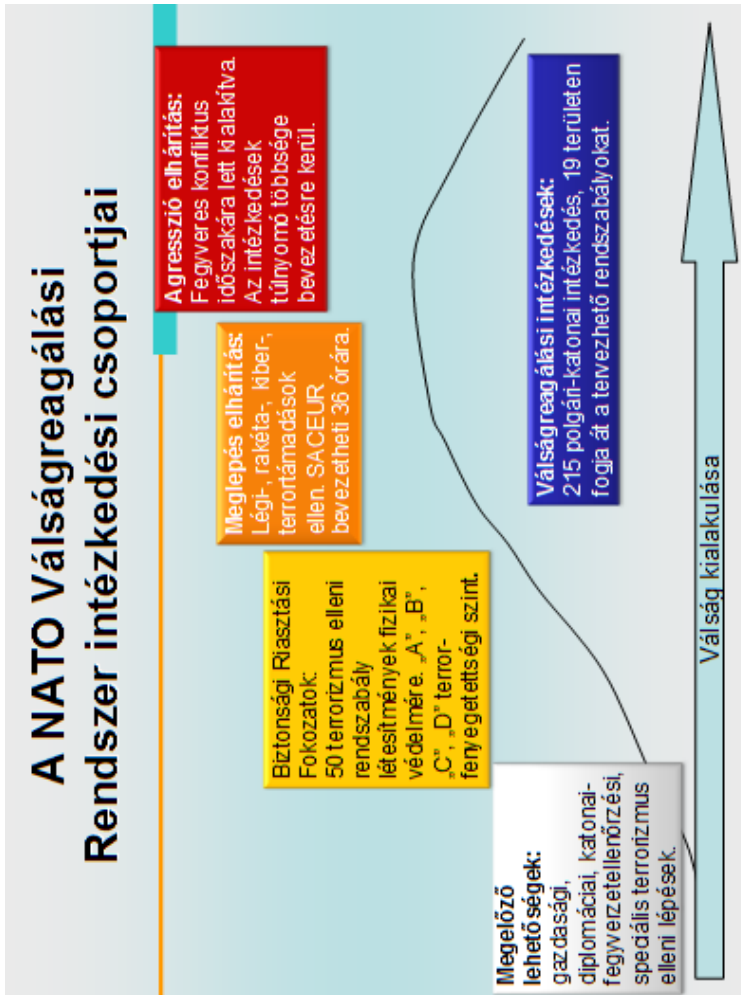
⁹ Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés

¹⁰ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény

A katasztrófa tehát nem feltétlenül igényli a rendkívüli jogrend alkalmazását, elképzelhetőek, úgynevezett küszöb alatti esetek is, amikor a katasztrófa a normál jogrend keretein belül kezelhető. A „küszöbértéket” a jogszabályok nem határozzák meg, annyit viszont tudunk, hogy veszélyhelyzet akkor hirdethető ki, ha a katasztrófa az élet-és vagyonbiztonságot veszélyezteti. Nem kritérium a tömeges veszélyeztetés. A veszélyhelyzet kihirdetése, valamint megszüntetése a Kormány hatásköre. A különleges jogrend időszaka alatt bevezetheti a katasztrófavédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket. A különleges jogrendi esetek közül a veszélyhelyzet az egyetlen, ahol a rendkívüli intézkedések nem a honvédelmi törvényben találhatók.

4. A különleges jogrend és a NATO válságreagálási rendszerével összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer összefüggései

A különleges jogrend e hosszabb elemzésére azért volt szükség, hogy annak tartalmát áttekintve közelebbről megvizsgálhassuk a NATO Válságreagálási Rendszerének nemzeti adaptálásával összefüggésben felmerült alkotmányjogi kérdéseket. Hiszen a Szövetségnek a válságok eredményes megoldására kialakított rendszerét kellett beilleszteni a magyar alkotmányos keretekbe, vagyis itt is a különleges jogrend és a válságreagálás közötti összefüggés vált az egyik legfőbb kérdéssé.



3. sz. ábra. A NATO Válságreagálási Rendszer elemei (Készítette: Petneházi Ferenc)

Első lépésben vegyük közelebről szemügyre a NATO Válságreagálási Rendszerének főbb elemeit és azok belső tartalmát. A Szövetség a kialakult válság intenzitásának, jellegének

megfelelően a következő elemekből építi fel válságreagálási rendszerét:

- megelőző lehetőségek
- válságreagálási intézkedések
- meglepés elhárítás
- agresszió elhárítás
- terrorfenyegetettséget jelző riasztási fokozatok

A megelőző lehetőségek elsősorban a válság kezdeti szakaszában, az akut fázisát megelőző időszakában alkalmazandó intézkedések. Céljuk a válság kialakulásának, vagy a már kialakulófélben lévő krízis eszkalálódásának megelőzése, kifejezetten puha eszközökkel. Típus szerint lehetnek diplomáciai, gazdasági, katonapolitikai, fegyverzet-ellenőrzési, valamint a média alkalmazásával kapcsolatos intézkedések.

A válságreagálási intézkedések a már bizonyos fokig eszkalálódott, az akut fázisban lévő válság kezelésének eszközei. Az NCRS Kézikönyv mintegy 215 válságreagálási intézkedést tartalmaz 19 területen. Túlnyomó többségük katonai jellegű, de hat területen találunk civil, vagy a civil szférát is érintő intézkedés csomagokat.

**Válságreagálási
Intézkedések**

Első két szám	Téma-terület	NATO jelzés
III.01.	Élőerő	A
III.02.	Felmentés	B
III.03.	Kémelhárítás és biztonság	C
III.04.	Haderővédelem	D
III.05.	Általános hadműveletek	E
III.06.	Szárazföldi hadműveletek	F
III.07.	Légi hadműveletek	G
III.08.	Tengeri hadműveletek	H
III.09.	Pszichológiai hadműveletek	I
III.10.	Elektronikai hadviselés	J
III.11.	Meteorológia/Oceanográfia/Hidrográfia	K
III.12.	Vegyvédelem	L
III.13.	Logisztika	M
III.14.	Nukleáris eszközök	N
III.15.	Haderők harcokészültsége	O
III.16.	Elektronikus hírközlési és informatikai rendszerek	P
III.17.	Kritikus infrastruktúra védelme	Q
III.18.	Civil lakosság védelme	R
III.19.	Nyilvánosság tájékoztatása	S

4.sz. ábra. A válságreagálási intézkedések tárgykörei (Készítette: Petneházi Ferenc)

A válságreagálási intézkedések előre kidolgozott és egyeztetett rendszabályok, amelyek tartalmazzák többek között a NATO és a nemzeti azonosító jelölést, az intézkedés tárgyát, célját, a felelőst és az az együttműködőket, a háttérjogszabályok megjelölését, a bevezetésre jogosultság szintjét, a szövetségesi, valamint a nemzeti feladatokat Előnyük, hogy nem a már kialakult válság időszakában kell megtervezni és egyeztetni a bevezetendő rendszabályokat, amikor a döntés-előkészítésre rendelkezésre álló idő drámai módon lerövidül. Ilyenkor egyszerűen elő lehet venni a kész intézkedéseket és a korábbi gyakorlatok, gyakorlások során kialakított rutin szerint olajozottan végre lehet hajtani azokat.

A meglepés elhárítás egy intézkedéscsomag, amelyet a NATO váratlanul bekövetkező légitámadások, hagyományos és nem hagyományos robbanófejjel felszerelt ballisztikus rakétatámadások, terrortámadások és kibertámadások esetén alkalmazhat. Az

intézkedéscsomag elsősorban az azonnal foganatosítandó intézkedésekre fókuszál.

Az agresszió elhárítás valamely NATO tagországot, vagy a szövetséges erőket, eszközöket, infrastruktúrát ért fegyveres támadás esetén vezethető be. E kategória gyakorlatilag az V. Cikkely szerinti műveleteket jelenti, ahol az ENSZ Alapokmány 51. cikkének értelmében a Szövetség gyakorolja a kollektív önvédelemhez fűződő jogait. Más megfogalmazásban itt nem másról van szó, mint a fegyveres erő alkalmazására való felhatalmazás megtörténtéről.

A terrorfenyegetettséget jelző riasztási fokozatok célja a várható terrortámadások megelőzése, illetve a már bekövetkezett támadások következményeinek enyhítése, újabb támadások megakadályozása. Hazánkban több szervezet is rendelkezik terrorizmussal kapcsolatos riasztási rendszerrel, például a TEK a rendőrség, vagy a titkosszolgálatok. E rendszerek közös jellemzője viszont, hogy azok hatálya kizárólag a szervezet állományára terjed ki, míg az NCRS és az azzal összhangban lévő nemzeti intézkedési rendszerünk riasztási fokozatai és az azokhoz kapcsolódó intézkedések hatálya kiterjed az állampolgárokra is, illetve érinti a tevékenységüket, életviszonyaikat.

5. Az NCRS elemeinek összevetése az Alaptörvény különleges jogrendi tényállásaival

Az NCRS egyes elemei első ránézésre óhatatlanul kínálják az analógiát alkotmányos jogrendünk különleges jogrendi időszakaival. Így például látszólag hasonló jegyeket hordoz az agresszió elhárítás a rendkívüli állapottal, vagy a meglepés elhárítás a váratlan támadással. Közelebbről megvizsgálva ezek belső tartalmát azonban korántsem ilyen egyszerű a kép. Először is meg kell különböztetnünk a NATO Válságreakálási Rendszer alkalmazásának két alapesetét Magyarország szempontjából: az egyik esetben a NATO kezdeményezi hazánk (egyben más tagállamok) részére meghatározott intézkedések bevezetését, vagy a másik eset, amikor Magyarország kéri a Szövetséget a megfelelő intézkedések

bevezetésére szövetségi szinten. Először vegyük sorra az első eset lehetséges variációit, annak fényében, hogyan kapcsolhatók össze az NCRS elemei a magyar különleges jogrend elemeivel.

5.1. Agresszió elhárítás

A Szövetség agresszió elhárítást NATO terület, vagy NATO erőket ért támadás esetén rendelhet el, várhatóan V. Cikkely szerinti művelet formájában. Magyarországon rendkívüli állapotot hadiállapot kinyilvánítása, vagy közvetlen háborús veszély esetén hirdethet ki az Országgyűlés. A két tényállást összevetve az állapítható meg, hogy agresszió elhárítás elrendelésekor, hazánk két esetben hirdethet ki rendkívüli állapotot:

- ha egy más NATO tagállamot ért támadás kapcsán az V. Cikkely alkalmazására kerül sor és Magyarország kinyilvánítja a hadiállapotot az agresszor és hazánk között, vagy
 - a támadás Magyarországot éri, illetve közvetlenül fenyegeti
- Másként kifejezve, ha az agresszió célpontja hazánk, illetve más tagállamot ért agresszió esetén Magyarország hadviselő füllé válik.

Amennyiben egy más tagállamot ért támadás esetén a NATO agresszió elhárítást vezet be, és Magyarország valamilyen formában részt vesz a támadás elhárításában, vagy másként támogatja a megtámadott tagállamot, akkor hazánk gyakorlatilag szövetségi kötelezettségét teljesíti, amely jogalapja lehet a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének. A szövetségi kötelezettség teljesítése azonban nem jelentheti egyben a hadiállapot kinyilvánítását, illetve beálltát az agresszor és Magyarország között, mert akkor rendkívüli állapot bevezetésének van helye. Az is elképzelhető, hogy a más tagállamot ért támadás egyben közvetett fenyegetést, vagyis a fegyveres támadás - nem közvetlen - veszélyét jelenti Magyarország számára, amely esetben az Országgyűlés szintén mérlegelheti a megelőző védelmi helyzet kihirdetését.

Végül az sem kizárt, ha a NATO agresszió-elhárítást vezet be, de hazánk egyáltalán nem vezet be különleges jogrendet, hanem a normál jogrend keretein belül, speciális intézkedéseket foganatosít.

Hogy mennyire életszerű ez a verzió, arra legjobb példa a 2011. szeptember 11. utáni időszak volt, amikor a NATO történelme során első és eddig egyetlen esetben hívta fel a V. Cikkelyt, vagyis a terrorcselekményeket, egy szövetséges ország elleni támadásként értékelte. Ha ekkor létezett volna már az NCRS, akkor ezzel egy időben az agresszió elhárítás bevezetésének lett volna helye. Ha visszaemlékszünk Magyarországon az V. Cikkely felhívásának ellenére rendkívüli jogrend bevezetésének a gondolata még csak fel sem merült, a válsághelyzetben hazánk speciális intézkedéseket hozott a normál jogrend keretein belül.

Összefoglalva láthatjuk tehát, hogy az agresszió elhárítás bevezetése esetén Magyarországnak három lehetősége nyílik:

- rendkívüli állapotot vezet be
- megelőző védelmi helyzetet vezet be
- különleges jogrend alkalmazása nélkül, speciális nemzeti intézkedéseket fogantósít

5.2. Meglelés elhárítás

A Szövetség meglelés elhárítást NATO terület vagy erők elleni meglepetésszerű támadás elhárítása érdekében vezethet be, amelyet elsősorban ballisztikus rakéta támadás, terrortámadás, illetve kibertámadás esetén alkalmaz. Ha a meglepetésszerű támadás Magyarországot érte, akkor nemzeti szinten kihirdethető a rendkívüli állapot, illetve azt megelőzően a Kormány fogantósíthatja a váratlan támadás esetére rendelkezésre álló intézkedéseket. Amennyiben a támadás más tagállamot ért, de a rendelkezésre álló felderítési adatok és más források alapján fennáll a reális veszélye annak, hogy a következő célpont hazánk lesz, akkor külső fegyveres támadás veszélye címén bevezethető a megelőző védelmi helyzet. Ugyancsak alkalmazható a megelőző védelmi helyzet, ha a más tagállamot ért támadás elhárításában – a hadiállapot kinyilvánítása nélkül – Magyarország közreműködik, vagyis szövetségesi kötelezettségét teljesíti. Végül elképzelhető, hogy a NATO bevezeti a meglelés elhárítást, hazánk azonban nem nyúl a rendkívüli jogrend

eszközhöz, hanem csak normál jogrendi speciális intézkedéseket léptet hatályba.

Összefoglalva megállapítható, hogy a meglepés elhárítás bevezetése esetén Magyarországnak négy lehetősége nyílik:

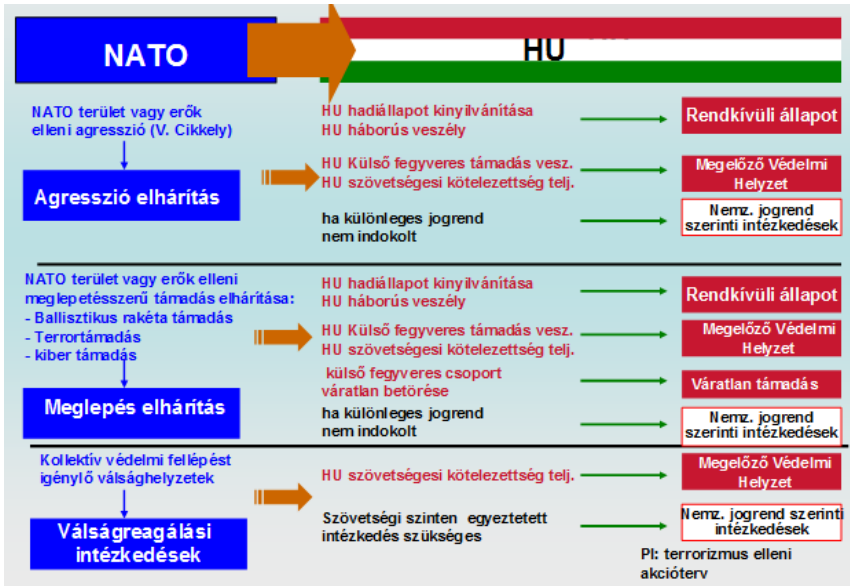
- rendkívüli állapotot vezet be
- a váratlan támadás intézkedéseit foganatosítja
- megelőző védelmi helyzetet vezet be
- különleges jogrend alkalmazása nélkül, speciális nemzeti intézkedéseket foganatosít

5.3. Válságreagálási intézkedések

Ha a NATO-t nem érte támadás, azonban a kialakult válsághelyzet kollektív védelmi fellépést igényel, a Szövetség különböző válságreagálási intézkedéseket foganatosíthat. Ebben az esetben a legvalószínűbb forgatókönyv, hogy Magyarország hasonlóan meghozza a nemzeti jogrendben meglévő szükséges intézkedéseket. Ha az Országgyűlés úgy ítéli meg, hogy a válsághelyzet külső fegyveres támadás veszélyét jelenti hazánkra nézve, és hatékonyabban kezelhető a válság, ha a rendkívüli jogrend jóval szélesebb eszköztárát is bevetjük (például hadkötelezettség alapján történő katonai szolgálat elrendelése), akkor szövetségi kötelezettség teljesítése címén elvileg nem zárható ki a megelőző védelmi helyzet kihirdetése, bár ennek esélye a gyakorlatban viszonylag csekély.

NATO válságreagálási intézkedések bevezetése esetén tehát Magyarország számára két opció lehetséges:

- megelőző védelmi helyzetet vezet be
- különleges jogrend alkalmazása nélkül, speciális nemzeti intézkedéseket foganatosít



5.sz. ábra. Az NCRS elemeihez kapcsolható nemzeti intézkedések (Készítette: Keszely László)

Vizsgáljuk meg azonban az érem másik oldalát is, amikor Magyarország kezdeményezi a szövetségi szintű lépések megtételét az NCRS elemeinek alkalmazása útján.

5.4. Rendkívüli állapot

A hazánkat ért fegyveres támadás következtében a hadiállapot kinyilvánítása esetén, vagy ha Magyarországot háború közvetlen veszélye fenyegeti, az Országgyűlés kihirdeti a rendkívüli állapotot. Ha a támadás megtörtént, ez egyben egy NATO tagállamot ért támadást jelent, így felhívható az V. Cikkely, és bevezethető az agresszió elhárítás. Ha azonban a támadás meglepetésszerű rakéta-, terror-, vagy kibertámadás, akkor a Szövetség dönthet úgy, hogy agresszió elhárítás helyett, vagy azt megelőzően a meglepes elhárítás eszközét alkalmazza. Ha pedig a támadás még nem történt meg, csak küszöbön álló, és a háborús veszély alapján hirdetett ki az

Országgyűlés rendkívüli állapotot, a NATO bevezetheti az NCRS megfelelő válságreagálási intézkedéseit.

Magyarországon kihirdetett rendkívüli állapot esetén tehát a NATO részére három opció kínálkozik:

- agresszió elhárítás bevezetése
- meglepés elhárítás bevezetése
- válságreagálási intézkedések foganatosítása

5.5. Megelőző védelmi helyzet

Ha Magyarországot külső fegyveres támadás nem közvetlen veszélye fenyegeti, a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének van helye. Ilyenkor támadás még nem történt, így az V. Cikkely felhívására, illetve az agresszió elhárítás, vagy a meglepés elhárítás bevezetésére nincs jogalap. Ebben az esetben a NATO a megfelelő válságreagálási intézkedések foganatosítására szorítkozhat csupán.

5.6. Váratlan támadás

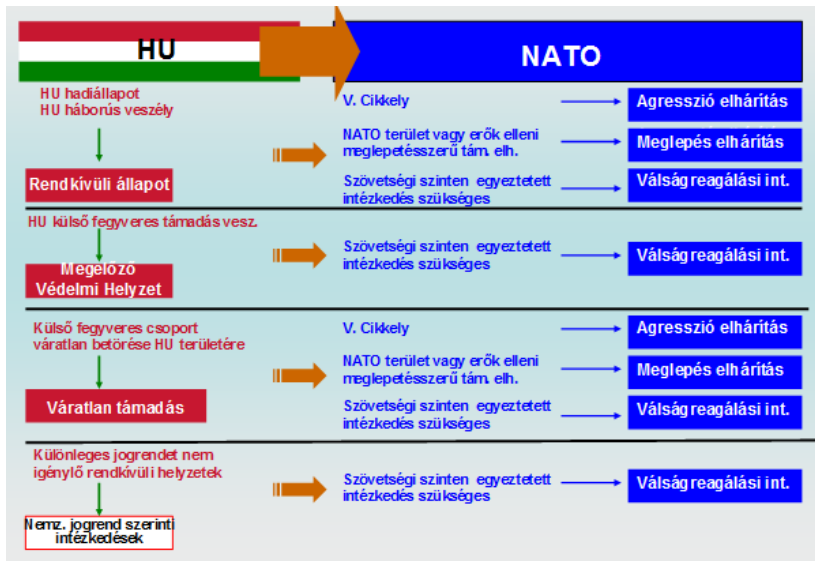
Külső fegyveres csoport Magyarországra történő váratlan betörése esetén alkalmazhatóak a váratlan támadáshoz fűződő intézkedések. Mindezt a Szövetség értékelheti egy tagállamot ért támadásként, amelynek a következménye az agresszió elhárítás bevezetése. Ha a váratlan támadás egy meglepetésszerű rakéta, vagy terrortámadás, akkor helye lehet szövetségi szinten a meglepés elhárítás bevezetésének. Dönthet a NATO akként is, hogy a hazánkat ért váratlan támadás nem olyan súlyú, hogy az indokolná az agresszió elhárítás, vagy a meglepés elhárítás alkalmazását, és a válsághelyzet orvoslását válságreagálási intézkedések útján elegendőnek tartja.

Magyarországot ért váratlan támadás esetén tehát a NATO részére három opció kínálkozik:

- agresszió elhárítás bevezetése
- meglepés elhárítás bevezetése
- válságreagálási intézkedések foganatosítása

5.7. Nemzeti jogrend szerinti intézkedések

Végül előfordulhat olyan, a hazánkat érintő válsághelyzet, amikor nem indokolt a különleges jogrend alkalmazása, viszont bizonyos speciális nemzeti intézkedések foganatosítása szükséges. Ekkor Magyarország meghozza a válság kezeléséhez szükséges intézkedéseit, a NATO pedig szövetségi szinten ezeket támogató válságreagálási intézkedéseket léptet hatályba.



6.sz. ábra. A nemzeti intézkedésekhez kapcsolható NCRS elemek
(Készítette Keszely László)

6. A NATO válságreagálási rendszerének adaptációja a magyar jogrendbe

Az előzőekben vázolt elméleti alapok mentén, számos egyeztetéssel, nemegyszer vitával alakult ki végül az NCRS hazai adaptálására vonatkozó törvényi felhatalmazás. 2004-ben az akkor hatályos Hvt-

be¹¹ az alábbi felhatalmazás került be, amelyet a jelenleg hatályos Hvt. szó szerint megismétel: „*felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségei*”.¹²

A felhatalmazás szövegéből rögtön kiviláglik, hogy az kompromisszumok eredménye, és sok, fentebb említett vitás kérdést megkerül. A jogszabályszöveg szándékosan kerüli a nemzeti válságreakálási rendszer kifejezést, illetve nem került megalkotásra a nemzeti válság fogalom sem. Mindez azt jelenti, hogy a jogalkotó nem szándékozik létrehozni egységes válságkezelési rendszert, és az egyes válságtípusokat továbbra is a különböző ágazatok bázisán kezelik, hol jogszabályilag rögzített és szervezett, hol ad hoc tárcaközi együttműködés mellett.¹³ Válságkezelési rendszer helyett tehát nemzeti intézkedési rendszert kellett létrehozni és a felhatalmazás taxatív felsorolással szigorú keretekbe foglalta, hogy a rendszeren belül mit lehet szabályozni, nevezetesen a rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségeit.

A felhatalmazás tehát már 2004-ben rendelkezésre állt egy kormányrendelet megalkotására, és el is kezdődött egy vitákkal tarkított, több éves egyeztetési folyamat. Hét éves vajúdas után, végül 2011-ben lépett hatályba *a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők*

¹¹ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény

¹² Hvt. 81.§ (1) bekezdés b) pont

¹³ Jogszabályokban megfelelően rögzített és a gyakorlatban is kiforrott, bár még messze nem tökéletes együttműködés valósult meg például a katasztrófavédelem területén, tekintve, hogy ez a leggyakrabban előforduló válságtípus, így bőséges tapasztalatokkal rendelkezünk e tekintetben. Szinte alig tudunk valamit azonban az ágazatok közötti együttműködéséről rendkívüli állapotban, ahol a rendvédelmi szervek támogatják a Magyar Honvédséget, illetve szükségállapotban, amikor a honvédségi erők bizonyos esetekben beavatkozhatnak, ha a rendőrség erői nem elegendők.

kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet(a továbbiakban: NIR rendelet).

A NIR rendelet megadja a NIR rendszerének kereteit, a működés alapvető szabályait. A válságok során alkalmazható konkrét intézkedéseket pedig a rendszer egyik eleme, a Nemzeti Intézkedések Gyűjteménye tartalmazza, amely három típusú intézkedést különböztet meg:

- a) megelőzést szolgáló intézkedések;
- b) a válságreagálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató intézkedések;
- c) a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedések.

A megelőzést szolgáló intézkedések gyakorlatilag megfelelnek az NCRS megelőző lehetőségeinek, a válságreagálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató intézkedések tükörképei az NCRS válságreagálási intézkedéseinek, míg a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedések, megfelelnek az NCRS hasonló nevű intézkedés csoportjának.

A Gyűjtemény – szintén kompromisszum eredményeként – nem tartalmaz kötelezően alkalmazandó intézkedéseket, hanem csak intézkedés mintákat, amelyeket a jogalkalmazó tetszés szerint felhasználhat. A minták előnye, hogy azok összhangban állnak a NATO válságreagálási intézkedéseivel, továbbá az érintett tárcák azokat előre kidolgozták és leegyeztették, sőt egyes gyakorlatok során már gyakorolták is azok alkalmazását. Éppen a gyakorlatok tapasztalatai mutattak rá, hogy – ellentétben a korábbi aggályokkal - a válságkezelés beavatkozási minden esetben a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményében található mintákat alkalmazták és nem volt szükség azoktól eltérő tartalmú, vagy formájú intézkedések elkészítésére.

A NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer nemzeti koordinációjáért a honvédelmi miniszter felel. Ennek megfelelően a NATO-tól, válságreagálási intézkedések bevezetésére irányuló kezdeményezést a Honvédelmi Minisztérium fogadja. Első lépésben megtörténik a NATO által kezdeményezett intézkedések beazonosítása, amely

annyit takar, hogy megkeresik az NCRS kézikönyvben található intézkedésnek megfelelő nemzeti intézkedés mintát. A nemzeti intézkedésben fel van tüntetve, hogy annak bevezetése megtörténhet ágazati szinten, az ágazati miniszter hatáskörében, vagy magasabb, Kormány, vagy Országgyűlési döntés szükséges.

Az első esetben a HM továbbítja a NATO kezdeményezést és a hozzá tartozó nemzeti intézkedés mintát az ágazati miniszter részére, aki meghozza a döntést az intézkedés bevezetéséről, vagy a kezdeményezés elutasításáról. A második esetben, vagyis magasabb szintű döntés igénye esetén a honvédelmi miniszter az érintett minisztériumok közös javaslatát felterjeszti a Kormány részére, kormány-előterjesztés formájában. A NIR-el kapcsolatos szakmai egyeztetéseket és a döntések előkészítését a közelmúltban megalakult Honvédelmi Igazgatási Tárcaközi Munkacsoport (a továbbiakban: HIKOM) végzi. A testület titkársági teendőit, és ezzel összefüggésben a döntés-előkészítés koordinációját, valamint technikai, adminisztratív támogatását a HM Védelmi Hivatal látja el. A HIKOM által kidolgozott kormány-előterjesztések javaslatot tesznek a NATO kezdeményezésének megfelelő, kormány szinten fogantatható nemzeti intézkedések bevezetésére, illetve amennyiben az intézkedés különleges jogrendben vezethető be, úgy a megfelelő különleges jogrendi időszak kihirdetésére is. E folyamat végén születik egy nemzeti döntés, amelyről Magyarország a NIR nemzeti felelőse útján tájékoztatja a NATO-t. A döntés végrehajtásának koordinációját a HIKOM végzi.

Abban az esetben, amennyiben hazánkban történik olyan válság, amely szövetségi szintű közös fellépést igényel, Magyarország fogja kezdeményezni a NATO, illetve a tagállamok által fogantatható NCRS intézkedések bevezetését. A folyamat ilyenkor az ágazati minisztériumtól indul, amely szakmai javaslatot tesz a kialakult helyzet által megkívánt nemzeti intézkedés bevezetésére, egyben az ehhez kapcsolódó NCRS intézkedés NATO irányában történő kezdeményezésére. Az ágazati javaslatot a nemzeti felelős, vagyis a honvédelmi miniszter részére kell megküldeni. A javaslatot a HIKOM megtárgyalja és elkészíti a döntéshez szükséges

kormány-előterjesztést. A folyamat végén itt is nemzeti döntés születik, amely alapján Magyarország a NIR nemzeti felelős útján kezdeményezi a NATO felé a megfelelő szövetségi szintű intézkedések megtételét. A kezdeményezést a nemzeti felelős a külügyekért felelős miniszterrel együttműködve, a NATO-hoz delegált nemzeti képviselőken keresztül juttatja el a NATO illetékes szervéhez.

7. Összegzés

A NIR rendelet hatályba lépésével elmondhatjuk, hogy ha jelentős késéssel is, az NCRS magyarországi nemzeti adaptációja megtörtént, pontosabban fogalmazva megteremtődtek a jogszabályi feltételei, illetve jogi keretei. Mindezt számtalan koncepció, elgondolás, kormány-előterjesztés tervezet elkészítése, valamint többéves szakmai egyeztetések sorozata előzte meg. Ezek során tisztázódott, hogy Magyarországon egységes, nemzeti válságkezelési rendszer létrehozása nincs napirenden, erre vonatkozó politikai akarat és szakmai konszenzus hiányában. Nem került megalkotásra a válság nemzeti definíciója és jelenleg nincs is erre vonatkozó törekvés. Az NCRS egyes elemeit sikerült a magyar alkotmányos rendszerünkhöz igazítani, amely során egyértelművé vált, hogy a NATO által alkalmazott időszakok (agresszió elhárítás, meglepés elhárítás) nem azonosíthatók automatikusan a hazai különleges jogrendi időszakokkal. Ehelyett a két rendszerben lévő időszakok céljainak, illetve azok belső tartalmának összevetése alapján ki kell választani a megfelelő opciót, úgy hogy az mindenkor megfeleljen a magyar jogszabályi rendelkezéseknek.

Megteremtődtek a NIR alkalmazásának szervezeti feltételei, kijelölésre került a nemzeti felelős, az ágazati felelősök, valamint az együttműködők. Létrejött a mechanizmus működtetésére szolgáló eljárásrend. Elkészült a Nemzeti Intézkedések Gyűjteménye, amely tartalmazza az NCRS-el összhangban lévő nemzeti intézkedésminták teljes táráát. A jövő feladata, a NIR rendelet végrehajtására szolgáló ágazati szabályozások kialakítása, az ágazati felelősöknél és az

együtműködőknél a belső szervezeti struktúra, valamint a végrehajtást támogató infrastruktúra megteremtése.

A NIR rendszerének tesztelése minden évben megtörténik a NATO válságreagálási gyakorlatainak (CMX)¹⁴ keretében. Ezen események lehetővé teszik a rendszer még meglévő hibáinak kiküszöbölését, az eljárásrendek, az együtműködés javítását, szükség esetén az egyes intézkedések átdolgozását, módosítását. Így a NIR - az NCRS-el ebben is összhangban - egy folyamatosan változó, fejlődő, megújuló rendszer.

¹⁴ Crisis Management Exercise

Kovács István

A honvédelmi kötelezettségek törvényi szabályozásának változásai

1. Bevezetés

1.1. Magyarország Alaptörvényének hatályba lépése előtti – az azt előkészítő alapvetően politikusi és jogász szakmai viták – alig-alig érték el a társadalom szélesebb rétegeinek érdeklődését. Az Alaptörvény 2012. január elsejei hatályba lépését követő időszak azonban már jócskán hatással volt nemcsak a társadalom szinte teljes egészére, de külföldi szakmai szervezetekre, a tömegkommunikációra, a civil szervezetekre és nem utolsósorban a politikumra az Alaptörvény, azok módosításai és számos sarkalatos törvény rendelkezései okán. Társaságunk, talán ráérezve a felfokozott érdeklődés „ismeretterjesztési” lehetőségeire, az eddig nagyobb részben büntetőjogi kérdések vizsgálatának ellensúlyozására a honvédelmet érintő közjogi témák felvetését, vizsgálatát a közeljövő Társaságának feladatai közé illesztette.

Egyes szerzők különböző becslései szerint az Alaptörvény rendelkezései 70-90%-ban megegyeznek a Magyar Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: Alkotmány) szabályaival. Ha ezt az összevetést a honvédelmet érintően vizsgáljuk, úgy a magasabb %-os arány tekinthető megalapozottnak. Felvetődik a kérdés, hogy miért nem volt katonai, honvédelmi kérdésekben még érintőlegesen sem vita az új törvények kapcsán. A válasz nemcsak a tartalmi azonosság magas százaléka lehet, de ok lehet az is, hogy a törvényi szabályozás zömében 2/3-os volta miatt többpárti, konszenzusos megállapodására volt szükség a módosítások megszületése érdekében.

1.2. E dolgozatban vizsgált időszakokban a honvédelmi kötelezettségek szabályozási szintje a törvény, bizonyos elemei az Alkotmány szintű törvényi szabályozás, ezért a szabályozás vizsgálatánál marad a törvény szintjén szándékoltan még akkor is, ha fontosabb végrehajtási részletek alacsonyabb jogforrási szinten

kerültek meghatározásra. A címe szerint a dolgozat historizáló, a törvényi szabályozások vizsgálatát a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikkkel kezdődően végzi, első sorban terjedelmi okok miatt. Egyéb oka, hogy a ma hatályos szabályozás kialakulására e törvénycikknek volt meghatározó jelentősége. Természetesen ez nem kisebbiti a korábbi, például az 1868-as vagy 1912. évi honvédelmet érintő törvényeknek a honvédelem jogi szabályozására gyakorolt hatását.

2. Honvédelmi kötelezettségek a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikkben

2.1. A II. világháború kitörésének évében kihirdetett¹ 1939. évi II. törvénycikk a várható világegés hazai katonai felkészülésének legfontosabb jogi megalapozottságát jelentette. Fogalmi, osztályozása, struktúrája, nyelvezetének egyszerűsége mellett pontossága mintájául szolgált a későbbi honvédelmi törvényeknek, és kisebb mértékben a honvédelmet érintő egyes alkotmányos rendelkezéseknek. A „Horthy korszak” e jellegzetes törvényének egyes rendelkezései 1960-ig hatályosultak². A törvényben számos olyan rendelkezés is megtalálható, amelyet ma jogállási (status) törvényekben szabályoznak. E törvénycikk jó színvonalát nagyban

¹ Kihirdetett az Országos Törvénytárban 1939. évi március 11-én.

*A dolgozat bővített, teljes változata a társaság honlapján fellelhető.

² Dr. Kevés István és Dr. Szalay László alezredes szerzők által készített a kor színvonalát meghaladó 1983-ban kiadott „A polgári védelmi igazgatás” című tankönyv 18. oldalán a következők szerepelnek: „A felszabadulás után az egyes honvédelmi kötelezettségeket szabályozó 1939. II. törvény rendelkezéseinek egy része formailag 1945-től 1960-ig a Magyar Népköztársaság honvédelmére vonatkozóan is hatályosult, természetesen érdekeinek megfelelő új tartalommal, és az állampolgárokat érintő hátrányos rendelkezések hatályon kívül helyezésével. 1960-ig tehát a legfontosabb honvédelmi kötelezettségek – a hadkötelezettség, annak rendszere, terjedelme és tartalma, valamint a légtalpi kötelezettség teljesítése – erre a jogszabályra épültek.”

rontotta az 1942. évi XIV. törvénycikkkel történő módosítása, amely számos diszkriminatív rendelkezést is tartalmaz³.

2.2. Ha a struktúráját vizsgáljuk, azt látjuk, hogy az 1939. évi II. törvénycikk komplex szabályozást tartalmaz. Főbb elemei: A honvédelmi kötelezettségek rendszere, azok részletes szabályai, a kivételes hatalom, büntetőrendelkezések stb. Átfogja a honvédelem közjogi, szervezeti kérdéseit, a katonai állomány legfontosabb státuszát érintő szabályokat, a honvédelmi kötelezettség rendszerét. A törvény komplexitása mellett is nagyon sajtóságos, hogy a hetedik rész állapítja meg a honvédelemmel összefüggő büntető rendelkezéseket. Ha összevetjük a rendszerváltást követő honvédelmi törvények szerkezetével, meghatározásaival, fogalmi rendszerével és a szabályozás tartalmával, úgy nagyfokú hasonlóságot találunk. Nem vitás, hogy e törvény markánsan hatott a II. világháborút követő, honvédelemre vonatkozó törvényi szabályozásokra, beleértve az Alkotmányt, illetőleg az Alaptörvényt is.

2.3. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk megalkotásától 1949-ig nem volt az országnak chartális alkotmánya, ezért a törvény olyan közjogi kérdésekkel is foglalkozott, amelyek szabályozása ma az Alaptörvény szintjén történik. Előjáróban érdemes röviden ezzel is foglalkozni.

A honvédelemről szóló törvénycikk preambuluma a következőket tartalmazza: „A honvédelem a legszentebb állampolgári kötelesség, amelyet mindenkinek, az önfeláldozásig terjedő odaadással kell teljesítenie.” Formálisan nem jogszabályi rendelkezés a kötelezettségek élére helyezi a honvédelmi kötelezettséget, továbbá ez olyan kötelezettségek rendszere, amelyet önfeláldozásig terjedő odaadással kell teljesíteni. Ez utóbbi vonatkozásában a ma hatályos jog differenciáltabb, és korszerűbb is, amikor a katonai szolgálati kötelezettség teljesítése során az egyes

³ 1942. évi XIV. törvénycikk 5. § (1) bekezdés első mondata a következő: „(1) Zsidó hadkötelesek szolgálati kötelezettségüknek a honvédség kötelékében kiegészítő szolgálat teljesítésével tesznek eleget.”

honvédségi feladatellátáshoz képest határozza meg eltérő módon a veszélyvállalási kötelezettséget.

2.4. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk az általános honvédelmi kötelezettség deklarálását követően (1.§) osztályozza a honvédelmi kötelezettség egyes elemeit a 2.§-ban. A törvény egyes részeit egyes kötelezettségek képezik, így a leventekötelezettséget (második rész), a hadkötelezettséget (harmadik rész), a honvédelmi szolgáltatások kötelezettségét a negyedik rész, míg a légvédelmi kötelezettséget az ötödik rész szabályozza.

A nagy terjedelmű, 235 §-t tartalmazó törvény egy-egy részét képező egy-egy honvédelmi kötelezettséget e dolgozat röviden, a legjellemzőbb, meghatározó rendelkezések bemutatásánál taglalja. Ezek közül kissé nagyobb mértékben a hadkötelezettséget és a légoltalmi (polgári védelem) kötelezettséget.

2.5. A leventekötelezettség: Az idősebb korosztály talán még emlékszik e jogintézményre, de ezen kötelezettség alanyaként, így résztvevőként talán ma már kevesen vannak. A középkorúaknak nyilván többet mond az Magyar Honvédelmi Szövetség. E félkatonai szervezet céljai és tevékenysége hasonlított leginkább ezen honvédelmi kötelezettségi formához. A leglényegesebb különbség, hogy a leventekötelezettség egyértelmű, törvényi szinten szabályozott kötelezettség, a honvédelmi felkészítés szerves része, állami szintű feladat. Alapvető célja az ifjúság nevelése, és felkészítése a haza védelmének magasztos feladataira.

Alanyai a magyar állampolgár (és a hontalan) ifjúság 12 éves kortól, a katonai szolgálat megkezdéséig, de legfeljebb 23 éves korig. A honvédelmi miniszter a leventék részére formaruhát rendszeresíthet, amelyek költségeit az Államkincstár viseli. A kötelezetteket nyilvántartásba veszik.

A leventék évi 10 hónapon át, heti 4 órás képzésen vesznek részt, 18 éves korukban pedig legfeljebb 3 hetes gyakorlaton kötelesek részt venni. A törvény rendelkezik az oktatási intézményekben, a közigazgatási egységekben folyó képzésről, a költségekről, a szolgálat alóli mentességről stb. A

leventekötelezettség a korszak jellegzetes intézménye. Az állam szigorúan vette a képzés betartását.

2.6. A hadkötelezettség: A XIX. és XX. századi reguláris haderőinek meghatározó jelentőségű honvédelmi kötelezettségi formáját a hadkötelezettség jelenti a honvédelmi törvényekben. A hadkötelezettségen belül értelemszerűen a katonai szolgálati kötelezettség jelentette a haderő alapvető formáját. A XX. század végén, e század elején, a békeidőszaki hadkötelezettség számos országban megszűnt, de több helyen, köztük hazánk is fenntartja e kötelezettség bevezetésének lehetőségét, a békétől eltérő, katonai veszélyeztetés időszakára. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk szerinti haderő-modellje a reguláris haderő, a hadkötelezettség a törvény legjelentősebb része. A honvédelmi kötelezettség általánosságának kimondása mellett a 19.§ rögzíti a hadkötelezettség általánosságát azzal, hogy jelen esetben az alanyi kört szűkíti a férfiakra. A törvény általánosságban, s így a hadkötelezettségnél is rögzíti, hogy e hadkötelezettség terheli az ország területén lakó azon férfiakat is, akiknek állampolgársága nem állapítható meg. A kötelezettség a 18 és 60 év közötti férfiakra terjed ki. A törvény a hadkötelezettséget felosztja úgynevezett állítási és szolgálati kötelezettségre. A 19.§ (5) bekezdése szerint a hadköteles korban lévő férfiak mozgósítás és háború idején alkalmasságuknak megfelelő katonai szolgálat teljesítésére, ezen időszak teljes idejére igénybe vehetők. A hadkötelezettség részkötelezettségeként szabályozott állítási kötelezettség a hadkötelezettségi korban lévő férfiaknak a katonai szolgálatra való alkalmasságuknak megállapítása érdekében a sorozóbizottság előtti, illetőleg esetlegesen kórházi vizsgálatokon való megjelenését jelenti. Bár a hadkötelezettség a 18. életév betöltésének évében kezdődik, az állítási kötelezettség tekintetében szigorú szabályként a hadköteles, 21. és 23. életéve közötti időszakra állapítja meg a törvény e részkötelezettség teljesítését. A határidők jogvesztő határidők. Erre utal a 20.§ (8) bekezdése, amely szerint azok a hadkötelesek, akik nem tesznek eleget állítási kötelezettségüknek nekik felróható módon, e kötelezettség 48 éves korukig terheli. A törvény a katonai

szolgálati kötelezettséget rendes és póttartalékos szolgálatra osztja. A rendes szolgálati kötelezettség is kétfajta szolgálatra oszlik, tényleges és tartalékos szolgálati kötelezettségre. Sajátságos a tényleges katonai szolgálat időtartama; fő szabályként ez három év, de – a légierőnél szolgálók kivételével – a két év szolgálat teljesítése után, a kötelezettet tartósan szabadságot adják. Ez diszkriminatívnak tűnik, de talán az akkori honvéd légierő méretére figyelemmel, a korabeli érintett személyi kör valószínűleg nem nagy létszámú.

A tényleges katonai szolgálat letöltése után, a hadkötelest tartalékos katonai szolgálati kötelezettség terheli 60 éves koráig. A törvény az életkorok tekintetében úgy számol, hogy a kötelezettség a megjelölt életkor évének január 1-vel kezdődik, és a megjelölt életkor évének december 31-ével fejeződik be. A tartalékost életkor függvényében I-II-III. tartalékbeli szolgálati kötelezettség terheli. E felosztás póttartalékos kötelezett esetében is megvan.

2.7. Honvédelmi szolgáltatások

2.7.1. A törvény IV. része a „Honvédelmi szolgáltatások és honvédelmi érdekű gazdasági korlátozások” címet viseli. A 81.§ állapítja meg e kötelezettség teljesítésének időtartamát. E szerint a fő szabály a háború idején, vagy az országot közvetlenül veszélyeztető háborús veszély idején való alkalmazás.

2.7.2. A szolgáltatások igénybevétele, illetve a korlátozások alkalmazásának a háború időszakára, illetőleg – nem tudni, ki által megállapított – háborús veszély idején van lehetőség. Ez utóbbi, fő szabályként csak 4 hónap időtartamot jelenthet. A törvény 81.§ (2) bekezdése ugyanakkor a főszabályt részben oldja, amikor lehetőséget ad arra, hogy a honvédelmi kötelezettség alkalmazására már béke időszakában van lehetőség, ha azt a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk valamely rendelkezése külön meghatározza.

2.7.3. A honvédelmi szolgáltatások köre és tárgya

A törvény egyértelműen rögzíti (82.§ (1) bekezdés), hogy a szolgáltatásokat a Magyar Honvédség szükségleteinek kielégítése, továbbá a hadviselés érdekében lehet igénybe venni. A kapitalista gazdaság szabályai szerinti gazdasági fogalom keretében kell elsődlegesen biztosítani a honvédség igényeit, és ha ez elsősorban

idő, vagy indokoltnál magasabb ár miatt nem lehetséges, akkor kell a honvédelmi szolgáltatást igénybe venni. A honvédség elsődleges prioritása mellett, a törvényben meghatározott célból (csendőrség, rendőrség, pénzügyőrség, hadifoglyok, közigazgatás, lakosság) kerülhet sor az igénybevételre. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk a honvédelmi szolgáltatások körébe tartozóként szabályozza a honvédelmi munkát, és külön a dologi szolgáltatást. A II. világháborút követő törvényi szabályok már rendszertanilag elkülönítik e két kötelezettséget, itt azonban egy egységként kezeli a törvény. A szolgáltatás célhoz-kötöttsége mellett a parttalan igénybevétel további korlátját jelenti, hogy azt a nélkülözhetetlenül szükséges mértékre kell szorítani, továbbá a kötelezettségnek arányban kell állnia a szolgáltatási képességgel. A munkakötelezett személyt képességeinek megfelelő bármely testi, vagy szellemi munka végzésére lehet kötelezni. A szolgáltatásért megfelelő térítés jár.

2.7.4. A honvédelmi munkakötelezettség: A törvény minden 14. életévét betöltött személyt 70 éves koráig kötelezi honvédelmi érdekből testi és szellemi képessége szerinti munkavégzésre. Ez személyes szolgálat, helyettest állítani nem lehet (87.§ (1)-(2)), ugyanakkor a jogi személyt is lehet kötelezni honvédelmi munkára. A honvédelmi kötelezettség alóli mentességek körébe ki kell emelni a nők mentességét azon esetben, ha a kötelezettség teljesítése családi hivatásának betöltésében gátolná. A törvény miniszteri rendeletalkotási felhatalmazással, közérdekből további mentességek megállapítására ad lehetőséget. E honvédelmi kötelezettség meghatározóan háborús kötelezettség, mivel a törvény külön §-ban (92.§) rendelkezik a békeidejű „az általánostól általában megszorítóbb” alkalmazásáról. A honvédelmi munkáért – rendeletben szabályozott – térítés jár. E dolgozat keretei a törvényi szabályozások összehasonlítására terjed ki nem túl részletes módon, de vélhetően a végrehajtási rendeleti szabályok sem adnak arra lehetőséget, hogy a honvédelmi kötelezettségekkel kapcsolatos vitákat bírósági útra lehessen terelni.

2.7.5. A dologi honvédelmi szolgáltatások: A törvény harmadik fejezetének szabályozási metodikája, hogy meghatározza a szolgáltatásokat külön címenként, valamint a szolgáltatások alóli mentességeket. A szolgáltatások tárgya a honvédelem szempontjából releváns szolgáltatások igénybevétele (járművek, vasút, fogatos járművek, vízi- és légi járművek stb.). Sajátságos – későbbi törvényekben ebben a formában nem jelentkező – szabályozás a beszállásolás (95.§). Részletesen foglalkozik a törvény az ingatlanok, az üzemek, ipartelepek, vállalatok igénybevételével, továbbá egyes gazdasági korlátozásokkal (élelem, közszükségleti cikkek, műszerek, műszaki cikkek, találmányok, szabadalom). A szolgáltatások igénybevételeért járó térítések, kártérítések kérdéseit, továbbá a vitás kérdések rendezését is meghatározza a törvény, de ez utóbbi esetben bírósági eljárásra nem ad lehetőséget.

Összességében elmondható, - amennyiben a mai kor nyelvezetét használjuk -, hogy a piacgazdasági viszonyok között, a törvényi szabályozás szintjén rendezi az állam, az elsődlegesen háborús körülmények közötti, a hadviselés a honvédség igényei kielégítését biztosító anyagi, gazdasági és munkakötelezettséget. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk ezen részének szabályozása a mai kor szabályozása szintjét is megüti, esetenként azt meg is haladja.

2.8. A légvédelem: A törvény ötödik részének címe: „Légvédelem”. Az I. világháború alatti haditechnika folyamatos fejlődésének egyik legfontosabb eleme a repülőgépek megjelenése a hadviselésben. E fejlődés hatására a légoltalom törvényi szintű szabályozása már korábban megtörtént, a légvédelemről szóló 1935. évi II. törvénycikk hatályba lépésével. A mindössze kilenc §-ból álló törvény rendelkezéseinek ismertetése indokolatlan, mivel azok lényeges tartalma a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk ötödik részébe beépült.

A légvédelem céljaként a törvény a következőket tartalmazza: „131.§ A légvédelem célja légitámadások elhárítása, a légitámadás elleni védekezés közigazgatási és társadalmi megszervezése, az ország lakosságának a légitámadás elleni védekezésre való szakszerű

előkészítése és kiképzése, továbbá légitámadástól megvédése, valamint a légitámadás hatásainak csökkentése.” Vélhetően a jogintézmény kialakulás kapcsán tett megjegyzéseket követően e törvényi cél magyarázata szükségtelen.

E honvédelmi kötelezettség leglényegesebb eleme természetesen a személyes légvédelmi kötelezettség rögzítése a törvényben. A személyi kör meghatározásaként visszautaló rendelkezést alkalmaz, amikor úgy szabályoz a törvény, hogy a kötelezettség azon személyekre terjed ki, akikre a honvédelmi munkakötelezettség kiterjed, az ott megjelölt korlátozások nélkül. A törvény rendelkezik arról is, hogy a honvédelmi kötelezettségre vonatkozó szabályok közül melyeket kell alkalmazni, a személyes légvédelmi kötelezettek esetében. A katonai szolgálatra való felkészítést szolgáló levontakötelesek és a tanuló ifjúság oktatásának részévé tették e kötelezettségre való felkészülést.

E honvédelmi kötelezettség mai napig ható részkötelezettségi eleme, a városok és községek honvédelmi feladatai között a közérdekű légvédelemről való gondoskodás. Ennek mértékére ad iránymutatást a városok és községek osztályba sorolása, a veszélyeztetettségük arányában. A törvény 141.§-a a légitámadás elleni védekezés érdekében a szükség tartamára lehetővé teszi rendészeti intézkedésekkel a mozgási szabadság korlátozását.

3. A honvédelmi kötelezettségek a II. világháborút követő honvédelmi törvényekben a rendszerváltozásig

3.1. Bevezetés

A címben jelzett 1945-1989 közötti időszakban két honvédelmi törvény elfogadására került sor, az 1960. évi IV. és az 1976. évi I. törvényre. E törvények – hasonlóan az 1939. évi II. törvényhez – tartalmazták a honvédelmi kötelezettségek törvényi szabályait, azzal a különbséggel, hogy az úgynevezett történelmi alkotmány után az országnak írott alkotmánya is lett (1949. évi XX. törvény), amely már számos, olyan honvédelmet érintő alapkérdést, amelyet

korábban honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk tartalmazott. Az előzőekben volt szó arról, hogy az 1945 és 1960 között a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény „bizonyos” rendelkezései hatályban voltak. A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény 127.§-a helyezte hatályon kívül – néhány büntetőrendelkezés kivételével (ezeket az 1962. évi 10. számú tvr. melléklete helyezte hatályon kívül) – az 1939. évi II. és az azt módosító 1942. évi XIV. törvény.

3.2. Az 1949. évi XX. törvény honvédelmet érintő rendelkezései

A vizsgált időszak honvédelmi kötelezettségeinek a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikkkel történő összevetéséhez szükséges az 1949. évi XX. Alkotmánytörvény (beleértve annak 1972. évi jelentős novellája) vizsgálata is. Mindenekelőtt egy feltétlen pozitívumot el kell mondani ezen időszokról, hogy a rendszerváltásig is a honvédelmet, benne a honvédelmi kötelezettségeket, törvény szintjén (főbb kérdésekben az Alkotmány szintjén) szabályozták. Témánk szempontjából az Alkotmány 70.§ (1)-(2) bekezdései a relevánsak⁴. Ha összevetjük ezen alkotmányos rendelkezést az 1960. évi IV. törvény 1.§-ával⁵ és a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk preambulumaival és 1.§-ával, a következőket állapíthatjuk meg. Előljáróban egy szó használatának kérdését vizsgáljuk meg. Az idézett alkotmányos hely a „haza” védelméről, míg az ország védelméről szóló törvények a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk óta a honvédelemről (a hon védelméről) címetek kapják.

⁴ „70.§ (1) A haza védelme a Magyar Népköztársaság minden állampolgárának kötelessége. (2) Az állampolgárok az általános honvédelmi kötelezettség alapján katonai szolgálatot teljesítenek.”

⁵ 1960. évi IV. törvény „1.§ (1) A haz védelme a Magyar Népköztársaság minden polgárának szent kötelessége (Alkotmány 61-§-ának (1) bekezdése). (2) A haza védelmében személyes szolgálatával és anyagi javaival valamennyi magyar állampolgár köteles a törvény rendelkezései szerint részt venni.”

Az gondolható, hogy tartalmában nem lehet különbség, a törvények sem teljes következetességgel használják, ezért e dolgot az Alaptörvény tárgyalásáig a különbségnek nem tulajdonít jelentőséget. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk preambuluma és 1.§-ának elejét tartalmazza az Alkotmány 70.§ (1) bekezdése, amely eredeti, 1949-es változatában (61.§ (1) bekezdés) még a „szent” kifejezést is meghagyta.

Az Alkotmány 70.§ (2) bekezdése szerint, az általános honvédelmi kötelezettségek alapján katonai szolgálatot teljesítenek a kötelezettek. A katonai szolgálati kötelezettség – más honvédelmi kötelezettségekhez hasonlóan – általános állampolgári kötelezettség, így elmondható, hogy a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikkhez hasonlóan reguláris tömeghadsereg fenntartása az ország védelmének meghatározó eleme.

Az 1960. évi IV. honvédelmi törvény fogalomrendszere, struktúrája nagyfokú hasonlóságot mutat a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénnyel, egy lényeges különbséggel, hogy a Magyar Honvédség feladatai között nem szerepel még közreműködői szinten sem a népi demokratikus államrend (illetőleg az akkori társadalmi rend) fenntartása.

3.3. Honvédelmi kötelezettségek az 1960. évi IV. törvényben

3.3.1. Fogalmi tisztázások

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk 14.§ (1) bekezdése meghatározza, hogy „A magyar állam hadereje a Magyar Királyi Honvédség”. A (2) bekezdésben megjelöli a honvédség feladatait. Az 1960. évi IV. törvény a fegyveres erők kifejezést használja, és nem ad törvényi magyarázatot, hogy mely szervek tartoznak e fogalmak alá. A törvény 4.§-ához adott magyarázat⁶ alacsonyabb szintű

⁶ „...továbbá a hadkötelezettséget teljesítők érdekvédelméről szóló 19/1964. (VIII. 9) Korm. számú rendelet egyes rendelkezéseiből kitűnően a fegyveres erökhöz tartoznak a néphadsereg, a határőrség, a karhatalom és a polgári védelem katonai szervei. Tehát csak e négy testület tényleges állományú tagjai tekinthetők a fegyveres erök tagjának.” Vámos Miklós (szerk.): A

jogszabályok megnevezéseire figyelemmel, a néphadsereg, a határőrség, a karhatalom és a polgári védelem katonai szervezetei együttesen képzik a fegyveres erőket. A törvény 3.§-a határozza meg a fegyveres erők feladatait⁷. Ennek (2) bekezdése szerényen csak „közreműködik az Állam belső rendjének fenntartásában” kifejezést használja, és ez nem sokban különbözik a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk 14.§ (2) bekezdés szerinti meghatározásától, ha nem volna az ominózus 8.§. E dolgozat a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk további tárgyalása során az összehasonlítást úgy próbálja bemutatni, mintha a katonai szolgálat általános katonai szolgálatra történő feladatokra vonatkozna, és nem egyéb, speciális, például karhatalmi feladatellátásra.

3.4. A honvédelmi kötelezettségek osztályozása

Ha mindkét törvény 2.§-át – amelyek a honvédelmi kötelezettségek felsorolását tartalmazzák – összevetjük, úgy lényegi különbséget nem találunk. Az 1960. évi IV. törvényből hiányzik a leventekötelezettség, továbbá külön szerepel a munkakötelezettség, és az anyagi jellegű szolgáltatási kötelezettség. A kor nemzetközi szabályozására figyelemmel a „légvédelmi kötelezettség” kifejezés „polgári védelmi kötelezettség” kifejezésre módosul.

3.5. A hadkötelezettség

Korábban volt szó arról, hogy az 1960. évi IV. törvény sok tekintetben szinte gyermeke lehetne a honvédelemről szóló 1939. évi

honvédelmi törvény és végrehajtásáról szóló jogszabályok. Budapest: Zrínyi Katonai Kiadó, 1965. 7. o.

⁷ Hvt. 3.§ (1) A fegyveres erők fő feladata: a., a Magyar Népköztársaság védelme az ellenség fegyveres támadásával szemben, b., a Magyar Népköztársaság határainak őrzete, c., a nemzetközi szerződésekből folyó katonai kötelezettségek teljesítése. (2) A fegyveres erők feladata továbbá a honvédelem szempontjából fontos létesítmények őrzése, közreműködés az Állam belső rendjének fenntartásában és a polgári védelem ellátásában, valamint segítségnyújtás elemi csapás és egyéb közveszély esetén.”

II. törvénynek. A két honvédelmi törvény megszületésének kora – a II. világháborút közvetlenül megelőző időszak, valamint a két világhrendszer totális szembenállását kifejező hidegháború – nemcsak struktúrájában, fogalmaiban, de megoldási módjaiban is több azonosságot vagy hasonlóságot mutat. Nincs különösebb eltérés a honvédelmi kötelezettségek legfontosabbja, a hadkötelezettség tekintetében sem. Az elmondottakra is figyelemmel, az 1960. évi IV. törvény 9.§-a szerint a hadkötelezettség általános, és a törvény rendelkezései szerint minden magyar állampolgárra – így a nőkre is – kiterjedt.

A férfiak hadkötelezettsége is 18. életévük betöltése évében kezdődik, azonban felső határa tíz évvel kevesebb, az 50. életév betöltésének éve a tartalékos tisztek és tábornokok kivételével. A totális világhrendszerek közötti háborúra való felkészülés logikája úgy látszik, indokoltá tette a háború idejére a nők hadkötelezettségének megállapítását, nem lényegtelen megszorításokkal. Így kötelezettségük felső korhatára 45. év, a kötelezettségük fegyveres szolgálatra nem terjed ki, csak az úgynevezett – külön jogszabályban megállapítandó – szakszolgálatokra.

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvényben szabályozott állítási kötelezettség alatt az 1960. évi IV. törvényben a hadkötelesekkel kapcsolatos mindenfajta olyan procedúrát kell érteni, amelyet a hadköteles elvisel a katonai szolgálata teljesítésének megkezdéséig. Az 1960. évi IV. törvény e fogalmat nem használja, hanem a jelentkezési kötelezettség fogalmát rögzíti. A két fogalom tartalma nagymértékben nem tér el, de egy lényeges különbség azért van. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény szerint az állítási kor a hadköteles 21. életévétől kezdődik, és annak az év december 31-ig tart, amelyben a hadköteles a 23. életévét betölti. Tehát ezen időszak alatt lehet a hadkötelest rendes katonai szolgálatra behívni, annak ellenére, hogy a hadkötelezettség már 18. életévében megkezdődik a kötelezettnak. Az 1960. évi IV. törvény az alsó életkor tekintetében ilyen megkülönböztetést nem ismer, sőt önként jelentkezés alapján 17. életévtől megkezdhető a sorkatonai szolgálat. A felső – jogvesztő –korhatár mindkét törvény esetében a 23. életév

éve szerinti december 31-e, kivéve, ha a hadköteles jogellenesen vonta ki magát ezen időszakban a katonai szolgálat alól. A 18. életévtől történő behívás és szolgálatteljesítés lehetősége a szolgálatteljesítő szempontjából kedvező, mivel kisebb törést okoz polgári életében, mintha a katonai szolgálatát a 21. életéve után kezdené. A törvényekben megállapított jogvesztő felső korhatárok – a hadkiegészítő szervek pontos, megfeszített és hatékony munkájának megkövetelése mellett – a hadkötelesek részére megfelelő jogbiztonságot jelentett.

A korábban említettek szerint mindkét törvényben a hadkötelezettség általános, ugyanakkor a katonai szolgálatot – törvényben megállapított eljárás során – csak az arra alkalmas hadköteles teljesíthet helyesen, de a szolgálatteljesítési idő esetében már találunk diszkriminációs különbséget. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény szerint a rendes katonai szolgálat három év, de két év után – a légierőknél szolgálók kivételével – „tartósan szabadságoltatnak” a hadkötelesek. Ennél durvább diszkriminációt eredményez az 1960. évi IV. törvény azon rendelkezése, amely szerint „a sorkatonai szolgálat időtartama legfeljebb három év”. Az ehhez fűződő magyarázat pozitív diszkriminációnak tekinti az eltérő szolgálatteljesítési időt, azonban a hosszabb szolgálatteljesítés például a határőrségnél, súlyosan sértette az ide bevonult hadkötelesek jogait.⁸

3.6. A polgári védelmi kötelezettség

3.6.1. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény ötödik részét képezte a légvédelem. Megalkotása az I. világháború tapasztalatai,

⁸ A törvény 26.§-ához adott, indokolása a következőket tartalmazza: „...Az egyre fejlődő haditechnika folytán a kiképzési követelmények szükségessé tehetik, hogy egyes fegyvernemeknél a sorkötelesek a teljes háromévi időtartamban teljesítsenek sorkatonai szolgálatot; egyes fegyvernemeknél, esetleg egyes évfolyamok esetében viszont lehetőség van arra, hogy a behívott sorkötelesek harcértékét három évnél kevesebb ideig tartó kiképzéssel is biztosítsák.” Vámos Miklós (szerk.) i.m. 46. o.

valamint a repülőik folyamatos fejlesztése és hadi célokra történő tömeges alkalmazása készítette a jogalkotást. Az 1960. évi IV. törvényben a légvédelmet felváltó polgári védelmi kötelezettség megjelenését a II. világháború tapasztalatai és a tömegpusztító fegyverek – közöttük elsősorban nukleáris fegyverek – hadrendbe állítása követelte meg.

Azt lehet mondani, hogy amennyiben a légvédelmi kötelezettség, mint honvédelmi kötelezettség első generációs kötelezettség, akkor a polgári védelmi kötelezettség második generációs kötelezettség, vagy divatosan 2.0. A polgári védelmi kötelezettség azonban nem csak úgy előbújt a katonai jogi terminológiában, ehhez a hadviselés nemzetközi jogi megváltoztatására is szükség volt.

3.7. A polgári védelem az 1960. évi IV. törvényben

Ha a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénynek a légvédelemre vonatkozó 1960-ig hatályban lévő rendelkezéseit összevetjük az 1960. évi IV. törvényben szabályozottakkal, akkor összességében markáns eltéréseket nem találunk. Mindkét törvény meghatározza – úgynevezett más-más cím alatt – intézmény célját. A légvédelem és a polgári védelem kifejezések eltérőek, egymáshoz viszonyítva azonban tartalmukban ugyanazok. Ezt jól mutatja a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvényben „A légvédelem célja” cím alatti 131.§ és az 1960. évi IV. törvényben a 69.§-ban „A polgári védelem célja” fogalom tartalma. Mindkettő a légitámadások elhárítására való felkészülést és a bekövetkezett légitámadás hatásainak csökkentését érti. Tehát a fogalmi eltérés nem terminológiai eltérést takar.

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény a légvédelmi kötelezettségnek, mint honvédelmi kötelezettségnek alanyai és eljárásai tekintetében a honvédelmi munkakötelezettségre vonatkozó törvényi szabályozásra utal vissza. Az 1960. évi IV. törvény XI. fejezete kötelezettség alanyai, kötelezettség alóli mentesség, valamint kötelezettség tartalma tekintetében teljes körű szabályozást ad. E szerint polgári védelmi kötelezettség terhel 14. életévtől minden magyar állampolgárt. A kötelezettség felső korhatára nőknél

60. év, a férfiaknál 65. év (69.§). A korhatárok megállapítása finoman szólva is szigorú, ebben az időben egy 65 éves férfi már nagyon idősnek számít. A törvény szűk körben meghatározza a mentességi kört (70.§), amely a nők terhességéhez, a gyermekneveléshez köthető. Szintén nem terjed ki a kötelezettség a fegyveres erőknél és rendészeti testületeknél szolgálatot teljesítőkre (70.§ (3) bekezdés). A kötelezettség tartalmát (kiképzés, továbbképzés, gyakorlaton való részvétel, szakszolgálat) és az igénybevétel időtartamát is rendezi a törvény.

Az 1960. évi IV. törvény XII. fejezete „A polgári védelem szervezete” cím alatt a polgári védelem szervezeti struktúráját, alapvető feladatát határozza meg. A polgári védelmet, mint a honvédelmi felkészülés elkülönült, sajátos, struktúrájában a katonai szervezeti elemek a polgári szervezeti elemekkel működnek együtt, a katonai irányítási, vezetési rendszer, az államigazgatási vezetéssel kapcsolódik össze. Ezt fejezi ki a törvény 76.§-a, amely szerint a polgári védelem szervei államigazgatási és üzemi, hivatali (lakóházi) szervezetekre oszlik.

3.8. A honvédelmi munkakötelezettség az 1960. évi IV. törvényben

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvényben a honvédelmi szolgáltatások részeként került szabályozásra a honvédelmi munkakötelezettség. Az 1960. évi IV. törvényben és az ezt követő honvédelmi törvényben azonban önálló honvédelmi kötelezettségként szerepel. Mindkét törvény fő szabályként a háború idejére engedi meg a honvédelmi kötelezettség teljesítését, de azonban az 1960. évi IV. törvény 90.§-ához fűzött magyarázat szerint az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén lehet ilyen kötelezettséget bevezetni. Mindkét törvény a képességek szerinti szellemi és fizikai igénybevételre ad lehetőséget. A személyi kör is azonos az életkor tekintetében. Mindkét jogszabály meghatározza a törvényi mentességeket. Az 1960. évi IV. törvény az igénybevétel két formáját ismeri, a tartós és az ideiglenes munkára való igénybevételt. A tartós igénybevételre kijelölt munkahelyen

kerül sor, de ez általában a kötelezett eredeti munkahelyét (és beosztását) jelenti, azzal, hogy a munkajogi szabályok közül a jogviszony keletkezése, megszűnése, áthelyezés, munkaidő időtartama tekintetében eltérő szabályok állapíthatók meg (93-95.§).

Az ideiglenes igénybevétel alkalmi igénybevételt jelent munkavégzésre. A törvény rendelkezései azonban nem adnak támpontot, hogy az „ideiglenesség” mit jelent. Mint tudjuk, az ideiglenesnek megjelölt dolgok tartanak a legtovább. A törvény 96.§-a szerint többnapos igénybevétel esetén az igénybe vett személy részére biztosítani szükséges a napi pihenőidőt, ételkészítést és szállást, vagy azt, hogy naponként a lakóhelyére hazatérhessen.

A törvény indokolása sajátságos, a szocializmus szerinti gazdaságra vonatkozó magyarázatot ad, de azt egyértelműsíti, hogy az ideiglenes munkavégzésért díjazás nem jár. Ugyanakkor azt is rögzíti, hogy a honvédelmi munka teljesítése során elszenvedett baleset vagy rokkantság esetén állami ellátás jár.

3.9. Az anyagi jellegű szolgáltatások az 1960. évi IV. törvényben

E honvédelmi kötelezettségre nem indokolt sok időt fecsérelni, mivel rendelkezései nem a piacgazdaságra vonatkozó törvényi szabályokat tartalmaz, ezért sem a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, sem a rendszerváltás utáni időszak törvényeivel nem célszerű összehasonlítani. A törvény 99.§-a szerint „Háború idején a honvédelem szükségleteinek biztosítására – amennyiben azok állami tulajdonból nem volnának kielégíthetők – a törvényben meghatározott körben és mértékben anyagi jellegű szolgáltatásra kötelezésnek van helye”. A törvényhez tartozó indokolás, valamint a törvény végrehajtási Kormányrendelet⁹ egyértelművé teszi, hogy az

⁹ A 8/1964. (VIII. 9) korm. rend. „1.§ (1) bekezdés”: „A Hvt. és rendelet alapján anyagi jellegű szolgáltatásra kötelezhető az ország területén lakó (tartózkodó) minden magyar állampolgár és jogi személy, ha a Hvt. vagy rendelet alapján mentesség nem illeti meg. Az állami vállalatok, az állami költségvetési szervek és más állami gazdálkodó szervek a honvédelmi célra

ország gazdaságának döntő részét képező állami tulajdon igénybevételére vonatkozó szabályok a törvény végrehajtásáról rendelkező kormányrendelet szerint is külön rendelkezések szerint teljesülnek. A törvény 99.§-a egyértelműsíti, hogy háború idején is csak akkor lehet más tulajdonformáktól anyagi szolgáltatást kérni, ha a szolgáltatás állami tulajdonból nem volna kielégítő. A kategorikusnak tűnő „háború idején” kifejezés ellenére, már a 99.§-hoz adott magyarázat is lehetőséget ad szűk körben a békeidejű igénybevételre. Az ingatlan szolgáltatásra kötelezés címszó alatti 101-102.§-ban szabályozottak azonban már nem zárják ki a békeidejű igénybevételt. Az anyagi jellegű szolgáltatásokért kártérítés, térítés vagy kártalanítás jár, amelyet a törvény különösen az ingó dolgok békeidejű igénybevétele esetén csökkenti vagy kizárja.

Az igénybevételi eljárásokban született döntésekkel szemben bírói utat nem lehet igénybe venni. Ez alól kivétel a véglegesen igénybe vett ingatlanért, vagy ingóért járó kártalanítás mértéke tekintetében van, ahol bírósághoz lehet fordulni.

E dolgozat témája a törvényi szabályozások vizsgálata, összehasonlítása a honvédelmi kötelezettségek terén. A törvényi szint alatt szabályozás vizsgálata kivételes, magyarázó, vagy értelmezhetőséget biztosító szűk körű vizsgálat. Ezért mindenképpen meg kell említeni az 1959. évi 26. számú törvényerejű rendeletet, amely „A honvédelmi hozzájárulásról” címet viseli. Érthetetlen, hogy az 1960. évi IV. törvény miért nem emelte be a törvény rendelkezései közé ezen intézményt. Ennek a jogintézménynek is van jogtörténeti előzménye, amely az „Egyszeri hadkötelezettségi adóról és rendkívüli hadiadóról” szóló 1944. évi III. törvénycikk. A két törvény közötti leglényegesebb különbség, hogy a korábbi törvény már több éve háborúban álló országban lépett hatályba, továbbá az adó progresszív, a vagyonosabb osztály többet fizet. Talán az lehet az oka, hogy a jogintézmény diszkriminatív jellege

szükséges anyagi jellegű szolgáltatásokat külön rendelkezések szerint teljesítik.”

miatt még a jogalkotói hatalom is úgy gondolta, hogy a törvény hatályba lépése után nem annak módosításával, hanem törvényerejű rendeleti szinten szabályozta. A jogintézmény lényege, hogy az a személy, amelyet hadkötelezettség terhel, de bármely okból nem teljesített sorkatonai szolgálatot, vagy az előírtnál kevesebbet, az honvédelmi hozzájárulást köteles fizetni (1.§). Ez alól csak az a személy a kivétel, aki véglegesen alkalmatlan munkavégzésre. A szolgálatteljesítők szempontjából talán igazságosnak tűnt a szabály, de ha valaki belegondol abba, hogy ha egy törvényi kötelezettségnek meg nem felelő személy pl. egészségi okból alkalmatlan, vagy pl. a katonai szolgálat alatt azzá válik és a törvényi rendelkezések szerinti eljárás eredményként sem teljesít(het) katonai szolgálatot, akkor ezért miért büntetik hozzájárulás megfizetésével.

4. A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény

4.1. Bevezetés

Az 1960. évi IV. törvény hatálybalépését követő 15. év után lépett hatályba a rendszerváltás előtti utolsó honvédelmi törvény. A törvény megalkotásának indoka a módosult és új jogszabályok, valamint a társadalmi változások törvényi érvényesítése volt. A korábbi honvédelmi törvényhez képest jócskán karcsúsodott, mindössze 60 §-ból állt.

Az alkotmányos rendelkezésekre figyelemmel – amelyeket a törvény 1.§-a másodközlésként említ – a honvédelmi kötelezettségek, benne a katonai szolgálati kötelezettség általános kötelezettsége, továbbra is reguláris néphadsereg fenntartásának követelménye érvényesítését jelenti a törvényben. A törvény időbeli hatálya (4.§) megjelöli, hogy a háború idejére való rendelkezést az állam biztonságát fenyegető veszély esetén is alkalmazni kell. E tekintetben a szabályozás megegyezik az 1960. évi IV. törvénnyel, azzal a nem elhanyagolható különbséggel, hogy itt elmaradt a korábbi törvény ominózus 8.§-a. A változás irányát az is jelzi, hogy a fegyveres erők feladatai címszó alatt a 16.§ (2) bekezdés e, pontja az

állam és közbiztonság védelme érdekében „csupán” közreműködői feladat ellátására kötelezi a törvény a fegyveres erőket.

4.2. A honvédelmi kötelezettségek a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvényben

4.2.1. A törvény VII. fejezete osztályozza – az 1960. évi IV. törvénnyel azonos módon – az állampolgárok honvédelmi kötelezettségeit. Az egy §-ból álló fejezet (3) bekezdése adhat némi fejtörést, amely a következőket tartalmazza.

„22.§ (3) A honvédelmi kötelezettségek teljesítésére való nevelés és felkészítés céljából az ifjúság honvédelmi oktatásban vesz részt”. A középkorúak emlékezete szerint ezen az Magyar Honvédelmi Szövetségben történt felkészítésen kívül a közép- és felsőfokú tanintézetben történt „nevelést” és oktatást kell érteni.”

4.2.2. A hadkötelezettség

A hadkötelezettség általános voltát a törvény megállapítja. A férfiak és nők hadkötelezettségének alsó korhatára a 18. életév. A továbbiakban az alsó korhatárt hadkötelezettség vonatkozásában a dolgozat nem említi, mivel az minden vizsgált törvényben azonos, annál inkább is, mivel a gyermekkorúak katonai szolgálatra kötelezését nemzetközi egyezmények tiltják. Az 1976. évi I. törvény a korábbi törvényhez képest 5 évvel 55 évre emeli a férfiak hadkötelezettségének felső korhatárát. A tartalékos tábormokok és tisztek esetében a felső korhatár (60 év) változatlan. A törvény, hasonlóan az 1960. évi törvényhez fenntartja a nők hadkötelezettségét az ott megjelölt törvényi garanciák megismétlésével. A törvény 28.§-a szerint minden hadköteles behívható katonai szolgálatra mozgósítás esetén, és szükséges ideig visszatartható. Az 1960. évi IV. törvény e kötelezettségi fajtát, módot nem mondta ki, ezt valóban szükséges volt kimondani a törvény szintjén azzal a megjegyzéssel, hogy a mozgósításra sok esetben már a béke idején sor kerül.

Hasonlóan a korábbi honvédelmi törvényhez megjelöli a hadkötelezettség részkötelezettségeit, a jelentkezési és a katonai szolgálati kötelezettséget. A katonai szolgálati kötelezettség sorkatonai és tartalékos. A sorkatonai szolgálat időtartama 24 hónap.

A törvény 37.§ (1) bekezdése rögzíti, hogy a sorkatonai szolgálatot a fegyveres erőknél kell teljesíteni. A fegyveres erők fogalmát a törvény egyértelműen rögzíti (16.§ (1) bekezdés). E fogalom alá tartozik a Magyar Néphadsereg és a Határőrség. Erre tekintettel a katonai szolgálat ténylegesen katonai (határőri) szolgálat, nem lehet teljesíteni a karhatalomnál vagy a polgári védelemnél. Ugyanakkor a tartalékos katonai szolgálatnál már nem érvényesül e szabály, mivel a törvény 40.§ (1) bekezdése ugyan kivételesen, de megengedi, hogy a tartalékos katonai szolgálatot a fegyveres testületeknél és a honvédelmi minisztérium által meghatározott szerveknél kell teljesíteni. Sajnálatos módon a törvény a honvédelmi hozzájárulás intézményét továbbra is fenntartja, egyetlen pozitívum, hogy most már szervesen a honvédelmi törvény része.

A sorkatonai szolgálat időtartama 24 hónap (38.§), és ez maximális idő, nem lehet emelni. A behívás felső korhatára 23 év, és jogvesztő határidő. Ezen szabályok a korábbi törvényi szabályozásokkal összhangban vannak. A tartalékos katonát szolgálat, kiképzés, továbbképzés, gyakorlat, gyakorló és különleges katonai szolgálat ellátása céljából hívhatták be. Aki korábban katonai szolgálatot teljesített, továbbképzés céljából 5 évente 3-4 hónapra, azonban gyakorlatra akár évente behívásra kerülhetett, a hadköteles legfeljebb 20 napra. Általában ezek voltak a tartalékos szolgálatra behívás meghatározó okai, de a törvény egyéb szolgálatra történő behívást is megállapít.

4.2.3. A polgári védelmi kötelezettség

A polgári védelmi kötelezettség törvényben megállapított célja nagymértékben megváltozott az 1960. évi IV. törvényben megfogalmazottakhoz képest. Cél a lakosság felkészítése a támadó fegyverek, elemi csapás és más rendkívüli esemény okozta károk

megelőzésére, felszámolására és hatásuk csökkentésére, továbbá az ezekkel összefüggő mentési és mentesítési feladatok végrehajtására.

A felkészülés háborús indoka mellett megjelent a katasztrófák okozta károkkal összefüggő feladatok ellátása is. Ez – összhangban a nemzetközi szerződésekkel – paradigmaváltás. Innen jó két évtizedes fejlődés után kialakul a professzionális katasztrófavédelem, amely szervezeti rendszerének feladatai továbbra is duális (katonai és katasztrófa) célt lát el, azonban a feladatellátás primátusa fokozatosan a katasztrófák elleni tevékenységre terelődik. Az 1976. évi I. törvény azonban a polgári védelmi szervezeti struktúrájának központi és területi irányítási rendszerét még a néphadsereg keretében képzelte el. Ezt támasztja alá a törvény 16.§ (1) bekezdésének második mondata, amely szerint „Polgári védelem katonai állománya a Magyar Néphadsereghez tartozik”.

A polgári védelem központi és területi irányítási rendszere – hasonlóan az 1960. évi IV. törvényben szabályozottakhoz – a honvédelmi miniszter irányítása alatt áll, annak ellenére, hogy szervezetei a Magyar Néphadseregtől elkülönültek. Feladatait a polgári védelemről szóló 2041/1974. (XII.11.) Mt. határozat állapította meg.

A törvény a kötelezettek körének alsó életkori határát 14 évről 16 évre emelte. A törvényben már nem szerepelnek a mentességi okok. A kötelezettség tartamát – kiképzés (legfeljebb évi 60 óra), gyakorlat (évente 3 nap), polgári védelmi szolgálat, megjelenési és bejelentési kötelezettség, háború idején időbeli korlátozás nélküli igénybevétel – lakonikus rövideggel határozza meg a törvény.

4.2.4. A honvédelmi munkakötelezettség

Hasonlóan a polgári védelmi kötelezettséghez a honvédelmi munkakötelezettséget is egy §-sal lerendezi a törvény. A jogintézmény szabályozott elemei nem térnek el a korábbi törvénytől.

4.2.5. Gazdasági kötelezettségek

A törvény a „gazdálkodó szervek” kifejezést használja, amely már tágabb értelmű, természetesen döntő mértékben társadalmi tulajdont jelent. A kötelezettség tartalma nem tér el alapvetően az 1960. évi IV. törvénytől. Külön kerül megjelenítésre a kisiparos és kisárutermelő (50.§ (1) bekezdés b. pont), akiket a gazdálkodó szervekre meghatározott kötelezettségek terhelnek. Az ingatlant terhelő kötelezettség alanyi köre is differenciáltabb, a mező vagy erdő ingatlan tulajdonosát, kezelőjét, használóját érinti, ha az ingatlan a határsávban vagy a honvédelmi létesítmény meghatározott körzetében van.

Mind az ingatlan, mind az ingó dolgok tekintetében a birtokos ideiglenes, vagy végleges átengedésre kötelezhető. Az ingatlan birtokosa továbbá valamely tevékenység elvégzésére, vagy eltűrésére kötelezhető. A szolgáltatás teljesítéséért kártalanítás jár.

4.3. A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény módosításai

Nem az 1976. évi I. törvény, hanem annak módosításai az igazán izgalmasak. A módosítások ugyanis jól kifejezik a kor politikai változásait, rezdüléseit, a rendszerváltozás folyamatát a honvédelem területén.

Ezek az 1989. évi XXII. törvény, az 1990. évi XXI. és az 1991. évi LXXVIII. törvények.

A dolgozat témája tekintetében a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény legfontosabb módosítása az 1989. évi XXII. törvény, amelynek megalapozottságát az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény biztosította. A rendszerváltás a jogállamiság kialakulás folyamatának fontos lépcsője volt az említett Alkotmányt módosító törvény. A 11.§-a módosítja az Alkotmány 70.§ (2) bekezdését a következők szerint: „(2) Az állampolgárok az általános honvédelmi kötelezettség alapján katonai szolgálatot, illetőleg törvényben meghatározott feltételek szerint azt helyettesítő polgári szolgálatot teljesítenek.” A törvény ezen rendelkezésének hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik. Ez a törvény volt az

1989. évi XXII. törvény. Ha az Alkotmány módosítását vizsgáljuk, akkor azt látjuk, hogy a legfontosabb honvédelmi kötelezettség, a hadkötelezettség teljesítésének módja kétféle lehet: katonai szolgálati vagy azt helyettesítő – törvényben meghatározott – polgári szolgálat. Ekkor még a kétféle teljesítési módot a honvédelmi törvény foglalta magába. Mint látjuk, az Alkotmány nem rendelkezik arról, hogy milyen ok miatt lehet kétféle módon teljesíteni a honvédelmi kötelezettséget. Erről a módosító törvény 6.§-a szól, amely a honvédelmi törvény „a polgári szolgálat” címmel és a törvény 26/A-26/C §-okkal történő kiegészítéséről rendelkezik. A 26/A§ (1) bekezdése szerint:

„(1) A polgári szolgálatot a hadköteles lelkiismereti okból, engedély alapján teljesítheti”. A módosítás ugyanakkor a lelkiismereti okból nemcsak polgári szolgálat, hanem fegyver nélküli szolgálat teljesítését is lehetővé teszi engedély alapján. A polgári szolgálat ideje 28 hónap, melyet egyben kell teljesíteni. A törvény módosította a sorkatonai szolgálat idejét 18 hónapra, a fegyver nélküli sorkatonai szolgálat idejét pedig 24 hónapban állapította meg. A 28 hónapos, illetőleg a 24 hónapos szolgálat a 18 hónapos sorkatonai szolgálatához viszonyítva több, azonban a különbséget a lehetséges tartalékos szolgálati idő adja.

A katonai szolgálati kötelezettség csökkentésének egyik legjelentősebb állomása volt a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvénynek az 1990. évi LXXVIII. törvénnyel történő módosítása. A módosítás jelentősebb tartalmi elemei: a hadkötelezettség felső korhatára 50 évre csökken, a fegyveres sorkatonai szolgálat 12 hónapra, a polgári szolgálat 22 hónapra, míg a fegyver nélküli sorkatonai szolgálat időtartama 15 hónapra csökken. A csökkentett szolgálatteljesítési idő az 1990. augusztus 1-je után megkezdett szolgálatteljesítőkre terjed ki. A módosítás talán legjelentősebb rendelkezése az volt, hogy a fegyveres erők feladatai közül a „szocialista állami, gazdasági és társadalmi rendjének védelme” kifejezés kikerült a törvényből.

5. A rendszerváltozás honvédelmi kötelezettséggel összefüggő egyes közjogi módosulásai

Az „új” 1949. évi XX. Alkotmánytörvényben a honvédelmi kötelezettségek tekintetében a 70/H.§ fenntartja a haza védelmére vonatkozó általános állampolgári kötelezettséget, továbbá megállapítja, hogy az általános honvédelmi kötelezettség alapján fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálatot, illetőleg törvényben meghatározott feltételek szerint polgári szolgálatot teljesítenek. Az „új” Alkotmány a korábbi szabályozást a katonai szolgálatteljesítési formákkal és a polgári szolgálat vállalásának lehetőségével egészíti ki.

5.1. Szervezeti, strukturális változások a rendszerváltás időszakában

A honvédelmi kötelezettségek közül a polgári védelmi kötelezettséget érintő polgári védelmi szervezeti struktúrát érintette leginkább a rendszerváltozás időszaka. Még a pártállami időszakban a 80-as évek derekán született szerencsétlen döntés alapján, eléggé át nem gondolt módon a polgári védelem, a hátországvédelem és hadkiegészítési rendszer katonai szervezete, struktúrája összevonásra került. Ennél lényegesen nagyobb jelentőségű volt az 1976. évi I. törvényt módosító 1990. évi XXI. törvény 3.§ (7) bekezdése, amely szerint: „(7) A Határőrséget és a polgári védelmi feladatok teljesítését a belügyminiszter irányítja”. E törvényi szabály alapján 1990-es évek elején a polgári védelem igazgatásának és vezetésének teljes katonai és közigazgatási struktúrája elkerült a honvédelmi tárcától, és mint állami feladatellátás átkerült a Belügyminisztérium szervezeti rendszerébe. Mindez a polgári védelem harmadik generációs (3.0) feladatellátásához vezetett. Ennek lényege, hogy duális feladatellátás megmaradása mellett a katonai – katasztrófák elleni védekezés fő iránya – katasztrófák elleni védekezésre tolódott át. Ez az irányváltás a fokozatos jogszabályi és szervezeti változásokon keresztül jól bemutathatók.

6. A honvédelmi kötelezettségek a rendszerváltozás utáni időszak honvédelmi törvényeiben

Az ország biztonságpolitikai¹⁰ és honvédelmi alapelvei¹¹ elfogadását, továbbá a főparancsnoki jogkör alkotmánybíróági értelmezését követően elkezdődött munka alapján az Országgyűlés 1993. év decemberében fogadta el a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvényt, a rendszerváltozást követő időszak első honvédelmi törvényét. Még ebben a hónapban a Kormány elfogadta a törvény végrehajtási rendeletét¹², amely a hadkiegészítési tevékenység tekintetében volt meghatározó jelentőségű.

6.1. A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvényben a honvédelmi kötelezettségek szabályozása

A honvédelmi törvény nagy terjedelmű szabályozás (274 §), különösen, ha az 1976. évi I. törvénnyel vetjük össze. Struktúrája nagyfokú hasonlóságot mutat a vizsgált korábbi honvédelmi törvényekkel, egy lényeges különbséggel. A korábbi és a vizsgált honvédelmi törvények egyaránt tartalmaztak a honvédség, fegyveres erőkre vonatkozó szervezeti működésükre vonatkozó rendelkezést. Ugyanakkor a korábbi törvények elvétve, szinte kivételként – zömmel a hadköteles állományra vonatkozó – katonákat érintő státusz-szabályt állapítanak meg. Ezzel szemben, a rendszerváltást követő első honvédelmi törvény nagyobb terjedelemben szabályoz ilyen életviszonyokat, továbbá az alkotmányos alapjogokkal összefüggő rendelkezéseket is. Ennek az az oka, hogy a honvédség demokratikus működése megköveteli a magas szintű – elsődlegesen törvényi szintű – szabályozást, ugyanakkor ennek kialakítása nem

¹⁰ A Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről szóló 11/1993 (III. hó 12.) OGY határozat.

¹¹ A Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről szóló 27/1993 (IV. hó 23.) OGY határozat

¹² A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról szóló 178/1993 (XII. hó 27) Korm. rend.

megy máról holnapra, ezért a rendszerváltás utáni első kormány honvédelmi törvényének struktúrája kissé eklektikussá vált. Az 1993. évi CX. törvény elfogadásáig a honvédelmi kötelezettséget érintő Alkotmánymódosításra nem került sor. A törvény születésekor a katonai szolgálattal kapcsolatos liberális felfogást még kielégítette a fegyveres katonai szolgálatot felváltó alternatív katonai szolgálatok vállalhatóságának lehetősége. Ennek megfelelően a honvédelmi kötelezettség és azok tartalma alapvetően nem tért el a rendszerváltás során érdemi módosuláson átment 1976. évi I. törvényben szabályozottaktól. A honvédelem szervezeti alapját továbbra is a reguláris fegyveres erő (honvédség és határőrség) jelenti. A törvény a honvédelmi kötelezettségek rendszerét – tartalmi módosulást nem érintően – a korábbi honvédelmi törvényekhez hasonlóan állapítja meg.

6.2. A hadkötelezettség

A törvény töretlenül fenntartja a Magyar Köztársaság területén élő magyar állampolgárságú férfiakra vonatkozó általános hadkötelezettséget. E törvény tehát kizárja a nők hadkötelezettségét. Bár a hadkötelezettség kezdete a 17. életév, de katonai szolgálatot csak a 18. életév betöltése után lehet teljesíteni. A hadköteles kor felső korhatára az 50. életév betöltése.

A hadkötelezettség részkötelezettségeit a 70.§ (2) bekezdése állapítja meg (tájékoztatási, adatszolgáltatási, bejelentési, megjelenési, szolgálati kötelezettség). E részkötelezettségek tartalmilag megegyeznek a korábban vizsgált honvédelmi törvényekben szabályozottakban, még akkor is, ha elnevezésük eltérő (pl. állítási kötelezettség az 1939. évi II. törvényben).

Az 1993. évi CX. törvénynek a hadkötelesekre vonatkozó adatok nyilvántarthatósága, és ezen adatok kezelésének szabályozása jóval differenciáltabb és nagyobb terjedelmű, mint a korábban vizsgált törvényekben. A törvény tételesen felsorolja a hadkötelezettekéről nyilvántartható adatkört.

A katonai szolgálat teljesítésének feltétele a hadköteles egészségi alkalmassága. Ennek megállapítására vonatkozó eljárást,

benne a döntés elleni fellebbezést és a bírósági jogorvoslat lehetőségét a törvény a jogállamiság követelménye szerint rendezi.

A törvény 92.§-a „a szolgálati kötelezettség” alcímet használja, mivel e kötelezettség nemcsak katonai kötelezettséget, hanem a polgári szolgálat teljesítését is jelenti. Megállapítja, hogy a fegyver nélküli illetőleg polgári szolgálatot teljesíteni lelkiismereti okból és engedély alapján lehet. A katonai szolgálati kötelezettség alapján a hadköteles-, tartalékos vagy póttartalékos katonai szolgálatot teljesít. A póttartalékos kifejezés is, mint számos más kifejezés intézmény, szabályozás az 1939. évi II. törvényből ered. A katonai szolgálatot a fegyveres erőknél (honvédség, határőrség) kell teljesíteni, a fegyver nélküli szolgálat teljesítésére pedig kijelölt alakulatnál van lehetőség. A változó kor egyik kifejezője, hogy a törvény rendelkezik arról is, hogy a hadkötelest csak önkéntes jelentkezés alapján lehet külföldi katonai szolgálatra vezényelni (94. §).

A sorkatonai (fegyveres és fegyver nélküli) szolgálat időtartama 12 hónap. A törvény egyik „újdonsága”, hogy az a hadköteles, aki két gyermek eltartásáról gondoskodik, csak 6 hónapot köteles szolgálni.

Külön cím alatt rendezi (115-120.§-ok) a fegyver nélküli és a polgári szolgálat engedélyezésével kapcsolatos teendőket. A törvény szabályozza a tartalékos katonai szolgálat szabályait is, amely szintén – korcsoportok, póttartalékosok – sok tekintetben az 1939. évi II. törvény rendelkezéseire hajaz. A szolgálatteljesítés indokai, illetőleg a szolgálatteljesítés mértéke viszont az 1976. évi I. törvény, és részben az 1960. évi IV. törvény megoldásait alkalmazza.

A 130.§ a mozgósítás idejére történő katonai szolgálatteljesítést az 1976. évi I. törvényhez hasonlóan szabályozza. A lényeg, hogy minden hadköteles – a polgári szolgálatot teljesített kivételével – behívható katonai szolgálatra mozgósítás esetén, és a szükséges ideig szolgálatban tartható.

6.3. A polgári védelmi kötelezettség

E honvédelmi kötelezettséget a törvény 132.§-a röviden tárgyalja. Megállapítja, hogy a polgári védelmi kötelezettség mind béke, mind rendkívüli állapot idején terheli a 16-60 év közötti férfiakat, és a 18-55 év közötti nőket. A hivatkozott § (2) bekezdése meghatározza a polgári védelmi kötelezettség célját. A cél egyértelművé teszi, hogy a kötelezettség a háborúban történő, a korábbi törvényekben meghatározottak szerinti feladatellátást és az arra – elsősorban békében – történő felkészülést jelenti. Ez a célfogalom a rendkívüli állapotra történő feladatellátás kizárólagosságával visszalépést jelentett a korábbi duális felfogáshoz képest.

6.4. A honvédelmi munkakötelezettség

Nem sokkal nagyobb lélegzetű a honvédelmi kötelezettség szabályozása. Nagyjából ugyanazt tartalmazza, mint a korábbi, 1976. évi I. törvény. Megállapítható, hogy e honvédelmi kötelezettségre vonatkozó szabályozás az 1960. évi IV-es és 1939. évi II. törvényekben átgondoltabb volt. A törvény – a korábbi törvényektől eltérően – a kötelezettség teljesítési idejét a háborún túl kiterjeszti a szükségállapotra is. Tekintve, hogy korábban nem volt ilyen minősített időszak, e kiterjesztés indokolt. Nem változott az sem, hogy a honvédelmi kötelezettséget kijelölt munkahelyen kell teljesíteni.

6.5. A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek

Némiképp meglepő módon a polgári védelmi és munkakötelezettségeket követően egy fejezetugrással tárgyalja a törvény e honvédelmi kötelezettséget, bár kétségtelenül nagyobb terjedelemben, mint az 1960. évi IV-es és az 1976. évi I-es törvények. Meghatározza a törvény a honvédelmi érdeket, mint a szolgáltatás jogalapját, de úgy, hogy csak akkor lehet igénybe venni a szolgáltatást, ha az érdek más módon nem, vagy nem megfelelő időben, vagy csak aránytalanul nagy ráfordítással elégíthető ki. A szolgáltatás elrendelésekor figyelembe kell venni a közigazgatási és

lakosság ellátási szempontokat, továbbá a kötelezett méltányos érdekeit. Taxálja, hogy kinek az érdekében, és milyen cél eléréséhez lehet igénybevételt elrendelni. Ezek: a fegyveres erők és rendvédelmi szervek működéséhez és mozgósításához, az ország gazdasági felkészítéséhez, a rendkívüli állapot és szükségállapot idején adódó védelmi feladatokhoz, valamint a polgári védelmi feladatok ellátásához és az ezekhez történő felkészítéséhez szükségesek.

Rendelkezik a törvény a szolgáltatás alóli mentességi körről, továbbá arról, hogy mely adatokat nem lehet kérni (elsősorban üzleti jellegűek) a szolgáltatás igénybevételének eljárása során. Az igénybevételt elrendelő hatóságokat is felsorolja a törvény, az igénybevételi jogosultság tartalmával együtt (Kormány, Miniszter, Köztársasági megbízott, Polgármester, Hadkiegészítési parancsnok, Katonai parancsnok). A szolgáltatás teljesítése miatt felmerült vagyoni hátrányért kártalanítás jár. Kártalanítási ügyben a bírósághoz fordulás lehetősége biztosított.

6.6. Az 1993. évi CX. törvény honvédelmi kötelezettségeket érintő módosításai

A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény a hadköteles katonák szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIV. törvény és a fegyveres szervek hivatásos állományi tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLII. törvény módosításáról szóló 1997. évi LXXV. törvény megszületésének indoka elsődlegesen a katonai szolgálati kötelezettség időtartamának további csökkentése, és a haderőnemi vezérkarok létrehozás volt. A módosítás legfontosabb eleme a sorkatonai szolgálat 12 hónapról való 9 hónapra csökkentése, amely további kapcsolódó törvényi rendelkezés módosítását is igényelte. A katonai szolgálati kötelezettség csökkentése maga után vonta a hadköteles katonák szolgálati viszonyának megfelelő módosítását is.

A honvédelmet érintő egyes törvények módosításáról szóló 1998. évi LXXXIX. törvény, valamint a kapcsolódó Alkotmánymódosítással együtt biztosította a NATO katonai szervezeteihez történő csatlakozással összefüggően egyes

honvédelmet érintő törvények jogharmonizációját, a kapcsolatok könnyítését célzó más rendelkezések módosításával együtt.

A sor- és tartalékos katonai szolgálat teljesítése rendjének változásával érintett törvények módosításáról szóló 2001. évi XLIV. törvény a sorkatonai szolgálati teljesítési időt 6 hónapra csökkentette.

6.7. A polgári védelem helyzete

A polgári védelem irányítása és vezetése az 1976. évi I. törvény módosításával átkerült a belügyminiszterhez. Ennek megfelelően az intézmény struktúraváltása is megtörtént. A polgári védelem hivatásos állományú tagjainak katonai szolgálati viszonya megszűnt. Bár a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény a polgári védelem céljaként a háborús feladatokra való felkészülést jelölte meg, azonban a feladatellátás duális jellege bizonyos tekintetben továbbra is fennmaradt annak ellenére, hogy a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 1.§-ában a törvény célját a már említett honvédelmi törvényben megjelölt céllal összhangban állapította meg. A polgári védelem katasztrófák elleni védekezése irányában történő elmozdulást segítette elő a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szembeni 1999. évi LXXIV. törvény.

A hadkötelezettség békeidőszaki megszüntetése

7. A hadkötelezettség békeidőszaki megszüntetésének előzményei

A politikai akaratnak megfelelően a - vélhetőleg elsődlegesen pénzügyi okokból - folyamatossá vált a Magyar Honvédség átalakítása. A csökkenő haderő egyre kevésbé tudta befogadni az általános kötelezettségként sorkatonai szolgálatot teljesítőket. Ez akkor is igaz, ha több lépcsőben csökkentették a katonai szolgálati teljesítési időt, továbbá egyre liberálisabbá vált a katonai szolgálatra való alkalmasság megítélése, valamint a demográfiai okok miatt egyes évfolyamok folyamatos csökkenést mutattak. A mérleg

serpenyőjébe az is bekerült, hogy a csökkenő szolgálati idő – ekkor már 6 hónapos volt a katonai szolgálat – mellett jó színvonalú kiképzés folytatható-e. Az is láthatóvá vált, hogy a világ számos országában – általában a gazdaságilag fejlettebb országokban – szűnik meg a katonai szolgálati kötelezettség. A másik oldalról azonban az is látszik, hogy az átállásnak pénzügyi ára van, továbbá a professzionális haderő kétségtelenül hatékonyabb, mint a reguláris haderő, de a kialakítása és fenntartása lényegesen drágább. Az eddig is alulfinanszírozott honvédség mellett a célkitűzés végrehajtása vakmerőnek tűnt. A mérlegelés során azonban mindenképpen figyelembe kellett venni azt a tényt is, hogy nem tartható fent a katonai szolgálati kötelezettség diszkriminációmentes teljesítése a jövőben.

7.1. Az Alkotmánymódosításról szóló 2004. évi CIV. és a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény honvédelmi kötelezettséget érintő tartalmáról

Az Alkotmánymódosítás eredményeként béke időszakában nincs hadkötelezettség, csak rendkívüli állapot idején automatikusan, az állapot beálltával, továbbá a Kormány által kezelt új minősített időszakban – megelőző védelmi helyzetben – az Országgyűlés döntésével. Az Alkotmány 70/H §-ának módosítása pedig nem csak a hadkötelezettségről, hanem a honvédelmi kötelezettségek mindegyikéről rendelkezik.

A hadkötelezettség békeidőszaki megszüntetése önmagában nem indokolta egy új honvédelmi törvény megalkotását, de a módosítás oly sok ponton érintette a törvényt (zömében technikai okokból), hogy járhatóbb út volt egy új törvény megalkotása. Ez nem jelentette a törvény „változatlanóságát”, hiszen már a címe is jelzi, hogy a korábbi törvénytől eltérően a Magyar Honvédségről mint szervezetről és a működéséről több új rendelkezés került a törvénybe, hogy csak egyet emeljünk ki, a fegyver és más kényszerítő eszközök használata, benne a légierő fegyverhasználatának kérdéseivel, vagy a Honvédség feladatainak kisebb módosítása (nemzetközi terrorizmus elleni harc, befogadó nemzeti támogatás).

A törvény nemcsak béke időszakára, de minősített időszakra is érvényes (hatályba lépő) rendelkezéseket is meghatároz. A hadkötelezettség rendelkezéseit már a béke időszakában is ismerni kell, hogy egy váratlan helyzetben (rendkívüli állapot vagy megelőző védelmi helyzet) zökkenőmentesen alkalmazni lehessen. Mindezen indokok alapján a törvény teljes körűen tartalmazza a hadkötelezettségre vonatkozó anyagi és eljárásjogi rendelkezéseket. A tartalmi változás nem nagymértékű a korábbi Hvt.-ben megjelöltekkel szemben, inkább ezeket az eltéréseket érdemes bemutatni: a hadkötelezettség felső korhatára 40 évre csökken (6.§ (1) bekezdés); nem hadkötelezett az a személy, aki korábban polgári szolgálat teljesítésére kapott engedélyt; megjelent a potenciális hadkötelezett kifejezés; tekintve, hogy béke időszakában a hadköteles „nem szólítható meg”, pontosításra került a katonai nyilvántartási adatok szolgáltatásának rendje (8.§); a fegyveres erők fogalmának megszüntetése miatt a jövőbeni fegyveres szolgálat egyetlen helye a Honvédség; behívás esetén a szolgálatteljesítési idő megelőző védelmi helyzetben legfeljebb 12 hónap, rendkívüli állapotban nincs korlát.

7.2. A polgári védelmi kötelezettség

A kötelezettség továbbra is mind békében, mind minősített helyzetben terheli az állampolgárokat. Az Alkotmánymódosításnak megfelelően a kötelezettek életkorának alsó korhatára 18 év, a felső korhatár férfiaknál 55 év, nőknél 50 év. Lényeges tartalmi változás, hogy a polgári védelem céljaként ismételten szerepel a „katasztrófhelyzet esetén” kifejezés, amely ismét a duális feladatellátást jeleníti meg.

7.3. A honvédelmi munkakötelezettség

Az előző honvédelmi törvényhez képest elenyésző a változás, a felső korhatár a férfi kötelezettnek 60 év, a nőké 55 év. A mentesség körét is a korábbi törvényhez hasonlóan állapítja meg a törvény. Csak rendkívüli állapot idején kell teljesíteni, ez is változatlan.

7.4. A gazdasági anyagi szolgáltatási kötelezettség

Ezen honvédelmi kötelezettség tekintetében sincs lényeges változás az 1993. évi CX. törvényben szabályozottakhoz képest. Csupán kisebb terminológiai és szervezeti változások okán került sor elsődlegesen módosításra a normaszöveg.

7.5. Egyes szervezeti módosítások a hadkötelezettség béke időszaki megszüntetése kapcsán

A hadkötelezettség megszűnésének okán értelemszerű szervezeti és létszámbeli korrekciókra van szükség. A hadkötelezettség esetleges szükségszerű ismételt bevezetése azonban megköveteli, hogy ésszerű mértékben fennmaradjon a hadkiegészítés rendszere, és a katonai kiképzési kultúra és a kiképzés eszközei, infrastruktúrája.

Magyarország Alaptörvényének hatása a honvédelmi kötelezettségekre

8. Az Alaptörvény honvédelmi kötelezettséggel összefüggő rendelkezései

8.1. Bevezetés

Az 1949. évi XX. törvényben a honvédelmet érintő rendelkezések száma túlsúlyosnak tűnt. Akkor az volt a vélekedés, hogy egy új Alkotmányban csökkenteni lehet ezt a mértéket. A felülvizsgálat során azonban a készítőknél – és a szakértőknél is – rá kellett jönni, hogy a szabályozás ezen mértéke indokolt. Ennek megfelelően az Alaptörvény is hasonló mértékben tartalmaz honvédelmi kérdéseket. A honvédelmi joganyag átfogó összevetése a korábbi Alkotmány joganyagával, kellő leülepedés, emésztés után a közeljövő feladata, de a jelen dolgozat – más dolgozatokkal együtt – megpróbálja az összehasonlító vizsgálatot megtenni egy-egy vizsgálati területen. Azt előljáróban talán el lehet mondani, hogy bár számos változást – strukturálist is – hozott az új Alaptörvény a honvédelem területén, de

„forradalmi” változás nem történt. Joggal mondhatja a tárca, hogy az általa előkészített Alkotmány tartalmát érintő korábbi törvényjavaslatok kiállták a próbát, az új Alkotmány részeivé is váltak a régi Alkotmány érintett rendelkezései.

Az új Alaptörvény okán keletkezett viták szinte nem is érintették a honvédelmi kérdéseket, bár mélyebb szakmai vizsgálatok még nem voltak ismeretlem szerint e területen. Nyilvánvalóan azok elkészültével e terület művelői, a honvédelemben résztvevők és érdeklődők körében nagyobb figyelem terelődik rá, amelyet reményeink szerint a társaság tagjai által készítendő dolgozatok is elősegítenek.

8.2. Az Államcél kérdése

Az alkotmányos célok fontos, nemcsak deklaratív megjelenítést, irányultságot jelentő kérdéseket, hanem a célok kötelező megvalósítása érdekében jogalkotó, intézményalapítási és célirányos, a honvédelem és más területét érintő tevékenység ellátását kell jelentenie. A honvédelem területét érintően ez a célmeghatározás már a korábbi Alkotmányban is (5.§ (1) bekezdés) megvolt, továbbá az új Alkotmányban is (5.§) szerepelt.

Az Alaptörvény preambulumban (NEMZETI HITVALLÁS) „büszkeségünk” legfontosabbjai között őseink az ország megmaradásáért, szabadságáért és függetlenségéért való küzdelmeink felül méltán szerepel büszkeségünk tárgyaként népünk évszázados harca is Európa védelméért. A függetlenség védelmének magasztos megjelenítése után hiányként értékelhető, hogy az Alaptörvény alapvetés címszó alatt nem található az előzőekben jelzett szuverenitást védő klauzula. Az E, cikk (2) bekezdése a szuverenitást érintő megállapítás mellett még inkább érezhető a hiány. A közéletben jelentkező szabadságharcos retorika alapján arra lehetett számítani, hogy a szuverenitás védelmi cél differenciált (politikai, katonai, pénzügyi-gazdasági) megjelenítésre kerül az Alaptörvényben.

8.3. A honvédelmi kötelezettségek az Alaptörvényben

Alaptörvényünk a „SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG” cím alatt a XXXI. cikkben jelöli a honvédelmi kötelezettségeket a korábbi Alkotmánytól eltérő kisebb módosulásokkal. Az alcímben a „honvédelmi kötelezettségek” kifejezés szerepel, de látható lesz, ez kissé pontatlan. A cikk (1) bekezdése az állampolgárok általános, a haza védelme iránti kötelezettségét állapítja meg. Tartalmilag nincs különbség az előző Alkotmányban (70/H § (1)) megfogalmazottal, de a korábbi megfogalmazás egzaktabbnak tűnik.

A (2) bekezdés teljesen új elemet tartalmaz. „(2) Magyarország önkéntes honvédelmi tartalékos rendszert tart fenn.” A norma tartalma jelzi, hogy a kormányzat számára mennyire fontos a békeidejű katonai szolgálat nélküli professzionális haderő fenntartása mellett az önkéntes tartalékos rendszer létrehozása az Alaptörvény szintjén is. A norma elhelyezése nem biztos, hogy a legszerencsésebb. A tartalma szerint a megfogalmazás egy deklaráció, egy államcél, amely Magyarország felé egy kötelezettséget jelent (fenn kell tartani egy önkéntes tartalékos rendszert), az állampolgárok felé azonban az ebben való részvétel nem kötelezettség, hanem csak lehetőség (önkéntesség). A XXXI. cikk állampolgári kötelezettségről szól, márpedig e bekezdésnek nincs ilyen tartalma.

A XXXI. cikk (3) bekezdése¹³ a korábbi Alkotmányban megfogalmazottakkal szemben ismét a katonai szolgálati kötelezettség fogalmát használja a hadkötelezettséggel, mint honvédelmi kötelezettséggel ellentétben. Alaptörvényünk továbbra is fenntartja a professzionális békeidejű haderőt a regulárisal szemben,

¹³ „(3) Rendkívüli állapot idején, vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés határoz, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot teljesítenek. Ha a hadkötelezett lelkiismereti meggyőződésével a fegyveres szolgálat teljesítése összeegyeztethetetlen, fegyver nélküli szolgálatot teljesít. A katonai szolgálat teljesítésének formáit és részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

a katonai szolgálati kötelezettség teljesítése kizárólag rendkívüli állapot és az Alkotmány rendelkezése szerinti megelőző védelmi helyzet idején lehetséges. A konstrukció (benne a megelőző védelmi helyzettel) azonos, mint a korábbi Alkotmányé, azzal a nem lényegtelen különbséggel, hogy a kötelezettség nem a hadkötelezettség, hanem annak legfontosabb részeleme, a katonai szolgálati kötelezettség. Az illetén való megfogalmazás egyben azt is jelenti, hogy a hadkötelezettség egyéb részelemei bejelentési, adatszolgáltatási kötelezettség akár a béke időszakában is teljesíthető (kötelezettséggé válhat). A kötelezettség alanya továbbra is a nagykorú, magyar állampolgárságú férfi. Vegyük sorra a megfogalmazás minden részét. A nagykorúval és a férfi kifejezéssel nincs gond. A kötelezettség alanyává akkor válik a nagykorú magyar állampolgárságú férfi, ha hazai lakóhellyel rendelkezik. A korábbi és a mai Alkotmányos rendelkezések ezen részei tartalmilag szintén azonosak. A szabályozás azonban okozhat gyakorlati problémát, illetőleg esetleges továbbgondolásra is okot adhat.

A magyar nemzet nem Magyarország területén élő nagyszámú más állampolgárságú tagja választotta (ma már több mint félmillió) a magyar állampolgárságot. Az állampolgárságuk azonban azon a tényre figyelemmel, hogy nem Magyarország területén élnek, nem lehet teljes (más ország területén élés az adott ország szerinti állampolgárság alapján az ottani jogszabályok szerint dolgoznak, adóznak stb. illetve teljesítik a hadkötelezettséget). Az Alaptörvény rendelkezése szerint – megegyezően a korábbi Alkotmánnyal – ezen magyar állampolgárok esetében – magyarországi lakóhely hiányában – nem jelent magyarországi katonai szolgálati kötelezettséget (Az Alaptörvény előkészítése szakában hallani lehetett olyan véleményt is, hogy nem szükséges az együttes feltétel, a kötelezettség keletkezéséhez elégséges a magyar állampolgárság. Az mondható, hogy szerencsére ezt elvetették, de azért más okokból még jelenthetnek anomáliát). Összegezőként elmondható, hogy a magyar nemzet nem Magyarország területén élő nem csak magyar állampolgárságú tagjai katonai szolgálati kötelezettsége technikai értelemben sem megoldható, hisz külföldön él, de ha a többségében a

Kárpát-medencében élőkre gondolunk, akkor politikai következménye is felmérhetetlen lenne egy ilyen kötelezettségnek. A kettős feltétel ismereteim szerint más európai államok jogában is megvan. A felvetettek nemcsak a katonai szolgálai kötelezettségre de – rendkívüli állapot idején – honvédelmi munkakötelezettségre, továbbá polgári védelmi kötelezettségre is igazak. E problémakör kapcsán az éremnek azonban van másik oldala is. Az Európai Unió tagállamainak polgárai élvezik az Unió egyik legfontosabb vívmányát, a polgárok szabad mozgását az Unió területén belül. Belátásuk szerint változtathatnak lakóhelyet. Ma milliósámra élnek emberek – elsősorban munkavállalás okán – az Unió területén olyan államban, amely államnak állampolgárságával nem rendelkeznek (a jelen időszakban körülbelül 350000 ilyen magyar állampolgárságú személyt vélelmeznek). Kérdés, hogy ezen kívül hány magyar állampolgárságú személy él az Unió országaiban, aki nem Magyarország területéről vándorolt oda. Mint látható, ha egy magyar állampolgár az Unió területén munkát vállal, és egyúttal bármely indokból (mert egyéb okból kényelmesebb) megvált magyarországi lakóhelyétől (ez adminisztratív kérdés), egyúttal megszűnik az Alaptörvényben rögzített kötelezettsége is. Egy veszélyeztetettségi időszakban lehet tudatos a kötelezettség alóli kibúvás érdekében. Ez nem csak magyar probléma lehet. Ha több millió uniós polgár – csak egymás országába jelentene be lakóhelyváltást – elveszhet – nemcsak Magyarország számára – hanem az Unió számára is mint hadköteles egy közös katonai veszélyeztetettség vagy konfliktus idejére. A probléma valós, el kell gondolkodni egy jövőbeni lehetséges megoldásról. Ha ez a megoldás a kettős feltétel helyett csak az állampolgársági feltételre korlátozódik, akkor ki kell dolgozni olyan szabályokat is, amelyek eredményeként a kettős identitású (pl. két vagy több ország polgára) személyek esetében okoz katonai feladatellátásban való részvétel lelkiismereti konfliktust (pl. nem harcolhat egy olyan ország ellen, akinek polgára is, vagy esetleg a polgára volt).

Az Alaptörvény biztosít – hasonlóan a korábbi Alkotmánytörvényhez – alternatívát azon hadkötelesek számára,

akiknek a katonai szolgálat teljesítése a lelkiismeretükkel összeegyeztethetetlen. A nem lényegtelen változás az, hogy az ilyen lelkiismereti konfliktus esetén nem polgári szolgálatot, hanem fegyver nélküli katonai szolgálatot kell teljesítenie. Az 1976. évi I. törvény rendszerváltozást elősegítő módosulásával már egyszer bevezetésre került (1989. évi XXII. törvény) ezen szolgálatteljesítési forma, amelyet a polgári szolgálathoz hasonlóan, lelkiismereti ok miatt engedéllyel lehetett teljesíteni. Ma az Alaptörvény rendelkezése szerint lelkiismereti okból kizárólag csak fegyver nélküli szolgálat teljesíthető.

A fegyver nélküli katonai szolgálatot teljesítő személy katona, a hadviselésre vonatkozó szabályok szerint harcos azzal a lényeges különbséggel, hogy a harcos mivoltának egyik legfontosabb kellékével, a fegyverrel (fegyvereit nyíltan viseli) nem rendelkezik. Az ellenség szemében az ilyen személy harcos, hiszen az ellenség egyenruháját viseli. Mindezek alapján a hadviselés során minden eszközzel biztosítani kell, hogy a harctéri körülmények közé ne kerüljön (fegyver híján védekezésre képtelen), azonban szolgálatának ellátása során, egyéb körülmények miatt, köteles vállalni testi épsége és egészsége „magas szintű” veszélyeztetését (ilyen veszély vállalásának hiányában mindenki lelkiismereti okra hivatkozva fegyver nélküli katonai szolgálatot vállalna).

A negyedik bekezdés – a korábbi honvédelmi törvényekhez hasonlóan – rendkívüli állapot idejére a honvédelmi munkakötelezettség elrendelhetőségét tartalmazza. Az Alaptörvény rendelkezése szerint, a részletszabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Az előzőekben látható volt, hogy e kötelezettség az 1939. évi II. törvényben jól, az 1960. évi IV. törvényben megfelelő szinten volt szabályozva. Az ezt követő törvények minimálisan (elégtelenül) állapítottak meg normákat.

A jövőben a hadviselést még inkább a hadsereg mögötti nemzetgazdasági teljesítmény, a csúcstechnológiák megléte, és az azt működtető intelligenciák fogják döntően befolyásolni. Ennek biztosítása egyik legfontosabb elemének kell lennie a honvédelmi

munkakötelezettség sarkalatos törvényben történő részletes szabályozása.

Az Alaptörvény XXXI. cikkében jelölt „honvédelmi” kötelezettségek katalogizálása során paradigmaváltásnak lehet tekinteni a polgári védelmi és a gazdasági-anyagi szolgáltatási kötelezettséget érintő (5)-(6) bekezdés rendelkezései. Az előző Alkotmányok (a rendszerváltás előtti, majd a kerekasztal tárgyalások eredményeként módosított) a haza védelmének általános kötelezettsége mellett a katonai szolgálati, majd azok alternatív jellegű szolgálatát határozták meg (70/H §). Az illetően szabályozás mellett egyértelmű, hogy „haza védelmének” kötelezettségén a fegyveres, az ország szuverenitását érintő katonai veszélyeztettség katonai elhárítását kell érteni. A rendszerváltás utáni Alkotmány pedig már kifejezetten kizárta, illetőleg - az Alkotmány és a honvédelmi törvény szintjén szabályozott módon – szigorú feltételek szerint lehetett katonai erőt (nem teljes körűen) felhasználni belső konfliktusokban kihirdetett szükségállapot idején.

A hadkötelezettség béke idejére történő megszüntetését tartalmazó Alkotmánymódosítás a 70/H §-ba beemelte a honvédelmi kötelezettségek teljes körét, de még mindig azon logika mentén, hogy az általános alapkötelezettség részkötelezettségei is a haza katonai veszélyeztettsége okán kerültek kodifikálásra (emellett volt szó arról korábban, hogy a polgári védelmi kötelezettséget már egyfajta kettős jellegűnek tekintették, és igyekeztek kisebb-nagyobb mértékben a végrehajtási szabályozás során a katonai mellett a katasztrófák elleni védekezés jellegét is felmutatni). Az Alaptörvény hatályos szövege e látens kettősséget teljesen legitimé tette. A polgári védelmi és a gazdasági-anyagi szolgáltatási kötelezettséget – már békében is – két önálló, egyenrangú legitim okból lehet előírni honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátására. A XXXI. cikk (5)-(6) bekezdésének ilyen módon történt kodifikálása egyúttal azt is jelenti, hogy az (1) bekezdés szerinti a haza védelmének fogalmi köre a katonai védelem mellett a katasztrófavédelmet is magába foglalja. Ezen szabályozás mellett a sarkalatos törvényben

való részletes szabályozás akár kettős szabályozási felhatalmazást is jelenthet.

9. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény

9.1. Bevezetés

A hadkötelezettség megszüntetése következményeként, a sok, zömében technikai módosítás során vált szükségessé egy új honvédelmi törvény megalkotása. Vélhetően a 2011. évi CXIII. törvény megalkotásának indoka inkább az Alaptörvény okán egységes arculatú, új sarkalatos törvény elfogadása volt a cél, és fel sem merült a módosítás lehetősége, még esetleges indokoltsága ellenére sem. Némi meglepő, hogy a korábbi honvédelmi törvényből a zömében adatkezelési kérdéseket egy attól elkülönült, önálló törvény szabályozza¹⁴ (továbbiakban: adatkezelési törvény). A rendszerváltás utáni honvédelmi nagy terjedelmű (200 § feletti rendelkezések) szabályozást követően a 2011. évi CXIII. törvény 85.§-a már-már az 1976. évi I. törvény „méretét” idézi, ha azonban a szabályozás tartalmi mélységét, egy-egy § terjedelmét nézzük, akkor a 2011. évi honvédelmi törvény összehasonlíthatatlanul alaposabb. Ha az adatkezelési törvény rendelkezéseit hozzávesszük, már nem olyan mérvű a méretbeli különbség a korábbi törvényekhez viszonyítva. A törvényből „hiányzik” a miniszter részletes feladat- és hatásköre (a külső és belső honvédelmi feladatai). A struktúrája alapvetően nem változik, bár a címtől eltérően a különleges jogrendbe bevezethető intézkedések nem a teljes körét szabályozza a harmadik rész, mivel a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályozás kikerül a törvényből, és így a mindenkor honvédelmi törvényeknek egységes katalógusjellege a különleges jogrendben bevezethető intézkedések terén megszűnt. Ha

¹⁴ 2013. évi XCVII. törvény – a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról.

a szükségállapotú intézkedések is kikerülnének (pl. a rendőrségi vagy nemzetbiztonsági törvényekbe kerülnének), úgy klasszikus, a katonai veszélyeztettség okán kihirdetett minősített időszakban alkalmazható szabályok katalógusává válna a honvédelmi törvény. Az a nem vitatható követelmény, hogy az alkotmányos rendelkezések ismételve ne kerüljenek a törvénybe (ami már egyébként két törvény), kissé megnehezíti alkalmazását és értelmezését, különösen a laikusok számára. Ha egy hadköteles férfi a törvényt ma elolvassa, ijedtében elejti, mivel a szolgálati kötelezettség teljesítésének ideje az Alaptörvénnyel történő összevetése nélkül nehezen állapítható meg.

9.2. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény honvédelmi kötelezettséget érintő rendelkezéseiről

9.2.1. A hadkötelezettség

Az Alaptörvény XXXI. cikkének (3) bekezdése a hadkötelezettséggel szemben ismételten a katonai szolgálati kötelezettség fogalmát használja, ami kissé bonyolítja a hadkötelezettség fogalom használatát és kodifikálását. Az Alaptörvény vonatkozó cikkének másik jelentős változtatása, hogy lelkiismereti ok miatt engedéllyel a korábbi polgári szolgálat helyett fegyver nélküli katonai szolgálatot kell teljesíteni.

A sarkalatos új honvédelmi törvény I. fejezete állapítja meg a honvédelmi kötelezettségek részletes szabályait. Az előző honvédelmi törvényekben már utalt tartalmi értelmezés mellett további új értelmezést is nyert az a rendelkezés, amely szerint a katonai szolgálatot a Honvédség szervezeteinél kell teljesíteni. A korábbi Alkotmány szerint vállalható polgári szolgálat teljesítése kapcsán éles vita alakult ki abban, hogy a szolgálatteljesítés ne csak katonai szervezetknél ne lehessen, de más, hierarchizált, parancsteljesítési rendszerben működő szervezetnél sem teljesíteni, így pl. polgári védelmi szervezetnél sem. A hatályos honvédelmi törvény – az Alaptörvény

alapján – világossá teszi, hogy lelkiismereti ok miatti alternatív szolgálat katonai szolgálatot a Honvédségnél kell teljesíteni (3.§).

A törvény meghatározza a katonai szolgálat két formáját (4.§), fegyveres és fegyver nélküli katonai szolgálat. Előzőekben említésre került, hogy a fegyver nélküli katonai szolgálat milyen problémát jelent a hadviselés során, ezért a törvény e szolgálat tekintetében különleges rendelkezéseket állapít meg (4.§ (4)-(6) bekezdések). Lehetőség szerint az ilyen katonát a fegyveres érintkezésből ki kell vonni. Kiképzésüket a fegyver nélküli szolgálat ellátására kell irányítani, továbbá olyan beosztásba kell helyezni őket, amelyet fegyver nélkül is el tudnak látni.

Az Alaptörvény a honvédelmi kötelezettségek tekintetében dönt a kötelezettek neméről, és meghatározza a kötelezettek életkorának alsó határát (nagykorúság, tehát 18. életév). A felső korhatár tekintetében – értelemszerűen – nem rendelkezik, hisz azok meghatározása katonai szükségletek és az adott kor emberei átlagéletkora és egészségi állapotuk függvénye. Ezt a mindenkori honvédelmi törvények állapították meg – változó módon – differenciáltan (behívhatóság, pl. állítási kor 23 év, sorkatonai tartalékos katonai szolgálat, behívhatósági idő más és más, de a hadköteles kor felső határa is változott a hadköteleseknél, de más honvédelmi kötelezett esetében is. Ezért meglepő a felső kor megállapításának hiánya. A hadkötelezettségi kor felső korhatára tekintetében a törvény indirekt módon rendelkezik az 5.§ (4). Bekezdés k. pontjában, amely szerint a felső korhatár az az év december 31-e, amelyben a hadköteles a 40. életévét betölti. Ha a megállapítás hiányának az az indoka, hogy ha az alaptörvény az alsó korhatárt meghatározta, de a felsőt nem, akkor azt a honvédelmi törvényben sem lehet megállapítani, akkor ez az okfejtés elfogadható, de nem konzekvens.

A katonai szolgálat időtartamát a rendkívüli intézkedések részben a 65 § (1) bekezdés alatt állapítja meg a korábbi törvénnyel azonos módon. Sajátságos újdonság, hogy a katonai szolgálatra való alkalmasság kikerült a honvédelmi törvényből, az adatkezelési törvénybe került alapvetően az előző honvédelmi törvényben szabályozottak szerint.

A hadkötelezettség egyéb elemei sem változtak meg nagyobb mértékben a korábbi szabályozáshoz képest. A lényegesebb módosítások: az alternatív katonai szolgálat vállalásához köthetők. Szigorodott a lelkiismereti okból a fegyver nélküli szolgálat vállalása iránti kérelem benyújtási ideje. A kérelmet a behívóparancs kézhezvételétől számított 3 munkanapon belül lehet benyújtani, fegyver nélküli katonai szolgálat iránti kérelmet csupán a sorozásig. E határidő jogvesztő. A törvény az elutasított kérelemmel szemben lehetővé teszi a bírósági jogorvoslatot, de az eljárás rendkívül feszes (5 napon belül lehet bírósághoz fordulni, amelyet a bíróság nem peres eljárásban, soron kívül bírál el).

9.2.2. A polgári védelmi kötelezettség

Az állampolgárok számára előírható polgári védelmi kötelezettség az Alaptörvény XXXI. cikk (5) bekezdése szerinti tartalma a korábbi Alkotmányhoz képest annyiban változott, hogy az addigi klasszikus honvédelmi kötelezettség mellett a katasztrófavédelmi feladatok ellátási kötelezettségét is jelenti. Az 1990-es évek eleje óta a belügyminiszter irányítása alá tartozó polgári védelmi szervezetre, feladataira és a polgári védelmi kötelezettségre vonatkozó sarkalatos törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011- évi CXXVIII. törvény. Emellett a honvédelmi törvény a 11.§-a is tartalmaz rendelkezést „A polgári védelmi kötelezettség” címszó alatt. Ez utóbbi § (1) bekezdése egy negatív megállapítást tesz azzal, hogy rögzíti e kötelezettség alapján létrehozott polgári védelmi szervezetek humanitárius feladatot látnak el, fegyveres vagy súlyos erőszakos cselekmények (háború, polgárháború) elhárítására nem használhatók fel.

A második bekezdés jelzi igazán a honvédelmi törvény és a katasztrófavédelmi törvény munkamegosztását, a polgári védelmi feladatellátás törvényi szabályozása során. Míg a katasztrófatörvény a katasztrófák elleni védekezés során jelentkező polgári védelmi feladatrendszer, beleértve a veszélyhelyzetben bevezethető – korábban a honvédelmi törvényben szabályozott – intézkedéseket, a védelmi bizottságok és a polgármester ez irányú tevékenységét érintő normá-

kat állapítja meg, addig a honvédelmi törvény 11.§ (2)-(3) bekezdései a fegyveres összeütközés időszakában jelentkező polgári védelmi feladatokat taxálja. A negyedik bekezdés rögzíti, hogy a fegyveres összeütközés időszakban e feladatok ellátása primátust élvez más polgári védelmi feladatellátással szemben. Az ötödik bekezdés a háborús polgári védelmi feladatok békeidejű felkészülésének követelményét állapítja meg. A honvédelmi törvény a kötelezettség alanyai tekintetében ma már nem tartalmaz rendelkezést.

9.2.3. A honvédelmi munkakötelezettség

E háború idején teljesítendő honvédelmi kötelezettség szabályai alapvetően nem változtak a korábbi törvényben meghatározottakhoz képest. A felső korhatár változott a férfiak esetében, 60 évről 65 évre emelkedett.

A polgári védelmi kötelezettségekre vonatkozóan két sarkalatos törvény tartalmaz rendelkezéseket. Ilyen szabályozás a honvédelmi munkakötelezettség esetébe is indokolt lehet. Legalább a béke időszakában elő kellene készíteni az illetékes gazdasági tárcák gondozásában a rendkívüli állapot idejére hatályba lépő részletes szabályozást.

9.2.4. A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség

A honvédelmi kötelezettség közül a polgári védelmi kötelezettség mellett e kötelezettséget lehetne akár katasztrófavédelmi kötelezettségnek is nevezni, mivel az Alaptörvény XXXI. cikkének (6) bekezdése szintén kettős célból biztosítja igénybevételének lehetőségét, sarkalatos törvényben meghatározottak szerint.

A honvédelmi törvényből kikerült adatkezelésre vonatkozó törvénybe került e kötelezettséggel összefüggő adatkezelési kérdések szabályozása. A kötelezettség tartalma alapvetően nem változott az előző törvényhez képest.

A leglényegesebb változásnak azt lehet tekinteni, hogy a polgári védelem gazdasági-anyagi szolgáltatásait csak a fegyveres ösz-

szeütközés időszakában biztosítja honvédelmi érdekből a honvédség igénybevételi hatóságai. (13.§ (2) bekezdés d pont).

Szerzőink

Dr. Kádár Pál, Ph.D. ezredes, főosztályvezető, Honvédelmi Minisztérium Tervezési és Koordinációs Főosztály

Dr. Keszely László ezredes, védelmi felkészítési igazgató, Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal

Dr. Kovács István, nyá. ezredes

Dr. Till Szabolcs ezredes, titkárságvezető, Honvédelmi Minisztérium Közigazgatási Államtitkár Titkársága

Dr. Schweickhardt Gotthilf tüzoltó alezredes, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Katasztrófavédelmi Intézet

Dr. Varga Attila Ph.D ezredes, vezetéstámogató igazgató, Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal

A publikálás feltételei

1. A *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* című tudományos folyóirat elsődlegesen magyar nyelven beküldött tanulmányokat, míg idegen nyelven írt munkákat tematikus különszámokba fogad.
2. A kézirat terjedelme csak rendkívül indokolt esetben haladhatja meg az 50.000 karaktert. Kérjük szerzőinket a terjedelmi korlát szigorú betartására. A korlátok be nem tartása esetén a szerkesztőség – a szerzővel egyeztetve – a tanulmányokat több részre bonthatja.
3. A szöveget elektronikus formátumban kérjük leadni (az MS Word bármelyik változatában elmentve) a csiha.gabor@mku.hu és a farkas.adam@mailbox.hu email címek mindegyikére.
4. A tanulmányok tekintetében kérjük a szerzőket, hogy a felsorolásoktól eltekintve tartózkodjanak a szöveg formázásától. A tanulmányok tartalmazzák a szerző nevét és a mű címét.
5. A következő formai kritériumokat kérjük betartani: A/4-es lapméret, Times New Roman betűtípus, 11pt betűméret, szimpla sorköz, első sor behúzása 1 cm. A fejezetek és alfejezetek legelső bekezdései, illetve a pontokba szedett felsorolások utáni első bekezdések esetén azonban nem kell az első sort behúzni.
6. A fejezetcímeket és a szöveg egyéb tagolásait külön formázás nélkül, üres bekezdések alkalmazásával kérjük jelezni.
7. A szöveg közbeni kiemelésként dőlt betű alkalmazható, ritkítás, aláhúzás, vastag betű, csupa nagy betű csak kivételes esetben fogadható el.
8. A közvetlen hivatkozásokat lábjegyzetekben, az oldal alján kérjük feltüntetni. A lábjegyzetben és az irodalomjegyzékben szereplő hivatkozások rendje a következő:

Szerző: *Cím*. Kiadás helye: kiadó, kiadás éve, oldalszám.

9. Amennyiben az idézet gyűjteményes kötetből származik, úgy a következő jelölést kérjük alkalmazni:

Szerző: *mű címe*. In Kötet szerkesztője: *Gyűjteményes kötet címe*. Kiadás helye: kiadó, kiadás éve, Oldalszám.

10. Amennyiben az idézet folyóiratból származik, úgy a következő jelölést kérjük alkalmazni:

Szerző: *mű címe*. In *Folyóirat címe*, Évszám/Lapszám, oldalszám.

11. Egy mű ismételt hivatkozása esetén a következő jelölést kérjük alkalmazni:

Szerző teljes neve i.m. idézett munka évszáma, oldalszám.

Amennyiben a szerzőtől egy azon évből több művet is idézünk, úgy a következő példa szerinti jelölést kérjük alkalmazni:

Hautzinger Zoltán: *A katonai bűncselekmények*. In Blaskó Béla (szerk.): *Büntetőjog Különös rész II*. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2013. 409–450. [A továbbiakban: Hautzinger Zoltán i.m. 2013a]

Hautzinger Zoltán: *A honvédelmi kötelezettség elleni bűncselekmények*. In Blaskó Béla (szerk.): *Büntetőjog Különös rész II*. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2013. 409–450. [A továbbiakban: Hautzinger Zoltán i.m. 2013b]

12. Felhívjuk szerzőink figyelmét, hogy a hivatkozási rendszer nagyfokú be nem tartása, következtlenése illetve plágiumgyanú esetén a tanulmány elutasításra kerül!
13. A szerkesztőbizottsághoz beérkezett - formailag megfelelő - tanulmányokat az állandó és eseti tagokból álló szakmai bizottságnak küldjük ki szakmai véleményezésre. A közlés feltétele a szakmai bizottság támogató véleménye, illetve a javítandónak értékelt pontok átdolgozása.
14. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

15. A szerkesztőség tiszteletben tartja a szerzők szakmai álláspontját és szerzői autonómiáját, fenntartja azonban a nyelvhelyességi és szerkesztési hibák javításának jogát.
16. A szerzők szakmai álláspontja a szerkesztőség és a kiadó álláspontjaként nem értékelhető és amennyiben azzal szemben a szerkesztőség jelentős etikai, vagy szakmai kifogást támaszt, élhet a közlés megtagadásának jogával.

Köszönjük, hogy megfelelően elkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat és a kéziratküldéssel megtisztelik lapunkat!

A szerkesztőség